

**INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL**

Segundo Trimestre de 2006

A S A P

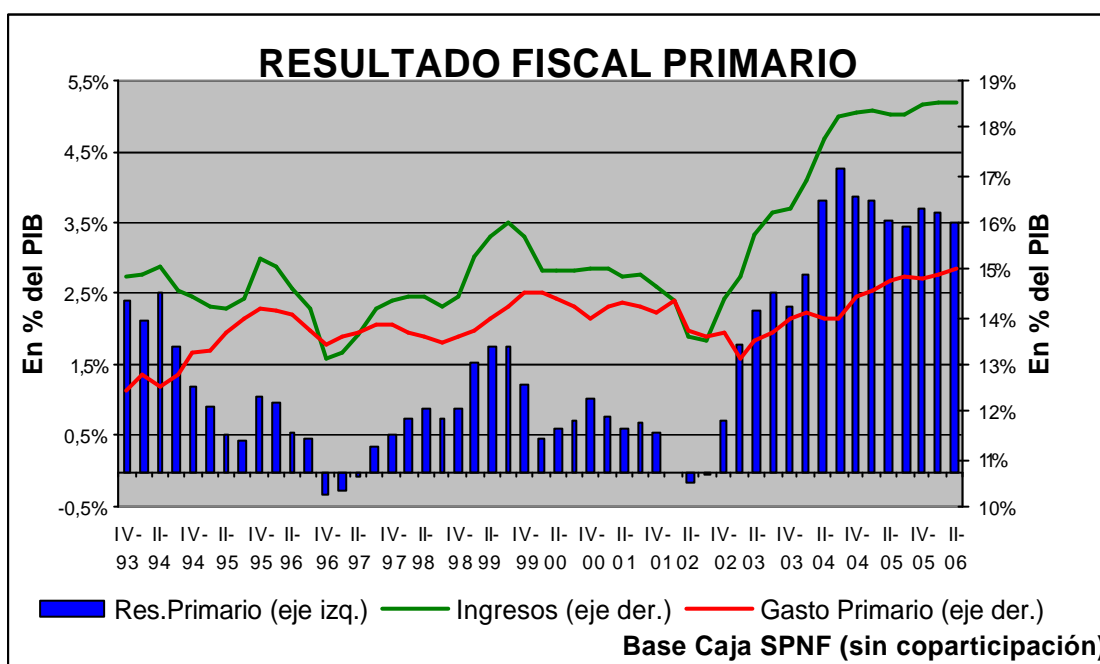
**Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública**

Julio de 2006

Síntesis

Al finalizar el segundo trimestre de 2006, el superávit primario en base caja del Sector Público Nacional de los últimos doce meses se mantiene en el 3,5% del PIB, el mismo nivel alcanzado un año atrás y una décima menos que el registrado el trimestre pasado. Los ingresos continuaron en ascenso, aunque a un ritmo menor al observado en los últimos dos trimestres. En tanto, el ritmo de crecimiento de los gastos primarios sufrió una ligera desaceleración en el segundo trimestre, pero continúa siendo superior a la tasa de crecimiento estimada del PIB nominal.

Gráfico 1



En lo que se refiere a la Administración Nacional, si bien la ejecución de los gastos primarios fue superior durante el segundo trimestre del año con relación a igual período de 2005, registrándose un aumento del 20,4%, el porcentaje de ejecución fue menor, alcanzando en promedio el 46,9% de los créditos vigentes. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto supera dicho promedio (51,7%), seguido por los Ministerios del Interior (48,5%), de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (47,9%), y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (47,7%). En el caso de los ingresos, tuvieron un incremento del 15,6%, debido a la desaceleración del ritmo de crecimiento de la recaudación tributaria, fundamentalmente en ganancias y retenciones. No obstante, el porcentaje de ejecución del 53% indicaría que los ingresos superarán a las cifras presupuestadas antes del cierre del ejercicio.

Se han realizado nuevas estimaciones con relación al cumplimiento de las reglas fiscales vigentes (Ley N° 25.152 de 1999 y Ley N° 25.919 del 2004) que imponen límites al crecimiento del gasto primario, vinculándolo al aumento del PIB. Cabe aclarar que, dado que el Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal 2005 fue aprobado con anterioridad al 1° de enero de 2005, fecha de puesta en vigencia de la Ley N° 25.917, no corresponde la

aplicación a la Nación de la ley en dicho ejercicio. No obstante, se exponen los resultados de las estimaciones, a modo de ejercicio teórico: el comportamiento del gasto primario de la APN en el 2005 supera el límite establecido en la Ley N° 25.152, y en el caso de la segunda Ley permite cuasi cumplirlo sólo si se excluye la compensación a los bancos por la pesificación asimétrica.

En cuanto a las modificaciones presupuestarias instrumentadas durante el primer semestre del año, el presupuesto vigente de la Administración Nacional muestra un incremento de \$1.264 millones en los créditos para gastos, y compensaciones entre partidas de gastos por un total de \$ 1.869 millones. La jurisdicción más beneficiada por las modificaciones fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que recibió \$1.545 millones adicionales a lo largo del semestre, un 14,8% de incremento respecto de su presupuesto inicial.

Es probable que en el segundo semestre el resultado primario sea menor en valores absolutos al obtenido durante la primera mitad del año, debido tanto a factores estacionales como a medidas adoptadas por el gobierno que repercuten tanto en los ingresos como en los gastos. En particular, se espera un mayor devengamiento de los créditos presupuestarios, a lo que se le debe sumar el impacto del 19% de incremento en los salarios del personal de la Administración Nacional, el incremento del 11% en los haberes previsionales, la elevación del haber jubilatorio mínimo a \$470, y la incidencia del régimen de facilidades para el otorgamiento de la jubilación (Ley N° 25.994).

En el informe trimestral anterior se dio inicio a la presentación de artículos dedicados a analizar aspectos relevantes del presupuesto público y de la administración financiera en general. En esta oportunidad, se incluye el trabajo "Calidad del gasto primario, remuneraciones y sistemas de información y gestión de recursos humanos del sector público", elaborado por el Lic. Guillermo Schweinheim. Este artículo analiza una serie de argumentos técnicos y metodológicos para evaluar la calidad del gasto primario, y ofrece algunas recomendaciones en materia de administración y gestión de recursos humanos en el ámbito del sector público.

1. Comportamiento del Sector Público Nacional no Financiero (Base Caja).

- Ingresos.

En el segundo trimestre del año, los recursos del SPNF – sin coparticipación – sumaron \$31.429 millones, un 19,5% más que lo recaudado en igual período de 2005. El desempeño de la recaudación resultó inferior al registrado en el primer trimestre del año¹, y levemente menor al crecimiento del PIB nominal estimado para el período². No obstante esto último, debido a que en los dos trimestres anteriores el crecimiento de la recaudación fue ampliamente superior, en la serie de doce meses móviles el ratio de ingresos públicos nacionales con relación al PIB se ubica en 18,5%, dos décimas por encima del registrado un año atrás, pero una décima menos que el registrado en el trimestre anterior.

Analizando el desempeño de los ingresos de los distintos componentes del SPNF durante el segundo trimestre, se observa que el crecimiento de los ingresos del conglomerado de Fondos Fiduciarios y otros entes fuera del Presupuesto Nacional respecto del mismo período del año anterior fue muy superior (+30,2) a la evolución de la recaudación en la Administración Nacional (+18,6%).

En la Administración Nacional (**Cuadro 1**), durante el segundo trimestre los recursos totales crecieron un 15,6% respecto al mismo período de 2005, mientras que los ingresos tributarios sólo lo hicieron un 10,2%, principalmente como consecuencia del relativamente bajo desempeño del impuesto a las ganancias (+8,5%). Una de las causas de dicho comportamiento fue la excepcionalmente alta recaudación del segundo trimestre de 2005, con motivo del diferimiento de anticipos y retenciones correspondientes a diciembre de 2004. Por otro lado, la recaudación del impuesto en 2006 resultó afectada negativamente por la elevación del mínimo no imponible y de las deducciones generales³, y por la devolución del impuesto retroactiva a enero.

Asimismo, las retenciones a las exportaciones cayeron en el segundo trimestre del año (-1,5%), compensando el desempeño positivo registrado en el primer trimestre (+18,7%). En este caso, la evolución observada en la recaudación está explicada por un cambio en la composición de las exportaciones, donde resultaron perjudicados el petróleo y los cereales, rubros con mayores alícuotas. En los primeros cuatro meses de 2006, las ventas al exterior de petróleo crudo y de cereales cayeron 16% y 32%, respectivamente, en relación al año anterior⁴.

En sentido inverso operaron las contribuciones a la seguridad social, que siguen liderando el ranking de desempeño en la evolución de los recursos

¹ En el primer trimestre del año, los recursos del SPNF crecieron a una tasa del 26,4% en términos interanuales.

² Para el segundo trimestre de año 2006 se ha utilizado una estimación propia del PIB nominal de \$665.249 millones

³ Decreto N°314/06.

⁴ Panorama Comercial Argentino N° 35 - Centro de Economía Internacional (CEI). Junio de 2006

(+39,8%), y explican el 29% del aumento de la recaudación acumulada en el primer semestre. Su evolución está impulsada por el sostenido incremento en los niveles de empleo y de las remuneraciones. El empleo privado formal creció un 8,2% entre mayo de 2005 y mayo de 2006⁵, mientras que el índice de salarios muestra un crecimiento del 17,3% en el mismo período, debido fundamentalmente al desempeño de los salarios del sector privado (las variaciones del índice de salarios son del 8,5% en el sector público y del 21,4% en el sector privado formal)⁶.

También fue importante el crecimiento del IVA (+21,0%) - impulsado por mayores precios y por el crecimiento de la actividad económica, explica un 22% de la mayor recaudación acumulada – y de los derechos de importación (+27,6%).

Finalmente, resultó relativamente alto el porcentaje de ejecución de los ingresos corrientes no tributarios, en donde la recaudación del segundo trimestre del año fue muy superior (+52,7%) a la del 2005. Este comportamiento obedeció a que durante el segundo trimestre de 2006 se devengaron utilidades del Banco Central transferidas al Tesoro por un total de \$600 millones, hecho que no ocurrió en igual período del año pasado. En efecto, si se excluyen las utilidades del BCRA del total de recursos del SPNF, la tasa de incremento de la recaudación se reduce en más de dos puntos, ubicándose en el 17,3%, por lo que la ratio ingresos/PIB mostraría un descenso de una décima.

- Gastos Primarios

Los gastos primarios en base caja del SPNF – sin coparticipación – totalizaron \$23.746 millones en el período abril – junio de 2006, un 25,4% por encima de lo gastado en el mismo período de 2005. Si bien la tasa de crecimiento interanual de los gastos primarios resultó inferior a la registrada en el primer trimestre del año, cuando fue del 29,3%, sigue superando el crecimiento del PIB nominal estimado para el período. Las cifras en base caja correspondientes a cuatro trimestres móviles muestran que la ratio gastos primarios nacionales/PIB se mantiene en el orden del 15,0% del PIB, tres décimas por encima del valor observado el segundo trimestre de 2005.

En cuanto a la composición del gasto, sigue siendo significativo el comportamiento de los gastos de capital durante el segundo trimestre (+60,5%), que impulsados por el fuerte crecimiento de la inversión real directa (+90%), de las transferencias de capital (+35%) y de la inversión financiera (+221%), explican el 53% del incremento interanual de los gastos totales del SPNF – sin coparticipación.

En tanto, la evolución de los gastos primarios corrientes (+20,5%) se explica principalmente por el comportamiento de las prestaciones de la seguridad social (+24,7%) y de las transferencias al sector privado (+25,3%). Por un lado, las prestaciones de la seguridad social continuaron siendo influidas por los

⁵ Encuesta de Indicadores Laborales, MTESS. Febrero de 2006.

⁶ INDEC – INDICE DE SALARIOS Y CVS. Abril de 2006.

aumentos en la jubilación mínima aprobados en julio y septiembre del año pasado y acumularon un alza del 21,5% en el primer semestre de 2006. Por otra parte, las transferencias al sector privado, si bien se desaceleraron en el segundo trimestre, siguieron en ascenso, impulsadas por el comportamiento de las transferencias a empresas del transporte automotor y ferroviario de pasajeros y las destinadas al sistema provisional para el pago de subsidios complementarios a los haberes mínimos⁷.

En el caso de las remuneraciones (+22%), se espera una aceleración a partir del próximo trimestre, debido a las medidas implementadas en mayo pasado, por el cual se aprobó un aumento escalonado de los salarios de la Administración Pública Nacional, con incrementos de 10% en los sueldos a de junio y del 9% en agosto (a pagarse en julio y septiembre, respectivamente)⁸, salvo en las fuerzas armadas en donde los incrementos en donde las actualizaciones se aprobaron para julio y septiembre, en los mismos porcentajes.

- Intereses de la Deuda Pública

Durante el segundo trimestre del año, el pago de intereses ascendió a \$1.875 millones, un 53,6% menos que el mismo período del año anterior. La comparación está fuertemente influida por lo sucedido en mayo de 2005, cuando al perfeccionarse el Canje de la deuda, debieron abonarse en un solo pago los intereses devengados desde la fecha de emisión de todos los bonos nuevos, entregados a quienes aceptaron la oferta argentina.

Analizando las cifras acumuladas en doce meses, la incidencia del pago de intereses registra su primer descenso después del Canje. Medidos en relación al total de ingresos del SPNF, los intereses de la deuda pasan del 8,4% a 6,5% entre marzo y junio de este año. Con relación al PIB, la carga de intereses efectivamente pagados en un año descendió del 1,8% al 1,5% entre el segundo trimestre de 2005 y el correspondiente a 2006.

- Resultados Primario y Financiero

Como consecuencia de la menor incidencia del pago de intereses, durante el segundo trimestre de 2006 el resultado financiero del SPNF registró una mejora del 75,1% en términos interanuales, alcanzando los \$5.807 millones -- una cifra récord en dos años. Analizando la serie de doce meses acumulados, el resultado financiero asciende al 2% del PIB en el segundo trimestre de 2006, dos décimas más que en 2005 y cuatro décimas por encima de la marca del trimestre pasado.

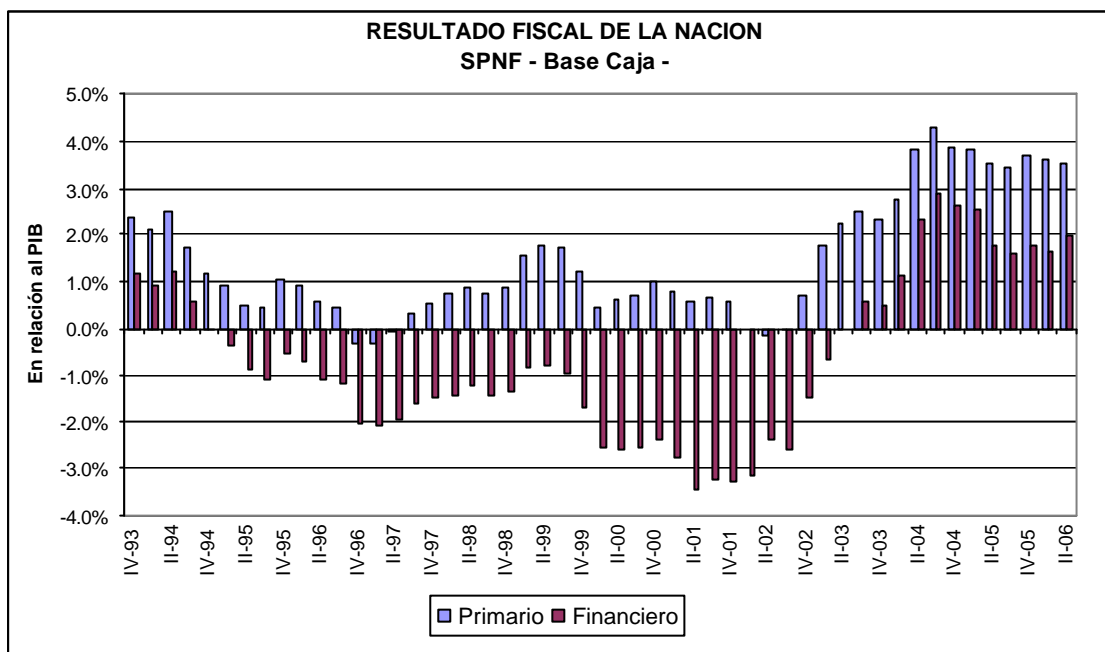
No obstante, la mejora del superávit fiscal primario fue muy inferior (+4,4%), alcanzando los \$7.683 millones en el segundo trimestre. Esto se debe a que la caída interanual en el pago de intereses (-53,6%) -- que explicó una porción

⁷ En el primer semestre del año, estos dos conceptos explican el 41% (\$856 millones) del incremento interanual de las transferencias corrientes al sector privado.

⁸ Decreto 679/2006

significativa de la mejora del resultado financiero -- no afecta al resultado primario, dado que los intereses se excluyen de su cálculo. Asimismo, en las cifras acumuladas correspondientes a doce meses móviles, el resultado primario se mantiene en el 3,5% del PIB, el mismo nivel registrado un año atrás, y una décima menos que el valor registrado el trimestre pasado.

Gráfico 2



2. Comportamiento de la Administración Nacional (Base Devengado).

En la Administración Nacional, la ejecución del presupuesto – en base devengado – alcanzó en los primeros seis meses del año el 46,8% del crédito vigente (**Cuadro 2**), un porcentaje algo bajo para el primer semestre (la ejecución del mismo período de 2005 fue del 49,5%).

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto supera dicho promedio (51,7%), seguido por los Ministerios del Interior (48,5%), de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (47,9%), y el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (47,7%). Este último constituye, además, la jurisdicción que más ha incrementado su gasto en términos interanuales (\$2.461 millones más que en el mismo período de 2005), y su correlato es el significativo aumento de los gastos de capital comentado en el apartado precedente.

Algunas jurisdicciones, sin embargo, registran porcentajes de ejecución muy por debajo del promedio. Tal es el caso de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), que devengó apenas el 29,4% de su presupuesto, y los Ministerios de Economía y Producción (MEP) y de Salud (MS), con el 36,8% y 37,9% de ejecución, respectivamente.

En el caso de la JGM, el comportamiento está principalmente explicado por la baja ejecución (23,7% del crédito vigente) de uno de sus principales programas, "Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno", que con \$158

millones de presupuesto anual, explica el 51% de los créditos de la jurisdicción. En relación al MEP, se destacan los bajos porcentajes de ejecución de los programas 24 – Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (15%), 26 – Administración Financiera (25%), y 36 – Formulación de Políticas del Sector Primario (30%). En tanto, la baja ejecución del Ministerio de Salud es más generalizada en relación a los programas que administra.

Comparando el gasto devengado de la Administración Nacional en el primer semestre (totalizó \$44.438 millones, un 15% más que en 2005) con la versión de Caja, se observa un mayor gasto pagado de 527 millones, reflejando la reducción de la deuda flotante de la Administración Nacional por la cancelación de gastos devengados en el ejercicio anterior y no pagados al cierre del ejercicio, fundamentalmente en los rubros de bienes y servicios, prestaciones a la seguridad social, y en los gastos de capital. Este mayor nivel de pagos con relación a los gastos devengados en la Administración Nacional, durante el período enero – junio 2006, es la principal causa que explica que los resultados financiero y primario calculados en base devengado sean superiores a los determinados en base caja (**Cuadro 3**).

-Los límites al gasto establecidos en las leyes de Responsabilidad Fiscal

En informes anteriores se ha advertido sobre la importante expansión del gasto público primario, reflexionando sobre el posible incumplimiento de las reglas fiscales vigentes en relación al crecimiento del gasto primario, dadas por las Leyes N° 25.152 y N° 25.917 (Ley Federal de Responsabilidad Fiscal).

Cabe recordar que estas leyes definen límites similares, aunque no iguales, al crecimiento del gasto público. En el caso de la Ley N° 25.152, se establece que la tasa real de incremento del gasto público primario - definido como la suma de los gastos corrientes y de capital menos los intereses de la deuda - no podrá superar la tasa real de crecimiento del PIB. Por su parte, la ley 25.917 establece una fórmula más compleja, adoptando como definición para el gasto público primario a “la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos internacionales, y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social, financiados con cualquier uso del crédito”.

De acuerdo a estimaciones preliminares⁹, el comportamiento del gasto primario al finalizar el ejercicio 2005 superaba el límite establecido en la Ley N° 25.152 y, en el caso de la Ley 25.919, sólo se cumplía si se excluía la compensación a los bancos por la pesificación asimétrica.

Estimaciones recientes realizadas sobre la base de información oficial arrojan resultados similares (**Cuadro 4**). Si se excluyen los gastos derivados de la compensación a los bancos, las tasas de crecimiento del gasto primario son del 22% (gastos menos intereses) y del 19% (gasto primario “ajustado”), verificándose en este último caso, el cuasi cumplimiento de una de las reglas macrofiscales vigentes, dado que la tasa de crecimiento nominal del PIB que

⁹ ASAP. Informe de Ejecución Presupuestaria - IV Trimestre de 2005

corresponde considerar, según el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal es del 18,9%.

Al respecto, desde el punto de vista formal cabe aclarar que, en su Resumen Ejecutivo de Evaluación del cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de Junio 2006¹⁰, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal ha informado que, con relación al ejercicio 2005, corresponde evaluar solamente la evolución del gasto de las jurisdicciones cuyos presupuestos fueron sancionados con posterioridad a la vigencia del régimen de responsabilidad fiscal (1° de enero de 2005) quedando comprendidas las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, Mendoza y Tucumán, las que cumplieron con la regla del gasto. De acuerdo con esta disposición, la Administración Nacional quedó excluida de la aplicación del régimen en lo que se refiere al ejercicio 2005, por haber aprobado su Presupuesto con anterioridad a dicha fecha.

- Indicadores de ingresos y gastos

Los Derechos de Exportación y el Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias continúan teniendo un peso importante en la recaudación. No obstante ello, la participación de lo producido por estos dos tributos en el total de ingresos tributarios muestra una ligera y sostenida disminución entre el anualizado al mes de agosto de 2005 (21,5%) y el de junio de 2006 (20,6%). **(Cuadro 5)**. Tomando la estructura del mes de junio 2006 exclusivamente, este porcentaje es del 17,5%

Para tener una visión aproximada del comportamiento futuro de los resultados primario y financiero de la Administración Nacional, se han construido los Gráficos 3 y 4 **(Anexo B)**, que muestran las tasas de variación mensual de los ingresos tributarios percibidos (incluyendo los Aportes y Contribuciones de la Seguridad Social) y los gastos devengados, expuestos como el acumulado de 12 meses móviles **(Gráfico 3)** y 3 meses móviles **(Gráfico 4)**.

En el Gráfico 3 puede apreciarse que, al incluir el mes de junio, la tasa de variación de los recursos se mantiene en el mismo valor que marzo (21,7%), y continúa posicionada por debajo de la de los gastos primarios, que, sin embargo, baja dos puntos porcentuales (26,1%).

El Gráfico 4, al contemplar sólo a los últimos tres meses, permite tener una apreciación más precisa del comportamiento marginal de los gastos e ingresos. En el caso de los gastos primarios, se han construido dos curvas, una que tiene incorporado en diciembre 2005 el gasto correspondiente a la compensación a los bancos por la pesificación asimétrica, y otra que despeja esta cancelación. Bajo esta última perspectiva, se puede apreciar que hasta el mes de noviembre la tasa del gasto primario ajustado (26,5%) está por encima de la de los ingresos (26,3%), cambiando claramente la tendencia a partir de ese momento. A partir de marzo, cambia nuevamente, y la curva de gasto primario – con y sin ajustes – se ubica por encima de la curva de ingresos.

¹⁰ http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/resumenes_ejecutivos/resumenes_ejecutivos_2005.pdf

3. Análisis de la Deuda Pública

La demora en la difusión de las estadísticas de deuda pública – están disponibles los datos al 31 de diciembre de 2005, que ya fueron comentados en el informe anterior – impiden analizar la evolución de los pasivos públicos durante el primer semestre. Una vez que estén disponibles serán analizadas y presentadas oportunamente en un informe de ejecución.

- La deuda en el segundo trimestre del 2006

Como fue mencionado, durante el segundo trimestre del año el SPNF obtuvo un superávit financiero de caja de \$5.807 millones (**Cuadro 6**). El 68% de este resultado se localizó en el Tesoro, correspondiendo el resto a otros segmentos del Sector Público, principalmente a la ANSES.

En el segundo trimestre, el Tesoro continuó amortizando deuda en moneda local por \$4.794 millones en términos netos. Para hacer frente a estos pagos, utilizó endeudamiento en moneda extranjera por un total de \$2.148 millones, también en términos netos, financiando los \$2.646 millones restantes con el resultado obtenido en el trimestre.

4. Modificaciones al presupuesto vigente.

Al finalizar el primer semestre del año, el presupuesto vigente de la Administración Nacional muestra un incremento de \$1.264 millones en los créditos para gastos. Las ampliaciones responden principalmente a dos Decretos de Necesidad y Urgencia, dictados durante el segundo trimestre de 2006: el DNU N° 678 del 30/05/06 y el DNU N° 811 del 27/06/06 (**Cuadro 7**).

Mediante el DNU N° 678/06, se asignaron \$396 millones al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte, financiando el incremento mediante la reducción compensatoria de las aplicaciones financieras del Tesoro. Y por medio del DNU N° 811/06, se incrementaron en \$800 millones las partidas destinadas a la capitalización del Banco Nación, financiando la medida mediante el aumento del endeudamiento (fuentes financieras).

Asimismo, mediante el DNU N° 352 del 30/03/06 fueron reasignados \$1.085 millones contemplados originalmente para el pago de intereses al Fondo Monetario Internacional, y que no serán utilizados debido a la cancelación anticipada de la deuda total con el organismo concretada en enero de este año. Los fondos fueron utilizados para reforzar las partidas presupuestarias de los programas federales de vivienda (\$830 millones), como así también las asignadas a la Dirección Nacional de Vialidad (\$255 millones).

Tabla 1

Efecto de la medida	Norma requerida
Ampliaciones presupuestarias	
- Financiada mediante la reducción de aplicaciones financieras	<u>DNU</u> (Por excepción a lo establecido en el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera)
- Financiada con aumento del endeudamiento (fuentes financieras)	
- Financiada con aumento de la recaudación tributaria	
- Financiada con aumento de los recursos propios, recursos afectados, transferencias de otros entes del Sector Público Nacional, donaciones y remanentes de ejercicios anteriores.	<u>D.A.</u> (En virtud de las facultades previstas en el Art. 9 de la Ley de Presupuesto 2006)
Compensaciones presupuestarias	
- Cambia la finalidad del gasto	<u>DNU</u> (Por excepción a lo establecido en el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera y al Art. 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal)
- No cambia la finalidad del gasto	<u>D.A.</u> (En virtud de las facultades otorgadas por el Art. 9 de la Ley de Presupuesto 2006)

Cabe destacar que el dictado de decretos de necesidad y urgencia se realiza para levantar las restricciones impuestas por el art. 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que establece que quedan reservadas al Congreso las modificaciones al presupuesto que implican incrementos en el total de gastos y en el endeudamiento previstos, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

Por otro lado, hubo modificaciones presupuestarias por compensaciones entre partidas de gastos, en virtud de las facultades otorgadas al Jefe de Gabinete para realizar reestructuraciones al Presupuesto con sujeción a lo establecido en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera. Al finalizar el segundo trimestre del año se dictaron un total de diez medidas, ascendiendo a \$764 millones la suma de fondos reasignados (**Cuadro 8**).

La jurisdicción más beneficiada por las modificaciones fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que recibió \$1.545 millones adicionales a lo largo del semestre, un 14,8% de incremento respecto de su presupuesto inicial (**Cuadro 9**).

Cuadro 1

**ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL**

Ejecución presupuestaria. II trimestre 2006. Base devengado.

(en millones de \$ corrientes)

	Ejec II Trim 2006		Ejec II Trim 2005		Variación interanual	
	% Ejecución al 30/06/06		% Ejecución al 30/06/05		En \$	%
TRIBUTARIOS	22,279.9	52%	20,211.2	55%	2,069	10.2%
Ganancias	6,760.4	56%	6,229.3	65%	531	8.5%
Valor Agregado	5,546.6	54%	4,583.3	51%	963	21.0%
Internos	514.7	53%	463.3	52%	51	11.1%
Derechos de Importación	1,140.7	53%	894.2	49%	247	27.6%
Derechos de Exportación	3,343.6	42%	3,395.9	51%	-52	-1.5%
Combustibles	987.8	50%	863.5	49%	124	14.4%
Bienes Personales	533.7	73%	461.7	63%	72	15.6%
Monotributo Impositivo	145.4	49%	131.3	52%	14	10.7%
Ganancia Mínima Presunta	132.3	50%	135.9	60%	-4	-2.6%
Adicional Cigarrillos	95.1	48%	103.0	49%	-8	-7.7%
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias	2,255.7	50%	2,033.1	51%	223	10.9%
Otros	825.9	58%	916.6	63%	-91	-9.9%
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	4,761.5	58%	3,406.8	54%	1,355	39.8%
OTROS RECURSOS CORRIENTES	1,363.3	52%	892.7	38%	471	52.7%
TOTAL RECURSOS CORRIENTES	28,403.7	53%	24,510.7	54%	3,893	15.9%
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	278.4	50%	300.2	52%	-22	-7.3%
TOTAL DE RECURSOS	28,682	53%	24,811	54%	3,871	15.6%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF (incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto y fondos afectados a provincias, registrados con posterioridad en el SIDIF).

Fecha de corte de la información: 11/07/2006

Cuadro 2

**ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL**

Ejecución presupuestaria. II trimestre 2006. Base devengado.
(en millones de \$ corrientes)

Jurisdicción	Ejec II Trim 2006	% Ejecución al 30/06/06	Ejec II Trim 2005	% Ejecución al 30/06/05	Variación interanual	
					En \$	%
1 Poder Legislativo Nacional	159.5	47.5%	130.5	49.0%	29	22%
5 Poder Judicial de la Nacion	313.3	46.9%	277.5	46.7%	36	13%
10 Ministerio Publico	77.1	46.8%	64.6	46.6%	12	19%
20 Presidencia de la Nacion	199.7	42.7%	184.6	44.3%	15	8%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	56.3	29.4%	47.0	30.3%	9	20%
30 Ministerio del Interior	1,209.8	48.5%	961.4	45.3%	248	26%
35 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	219.3	51.7%	176.6	44.7%	43	24%
40 Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	149.1	42.5%	124.9	42.4%	24	19%
45 Ministerio de Defensa	1,456.2	47.1%	1,297.4	47.5%	159	12%
50 Ministerio de Economía y Producción	334.5	36.8%	284.8	36.2%	50	17%
54 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	3,014.3	47.7%	2,011.1	47.0%	1,003	50%
70 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	1,716.3	47.3%	1,345.4	47.9%	371	28%
75 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	9,146.4	47.9%	7,802.1	49.6%	1,344	17%
80 Ministerio de Salud y Ambiente	447.1	37.9%	389.9	38.8%	57	15%
85 Ministerio de Desarrollo Social	965.7	47.6%	766.8	46.3%	199	26%
90 Servicio de la deuda pública	19.8	11.0%	352.6	87.9%	-333	-94%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	2,535.9	46.1%	2,066.5	47.5%	469	23%
GASTO PRIMARIO	22,020.5	46.9%	18,283.5	47.9%	3,737	20%
Intereses	1,568.6	46.1%	4,808.7	60.9%	-3,240	-67%
GASTOS TOTALES	23,589.0	46.8%	23,092.2	49.5%	497	2%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF (incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto y fondos afectados a provincias, registrados con posterioridad en el SIDIF).

Fecha de corte de la información: 18/07/2006.

Cuadro 3

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
CUENTA AHORRO INVERSION

Ejecución presupuestaria al 30/06/2006. Comparativa Caja - Devengado

(en millones de \$ corrientes)

CONCEPTO	DEVENGADO	CAJA	DIFERENCIAS	
			EN \$	EN %
I INGRESOS CORRIENTES	52,928	53,003	75	0.1%
II GASTOS CORRIENTES	38,024	38,246	222	0.6%
III RESULTADO ECON. (Ahorro/Desahorro = I - II)	14,904	14,758	-146	-1.0%
IV INGRESOS DE CAPITAL	550	576	25	4.6%
V GASTOS DE CAPITAL	6,414	6,720	305	4.8%
VI INGRESOS TOTALES (I + IV)	53,478	53,579	101	0.2%
VII GASTOS TOTALES (II + V)	44,438	44,965	527	1.2%
VIII RESULTADO FINANCIERO	9,040	8,613	-427	-4.7%
IX RESULTADO PRIMARIO	13,327	13,121	-206	-1.5%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF (incluyendo Fondo Compensador de Asignaciones Familiares por su valor bruto y fondos afectados a provincias, registrados con posterioridad en el SIDIF).

Fecha de corte de la información: 11/07/2006 (recursos) y 18/07/2006 (gastos).

Cuadro 4

**CUMPLIMIENTO DE LOS LIMITES AL GASTO PUBLICO
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
EJECUCION EJERCICIO 2005 VS 2004**

	millones de \$		variación interanual
	2005	2004	
GASTOS CORRIENTES (a)	74,202	59,024	25.7%
GASTOS DE CAPITAL	10,796	6,604	63.5%
GASTOS TOTALES	84,998	65,628	29.5%
INTERESES (b)	11,591	5,702	103.3%
GASTO PRIMARIO (Ley 25.152. Art. 2º, inc."c")	73,407	59,926	22.5%
GASTOS EN ISB	1,992	1,171	70.1%
GASTOS FINANCIADOS CON CREDITO EXTERNO	4,161	2,446	70.1%
GASTO PRIMARIO AJUSTADO (c) (Ley 25.917. Art. 10º)	67,255	56,309	19.4%
PBI (d)	531,939	447,643	18.8%

Fuente: ASAP, en base a información publicada por el MEyP.

(a) No incluye compensación a los bancos por pesificación asimétrica.

(b) En 2005, incluye efecto por colocación de bonos bajo la par.

(c) Ajustado según Ley 25.917 Art. 10

(d) INDEC.

Cuadro 5

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Participación de los gravámenes no tradicionales en los ingresos tributarios

Periodo	(en millones de \$ corrientes)				(5) = (4) / (1)
	Ingresos tributarios (1)	Derechos de exportación (2)	Débitos y créditos en cuentas bancarias (3)	(4) = (2) + (3)	
Ago 04 - Jul 05	93,923	11,602	8,576	20,179	21.5%
Sep 04 - Ago 05	95,361	11,965	8,733	20,698	21.7%
Oct 04 - Sep 05	97,121	12,050	8,883	20,932	21.6%
Nov 04 - Oct 05	98,597	12,167	9,033	21,200	21.5%
Dic 04 - Nov 05	100,090	12,196	9,201	21,396	21.4%
Ene 05 - Dic 05	102,925	12,323	9,434	21,757	21.1%
Feb 05 - Ene 06	104,685	12,460	9,638	22,098	21.1%
Mar 05 - Feb 06	106,450	12,571	9,783	22,354	21.0%
Abr 05 - Mar 06	107,959	12,623	9,969	22,592	20.9%
May 05 - Abr 06	108,153	12,495	10,059	22,554	20.9%
Jun 05 - May 06	109,905	12,535	10,301	22,836	20.8%
Jul 05 - Jun 06	112,056	12,512	10,515	23,028	20.6%

Fuente: ASAP, en base a la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Nota: Los ingresos tributarios corresponden a lo recaudado por la AFIP, e incluyen la Coparticipación Federal de Impuestos.

Cuadro 6

RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO
FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS

Acumulado - Segundo Trimestre de 2006. Base caja.
(en millones de \$ corrientes)

	Tesoro	Otros Adm. Nac.	PAMI, Fdos. Fid. y otros entes	TOTAL SPNF
RESULTADO PRIMARIO	5.745	1.300	638	7.683
RESULTADO FINANCIERO	3.932	1.279	597	5.807
FUENTES FINANCIERAS	12.289	3.395	3.817	19.501
- DISMINUC. INVERSION FINANCIERA	4.085	2.447	2.922	9.453
- ENDEUDAM. PUB. E INCREM. OTROS PASIVOS	8.124	894	896	9.914
. Endeudamiento en Moneda Local	3.600	0	768	4.368
. Endeudamiento en Moneda Extranjera	3.985	804	59	4.848
. Incremento Otros Pasivos	539	90	69	698
- CONTRIBUC. FIG. PARA APLIC. FINANCIERAS	80	54	0	134
APLICACIONES FINANCIERAS	16.221	4.674	4.414	25.309
- INVERSION FINANCIERA	5.239	4.535	3.952	13.726
- AMORTIZAC. DEUDAS Y DISMINUC. OTROS PASIVOS	10.928	59	462	11.448
. Amortización en Moneda Local	8.394	0	371	8.764
. Amortización en Moneda Extranjera	1.837	59	19	1.914
. Disminución Otros Pasivos	698	0	73	770
- GASTOS FIG. PARA APL. FINANCIERAS	54	80	0	134

Fuente: ASAP, en base a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Cuadro 7

AMPLIACIONES PRESUPUESTARIAS

Detalle de la utilización de las facultades delegadas y D.N.U.

Acumulado II Trimestre 2006 (en millones de \$)

Decisiones Administrativas

Ampliaciones en los créditos financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de otros entes del Sector Público Nacional, donaciones y remanentes de ejercicios anteriores. (Art. 9 Ley de Presupuesto 2006)

Nº de Norma y Fecha	Gastos	Recursos
D.A. Nº 281 del 06/06/06	50	50
D.A. Nº 282 del 09/06/06	1	1
D.A. Nº 311 del 13/06/06	1.0	1.0
D.A. Nº 314 del 13/06/06	0.5	0.5
D.A. Nº 321 del 13/06/06	1.0	1.0
D.A. Nº 335 del 14/06/06	7.7	7.7
TOTAL - Decisiones Administrativas	61	61

Decretos de Necesidad y Urgencia

(por excepción al art. 37 de la Ley de Administración Financiera)

Forma de financiamiento - Nº de Norma y Fecha	Gastos	Recursos
Reducción del ahorro (aplicaciones financieras)	396	0
- D.N.U. Nº 678 del 30/05/06	396	0
Aumento del endeudamiento (fuentes financieras)	800	0
- D.N.U. Nº 811 del 27/06/06	800	0
TOTAL - Decretos de Necesidad y Urgencia	1,196	0

Fuente: ASAP, en base al Boletín Oficial.

Cuadro 8

COMPENSACIONES PRESUPUESTARIAS

Detalle de la utilización de las facultades delegadas y D.N.U.

Acumulado II Trimestre 2006 (en millones de \$)

Decisiones Administrativas

(art. 10 Ley de Presupuesto 2006)

Nº de Norma y Fecha	Importe
D.A. Nº 107 del 05/04/06	150.0
D.A. Nº 119 del 11/04/06	1.0
D.A. Nº 121 del 11/04/06	310.2
D.A. Nº 149 del 18/04/06	221.0
D.A. Nº 152 del 18/04/06	13.6
D.A. Nº 183 del 03/05/06	5.6
D.A. Nº 190 del 03/05/06	5.8
D.A. Nº 230 del 19/05/06	10.0
D.A. Nº 309 del 13/06/06	40.0
D.A. Nº 355 del 28/06/06	6.6
TOTAL	763.7

Decretos de Necesidad y Urgencia

(por excepción al art. 37 de la Ley de Administración Financiera)

Nº de Norma y Fecha	Importe
D.N.U. Nº 352 del 30/03/06	1,085
D.N.U. Nº 363 del 31/03/06	20
TOTAL	1,105.0

Fuente: ASAP, en base al Boletín Oficial.

Cuadro 9

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Modificaciones al crédito vigente.
(en millones de \$ corrientes)

Jurisdicción	Crédito Inicial	Vigente al 30/06/06	Modif. presup.	%
1 Poder Legislativo Nacional	598.0	598.0	0.1	0.0%
5 Poder Judicial de la Nacion	1,216.7	1,216.7	0.0	0.0%
10 Ministerio Publico	291.0	291.0	0.0	0.0%
20 Presidencia de la Nacion	845.6	859.0	13.4	1.6%
25 Jefatura de Gabinete de Ministros	311.8	306.3	-5.6	-1.8%
30 Ministerio del Interior	4,433.3	4,454.3	21.0	0.5%
35 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	842.9	842.9	0.0	0.0%
40 Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	640.1	640.1	0.0	0.0%
45 Ministerio de Defensa	5,707.9	5,707.9	0.0	0.0%
50 Ministerio de Economía y Producción	1,741.8	1,791.8	50.0	2.9%
54 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	10,459.0	12,004.2	1,545.1	14.8%
70 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	6,299.5	6,616.9	317.4	5.0%
75 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	35,058.5	35,079.1	20.6	0.1%
80 Ministerio de Salud y Ambiente	2,110.5	2,111.6	1.0	0.0%
85 Ministerio de Desarrollo Social	3,559.3	3,545.7	-13.6	-0.4%
90 Servicio de la deuda pública	252.4	252.4	0.0	0.0%
91 Obligaciones a cargo del Tesoro	8,956.3	9,355.7	399.4	4.5%
GASTO PRIMARIO	83,324.6	85,673.6	2,348.9	2.8%
Intereses	10,385.2	9,300.2	-1,085.0	-10.4%
GASTOS TOTALES	93,709.8	94,973.7	1,263.9	1.3%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF.

Fecha de corte de la información: 18/07/2006.

Gráfico 3
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
Tasas de variación interanual - 12 meses móviles

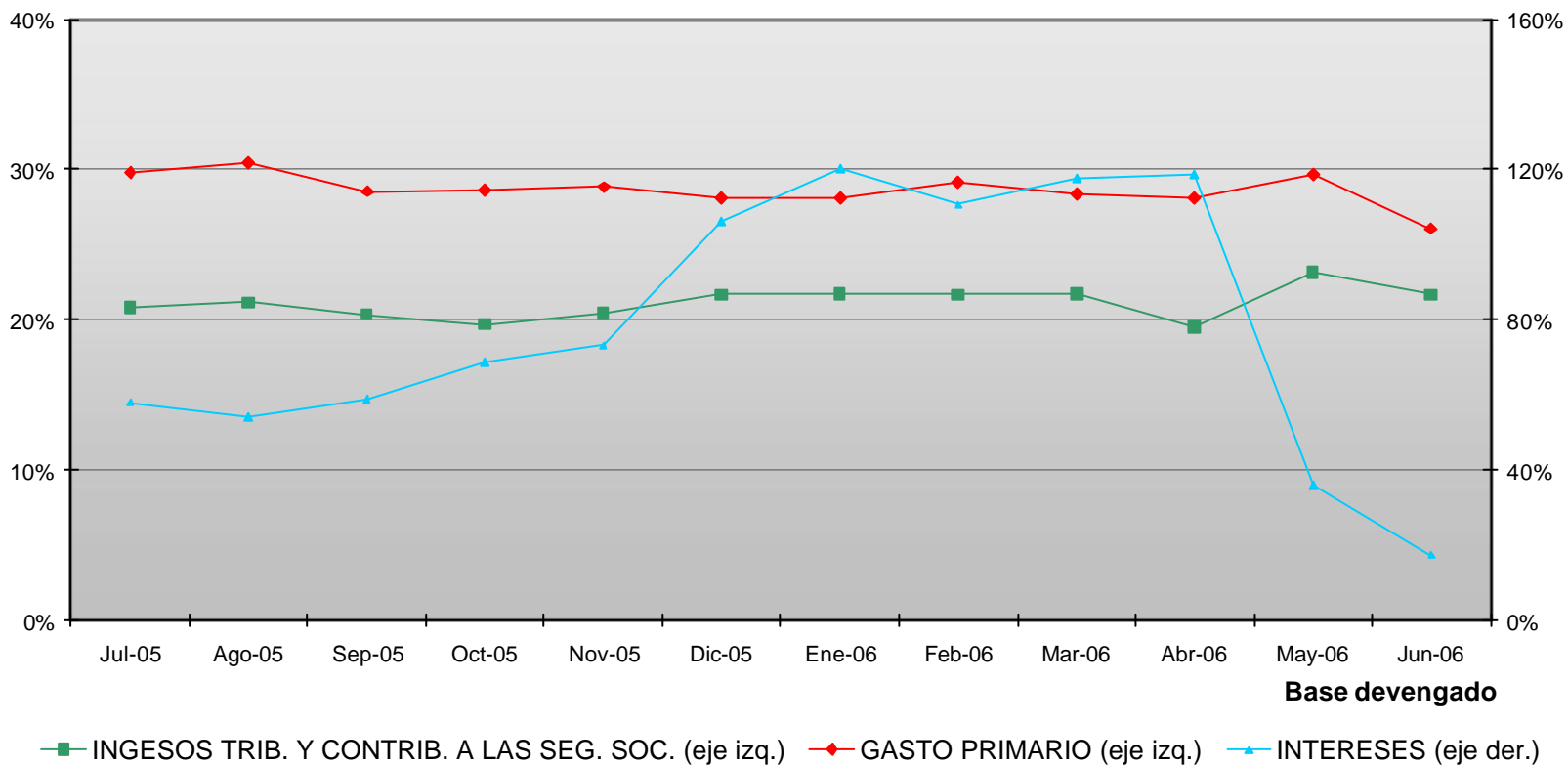
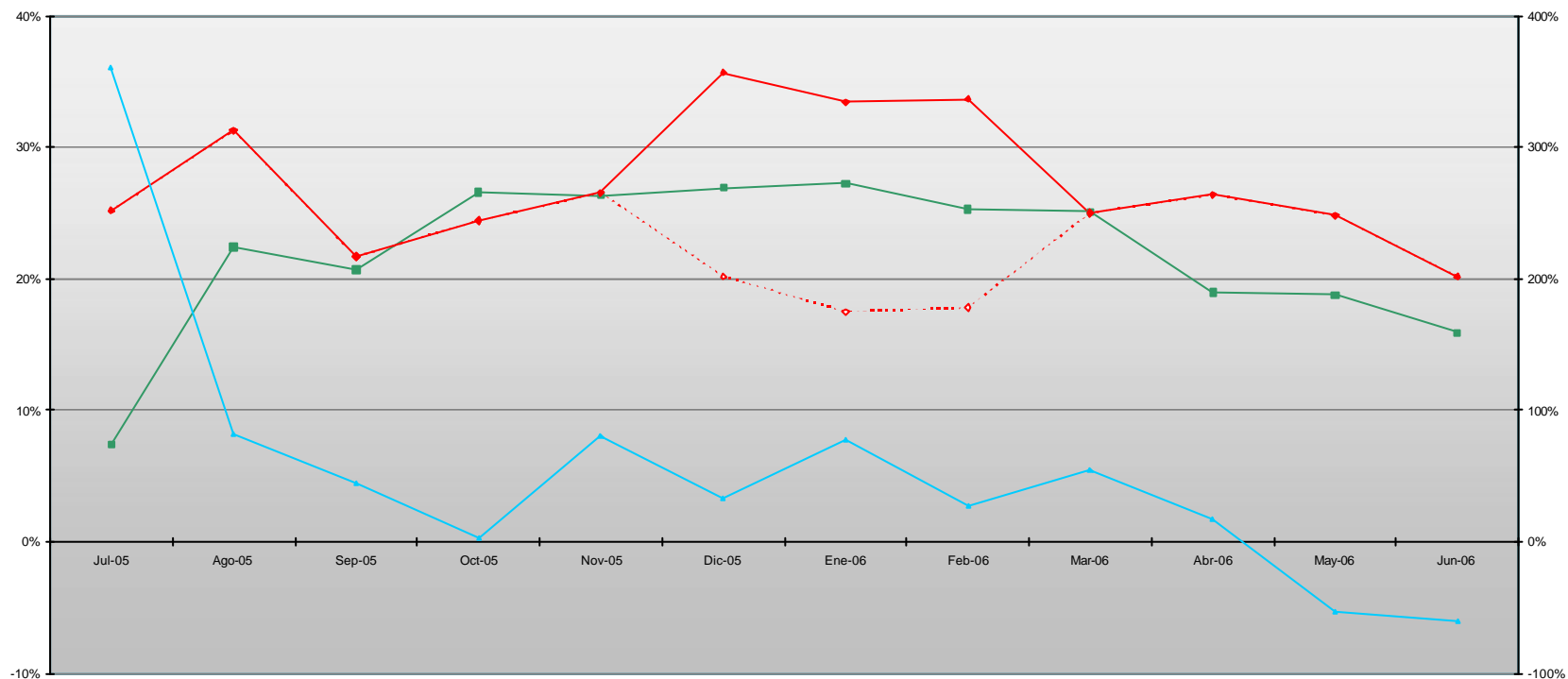


Gráfico 4
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
Tasas de variación interanual - 3 meses móviles



■ INGRESOS TRIB. Y CONTRIB. A LA SEG. SOC. (eje izq.)
 ◆ GASTO PRIM. AJUSTADO (eje izq.)
● GASTO PRIM. (eje izq.)
 ▲ INTERESES (eje der.)

Base devengado

Consideraciones metodológicas

-El alcance jurisdiccional

El Sector Público Nacional No Financiero (SPNF), definición más amplia de las finanzas públicas nacionales utilizada para la presentación de las cuentas fiscales en el acuerdo FMI incluye a:

- a) **Administración Nacional.** Compuesta a su vez por el Tesoro Nacional, los Recursos Afectados (con destino específico), los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. Es el universo del sector público comprendido en el Presupuesto Nacional.
- b) **Empresas Públicas y otros Entes.** Incluye a las empresas públicas, los Fondos Fiduciarios y otros entes semipúblicos (la AFIP, el PAMI, el INCAA) con niveles elevados de autarquía, con presupuestos independientes, y no sujetos a los controles en la ejecución que ejerce la Secretaría de Hacienda.

El SPNF no incluye a los bancos y otras entidades financieras del Estado Nacional.

El SPNF no incluye a las provincias, aunque en la presentación de las cuentas en base caja metodología FMI, se incluyen los fondos de la coparticipación federal de impuestos pertenecientes a las provincias, tanto en los ingresos como en los gastos.

-La caja y el devengado

Existen diferencias en la presentación de la ejecución presupuestaria en base devengado y en base caja. En tanto los ingresos son imputados en todos los casos por lo efectivamente percibido, y los gastos de intereses por los pagos efectivamente realizados, las diferencias entre una y otra forma de presentación se concentran en el gasto primario.

En el caso de la ejecución del devengado, se considera al gasto en el momento en el que la transacción produce una obligación de pago, hay un registro y un cambio patrimonial, y el crédito presupuestario es afectado en forma definitiva.

La ejecución de caja se remite al momento en el que los gastos son efectivamente pagados por la Tesorería, con independencia de cuando fueron devengados. En general, la diferencia entre una y otra medición impacta sobre la deuda exigible, es decir, sobre las obligaciones de pago que aun no han sido canceladas por la Tesorería.

-Las cuentas con el FMI

Las cuentas con el FMI se realizan sobre base caja y, como fue mencionado, incluyen a los fondos de la coparticipación federal de impuestos

correspondientes a las provincias. En muchos casos, existen otras diferencias de criterio entre la forma en que se imputan los gastos y los recursos en el programa con el Fondo, y la metodología de registro del sistema de administración financiera de la Argentina. Un caso habitual de discrepancias suele ser las relaciones entre el BCRA y el Tesoro, pagos extrapresupuestarios que el FMI exige incluir en el programa, y otras cuestiones puntuales. De allí que sea necesario “ajustar” las cifras de la presentación base caja para realizar comparaciones válidas entre una y otra forma de presentar las cifras.

-Fuentes de información

Todos los cuadros incluidos en este informe han sido elaborados con información de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería General de la Nación, la Oficina Nacional de Crédito Público, y del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Se han utilizado también los informes sobre la recaudación elaborados por la AFIP y por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Calidad del Gasto Primario, Remuneraciones y Sistemas de Información y Gestión de Recursos Humanos del Sector Público

Guillermo Shweinheim

La aceleración de la tasa de incremento del gasto primario por encima de la tasa de incremento de los ingresos tanto nacionales como provinciales ha generado desde consideraciones metodológicas sobre los criterios para medir el desempeño fiscal, hasta análisis sobre los efectos macro fiscales y económicos de la disminución relativa del superávit primario y financiero en el mediano plazo y sobre las tendencias del gasto que puedan explicar esta disminución¹¹. En este último aspecto, el incremento de los gastos en personal público ha sido un ítem ineludible.

Aún cuando los gastos en remuneraciones sólo llegan a constituir el 17.8% del sector público nacional no financiero en el primer trimestre de 2006, el incremento del 27.8% del gasto en personal con respecto al primer trimestre de 2005, han generado diversas alertas sobre la calidad del gasto.

De idéntico modo, algunas estimaciones calculan en un 34,8% el aumento de los gastos en personal de las jurisdicciones provinciales, entre ambos períodos y de un 78% entre el primer trimestre de 2004 y el primer trimestre de 2006¹². Dado que los gastos en personal constituyen casi el 60% del gasto primario corriente provincial, se concluye que se está asistiendo a una tendencia para 2006 que concluirá en ahorro fiscal nulo al mismo tiempo que al “deterioro de la calidad del gasto”¹³.

Asimismo, existe similar preocupación en el ambiente universitario. El incremento de de las transferencias a las Universidades Nacionales entre el primer trimestre de 2005 y de 2006, ha sido del 43,6%. Dado que el gasto en remuneraciones de las Universidades nacionales se estima en no menos del 90%¹⁴, existe la presunción que la variación interanual señalada que cumple con las metas establecidas en el artículo 4º de la ley 26075 de financiamiento educativo, se explica en gran medida por el aumento del gasto en remuneraciones del personal universitario docente y no docente, dejando escaso margen para los otros rubros del gasto necesarios para el aumento de la calidad de la educación universitaria.

Sin embargo, por importantes que puedan llegar a ser estas alertas tempranas, pareciera necesario un tipo de análisis más complejo en términos de gastos en personal. Y esto es así, toda vez, que en paralelo a la conciencia sobre la importancia que para el buen gobierno tiene el cumplimiento de metas macrofiscales, existe un creciente consenso sobre la incidencia que tiene una

¹¹ Ver ASAP, Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional, Primer Trimestre 2006.

¹² Ver Economía y Regiones, Boletín Regional N° 87, 21/06/2006.

¹³ Ver Clarín 20/06/2006, *Provincias en apuros: crece la cuenta salarial y cae el superávit*, <http://www.clarin.com/diario/2006/06/20/elpais/p-00501.htm>

¹⁴ Ver, Sistema de Información Universitario, Ejecución de las Transferencias a las Universidades Nacionales al 31/03/2006, http://www.me.gov.ar/spu/Informacion_Presupuestaria/informacion_presupuestaria.html

gestión estratégica de los recursos humanos del Estado como factor determinante en la implementación de los servicios públicos. Y, además, no son pocas las investigaciones empíricas que demuestran las correlaciones positivas entre la naturaleza del empleo público con la gobernanza, la vigencia del estado de derecho, el desarrollo socioeconómico y la transparencia. Y, ciertamente, el contexto de gestión en épocas de déficit financiero y primario que transcurrieron durante los años 80 y 90 hasta llegar a la crisis del 2001, no sólo no fue favorable a llevar a cabo de modo consistente y duradero una moderna gestión de los recursos humanos estatales, sino que en muchas ocasiones, medidas de ajuste fiscal del gasto primario y en particular en materia de gastos en personal terminaron por generar un gran desorden en términos de regímenes de empleo, *by pass* apresurado de ortodoxias fiscales en materia de contención del gasto de la planta de personal permanente.

Hacia una definición de la calidad del gasto en personal

Si bien el crecimiento o decrecimiento de ciertos rubros del gasto corriente pueden ser una primera aproximación en la evaluación de la ejecución presupuestaria, no pueden constituir por sí mismos una buena aproximación al análisis de la calidad del gasto. De hecho, este enfoque puede estar sometido, como de hecho lo está, a importantes sesgos doctrinarios (lo cual es normal en toda democracia) pero de escaso criterio fundado en resultados (lo cual debería ser normal en todo sistema de gobierno democrático desarrollado). Así que mientras que para algunos un aumento del gasto en remuneraciones, prestaciones a la seguridad social o transferencias al sector privado pueden ser un indicador en la mejora de la calidad, para otros pueden no serlo. Y, en este sentido, no debiera confundirse la calidad con la sustentabilidad en el tiempo, sin perjuicio de la estratégica importancia de este último punto.

Por ejemplo, concluir que la calidad del gasto primario se deteriora por un aumento del gasto en personal en las jurisdicciones provinciales tiene elementos cuestionables. Fundamentalmente, porque: (a) el grueso de los servicios educativos, de salud y de seguridad son de jurisdicción provincial, (b) porque estos servicios son capital humano intensivos, (c) porque el promedio de las remuneraciones de los mismos ya se encontraban sensiblemente retrasados hacia la crisis del 2001, (d) porque la recuperación salarial, posterior a la crisis, fue mucho más lenta en el sector público que en el sector privado, (e) porque la demanda de dichos servicios por parte de la sociedad tiende a aumentar con la crisis y (f) porque existen diagnósticos compartidos en todos los sectores políticos y sociales acerca de la necesidad de la expansión de la cobertura y de la mejora de la calidad.

Por su puesto, que la calidad del gasto en personal podría estar deteriorándose. Pero, no por el simple hecho de la aceleración de la tasa de incremento del rubro remuneraciones o por un incremento en su participación porcentual en el gasto primario total. Necesitamos, en consecuencia, un enfoque más adecuado, que nos permita una evaluación más ajustada.

En verdad, la calidad de un cierto rubro del gasto primario responde a una relación entre la cantidad de servicio prestada por el sector público, ponderada por su calidad, y su relación con la cantidad de recursos disponibles para ser

utilizados en los procesos implicados en la producción del servicio, ponderada por la calidad de los recursos y su costo promedio.

Propongo evaluar la calidad del gasto primario a partir de la siguiente ecuación:

Calidad del Gasto Primario (QG) = Cantidad de Servicios (S) x Calidad de Servicios (QS) / (Cantidad de Recursos Disponibles¹⁵ (DR) / Calidad de los Recursos (QR) x Costo Unitario (CU)

Simplemente:

$$QG = S \times QS / (DR/R) \times CU$$

La calidad del gasto aumenta con la cantidad de servicio producida por el sector público, la calidad del servicio y la calidad de los recursos utilizados y disminuye con el aumento de la cantidad de recursos disponibles y del costo unitario.

Más aún, en una lógica de gestión por resultados, se podría postular que:

1. Sólo puede considerarse que existe un aumento en la calidad de los recursos (QR) en un tiempo 0 si se verifica la calidad del servicio (QS) en un tiempo 1.
2. Sólo puede considerarse que existe un aumento en QS en un tiempo 1 si se verifica un aumento en los resultados R en un tiempo 2 para idénticas cantidad de servicio.

De tal modo que todo aumento en la calidad del gasto debe ser igual a mayores resultados obtenidos por la necesaria cantidad y calidad de servicios, utilizando los recursos de mayor calidad, y en la menor cantidad y costo posible.

Luego, se sigue que un método más adecuado para medir la calidad del gasto en personal consiste en medir los resultados de los programas de gobierno, como función de la cantidad y calidad del servicio prestado, y considerar los factores de dotación, calidad y costo de la dotación. Donde:

$$QGP = S \times QS / (DP/QP) \times CU$$

Calidad del Gasto en Personal = Cantidad de Servicios x Calidad del Servicio / (Dotación de Personal/Calidad del Personal) x Costo unitario.

y

$$QS = f(QD)^{16}$$

¹⁵ Entiendo por recursos disponibles a los recursos humanos, insumos (bienes de consumo y servicios no personales) y bienes de uso (instalaciones y equipamientos).

¹⁶ En verdad, la calidad del servicio no solo es función de la calidad de los recursos utilizados (en este caso, personal) sino también de la calidad de los procesos. Aquí, por razones de simplicidad del modelo no introducimos esta variable. Y en todo caso va implícita porque los

$$R = f(QS \times S)$$

En consecuencia, para mejorar nuestras evaluaciones sobre la calidad del gasto primario en cualquier rubro, y en personal en particular, debemos desarrollar sistemas de información que permitan introducir estos factores analíticos y en consecuencia desarrollar instrumentos para una gestión y una evaluación más acorde con las necesidades de modernización del sector público¹⁷.

El déficit de información para la evaluación macro

La siguiente cuestión es si los responsables públicos nacionales y provinciales, así como los medios de comunicación, los institutos de investigación económicas públicos y privados, y las consultoras o usinas de pensamiento, cuentan con información para realizar estimaciones de la calidad del gasto en general y en personal en particular.

Consideremos nuestras bases de datos disponibles.

1. A nivel federal contamos con la información sobre evolución de la ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes del Sector Público No Financiero, provistos por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios de la Secretaría de Hacienda actualizada trimestralmente (primer trimestre 2006). Y los informes especiales sobre datos salariales de las plantas permanentes, transitorias y contratadas, por jurisdicción/entidad (desagregado por escalafón y con remuneraciones promedio), están actualizados a enero de 2004¹⁸. Del mismo modo, la información de la Subsecretaría de la Gestión Pública a través de la Oficina Nacional de Empleo Público cuenta con información de los principales colectivos laborales por cantidad de cargos a 2003¹⁹. El Sistema de Información Universitario de la Secretaría de Política Universitaria del Ministerio de Educación, no ha consolidado información sobre personal docente y no docente de Universidades Nacionales, aún cuando se encuentra en pleno proceso para lograrlo.
2. La Secretaría de Hacienda, a través de la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional No Financiero (base devengado) cuenta con información trimestral actualizada agregada del gasto en remuneraciones (1º trimestre de 2005). Sin embargo, esta no se encuentra discriminada por Jurisdicción.
3. El Ministerio del Interior cuenta con información sobre Planta Ocupada, Gasto en Personal y Gasto Promedio Mensual de las provincias argentinas actualizado al año 2004²⁰. Por otra parte, el sistema de Información del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal - Ley 25.917 y Decreto

estándares para evaluar la calidad de los recursos humanos es a su vez función de la naturaleza de los procesos.

¹⁷ Podría esperarse una aplicación empírica de las formulas propuestas. Pero, por razones que argumentaré en las siguientes secciones carecemos de datos consistentes para su aplicación.

¹⁸ Ver <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/principal.htm>

¹⁹ Ver <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/salarios/salarios.html>

²⁰ Ver <http://www.interior.gov.ar/provinfo/inicio.asp>

1731/2004, cuenta con información disponible de la ejecución presupuestaria, incluida remuneraciones, base devengado, al primer trimestre de 2005²¹.

4. No se cuenta con datos sistemáticos agregados sobre la calidad del personal (niveles educativos alcanzados, competencias laborales). La Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) ha desarrollado un análisis sobre el personal profesional del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa²² a diciembre del 2004. Además, la ONEP está trabajando en una nueva puesta en práctica del Registro Nacional de Personal (RENAPER), primero en el SINAPA y luego para el resto de los colectivos laborales.
5. No se encuentra implementado a nivel nacional ni a nivel provincial un sistema de legajo único electrónico, para personal permanente, transitorio y contratado, que pueda generar bases de datos adecuadas sobre niveles educativos y competencias laborales. La ONEP ha formulado un proyecto que será incluido en el nuevo Programa de Modernización de la Subsecretaría de la Gestión Pública.
6. El sistema de presupuesto a nivel nacional ha introducido la formulación de metas físicas de los programas presupuestarios y la información trimestral y anual de la ejecución física. Dichas metas físicas son, en algún caso, metas de producto y, en otros, metas de cobertura. Por otra parte, por razones de simplificación o agregación de la información de la ejecución física, en muchas ocasiones tales metas no terminan de reflejar adecuadamente la producción física real. En otro orden de ideas, recién la Subsecretaría de Presupuesto, está en los primeros pasos de la implantación de un presupuesto por resultados. Mientras tanto, los sistemas de información de resultados, se encuentran dispersos y escasamente integrados al sistema de evaluación presupuestaria²³. Finalmente, como consecuencia de la Ley 25.917 de responsabilidad fiscal, las jurisdicciones provinciales recién están avanzando en el establecimiento de indicadores comunes de metas físicas presupuestarias.

Como se observa, aún nos encontramos lejos de contar con información actualizada al primer trimestre de 2006, sobre dotación desagregada por niveles y jurisdicciones, costos promedio, calidad de los recursos humanos, metas físicas de producción de servicios e indicadores de resultados para la evaluación de la calidad del servicio. Y, en consecuencia, lejos de generar análisis adecuados sobre la calidad del gasto en personal, a nivel macro, en tiempo real.

²¹ Ver http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ley25917/info_rf.html

²² Ver *Algunas Características del Personal Profesional Comprendido En El Sistema Nacional De La Profesión Administrativa al 31 de Diciembre de 2.004*, . ONEP, 2006, http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/informes_estadisticas/docs/Informe_profesional_31-12-04.pdf

²³ Ver, Shweinheim, G, *Gestión por resultados y sistemas de control, auditoría y evaluación*, en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Buenos Aires, Nº 41.

El déficit de información e instrumentos para la gestión y la evaluación micro

Consideraciones similares pueden realizarse si se genera información e instrumentos para la gestión y evaluación del gasto en personal a nivel de las distintas jurisdicciones, tanto a nivel nacional como provincial. Analicemos solo algunas de las condiciones actuales.

1. En general, las jurisdicciones cuentan o utilizan determinados indicadores de gestión para medir tanto la producción institucional como los resultados de gestión. Sin embargo, estos indicadores, que habitualmente se utilizan en informes de gestión o para la comunicación institucional, están escasamente integrados a los sistemas de evaluación presupuestaria²⁴.
2. Si bien las jurisdicciones cuentan con datos relativos a su personal permanente, transitorio y contratado, la inexistencia de sistemas de información, como podría ser un sistema de legajo único, impide contar con información parametrizada para evaluar la calidad de la dotación.
3. En general, no existen directorios de competencias asociados a los procesos de trabajo. En consecuencia, tampoco se reúne información sobre las competencias necesarias o las competencias actuales del personal.
4. Del mismo modo si bien se cuenta con los datos primarios, es inusual el cálculo de remuneraciones promedio por ocupaciones típicas asociadas a los procesos de trabajo.

Esta ausencia de información sistemática y la inexistencia de sistemas de información (a excepción de los referidos a la administración de carrera o para la liquidación de sueldos) para una gestión y evaluación moderna de recursos humanos, impide avanzar en evaluaciones micro de la calidad del gasto en personal, que le permitan a las jurisdicciones encarar una política de mejora continua del gasto en personal.

Hacia una política de desarrollo de instrumentos para la gestión y la evaluación de la política y la administración de recursos humanos del sector público

En estas notas he tratado de argumentar un conjunto de afirmaciones.

En primer lugar, que se suele confundir la calidad del gasto primario, en general, y del gasto en personal, en particular, con su sustentabilidad en el tiempo. Y, que la sustentabilidad, no es una medida de la calidad.

En segundo lugar, he señalado que por sí mismo el aumento del gasto en remuneraciones no es un buen indicador de la calidad del gasto primario. Y, que para medir la calidad del gasto primario, debemos incluir variables de resultados, cantidad y calidad de servicio, calidad de los recursos (en este

²⁴ Una solución posible sería el desarrollo de sistemas de información presupuestaria de cada jurisdicción compatibles con los sistemas integrados y locales de información financiera. Ver, *Implementación de la gestión por objetivos y del presupuesto por programas en el INDEC*, en Krieger, Mario, *El Presupuesto del Estado*, Fundación Unión, Buenos Aires, 2006.

caso, personal), dotación de recursos (en este caso, personal) y costo unitario o promedio.

En tercer lugar, que las bases de datos macro que permitirían desarrollar evaluaciones sobre la calidad del gasto primario y en personal, requieren mucho más desarrollo. Estamos necesitando sistemas de información en tiempo real, desagregados por colectivos o regímenes de empleo, por jurisdicción, dotaciones, costos promedio, competencias formales y no formales del personal, información de metas físicas desagregadas y de resultados de la acción pública, si buscamos generar alguna evaluación útil sobre el gasto en personal tanto del Sector Público Nacional (incluidas las Universidades) como de las Jurisdicciones provinciales. Paradójicamente, cuestiones como el régimen de responsabilidad fiscal o el régimen de coparticipación federal requieren más y mejor información para su seguimiento y para adoptar las regulaciones que vienen siendo reclamadas por mandato constitucional. Idéntica necesidad se manifiesta cuando de proyecciones macrofiscales sobre la sustentabilidad fiscal se trata.

En cuarto lugar, he señalado que dichas bases de datos debieran ser consecuencia de la implantación de sistemas modernos de gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas. Análisis y rediseño de procesos, directorios de competencias, procesos de selección, capacitación, remuneración y evaluación del desempeño basados en competencias, gestión de recursos humanos por objetivos y resultados de producción institucional y resultados, legajo electrónico único, información presupuestaria de metas físicas y de resultados, constituyen instrumentos de base, que pueden generar los datos que alimenten un sistema de información para la evaluación moderna del gasto en personal.

Ciertamente, los períodos de baja performance del superávit primario y fiscal no son buenas circunstancias para la implantación de estas tecnologías. Por el contrario, en épocas de solvencia fiscal relativa, aumentan la posibilidad de su implantación. Si no lo hacemos, seguiremos careciendo de las bases de información necesaria y de los instrumentos de gestión útiles para lograr un gasto en personal y primario de calidad. Y, los análisis públicos y privados estarán fundados en supuestos de bajo nivel de confirmación y poco fiables para una toma de decisiones que conjugue las metas macrofiscales con la necesaria provisión de servicio a la ciudadanía.