

Discurso del Convencional Constituyente Jesús Rodríguez sobre el presupuesto nacional y la cuenta de inversión

Sr. PRESIDENTE: El objetivo de este proyecto es dar rango constitucional a una serie de cambios que se vienen desarrollando en el Sector Público Nacional desde la sanción de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional y los proyectos del Sistema de Inversión Pública (bajo revisión de la H. Cámara de Diputados de la Nación) y del Sistema de Programación del Gasto Corriente (bajo análisis de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma Cámara). Con esta instancia buscamos definir la necesidad de que existan sistemas de gestión dentro del Sector Público Nacional.

No es menor destacar que las normas que regulan la administración financiera y los sistemas de gestión pública vienen siendo aprobados por unanimidad en ambas Cámaras legislativas demostrando el consenso que sobre estas cuestiones existe en nuestro sistema democrático. Se pone en evidencia así también que los cambios introducidos no surgen de eventuales necesidades de esta Administración, o de la exclusiva voluntad política del oficialismo, sino que es una variación fundamental del Estado. Lo cual nos empuja a darle el rango constitucional que le corresponde.

Es justo aclarar que el desarrollo de estas iniciativas fue comenzado por el Diputado Raúl Eduardo Baglini, quien fuera uno de los autores del embrión del proyecto de ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Del mismo modo que los sistemas de administración, contabilidad y tesoro se desarrollaron a partir de la obligación constitucional de sancionar un presupuesto y de presentar la cuenta de inversión; en este caso induciremos la generación de sistemas de gestión desde la necesidad de presentar el programa general de gobierno y el plan de inversión pública.

El presupuesto moderno no puede ser una mera estimación de recursos y limitación del gasto debe ser la expresión financiera de un plan de gobierno explicitado. Dicha obligación genera la necesidad de la programación pública, la generación de diagnósticos y de memoria institucional. Con ello se permitirá la toma de decisiones por parte del sistema político con mayor información y la menor incertidumbre posible.

Un intento de avance en este sentido se está dando a través del mencionado Sistema de Inversión Pública. Sin embargo, tienen un débil respaldo constitucional en la necesidad de sancionar un presupuesto. Decimos débil porque la doctrina considera al gasto presupuestado simplemente como un límite para erogar, no como la obligación de ejecutar un plan subyacente. Por ello, la tarea de inducir estas actividades desde las exigencias de la información presupuestaria es muy difícil, siendo un camino más seguro la generación de obligaciones a partir de una cláusula explícita.

Indudablemente es más sencillo convencer de la necesidad de un sistema de gestión del gasto en capital que del gasto corriente. La ciencia económica ha desarrollado metodologías para la evaluación de las inversiones que tienen amplia difusión académica y a través de los organismos internacionales de crédito y fomento. No se puede decir lo mismo del gasto corriente. Sin embargo, la significatividad del gasto corriente en el total, más del 90% de los 40.000 millones que eroga la Nación por año (si se excluye la Seguridad Social representa alrededor del 83%) y su importancia en la solución de los problemas que la sociedad le ha encomendado al Estado, hacen necesaria la existencia de un sistema de gestión de este tipo de erogaciones.

El impacto social del gasto corriente requiere que existan también metodologías para reducir la incertidumbre de quien debe decidir, para evaluar el programa más eficaz y eficiente, y para controlar el resultado obtenido en relación al esfuerzo empeñado.

Desde otro punto de vista, hasta el momento, el Estado argentino se parece bastante más a una sucesión de mandantes que a una institución que, como tal, debería tener memoria y metodologías permanentes para permitir la toma de decisiones más acertadas.

El Estado debe estar preparado para actuar con eficiencia y eficacia aún en circunstancias donde el giro de funcionarios sea alto, tal cual lo es ahora, que en cinco años hemos tenido nueve funcionarios responsables del área social. El modo de lograrlo es que la burocracia tenga la obligación de diagnosticar, programar y generar memoria más allá de los funcionarios de turno, de tal modo que aquel que asuma una tarea ejecutiva pueda tomar con prontitud decisiones con la menor incertidumbre posible e incluso, si es necesario, cambiar el plan político.

Con la aprobación de esta modificación no sólo estaremos generando la necesidad de que existan diagnósticos sino también que se formulen administrativamente programas alternativos de gasto orientados a satisfacer las demandas sociales que pesan sobre el Estado.

El sistema deberá tener una versatilidad tal que en caso de que el plan político cambie tenga a disposición del Gobierno programas alternativos, o capacidad de formular nuevos en el menor tiempo posible.

Con este proyecto pretendemos que la Administración tenga brújula, radar y timón, la dirección se la dará el poder electoral.

A poco de funcionar parcialmente el nuevo sistema presupuestario ha dado frutos, y avala la necesidad de introducir los cambios que proponemos. El Ministerio de Salud y Acción Social en 1993 solo había devengado el 30% de su presupuesto anual. La respuesta del Gobierno a este resultado han sido dos cambios de funcionarios en muy breve tiempo, sin embargo, quienes llegan se encuentran con iguales dificultades que quienes se retiraron ya que esta frustración no habrá permitido la acumulación de experiencia y por lo tanto permitir la superación de los errores cometidos.

Por ello otro objetivo de este proyecto es inducir la existencia de memoria institucional, que es un elemento fundamental de cualquier organización, siendo necesario acumularla más allá de los funcionarios que ejercen la conducción del gobierno. Por otra parte, todo aquel que quiera conocer los objetivos y accionar de los organismos, entes y programas debe poder hacerlo, en especial los controladores públicos y los legisladores.

En el mundo desarrollado los Estados producen métodos para la planificación de proyectos que indican los caminos necesarios para la mejor toma de decisiones. Como ejemplo podemos mencionar el ZOPP, Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos, que es el método oficial de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Una vez que se indica un camino a seguir para la toma de decisiones es más fácil evaluar los resultados y mejorar las políticas.

Por medio de este proyecto pretendemos que los deseos e intereses de los involucrados sean evaluados previo a la toma de decisiones públicas, a la vez que quienes participan desde el Estado en este proceso vean involucradas sus motivaciones en la acción de gobierno. Desde este modo las decisiones se democratizan y se inicia el sendero hacia una administración integrada donde la satisfacción por la tarea pública es un resultado buscado por la Administración.

El Programa General deberá ser aprobado, al igual que el presupuesto, por el Congreso, ya que debe contar con un consenso mínimo entre las corrientes electorales con expresión parlamentaria. En la Argentina no existen mayorías excluyentes, por lo cual no hay espacio para el ejercicio unilateral del poder, sin respeto por la opinión de las restantes minorías.

Lo que se busca con esta modificación es modernizar la concepción presupuestaria incorporando institucionalmente la programación pública, de este modo se le daría rango constitucional a los sistemas de gestión del Sector Público Nacional.

Como ya dijimos, la cláusula constitucional sobre el presupuesto y la cuenta de inversión ha permitido la generación de los sistemas de administración, contabilidad y tesoro del Gobierno nacional. Sin embargo, queda aún por instituir los mecanismos de gestión del Sector Público. Ello es un reclamo impostergable de esta sociedad que a la par que reclama la mejora del Estado, exige de parte de éste el cumplimiento de sus funciones: más salud, más educación, más justicia, más seguridad, etc. Nuestra intención con este proyecto es abrir un nuevo camino que se permita dar más y mejores respuestas.