

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TESIS

---

**El rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en la formulación,  
aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las  
sociedades del Estado Nacional en Argentina (2004-2015)**

AUTOR: LIC. EDUARDO BRUNO

DIRECTORES: DR. ALEJANDRO M. ESTÉVEZ, DRA. SUSANA C. ESPER

DICIEMBRE 2018

---

## Índice General

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>2.</b>	<b>PLANTEAMIENTO DEL TEMA</b> .....	12
2.1	FORMULACIÓN DEL TEMA .....	12
2.2	PERÍODO DE LA INVESTIGACIÓN .....	12
2.3	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	13
2.4	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	13
2.4.1	Objetivo general .....	13
2.4.2	Objetivos específicos .....	13
<b>3.</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	15
3.1	EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	15
3.1.1	El Presupuesto público y la administración financiera gubernamental.....	15
3.1.2	Empresa pública, administración financiera gubernamental y el presupuesto de la empresa estatal.....	17
3.2	INSTITUCIONES, INSTITUCIONES FISCALES E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS. ....	23
3.2.1	Instituciones.....	23
3.2.2	Instituciones Fiscales e Instituciones Presupuestarias.....	24
3.2.3	La Reforma de las Instituciones Presupuestarias.....	29
3.2.4	Reglas y Régimen Presupuestario de las empresas estatales.....	32
3.3	ORGANIZACIONES, ISOMORFISMO INSTITUCIONAL Y RUTINAS ORGANIZACIONALES. 36	
3.3.1	Organizaciones e isomorfismo institucional. ....	36
3.3.2	Rutinas organizacionales.....	40
<b>4.</b>	<b>METODOLOGÍA</b> .....	43
4.1	TIPO DE ESTUDIO/DISEÑO.....	43
4.2	FUENTES DE INFORMACIÓN .....	43
4.3	TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	44
4.3.1	Análisis de documentación.....	45
4.3.2	Entrevistas en profundidad. ....	45
4.3.3	Observaciones .....	46
4.4	ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA.....	47
4.5	PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA .....	48
<b>5.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD</b> .....	49
5.1	MODALIDADES DE CUMPLIMIENTO DE REGLAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS. .	49
5.1.1	Diferencias entre lo normado y lo realizado .....	49
5.1.1.1	<i>Demoras en la presentación y aprobación de los presupuestos</i> .....	49
5.1.1.2	<i>Falta de información física en los presupuestos</i> .....	51

5.1.1.3	<i>No se modifican presupuestos a través del dictado de resoluciones del Ministerio de Hacienda.</i>	52
5.1.1.4	<i>Limitaciones en los mecanismos de control</i>	53
5.1.1.5	<i>Conclusiones parciales sobre las diferencias entre lo normado y lo realizado</i>	54
5.1.2	Diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.	56
5.1.2.1	<i>Conclusiones parciales considerando las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado</i>	57
5.1.2	Isomorfismo y comportamiento ceremonial. Rol de otros actores.	58
5.1.2.1	<i>Isomorfismo de las sociedades estatales y comportamiento ceremonial</i>	58
5.1.2.2	<i>Rol de otros actores involucrados a lo largo del proceso presupuestario.</i>	60
5.1.2.3	<i>Conclusiones parciales considerando el isomorfismo y comportamiento ceremonial, así como el rol de otros actores.</i>	63
5.2	ROL DE LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO	66
5.2.1	Adopción de prácticas por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto en el marco del contexto descripto.	67
5.2.1.1	<i>Se promueve la cooperación y un diálogo permanente con las áreas técnicas de las sociedades estatales, en un marco de confianza administrativa</i>	67
5.2.1.1.1	<i>Conclusiones parciales respecto a la cooperación y diálogo permanente con las áreas técnicas de las sociedades estatales.</i>	69
5.2.1.2	<i>Impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario en un marco de confianza administrativa</i>	71
5.2.1.2.1	<i>Conclusiones parciales respecto al impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario</i>	73
5.2.1.3	<i>Tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras, en un marco de confianza administrativa</i>	75
5.2.1.3.1	<i>Conclusiones parciales respecto a la tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras, en un marco de confianza administrativa</i>	78
5.2.1.4	<i>Capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente</i>	80
5.2.1.4.1	<i>Conclusiones parciales respecto a la capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente</i>	82
5.3	OTRAS POSIBLES MEJORAS A ALCANZAR EN EL REGIMEN PRESUPUESTARIO APLICABLE A LAS EMPRESAS PÚBLICAS.	84
5.3.1	Otras mejoras destacadas por los entrevistados para un eficaz funcionamiento del régimen presupuestario.	84
5.3.2	Conclusiones parciales respecto a otras posibles mejoras a alcanzar en el régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas.	87

<b>6.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA. OBSERVACIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO PRESUPUESTARIO.</b>	<b>89</b>
6.1	DIFERENCIAS ENTRE LO NORMADO Y LO REALIZADO.	89
6.1.1.	Presupuestos aprobados.	89
6.1.2	Fechas de presentación de los proyectos de presupuesto.	91
6.1.3	Fechas de aprobación de los proyectos de presupuesto.	93
6.1.4	Presupuestación de información física.	96
6.1.5	Modificaciones presupuestarias en el marco de lo establecido en la Ley N° 24.156.	98
6.1.6	Ejecuciones Presupuestarias según Cuenta de Inversión	99
6.1.7	Conclusiones parciales sobre las diferencias entre lo normado y lo realizado.	101
6.2	DIFERENCIAS ENTRE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTADA Y LA EJECUTADA.	103
6.2.1	Conjunto de sociedades del Estado Nacional.	104
6.2.2	Administración General de Puertos S.E.	105

6.2.3	Casa de Moneda S.E. ....	106
6.2.4	Educar S.E. ....	107
6.2.5	Instituto Nacional de Reaseguros S.E. ....	109
6.2.6	Lotería Nacional S.E. ....	110
6.2.7	Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. ....	111
6.2.8	Telam S.E. ....	112
6.2.9	Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE) ....	114
6.2.10	Administración de Infraestructura Ferroviaria S.E. ....	115
6.2.11	Radio y Televisión Argentina S.E. ....	116
6.2.12	Transferencias del Tesoro Nacional a las Sociedades del Estado.....	118
6.2.13	Síntesis de las diferencias entre la información presupuestada y la ejecutada.....	118
6.2.14	Conclusiones parciales sobre las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.	119
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>121</b>
7.1	REGLAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS. MODALIDADES DE CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE. ....	123
7.2	ROL ASUMIDO POR LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. ACCIONES DESTACADAS A LO LARGO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO. ....	125
7.3	POSIBLES MEJORAS A ALCANZAR EN EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO APLICABLE A LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	128
<b>8</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>131</b>
<b>9</b>	<b>ANEXOS</b> .....	<b>137</b>
9.1	GUÍA PARA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD. ....	137
9.2	NÚMEROS DE RESOLUCIONES APROBATORIAS DE LOS PRESUPUESTOS.....	139
9.3	ACTUACIONES POR LAS QUE TRAMITARON LOS PRESUPUESTOS. ....	140
9.4	INDICE DE PRECIOS IMPLÍCITOS EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO.....	141
9.5	EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS INCLUIDAS EN LAS CUENTAS ANUALES DE INVERSION	142

## RESUMEN

A través de esta investigación se pretende describir, comprender y analizar el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, durante el período 2004-2015, teniendo en cuenta el régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo.

El mencionado régimen surge de lo normado por la Ley N° 24.156 y su reglamentación. Allí se determinan, entre otras cosas, las competencias de la Oficina Nacional de Presupuesto, definiéndose a dicha Oficina como el órgano rector del Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional.

Sin embargo, el proceso presupuestario es más que un conjunto de reglas formales. En ese marco, resulta central el concepto de instituciones presupuestarias, las que son definidas como el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados.

Dado que no es posible comprender el proceso presupuestario sin tener en cuenta a aquellas organizaciones que participan a lo largo del mismo, en la investigación se examina la relación entre las reglas y procedimientos en materia presupuestaria y las organizaciones involucradas. En tal sentido, se identifican las principales acciones llevadas a cabo por la Oficina Nacional de Presupuesto, así como por el resto de actores que participan en el proceso.

De la investigación realizada surgen diferencias relevantes entre lo normado y lo realizado, así como discrepancias sistemáticas entre lo presupuestado y lo ejecutado. Por otro lado, se desprenden conclusiones respecto al contexto y rol de los distintos actores involucrados.

En cuanto al rol específico de la Oficina Nacional de Presupuesto, algunas de las rutinas organizacionales observadas parecen haber favorecido el modo en que se desarrolla el proceso presupuestario. En tal sentido, existen especificidades en la forma en que se lleva a cabo el proceso mencionado ante las cuales dicha Oficina ha logrado adaptarse, encontrando soluciones ante las particularidades que presenta el mismo. Por el contrario, otras rutinas organizacionales habrían perjudicado el funcionamiento del régimen presupuestario, aunque muchas veces las prácticas correspondientes se han visto influenciadas por el contexto y las restricciones bajo las que se han desarrollado.

Asimismo se evidencia que las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario establecido se sostienen a lo largo del tiempo y el propio rol adoptado por la ONP convalida y refuerza esta situación, lo que se da en un marco de confianza administrativa, sin generarse conflicto entre los actores involucrados.

Finalmente, de la investigación se desprenden posibles avances que podrían lograrse en el funcionamiento del régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas, aunque para ello se deberán tener presente las limitaciones institucionales mencionadas en el trabajo.

**Palabras clave:** Presupuesto Público-Empresas Públicas-Instituciones Presupuestarias-Oficina Nacional de Presupuesto-Rutinas Organizacionales. (JEL: D73, D74, H61, L32)

# 1. INTRODUCCIÓN

La administración financiera gubernamental hace posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. En el ámbito del sector público nacional argentino, la administración financiera se encuentra regulada por la Ley N° 24.156.

En cuanto a la temática específicamente presupuestaria, a través de dicha ley y su reglamentación se establecen las normas y procedimientos generales que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional (ministerios, organismos descentralizados, empresas públicas, etc.). Asimismo, allí se determinan las competencias para la Oficina Nacional de Presupuesto -ONP-, definiéndose a dicha Oficina como órgano rector del Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional.

En ese marco puede definirse al presupuesto público, desde un punto de vista sistémico, como un sistema integrado por el conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos (Makón, 2000, p.17).

Dentro de las distintas entidades que conforman el sector público nacional, a partir del año 2003 las empresas estatales comenzaron a adquirir una significatividad creciente, lo que se materializó en la creación de nuevas empresas públicas, reestatizaciones y un creciente financiamiento otorgado por el Tesoro a aquellas empresas ya existentes. El régimen presupuestario específico establecido para las empresas públicas nacionales surge de lo normado por la Ley N° 24.156 y su reglamentación. Desde un punto de vista jurídico, dicha ley considera dentro del universo de empresas públicas a distintos tipos de entidades (empresas del estado, sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.)

Sin embargo, aunque existen normas comprensivas sobre cómo desarrollar el proceso presupuestario, dicho proceso es algo más que un conjunto de reglas formales. En ese marco, se destaca el concepto de instituciones presupuestarias, las que son definidas como *el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados* (Stein, 1999; Stein, Talvi, y Grisanti, 1999; Oficina Nacional de Presupuesto-ONP-, 2004; Filc y Scartascini, 2007; Dabla-Norris et al., 2010).

Naturalmente, y de acuerdo con Alesina y Perotti (1999), las reglas formales de procedimiento forman parte de las instituciones presupuestarias. Dichas reglas determinan el modo en que los agentes involucrados en el proceso presupuestario interactúan, pudiendo "desplazar" el poder entre los mismos (Stein et al., 1999). No obstante, el concepto de instituciones presupuestarias antes mencionado resulta más abarcativo que las reglas formales de procedimiento.

Se considera relevante tener presente el concepto de instituciones presupuestarias ya que las mismas influyen significativamente en el modo en que se formulan, aprueban, ejecutan y evalúan los presupuestos del sector público. Resulta importante destacar que, según sus diversas pautas de implementación, las instituciones presupuestarias pueden arrojar tanto externalidades positivas como negativas, en sentido horizontal o vertical (Asensio, 2005).

Según señalan Filc y Scartascini (2007) durante el proceso presupuestario interactúan numerosos actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones, sujetos al marco institucional que rige dichas interacciones. Las instituciones presupuestarias importan porque afectan las reglas de juego con las que interactúan dichos agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre los agentes, afectando los resultados fiscales (Eichengreen, Hausmann, y Von Hagen, 1997; Stein et al., 1999). Por lo tanto, la gestión presupuestaria depende, en buena medida, del modo en que las organizaciones instrumenten los procesos y procedimientos para formular, ejecutar y evaluar el presupuesto.

En tal sentido, se definen a las prácticas organizacionales como formas particulares de llevar a cabo funciones organizativas que han evolucionado a lo largo del tiempo bajo la influencia de la historia, las personas, los intereses y las acciones de una organización y que se han institucionalizado en la misma. (Kostova, 1999, p.309). Dichas prácticas pueden encontrarse altamente formalizadas (ej.: a través de reglas escritas) o incluso ser complemente informales. En ese marco, existirá un proceso de institucionalización cuando una práctica organizacional logre un estatus que le permita ser tomada como "dada" (*taken-for-granted*), es decir un estatus de "esta es la forma en la que hacemos las cosas en esta organización" (Kostova, 1999)

No es posible comprender plenamente el proceso presupuestario sin tener en cuenta a aquellas organizaciones que participan a lo largo de dicho proceso. Y, en tal sentido, ya ha sido mencionado que las organizaciones no realizan sus actividades en base exclusivamente a reglamentaciones formales. Por el contrario, las mismas se mueven en un medio ambiente

caracterizado por la incertidumbre, aunque dentro de los límites que se les impone, puedan fijarse sus propios objetivos (Gorostiaga, 1984).

Como señalan Meyer y Rowan (1977), existen diversos procedimientos en las organizaciones que se dan por sentado y se asumen como pautas naturales de acción como medio para lograr los fines de la organización. Al margen de su posible eficacia, dichas técnicas institucionalizadas proclaman a la organización como apropiada y racional.

Lo mencionado precedentemente puede verse reflejado en el mantenimiento de prácticas que las organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario (ej.: empresa pública, Oficina Nacional de Presupuesto, etc.) consideren no necesariamente eficientes. A pesar de ello, las organizaciones encontrarán incentivos para no modificar dichas prácticas.

En ese marco, las organizaciones tienden a desaparecer como unidades diferenciadas y terminan siendo, en parte, representaciones de determinados mitos racionalizados (Meyer y Rowan, 1977). Esto se considera relevante al momento de indagar respecto de si existe homogeneidad entre las organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario.

Los autores mencionados sostienen que el modo en que las organizaciones pueden resolver el conflicto que ocurre entre reglas ceremoniales y eficiencia es a través de emplear dos estrategias interrelacionadas: la escisión o desacople (*decoupling*) y confianza. La escisión o desacople permite a la organización mantener estructuras formales mientras sus actividades varían en respuesta a consideraciones de orden práctico. Sin embargo, las organizaciones no son anárquicas, sino que existe confianza y buena fe por parte de los participantes internos y los elementos externos. Tanto los participantes internos como los elementos externos cooperan en estas prácticas.

Siguiendo a Feldman y Pentland (2003) las rutinas organizacionales también pueden ser fuente de cambio además de estabilidad organizacional. Dichos autores definen a las rutinas organizacionales como “patrones de acciones interdependientes, repetitivos y reconocibles llevados a cabo por múltiples actores” (p.95). En tal sentido, la *performance* (implementación o puesta en práctica) de esta rutina es colectiva, por lo que cada individuo debe ajustarse a las acciones de otros, siendo de este modo interdependiente, por lo que los participantes no pueden actuar como se les ocurre porque las acciones de los otros limitan las alternativas de las que se dispone. Al respecto, debe diferenciarse una rutina organizacional de una rutina individual

llevada a cabo dentro de una organización, ya que en la rutina organizacional se incluyen múltiples actores.

Como señalan Cherman y Da Rocha-Pinto (2016) las rutinas organizacionales son en parte la consecuencia del propio trabajo y de las prácticas realizadas, siendo luego formalizadas e institucionalizadas en la organización (p.424).

Cabe señalar lo manifestado por Feldman y Pentland (2003) respecto a que las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos”. El primero de ellos es el ideal o forma esquemática de la rutina. El aspecto performativo de una rutina se refiere a las acciones específicas, llevadas a cabo por agentes específicos, en un momento y lugar particular. El aspecto ostensivo es la idea y el performativo la puesta en práctica de la misma.

En el marco de lo expuesto, motiva la presente investigación el interés en las instituciones presupuestarias como instancia superadora de una visión del presupuesto público basado exclusivamente en reglas formales. Asimismo, se considera relevante comprender el rol llevado a cabo por las organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario.

Resulta central la relación entre las reglas y procedimientos (por los cuales los presupuestos son aprobados e implementados) y las organizaciones involucradas (Oficina Nacional de Presupuesto, empresas públicas, etc.). Asimismo, interesa la modalidad de cumplimiento de las reglas formalmente establecidas en materia presupuestaria y la vinculación de ello con el rol que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto. Ello así, debido a que las prácticas de los actores involucrados pueden afectar significativamente el mencionado rol.

En tal sentido, el objetivo general de la investigación es describir, comprender y analizar el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, durante el período 2004-2015, teniendo en cuenta el régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo. Se ha optado por delimitar el universo de empresas públicas a fin de considerar exclusivamente a las sociedades del Estado Nacional<sup>1</sup>. Entre las particularidades de

---

<sup>1</sup> La Ley N° 20.705 determina que estas sociedades son aquellas que, con exclusión de toda participación de capitales privados, constituyen el Estado Nacional, los Estados provinciales, los municipios y/u organismos estatales, para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos.

las mismas se destaca que, según lo determina la Ley N° 20.705, en ningún caso estas sociedades pueden admitir la incorporación de capitales privados.

La pregunta que guiará la presente investigación es la siguiente:

¿Cómo es el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, a partir del régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo por parte de los actores involucrados?

En aras de alcanzar el objetivo general previsto se analizará el marco normativo vigente que resulta aplicable al régimen presupuestario de las sociedades del Estado Nacional. Esto permitirá considerar las pautas generales vigentes que regulan el ciclo presupuestario para dichas sociedades. Ello así, ya que las mismas proveen el marco en el cual debería desarrollarse la administración financiera de estas organizaciones y, específicamente, el proceso presupuestario. Asimismo, se identificará el rol asignado, a través del marco normativo vigente, a la Oficina Nacional de Presupuesto respecto al proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional. En tal sentido, dichas regulaciones brindan información sobre el papel que se espera que la organización cumpla en el marco del mencionado proceso. Lo mencionado precedentemente, permitirá conocer las reglas formales establecidas. Esto posibilitará, con posterioridad, determinar la modalidad de cumplimiento de lo formalmente instituido. En tal sentido, se considerará al régimen presupuestario establecido para las empresas públicas en la Ley N° 24.156, y su reglamentación como parte de las reglas (formales) de procedimientos que afectan a las empresas públicas y a la Oficina Nacional de Presupuesto a lo largo del proceso presupuestario. Dicho régimen forma parte central de las instituciones presupuestarias. Adicionalmente para analizar el proceso presupuestario en sus distintas etapas se considera necesario poder identificar previamente las distintas áreas dentro del Estado Nacional que, con independencia del rol de la Oficina Nacional de Presupuesto, participan en dicho proceso.

Finalmente se identificarán las acciones y prácticas llevadas a cabo durante el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, que se relacionen con el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto.

En cuanto a la organización del presente documento, en primer lugar, se expondrán comentarios generales sobre el tema de investigación. Posteriormente, en el marco teórico, se desarrollarán

aspectos conceptuales sobre el presupuesto público en general y el de la empresa estatal en particular. Asimismo, se desarrollará el concepto de instituciones presupuestarias, así como cuestiones organizacionales que se consideran relevantes para analizar el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto. Luego se describirá la metodología utilizada en la presente de investigación para, posteriormente, analizar la evidencia empírica a partir de observaciones y entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave, las que serán analizadas a la luz de las categorías definidas teóricamente. Finalmente se expondrán las conclusiones del trabajo.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA**

### **2.1 FORMULACIÓN DEL TEMA**

El tema general de la presente investigación es el “proceso presupuestario de las empresas públicas”. Partiendo de dicho tema general, se recorta el mismo con la intención de circunscribir, en tanto caso de estudio, al rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, teniendo en cuenta el régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo.

El régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas contempla dentro de su universo a distintos tipos de entidades (empresas del estado, sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.).

Para esta investigación se ha optado por considerar exclusivamente a las sociedades del Estado Nacional. Al respecto, la Ley N° 20.705 determina que dichas sociedades son aquellas que, con exclusión de toda participación de capitales privados, constituyan el Estado Nacional, los Estados provinciales, los municipios y/u organismos estatales, para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos. En la presente investigación se considera el proceso presupuestario de aquellas sociedades del estado constituidas por el Estado Nacional. Este tipo de entidades ascienden a 10 durante el período analizado, aunque algunas de estas empresas fueron creadas o eliminadas durante dicho período por lo que su vigencia no abarca la totalidad de los años del mismo.

### **2.2 PERÍODO DE LA INVESTIGACIÓN**

El período de la investigación comprende desde el año 2004 hasta el año 2015.

Dicha etapa abarca las últimas 3 gestiones presidenciales completas en la Argentina (Néstor Kirchner: 2003-2007, Cristina Fernández: 2007-2011 y 2011-2015). No se incluye el ejercicio 2003 en el período analizado ya que los presupuestos para dicho año han sido formulados fundamentalmente durante el ejercicio anterior.

## 2.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta que guía la presente investigación es la siguiente:

¿Cómo es el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, a partir del régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo por parte de los actores involucrados?

## 2.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos reflejan el resultado esperado de la investigación. Es lo que se quiere estudiar o conocer. Los mismos pueden tener distintos niveles de abstracción, pudiendo enunciarse objetivos generales o específicos. Estos últimos son aquellos que permiten acceder al objetivo general y tienen un nivel de abstracción menor (Dei, 2006).

### 2.4.1 Objetivo general

El objetivo general de la presente investigación es describir, comprender y analizar el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, tomando como base el régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo.

### 2.4.2 Objetivos específicos

**Objetivo específico 1: Describir el marco normativo vigente que resulta aplicable al régimen presupuestario de las sociedades del Estado Nacional.**

En cuanto a este objetivo específico, se entiende que se deben considerar las pautas generales vigentes que regulan el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las empresas estatales en general (leyes, decretos, etc.), y de las sociedades del Estado Nacional en particular. Ello así, ya que las mismas proveen el marco en el cual debería desarrollarse la administración financiera de estas organizaciones y, específicamente, el proceso presupuestario.

Al respecto, se contempla (como punto de partida) lo establecido por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Al respecto, el capítulo III del Título II de dicha ley, denominado “*Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional.*”, establece las normas generales en la materia.

**Objetivo específico 2: Identificar el rol asignado, a través del marco normativo vigente, a la Oficina Nacional de Presupuesto respecto al proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional**

En lo referido a este objetivo, existen regulaciones normativas donde se determina cual es la función que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto. Dichas regulaciones brindan información sobre el papel que se espera que la organización cumpla en el marco del proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las empresas públicas.

**Objetivo específico 3: Identificar las distintas áreas del Estado Nacional vinculadas con el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional y determinar las funciones de dichas áreas en el marco del proceso mencionado.**

Para analizar el proceso presupuestario en sus distintas etapas se considera necesario poder identificar previamente las distintas áreas dentro del Estado Nacional que, con independencia del rol de la Oficina Nacional de Presupuesto, participan en dicho proceso.

**Objetivo específico 4: Identificar las prácticas llevadas a cabo por los actores involucrados durante el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, respecto al régimen formalmente establecido para dicho proceso.**

En cuanto a este punto, cabe señalar que las prácticas de las organizaciones no necesariamente coinciden con lo establecido formalmente. En consecuencia, es menester identificar si existe o no una adecuación a lo normado dado que esto podría afectar el proceso presupuestario ya que el mismo se define, en buena medida, a través de reglas formalmente establecidas.

Ahora bien, en lo referido a determinar si las acciones llevadas a cabo por las organizaciones involucradas se adecuan al régimen establecido de manera formal, se intentará determinar cómo han sido específicamente las modalidades de cumplimiento de lo definido formalmente.

### **3. MARCO TEÓRICO**

#### **3.1 EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

##### **3.1.1 El Presupuesto público y la administración financiera gubernamental.**

En atención al tema de investigación se considera pertinente efectuar una serie de definiciones de aquellas categorías relevantes vinculadas con el área temática correspondiente.

En primer lugar, resulta útil definir la categoría “presupuesto público”. Sin desconocer que el mismo puede ser definido desde distintas ópticas, es importante destacar la relevancia de éste como instrumento de programación. En ese marco, el mismo es definido según la ONP (2011) como “el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados adecuadamente compatibilizados” (p.28). De esta definición surge que el presupuesto público no debe limitarse exclusivamente a una previsión de tipo financiero sino también debiera ser un instrumento capaz de facilitar la identificación de objetivos, prioridades, etc.

Asimismo, desde un punto de vista sistémico, puede considerarse al presupuesto público como un subsistema integrante del sistema de administración financiera gubernamental. La administración financiera se define como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público (Makón, 2000, p.11). Dichos elementos administrativos se encuentran conformados por las unidades organizativas, los recursos (humanos y materiales), las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los recursos mencionados y aplicarlos a los objetivos y metas del Estado. En lo referido específicamente a las normas, Las Heras (1995) señala que existe una estrecha vinculación entre el derecho y la administración financiera gubernamental dado que la normatividad en el Estado crea restricciones que se diferencian del sector privado, fijándose de este modo, competencias, responsabilidades y límites que inciden en el accionar financiero público. Asimismo, el mencionado autor resalta la importancia de contar con reglas en materia de administración financiera, por lo menos genéricas, que permitan evitar los abusos de los funcionarios.

Los sistemas que integran la administración financiera gubernamental son los siguientes (Makón, 2000, p.11):

- Presupuesto
- Administración tributaria
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad

Asimismo, existen sistemas vinculados a la administración financiera: sistema de recursos humanos, de compras y contrataciones, etc. Cabe destacar la necesidad de interacción entre los sistemas que conforman la administración financiera y los sistemas vinculados a la misma.

En tal sentido, en el sector público operan áreas de administración financiera en cada una de las jurisdicciones y entidades que lo conforman. Dentro de la administración financiera pública se destacan, entre otros, los siguientes objetivos (Makón, 2000):

- Asegurar el cumplimiento de los objetivos de política fiscal, en particular, y política económica en general.
- Asegurar la transparencia de las cuentas públicas
- Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- Interrelacionar los sistemas de administración financiera gubernamental con los de control interno y externo a fin de incrementar la eficacia de éstos.

Se destacan distintos agentes o actores que intervienen en la administración financiera, a saber: funcionarios políticos, responsables de programa, jefes de unidades de gestión administrativa y responsables de los órganos rectores de cada uno de los subsistemas que conforman la administración financiera gubernamental. A los efectos de esta investigación, cabe señalar que en la Argentina el órgano rector del subsistema presupuestario es la Oficina Nacional de Presupuesto. En tal sentido, Las Heras (1995) resalta que los órganos rectores son, entre otras cosas, responsables del dictado de normas, metodologías, procedimientos generales a ser aplicados, así como responsables de centralizar la información producida.

La administración financiera tiene un carácter instrumental, reservando para las finanzas públicas o economía pública, la política financiera o el estudio de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1992).

A partir de lo expuesto se puede definir al presupuesto, en este caso desde un punto de vista sistémico, como un sistema integrado por el conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos (Makón, 2000). En tal sentido, en todos los organismos públicos se llevan a cabo las mismas etapas del proceso presupuestario: formulación, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación.

Siguiendo al mencionado autor, entre los objetivos a alcanzar por el subsistema de presupuesto se destacan:

- Posibilitar la instrumentación anual de los objetivos, políticas y metas definidas por las autoridades políticas.
- Brindar información sobre variables reales y financieras.
- Lograr las necesarias interrelaciones con el resto de los subsistemas que conforman la administración financiera (contabilidad, tesorería, etc.) y con aquellos sistemas vinculados a la administración financiera (recursos humanos, compras y contrataciones, etc.)
- Facilitar el control interno y externo. En tal sentido, en virtud del enfoque sistémico, los sistemas de control deben integrarse con los sistemas propios de la administración financiera (Las Heras, 1995).

Los objetivos mencionados precedentemente, se consideran relevantes para el análisis del rol de la Oficina Nacional de Presupuesto como órgano rector del Sistema Presupuestario.

### 3.1.2 Empresa pública, administración financiera gubernamental y el presupuesto de la empresa estatal.

Por su parte, el término “empresa pública” ha sido objeto de diversas definiciones de acuerdo a la perspectiva desde la cual se esté analizando (ver por ejemplo: Allen y Alves, 2016; International Monetary Fund, 2014, etc.). A efectos de este trabajo, se entenderá por empresas públicas a “aquellos organismos administrativamente autónomos en los que el Estado ejerce el control de su dirección mediante la posesión de la mayoría del capital u otros instrumentos que aseguren establemente dicho control, y cuyo objeto sea la producción de bienes o servicios (Banco Interamericano de Desarrollo-BID-, 1977, p.5). A los fines de esta investigación, se ha optado por delimitar dicho universo de empresas públicas a fin de considerar exclusivamente a

las sociedades del Estado Nacional, cuya particularidad es que en ningún caso dichas sociedades pueden admitir la incorporación de capitales privados.<sup>2</sup>

En el caso específico de la administración financiera correspondiente a las empresas públicas, Ginestar (1984) recomienda un enfoque de administración financiera integrado. Dicho autor sostiene que desde el punto de vista productivo los insumos de las empresas públicas se aplican para producir bienes, dada cierta relación de producción. Simultáneamente, desde un punto de vista financiero, se aplican fondos (gastos en insumos) para producir más fondos (ingresos del producto). Esta situación implica que el análisis financiero quede integrado con el análisis productivo, en el caso de la empresa pública. En consecuencia, el análisis financiero resulta una expresión del análisis productivo. Por su parte, el grado de efectividad se verificará por medio de la comparación entre lo planeado y lo ejecutado. El contenido analítico de la administración financiera integrada en una empresa pública tendrá 2 componentes: el análisis de la organización y el análisis del proceso administrativo.

Siguiendo a dicho autor, la administración financiera en las empresas públicas debe disponer de instrumentos apropiados que permitan la configuración de un sistema (caracterizado por la interrelación de sus componentes) que sirva de apoyo para la toma de decisiones. Entre dichos instrumentos, se destaca el Plan anual de Acción, el Presupuesto y la Contabilidad. A través del Plan anual de Acción se enumeran y describen las acciones a realizar en el año. Asimismo, el presupuesto de la empresa estatal debería considerarse integrado por el presupuesto operativo, el presupuesto financiero y el presupuesto de inversiones (Gorostiaga, 1984).

Por otro lado, cabe señalar que la gestión empresarial del Estado no puede ajustarse a una estructura rígida y uniforme. La concepción de sus presupuestos debe tener otras consideraciones a las del presupuesto del Gobierno General y la estructura presupuestaria no debe ser rígida, a fin de no entorpecer el proceso de producción y transformarse en un instrumento que se deja de lado (Vinelli, 1996). Según Bolívar (2012), la naturaleza productiva difiere de la administrativa, entre otras cuestiones porque su funcionamiento requiere de flexibilidad para enfrentar las variaciones de la demanda y la producción. Las haciendas administrativas, erogativas o de consumo se financian con recursos que vota el Congreso, cuyo destino se establece en el Presupuesto de la Administración Nacional. En este caso, lo que se administra no es propio del administrador sino de la comunidad, de quien se toma y a la que se

---

<sup>2</sup> Según se establece en el Artículo 1 de la Ley N° 20.705

le devuelve riqueza, a través de la captación de recursos y su aplicación. De este modo, las naciones modernas asignan básicamente el poder de aprobar impuestos y autorizar gastos públicos a los cuerpos legislativos (representantes de la comunidad) y el poder de administrar (recaudar y gastar de acuerdo a las leyes) al Poder Ejecutivo.

Al respecto, para la actividad financiera del estado que se desarrolla en el ámbito de las relaciones de naturaleza coercitiva, debe darse intervención al Congreso. En el caso de las empresas públicas, estas relaciones se ubican en un orden de tipo contractual o de mercado. En principio, en el primer caso se proveen bienes públicos (financiados fundamentalmente con tributos) y en el otro, se proveen bienes privados (a partir de tarifas-precios). Esa naturaleza diferente requiere instrumentos distintos, más ágiles y adecuados a la misma. En tal sentido, el presupuesto de las mismas debe adecuarse a su naturaleza productiva ya que sus gastos se verán afectados, en general, por su producción y sus ventas (Bolívar, 2012). Por lo tanto, no resultará aplicable el carácter limitativo del gasto (como en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso) sino que el gasto se encontrará en función de la citada producción.

Atchabahian (2013), al señalar las razones para considerar separadamente las haciendas anexas de producción y las de erogación, señala que una empresa del estado no puede encontrarse sujeta a un presupuesto rígido. Al respecto, cabe distinguir entre gastos fijos y variables en este tipo de entidades, destacándose la importancia de sus gastos variables respecto de sus gastos totales. Ello así, dado que no resulta posible prever, en términos inflexibles, las erogaciones de mano de obra o materias primas ya que estos gastos dependen, entre otras cosas, del volumen de producción y de la actividad que la empresa desarrolle. Por ende, no es posible (ni conveniente) establecer con rigidez, antes de iniciado el ejercicio, el número de obreros ocupado en los procesos de producción o cuanta cantidad de materia prima será necesaria para dichos procesos.

En tal sentido, las estimaciones presupuestarias deben efectuarse con un nivel de agregación que permita efectuar modificaciones presupuestarias sin necesidad de excesivos trámites administrativos y permitir realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria y su evaluación (Vinelli, 1996).

Por su parte, las empresas públicas se distinguen de las empresas privadas, entre otras cosas, por su relación financiera permanente con el Estado. Dicha relación implica que es poco probable que una empresa pública se liquide ya que existe una garantía implícita de que, ante graves dificultades financieras, el gobierno aportará los fondos que resulten necesarios

(Premchand, 1988). Siguiendo a dicho autor, teniendo en cuenta la importancia de los aspectos financieros de las empresas estatales para la Hacienda Pública, el estamento central responsable de la política económica debe conocer los efectos de las finanzas de las empresas estatales sobre la política fiscal, destacándose que finalmente es el presupuesto nacional donde se hace frente a la carga financiera de las empresas. Asimismo, según Eichengreen, et al. (1997) cuando la administración, los empleados o los clientes de las empresas públicas son políticamente poderosos o cuando la interrupción del servicio que prestan las empresas tiene un elevado costo (ej.: compañías de electricidad, agua corriente, transporte etc.), el riesgo de rescate financiero, por parte del gobierno, es mucho mayor. Naturalmente, en caso de existir un déficit en las empresas públicas que deba ser atendido por el Tesoro Nacional, ello implicará un gasto público dentro del Presupuesto de la Administración Nacional.

Por su parte, las empresas públicas poseen características particulares que hacen que en muchos casos no actúen libremente en el mercado, sino sujetas a objetivos de política que pueden afectar sus ingresos y gastos (a través de la política tarifaria, política de inversiones, etc.).

Asimismo, como ha sido mencionado anteriormente, el presupuesto público no debe limitarse exclusivamente a una previsión de tipo financiero sino también debiera ser un instrumento capaz de facilitar la identificación de objetivos, prioridades, etc. Como señala Gorostiaga (1984) en general las empresas públicas son utilizadas por los gobiernos como instrumentos de política económico-social ocupando muchas veces posiciones monopólicas u oligopólicas, por lo cual los objetivos de las mismas no deberían ser fijados unilateralmente por la empresa ni por el área de la Administración Central, en cuya órbita actúa la entidad, sino mediante un proceso que permita compatibilizar los propósitos de la empresa con los de la administración centralizada. A los efectos de esta investigación, lo expuesto en cuanto a la fijación y explicitación de objetivos se vincula con el presupuesto, ya que el mismo podría resultar una herramienta útil en dicho sentido.

De este modo, es aceptado mayoritariamente que, al aplicarse técnicas presupuestarias, se deben considerar las particularidades propias de las empresas públicas, así como el diferente marco normativo vinculado con la aprobación de sus presupuestos (Makón, 2000). En tal sentido, las metodologías, formularios e instructivos para elaborar los presupuestos de las empresas públicas difieren respecto a los del gobierno central y organismos autónomos. En éstos últimos, la aprobación significa un límite máximo para gastar, pero en el caso de las empresas públicas, la aprobación no implica necesariamente limitaciones en el nivel de gastos. Por su parte el régimen de modificaciones presupuestarias, en comparación, es mucho más flexible y

reglamentado básicamente en el interior de las empresas. Finalmente, en lo referido a la evaluación presupuestaria, además de medirse los grados de avance y desvíos con relación a lo programado, vinculando variables, físicas y financieras, se debe evaluar la situación económica, financiera y patrimonial, aplicándose criterios e indicadores similares a los que se utilizan en el sector privado (Makón, 2000).

En ese marco, la Ley N° 24.156 incluye un capítulo específico con el tratamiento presupuestario aplicable a las empresas y sociedades del Estado Nacional, el cual se diferencia del tratamiento que se le otorga a la Administración Nacional.

Según Bolívar (2012) aunque el Congreso Nacional aprueba sólo el Presupuesto de la Administración Nacional, en realidad debe considerarse la totalidad del Sector Público a efectos de visualizar la política fiscal, o sea, la probable incidencia en la economía a través de gastos, ingresos y financiamiento público. En consecuencia, cuando se habla de Presupuesto Público debe tenerse en cuenta no sólo el Presupuesto de la Administración Nacional (que aprueba el Congreso Nacional), sino también el del resto del Sector Público (de ser posible no sólo el Sector Público Nacional, sino también incluir a los gobiernos subnacionales). Así, el presupuesto público comprende una multiplicidad de organismos públicos, de diversa naturaleza.

Las cuestiones mencionadas precedentemente se consideran relevantes para el análisis del rol de la Oficina Nacional de Presupuesto a lo largo del proceso presupuestario correspondiente a las empresas públicas en general y a las sociedades del estado en particular.

Ahora bien, las empresas públicas obtienen resultados de fácil cuantificación, por lo que, considerando los elementos fundamentales de la programación (fijación de metas, cuantificación de resultados, etc.), existe similitud con los presupuestos de empresas privadas (Caplan, 1979, p.99). Así, la mayoría de los presupuestos de las empresas públicas se organizan como los presupuestos comerciales (Premchand, 1988). Según este autor, la elaboración anual del presupuesto ofrece una oportunidad única para formular objetivos y evaluar la eficacia operativa de las empresas públicas.

Al revisar los presupuestos de las empresas estatales, el Estado tiene un doble objetivo: por un lado, fijar el papel de las empresas en los aspectos de asignación, distribución y estabilización de la gestión económica. Por el otro, determinar el nivel de recursos que debe transferirse a las empresas.

En el mismo sentido la Sindicatura General de la Nación -SIGEN- (2016) expresa la utilidad que puede tener el presupuesto de las empresas estatales al señalar que el sistema presupuestario aplicable a dichas empresas resulta una herramienta idónea para la definición de las metas físicas y económicas perseguidas, así como para la exposición de los recursos que se asignan a las mismas.

A los fines de esta investigación, lo expuesto se considera relevante atento que el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto se vincula, no sólo con el presupuesto de la empresa estatal, sino también con la previsión de gastos correspondientes al Tesoro Nacional que financian, en algunos casos, parte del gasto de determinadas empresas públicas. En consecuencia, también resulta necesaria la intervención de la ONP en el marco del presupuesto de gastos correspondiente al Tesoro Nacional.

Según Premchand (1988), los fines principales por los que se conceden subvenciones a las empresas públicas son 3:

- compensar objetivos no comerciales especificados por el gobierno
- contener precios
- financiar ex-post pérdidas operativas

El primer caso es una práctica bien establecida (ej.: rutas no económicas en el caso del transporte). Ello, sin perjuicio de eventuales dificultades que pueden surgir al instruirse a empresas a que persigan simultáneamente actividades comerciales y no comerciales (Christiansen, 2013).

Por su parte, en el último de los casos, existe la posibilidad de que dicha situación genere escasos incentivos para que las empresas mejoren su productividad (Premchand, 1988).

Cabe destacar la necesidad de lograr un control efectivo en los costos, en particular teniendo en cuenta que el acicate de la competencia que puede encontrarse en el sector privado no existe, en principio, en el sector público. A modo de ejemplo, en el caso de servicios públicos, a los funcionarios les alcanza en general con no violar las leyes, con independencia de los costos de su gestión y el público suele preocuparse por la calidad en la prestación del servicio, pero sin interesarse normalmente en si los costos se encuentran justificados o no (Caplan, 1979).

Siguiendo a dicho autor, en lo referido a la estructura de los presupuestos de las empresas públicas puede proporcionarse un esquema general, el cual guarda relación con los presupuestos de empresas privadas, a saber:

Programa de Ventas o facturación: Este programa es el punto de partida del sistema presupuestario ya que antes de estimar lo que se producirá, comprará o gastará, deben conocerse las ventas esperadas. Según Premchand (1988) las posibilidades de las empresas para recabar recursos no deberían darse por sentado sino ser objeto de estudio.

Programa de producción o Presupuesto de producción: A través de este programa se determinan los servicios o bienes de cambio que la empresa producirá para la venta. Este programa debe formularse luego de haberse definido el programa de ventas.

Programa de Costo: Es la expresión monetaria del programa o presupuesto de producción.

Programa financiero: Tiene por objeto conocer con antelación el estado de caja y bancos.

Programa de resultados: El objetivo del mismo es poder conocer con antelación cual será el resultado. Utiliza como insumos, la información sobre ventas y gastos generales.

Sin perjuicio de los programas mencionados, otros autores han expresado una estructura presupuestaria algo distinta para la gestión empresarial del Estado (por ejemplo Vinelli, 1996). No obstante, las estructuras alternativas no presentan diferencias sustanciales a la expresada precedentemente.

## 3.2 INSTITUCIONES, INSTITUCIONES FISCALES E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS.

### 3.2.1 Instituciones.

A los efectos de esta investigación se considera pertinente indagar en el concepto de instituciones presupuestarias. Al respecto, para intentar conocer la génesis de dicho concepto cabe comenzar por el concepto de instituciones. Según North (1995), las instituciones “son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideas por el hombre que dan forma a la interacción humana.”. De este modo, se estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Así, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las mismas pueden ser formales (como por ejemplo las normas) o informales (como por ejemplo los acuerdos o códigos de conductas) Dichas instituciones pueden crearse o bien evolucionar con el paso del tiempo. La función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre al establecer una estructura estable de la interacción humana (aunque no necesariamente eficiente). Sin perjuicio de dicha estabilidad, con el paso del tiempo las instituciones cambian.

En tal sentido, las instituciones son la estructura de incentivos que condicionan el comportamiento, tanto de individuos como de organizaciones. (Asensio, 2005, 2009)

Ahora bien, según North (1995), una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta poder conocer las violaciones a dichas reglas y la posibilidad de aplicar sanciones. Las instituciones interactúan con los organismos, entendiéndose a éstos últimos como a grupos de individuos enlazados por alguna identificación común hacia ciertos objetivos (ej.: empresas, partidos políticos, universidades, etc.). De este modo, los organismos influyen en las instituciones y viceversa.

Aunque las normas formales pueden cambiar rápidamente, las limitaciones informales a partir de costumbres, códigos de conductas, etc. son mucho más resistentes, vinculando el pasado con el presente. En consecuencia, el cambio muchas veces es continuo.

Según North (1995), lo expuesto es lo que permite entender las vías muy divergentes del cambio histórico y es la diferencia entre instituciones y organismos lo que explica el desempeño radicalmente diferente entre distintos países a lo largo del tiempo. De este modo, en algunos países el marco institucional reforzó incentivos que indujeron al desarrollo de organismos económicos y políticos cuyo accionar dio como resultado un incremento en la productividad y el crecimiento económico, alterando favorablemente el marco institucional vigente, incluyendo normas formales, así como normas de conducta y limitaciones informales. Por el contrario, en otros países el marco institucional indujo la aparición de organismos que favorecieron actividades improductivas, restringiendo las posibilidades de crecimiento. Es decir, bajo esta óptica, las limitaciones institucionales formales e informales generan organismos que nacen y evolucionan a partir de los incentivos de dicho marco.

### 3.2.2 Instituciones Fiscales e Instituciones Presupuestarias.

Del mismo modo que North se preguntó por las diferencias en el desempeño económico de los países, utilizando el concepto de instituciones para dar respuesta a dicha cuestión, otros autores -ej.: Alesina y Perotti (1995)- se preguntaron por el hecho de que distintos países tenían un desempeño fiscal muy diferente sin encontrar respuestas satisfactorias a partir exclusivamente de variables económicas, por lo que se recurrió a explicaciones de tipo institucional (Stein, 1999). Los autores antes mencionados concluyeron que las instituciones fiscales resultan importantes determinantes en los resultados fiscales alcanzados por los países (Alesina y Perotti, 1995, 1999). De este modo, queda sentado el marco general para las instituciones como género y para las instituciones fiscales como especie (Asensio, 2005). Por su parte, cabe

distinguir como integrantes de las instituciones fiscales fundamentalmente a las instituciones presupuestarias, así como a las disposiciones específicas sobre endeudamiento y déficit (Asensio, 2005).

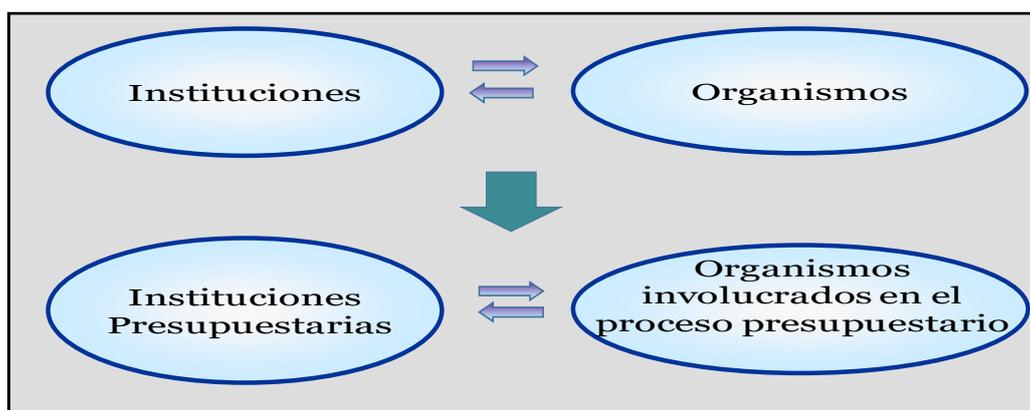
Se considera relevante tener presente el concepto de instituciones presupuestarias, ya que las mismas influyen significativamente en el modo en que se formulan, aprueban, ejecutan y evalúan los presupuestos del sector público.

En tal sentido, las instituciones presupuestarias son definidas como *el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados* (Stein, 1999; Stein et al., 1999; ONP, 2004; Filc y Scartascini, 2007; Dabla-Norris et al., 2010).

A partir de dicha definición surge la vinculación entre dichas instituciones y el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto, en su carácter de órgano rector en materia presupuestaria, a lo largo del proceso presupuestario correspondiente a las empresas públicas.

Desde un punto de vista más general, existe una vinculación entre las instituciones presupuestarias y el rol de los distintos organismos que participan a lo largo del proceso presupuestario (sociedades del estado, Oficina Nacional de Presupuesto, ministerios, organismos de control, etc.). Esto guarda cierta analogía con lo expresado por North (1995) respecto a la vinculación entre instituciones y organismos. Lo expresado, se refleja en el siguiente diagrama:

**Diagrama 3.1. Instituciones presupuestarias y organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario**



Fuente: Elaboración propia en base a North (1995), Stein (1999); Stein et al., (1999); ONP (2004); Filc y Scartascini, (2007) y Dabla-Norris et al. (2010).

Ante la necesidad de comprender el rol que tienen los organismos involucrados en el proceso presupuestario, resulta relevante el concepto de “prácticas organizacionales”. Las mismas se

definen como formas particulares de llevar a cabo funciones organizativas que han evolucionado a lo largo del tiempo bajo la influencia de la historia, las personas, los intereses y las acciones de una organización y que se han institucionalizado en la misma. (Kostova, 1999, p.309). Así, determinadas prácticas pueden incidir positiva o negativamente en la modalidad de cumplimiento de las normas.

Por otro lado, siguiendo a Stein (1999), una de las características que hacen a las instituciones presupuestarias importantes es el hecho que los beneficios de los programas públicos pueden estar concentrados (geográfica o sectorialmente), mientras los costos pueden financiarse a través de recursos comunes generando externalidades. Del mismo modo, Eichengreen et al. (1997) advierten que como cada grupo ejerce presión hacia aquellos gastos que los benefician (y el costo puede recaer sobre toda la sociedad) se requiere un mecanismo de coordinación de estas presiones. En caso contrario, se generará un gasto excesivo y, si existe reticencia a aumentar los tributos, ello derivará en déficits excesivos. Asimismo, cabe destacar que la orientación de la política fiscal puede distorsionarse hacia objetivos socialmente ineficientes, de acuerdo a gobiernos que pretendan maximizar sus posibilidades de reelección, a grupos que puedan ejercer presión en favor de programas adicionales de gasto, etc. En consecuencia, las reformas que ayuden a fortalecer el proceso presupuestario permiten no sólo combatir el sesgo deficitario, sino también aumentar la eficiencia ante la necesidad de eventuales ajustes (Eichengreen et al., 1997).

Otra de las características mencionadas es el hecho de que el presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva que involucra una variedad de agentes con incentivos propios (Stein et al., 1999; Eichengreen et al., 1997). Las 2 cuestiones mencionadas pueden generar la sobreutilización de recursos comunes y un nivel de gasto excesivo. Asimismo, las decisiones presupuestarias pueden facilitar gastos ineficientes o gastos que respondan fundamentalmente al ciclo político (Filc y Scartascini, 2007).

Así, los Ministros de Gastos suelen intentar favorecer los programas de sus respectivas áreas, mientras que los Ministros de Finanzas tendrán incentivos mayores para promover cierta disciplina fiscal (Stein et al., 1999, Eichengreen et al., 1997). Por lo tanto, el problema de los recursos comunes puede reducirse si, por ejemplo, se concentra el poder de decisión del gasto en aquellos actores con mayores incentivos para mantener la disciplina fiscal. A los efectos de esta investigación, lo expuesto puede verse reflejado en la existencia de incentivos diferentes para la Secretaría de Hacienda, en comparación con las empresas públicas en general y las sociedades del estado en particular. Cabe señalar que la vinculación, desde el punto de vista

presupuestario entre las empresas estatales y la ONP no se limita a aquellas cuestiones que surgen de las competencias específicas establecidas en el régimen presupuestario de las empresas públicas ya que, adicionalmente, existen numerosas empresas estatales que requieren financiamiento periódico del Tesoro Nacional lo que implica una vinculación con el Presupuesto Nacional. A partir de ello, para la obtención del financiamiento correspondiente, se requerirá la intervención de la ONP en el marco del presupuesto de gastos establecido para el Tesoro Nacional.

Las instituciones presupuestarias importan porque afectan las reglas de juego con las que interactúan estos agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre los agentes, afectando los resultados fiscales (Eichengreen et al., 1997; Stein et al., 1999). Siguiendo a Allen (2011), los buenos resultados fiscales (no sólo limitados a la disciplina fiscal, sino también entendiendo a los mismos como a una asignación eficiente de recursos con destino a aquellos sectores que se consideren prioritarios) dependerán de la instrumentación de procesos y procedimientos para preparar, ejecutar y supervisar el presupuesto. En tal sentido, según Eichengreen et al. (1997), determinados procedimientos presupuestarios producen sistemáticamente mejores resultados en materia de política fiscal. A los efectos de esta investigación, los buenos resultados fiscales en general y presupuestarios en particular, se consideran en sentido amplio, no limitándose a la mera disciplina fiscal.

Por su parte dichos autores sostienen que las reglas asignan funciones y responsabilidades a los participantes y que, a partir de la economía política, cabe considerar al proceso presupuestario como un mecanismo a través del cual los actores negocian a partir de intereses diferentes. Asimismo, según señalan Filc y Scartascini (2007) durante el proceso presupuestario interactúan numerosos actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones, sujetos al marco institucional que rige dichas interacciones.

Resulta importante destacar que, según sus diversas pautas de implementación, las instituciones presupuestarias pueden arrojar tanto externalidades positivas como negativas, en sentido horizontal o vertical (Asensio, 2005).

Según Stein et al. (1999), en caso de encontrarse diseñadas adecuadamente, las instituciones presupuestarias pueden jugar un rol crítico al contrabalancear las inclinaciones al gasto y al déficit que, de otro modo, podrían prevalecer debido a los incentivos de algunos de los agentes involucrados en el proceso presupuestario.

Dichos autores sostienen que una característica que se observa en América Latina es una política fiscal altamente procíclica, donde en general el gasto público aumenta en expansiones y lo opuesto ocurre en recesiones, siendo éste un problema en la región que no concuerda ni con las sugerencias keynesianas de estimulación de la demanda en recesiones como tampoco con la tradición neoclásica de política fiscal (evitar utilizar la política fiscal para afectar la demanda agregada). Lo expuesto no sucede del mismo modo en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- donde los resultados fiscales no se desvían tanto del promedio como en América Latina.

Sin embargo, los mencionados autores señalan que, del mismo modo que sucede con países de la OCDE, la diversidad de experiencias fiscales en América Latina no parece poder ser explicada por factores puramente económicos. Sin perjuicio de las variables políticas que inciden en la performance fiscal, cabe destacar el rol de las instituciones presupuestarias en dicha performance. Los autores mencionados, al indagar la relación entre los arreglos institucionales y la performance fiscal en América Latina, consideran 2 dimensiones institucionales: los sistemas electorales y los procedimientos presupuestarios. Respecto a los procedimientos presupuestarios, señalan que aquellos procedimientos que introducen elementos jerárquicos en el proceso presupuestario y son más transparentes, tienden a menores déficits y endeudamiento. Por procedimientos jerárquicos, deben entenderse aquellos donde se otorga más poder al Ministro de Finanzas respecto a otros Ministros. Para dicho estudio, los autores consideraron al sector público consolidado, incluyendo no sólo al gobierno central, sino al sistema de seguridad social, empresas públicas y gobiernos locales. Sin perjuicio de los efectos que también tienen los sistemas electorales como variable institucional, los autores mencionan que las instituciones presupuestarias que promuevan una visión más completa respecto de los costos y beneficios de las actividades del Estado, deberían resultar en mayores grados de disciplina fiscal.

Del mismo modo, Filc y Scartascini (2007) reconocen el impacto que tienen las instituciones presupuestarias en los resultados fiscales. En tal sentido, sostienen que dichas instituciones no sólo influyen en las magnitudes del gasto, déficit y endeudamiento, sino también en la asignación de recursos por tipos de gastos y por grupos de beneficiarios. Sin perjuicio de ello, señalan que los resultados fiscales dependen no sólo de las instituciones presupuestarias sino también de las instituciones políticas (Ardanaz y Scartascini, 2014; Filc y Scartascini, 2007).

En el marco de esta investigación, se considera al régimen presupuestario establecido en la Ley N° 24.156 para las empresas públicas como parte de las reglas (formales) de procedimientos

que afectan a las empresas públicas y a la Oficina Nacional de Presupuesto a lo largo del proceso presupuestario. En ese sentido, dicho régimen forma parte central de las instituciones presupuestarias.

### 3.2.3 La Reforma de las Instituciones Presupuestarias.

Según Allen (2011), el cambio en las instituciones presupuestarias se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo de las instituciones económicas y políticas, descritas por North. En el caso de países de bajos y medianos ingresos es probable que el fortalecimiento de los procesos y sistemas presupuestarios se vea restringido por la mala calidad de las instituciones, débil capacidad de los recursos humanos y en los sistemas de información, así como menores recursos financieros para destinar en sistemas técnicos y construcción de capacidades. Asimismo, dicho autor señala que en estos países los puntos básicos de un sistema presupuestario eficiente pueden declinar, por ejemplo, por el descuido de las normas formales, por la disminución de autoridad de las áreas correspondientes, por la pérdida de habilidad técnica, así como por la pérdida de capacidades como consecuencia de bajos niveles salariales. En tal sentido, reformar instituciones puede ser una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar las mejoras ya que interesan también las organizaciones, capacidades, etc. En lo referido a esta investigación, lo expuesto se vincula con la relación entre el cambio en las instituciones presupuestarias y las organizaciones involucradas (Oficina Nacional de Presupuesto, empresas públicas, etc.). Asimismo, resulta relevante la modalidad de cumplimiento de las reglas formalmente establecidas en materia presupuestaria y la vinculación de ello con el rol que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Por su parte, señala Allen (2011) que, desde una perspectiva sistémica de la administración financiera gubernamental, debe tenerse presente que algunos avances pueden depender técnicamente de otros para llegar a tener éxito. En tal sentido, la reforma de las instituciones presupuestarias en general ha sido un proceso lento, incluso en los países desarrollados, destacándose que las reformas en los países avanzados que han pretendido simplemente trasplantarse a ambientes diferentes de un país en desarrollo en general han tenido poco éxito e incluso a veces han sido negativas. Asimismo, según Eichengreen et al. (1997) la información referente a las actividades de los ministerios encargados del gasto, así como de las empresas públicas, suele ser menos completa en el contexto latinoamericano que en el europeo.

Sin perjuicio de la importancia de abordar cuestiones como la falta de conocimiento técnico, la falta de capacidad o formación suficiente y la necesidad de sistemas de información eficientes,

la restricción fundamental para las mejoras en el sistema presupuestario es la falta de un entorno institucional que haga posible avanzar en primera instancia. En tal sentido, resulta central tener en cuenta las barreras institucionales (Allen, 2011).

Según Makón (2000) los procesos de reforma de la administración financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de la sociedad, siendo esencial el apoyo político para el éxito de estas reformas debiendo priorizarse los requerimientos que se planteen desde los niveles políticos y directivos, evitando una postura excesivamente tecnocrática.

Por su parte, según Petrei, A., Ratner y Petrei, R. (2005), es difícil elaborar una teoría con validez general que provea las bases de cambio de las instituciones. Sin perjuicio de ello, el desarrollo en el campo institucional es el resultado simultáneo de una fuerza de “demanda” y una de “oferta”. En el primer caso, se destacan las motivaciones y presiones por determinadas reformas. En lo referido a la “oferta”, lo que interesa es el diseño concreto y posibilidad de puesta en marcha de las reformas correspondientes. En ocasiones la oferta se puede adelantar a la demanda y generar interés para alcanzar cambios efectivos (Petrei et al., 2005, pp.392-393). En otros casos, sucede lo opuesto. A modo de ejemplo, las principales reformas de comienzos de los años '90 en Argentina surgieron como respuesta al desorden de las cuentas públicas. Esa respuesta se tradujo, entre otras cosas, en reglas macroeconómicas severas (Petrei et al., 2005, p.394). En el mismo sentido, según señalan Filc y Scartascini (2007) en el marco de los objetivos de las reformas de las instituciones presupuestarias a comienzos de los años '90 en América Latina, se propiciaron reformas orientadas a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, destacando que el proceso de democratización y control de las finanzas públicas generó también demandas de la sociedad por lograr una mayor efectividad del gasto público.

Allen (2011) sostiene que los países de baja capacidad institucional deberían concentrarse en sus necesidades básicas primero y apalancarse en las instituciones ya existentes, enfocándose en aquellos cambios que impulsen o faciliten otros cambios. Por ejemplo, con empleados públicos que cuenten con incentivos para respaldar la reforma. Según dicho autor, el importante principio de Shick (1998) de hacer que los puntos básicos sean los correctos ha sido desestimado en parte por la presión de las autoridades para mostrar resultados a partir de las últimas innovaciones fiscales de los países desarrollados. (ej.: presupuestos basados en gestión, etc.). Según Allen (2011) las estrategias de mejora más exitosas en países en desarrollo han tenido un horizonte relativo de corto plazo y se han enfocado, deliberadamente, en un conjunto

de objetivos bastante estrecho y específico (resolver problemas de atrasos, alcanzar mejoras en los informes presupuestarios, etc.).

En el caso específico de Argentina, Stein (1999) sostiene que a partir de 1991 se produjeron cambios que hicieron que el país mejorase sus instituciones presupuestarias de manera bastante notoria. Según dicho autor, uno de los motivos que explica estos cambios es el hecho de haber pasado por una hiperinflación muy seria, lo que se vincula con que, aunque en períodos relativamente cortos las instituciones se pueden considerar exógenas, a mediano plazo las instituciones cambian y especialmente ante performances muy insatisfactorias (Stein et al., 1999). Sin perjuicio de ello, dicho autor señala que el hecho de que los proyectos de Ley de Presupuesto Nacional no hubiesen sido presentados y aprobados en término por casi 40 años antes de la sanción de la Ley de Administración Financiera en 1992, sugiere que efectivamente algunas instituciones tienen una fuerte tendencia al status quo, aunque ello no esté formalmente establecido en leyes. De este modo, aunque las preferencias de la sociedad, así como las presiones de grupos de interés sobre los hacedores de políticas influyen en la performance fiscal a largo plazo, en menores períodos de tiempo, efectivamente las instituciones importan (Stein et al., 1999).

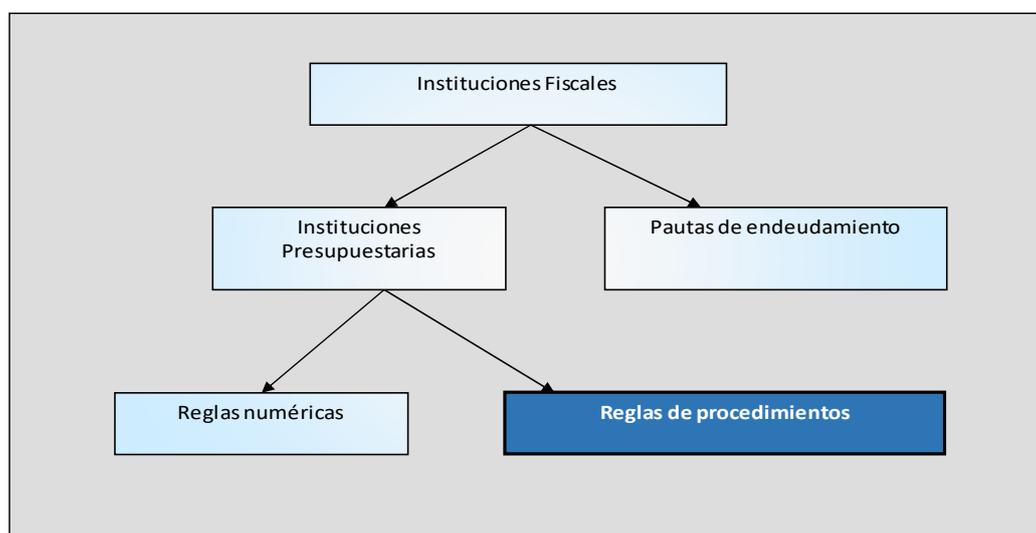
Siguiendo a dichos autores, los cambios en el proceso presupuestario fueron formalizados por la Ley de Administración Financiera en 1992. Asimismo, según Berensztein, Ortiz y Peña (2000) en el marco de la reforma estructural implementada por la administración Menem, en 1992 se sanciona la Ley N° 24.156, siendo éste el principal instrumento jurídico diseñado para reorganizar y regular el sistema presupuestario, de tesorería, crédito público y contabilidad de la Nación, destacando que uno de los principales aspectos de dicha ley es que contribuyó al desarrollo de una cultura presupuestaria. Sin embargo, en lo referido específicamente a los mecanismos de control, los autores expresan que los actores en ocasiones desarrollan estrategias para aprovechar las oportunidades que se presentan, a partir de las limitaciones de los mecanismos de control vigentes.

Asimismo, Filc y Scartascini (2007) señalan que las reformas a las instituciones presupuestarias pueden no ser efectivas cuando, a pesar de implementarse nuevas reglas, existen formas de eludirlas. Así, los cambios en las reglas no son condición suficiente para modificar resultados cuando entran en conflicto con las reglas de interacción de los agentes involucrados. No obstante, en algunos casos, los cambios en las reglas pueden tener impacto al modificar el juego de los actores que participan del proceso.

### 3.2.4 Reglas y Régimen Presupuestario de las empresas estatales.

Como ha sido mencionado, las instituciones fiscales se dividen en instituciones presupuestarias y pautas de endeudamiento. Por su parte, según Alesina y Perotti (1999), las reglas de procedimiento forman parte de las instituciones presupuestarias. Otro caso de instituciones presupuestarias serían las reglas numéricas (por ejemplo, una regla que establezca la obligatoriedad de un presupuesto equilibrado). Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se expone seguidamente un diagrama representando algunas de estas relaciones:

**Diagrama 3.2. Vinculación entre instituciones fiscales, instituciones presupuestarias y reglas de procedimiento**



Fuente: Elaboración propia en base a Asensio (2009) y Alesina y Perotti (1999)

Aunque las reglas numéricas pueden ser eficaces para introducir disciplina fiscal, tienen como desventaja que resultan demasiado inflexibles, en particular para regiones volátiles como América Latina (Stein, 1999). Asimismo, pueden incentivar la contabilidad creativa (Stein et al., 1999). En cuanto a las reglas de procedimientos, las mismas afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario (ONP, 2004). Así, las reglas de procedimientos determinan el modo en que los agentes involucrados en el proceso presupuestario interactúan, "desplazando" el poder entre los mismos (Stein et al., 1999). Por ejemplo, reglas de procedimientos más jerárquicas pueden concentrar el poder en materia presupuestaria en el Ministro de Finanzas, lo cual puede ayudar, por ejemplo, a mantener la estabilidad en las cuentas públicas (Filc y Scartascini, 2007). En lo referido a esta investigación, lo expuesto en materia de reglas de procedimientos se vincula con el marco normativo específico establecido en la Ley N° 24.156 y su reglamentación.

Finalmente, algunos autores, consideran como un tercer tipo de reglas a las reglas de transparencia, relacionadas con la existencia de partidas extrapresupuestarias, deudas contingentes no informadas, divulgación periódica de información fiscal, etc. (ver, por ejemplo, Stein et al., 1999; Filc y Scartascini, 2007, entre otros). Al respecto, las reglas de transparencia permiten incrementar la disponibilidad de información, favoreciendo la viabilidad del resto de las reglas (Filc y Scartascini, 2007). A modo de ejemplo, una mayor transparencia puede evitar prácticas que tergiversen la efectividad de las reglas introducidas (por ejemplo, la contabilidad creativa). No obstante, el impacto de la transparencia puede llegar a notarse recién luego de un tiempo, cuando, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil logran contar con la información presupuestaria, analizarla, abogar por cambios y que los mismos se hagan efectivos (Filc y Scartascini, 2007).

En lo referido específicamente a la transparencia en las empresas públicas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (2016), ha destacado que dichas empresas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas que cotizan en bolsa. Asimismo deberían publicar información financiera y no financiera relevante, incluyendo aquellos aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Por ejemplo: objetivos de la empresa y su cumplimiento, resultados financieros y de explotación, ayuda financiera recibida del Estado, etc. Dicha información debería ofrecerse de manera sistemática, permitiendo el acceso general a los datos e incluyendo información relevante para la ciudadanía (OCDE, 2016).

Ahora bien, en general las normas refuerzan la capacidad de asumir compromisos, a expensas de la flexibilidad (Eichengreen et al., 1997). Por el contrario, la discrecionalidad ofrece máxima capacidad de reacción a la política económica. Sin embargo, para los países latinoamericanos la contraposición entre credibilidad y flexibilidad no resulta atractiva ya que la trayectoria de dichos países ameritaría otorgar mayores niveles de credibilidad, aunque la volatilidad de la región hace también necesario, simultáneamente, altos niveles de flexibilidad (Eichengreen et al., 1997). De este modo, la reforma de los procedimientos presupuestarios representa un tercer camino para evitar las dificultades de la discrecionalidad extrema (que puede dar lugar a abusos y orientarse hacia objetivos socialmente ineficientes) así como reglas fiscales extremadamente rígidas que carezcan de la flexibilidad necesaria. En ese caso, las normas constituyen una alternativa evidente (Eichengreen et al., 1997). Aunque algunos proponen reglas numéricas contingentes (es decir reglas con cláusulas de escape ante determinadas situaciones) en la

práctica no resulta tan simple instrumentar dichas reglas contingentes, atento la posibilidad de manipulaciones, por parte de las autoridades, en búsqueda de mayor flexibilización.

En otro orden, resulta necesario definir al “régimen legal de las empresas públicas”. Se considera al mismo como el marco jurídico efectivamente vigente, integrado por el conjunto de reglas, generales o individuales, que disciplinan la organización y el funcionamiento de las empresas públicas (BID, 1977, p.8). En particular, se entenderá a la categoría “régimen presupuestario de empresas estatales” como al “*conjunto de reglas formalmente establecidas que rigen para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de este tipo de entidades*”. En el marco de esta investigación, se considera al régimen presupuestario establecido en la Ley N° 24.156 para las empresas públicas como parte de las reglas (formales) de procedimientos que afectan a las empresas y a la Oficina Nacional de Presupuesto a lo largo del proceso presupuestario.

Por su parte, según Asensio (2009), las normas de procedimientos procuran la incorporación de disciplina y transparencia en las pautas de formulación, aprobación y control presupuestario, es decir a lo largo del proceso presupuestario. Asimismo, dicho autor expresa que no sólo el aspecto cuantitativo resulta relevante al fijarse las instituciones fiscales, sino que tanto las cuestiones cualitativas como los procedimientos terminan siendo cruciales. En particular, resalta el papel clave que ocupan los procedimientos presupuestarios.

En lo referido a la necesidad de reglas de procedimientos, Alesina y Perotti (1999) destacan la existencia muchas veces de incentivos para sobredimensionar el beneficio de determinados gastos, así como la falta de incentivos para que se elaboren presupuestos lo suficientemente claros y transparentes (dado que la falta de transparencia en ocasiones puede permitir a determinados funcionarios no ser fiscalmente responsables). Asimismo, Stein et al. (1999) señala, entre las problemáticas vinculadas a la transparencia, el hecho de que no siempre los jugadores involucrados tienen incentivos a ser veraces. Asimismo, destaca la existencia de ítems extrapresupuestarios y pasivos contingentes, como por ejemplo aquellos derivados de garantías (explícitas o implícitas) desde el gobierno central a empresas públicas, gobiernos locales, etc. Por su parte, Berensztein et al. (2000) expresan que los actores políticos pueden beneficiarse de la ineficacia de los arreglos institucionales vigentes en caso de que éstos les permitan aumentar sus cuotas de independencia y discrecionalidad, facilitando así estrategias de supervivencia y, en determinadas circunstancias, ayudando incluso a incrementar la gobernabilidad del sistema político. En ese marco, incluso la falta de transparencia puede ser concebida como un recurso para dichos actores.

Ahora bien, las normas también existen internamente en las organizaciones para manejar sus procedimientos financieros, operativos, etc. De este modo, dichas organizaciones tienen un ambiente institucional “externo” y otro “interno” (Asensio, 2009). Al respecto, la calidad de los procesos presupuestarios afecta la calidad de la política fiscal.

En el mismo sentido, aunque analizando específicamente el caso de Latinoamérica, Alesina, Hausmann y Stein (1999) expresan que la naturaleza de los procesos influye fuertemente en el desempeño fiscal. Los autores sostienen que las instituciones presupuestarias pueden utilizarse como una de las variables explicativas de dicho desempeño fiscal.

Ahora bien, según Berensztein et al. (2000), los mecanismos de control establecidos en la Ley N° 24.156 fueron diseñados con la idea de contar con un sistema de control integral e integrado de las operaciones que realiza la Administración Pública. El concepto de sistema integrado obedece al hecho de que la actividad de control se debe articular con la actividad específica de cada organismo. En tal sentido, como señala Las Heras (1995), la legalidad debe exigirse como condición necesaria, pero de ninguna manera resulta suficiente para inferir un manejo adecuado de los recursos públicos. Así, interesa no sólo que se gaste de acuerdo a la ley, sino que además son relevantes cuestiones como la eficiencia, la eficacia y la oportunidad.

Como sostiene Gorostiaga (1984) al analizar el control en la administración financiera de las empresas públicas, en la estructura decisional de las empresas en general -y las empresas públicas en particular- se cumple un proceso administrativo. Dicho proceso se encuentra compuesto por 3 etapas: planificación, ejecución y control. Así, al plantearse una administración activa, resulta necesario actuar centrándose en un "futuro planeado", por lo que se torne imprescindible verificar el rumbo trazado y lo que se da en la realidad. De este modo, el control retroalimenta las etapas de planificación y ejecución.

Desde el punto de vista temporal, el control puede dividirse en control preventivo, concomitante o a posteriori. En lo referido a la temática presupuestaria, Gorostiaga (1984) menciona como ejemplo de control preventivo aquel control que se realiza con anterioridad al uso del crédito presupuestario. Asimismo, en el Sector Público puede separarse el control en: control legal y control de gestión. El primero de ello, orientado al cumplimiento de disposiciones legales y el segundo, centrado en la eficacia y eficiencia. Cabe señalar que ambos controles son complementarios. En lo que hace específicamente al control de gestión en las empresas públicas, dicho autor señala que en el control de gestión quedan delimitadas 2 dimensiones:

exógena o endógena, siendo la dimensión exógena aquellas que se define entre el Ministerio sectorial y la entidad.

Siguiendo a Berensztein et al. (2000), los mecanismos de control establecidos en la Ley N° 24.156 deben mejorarse sustantivamente. Además de cuestiones técnicas y de diseño, entre los problemas para lograr mecanismos de control eficientes se incluye el cumplimiento o enforcement de las normas vigentes, destacándose que la Argentina ha tenido históricamente un déficit significativo en ese sentido. El fondo de la cuestión es que los actores son capaces de vulnerar o ignorar los mecanismos legales vigentes, produciendo una erosión gradual y permanente del sistema institucional (Berensztein et al., 2000). Según dichos autores, incrementar constantemente las capacidades de la Administración Pública, tanto en los recursos humanos como tecnológicos resulta necesario, pero si no se logra mejorar sustantivamente los sistemas de control, se verán diluidas cualquier mejora relativa de la capacidad del Estado. Así, resulta necesario incluir consideraciones institucionales y políticas, que excedan las cuestiones técnicas, de modo de definir marcos institucionales y regulatorios para todos los programas que impliquen gasto público y que se encuentren sometidos de forma efectiva a los mecanismos de control. A los fines de esta investigación, lo mencionado se considera relevante dado que el funcionamiento de los sistemas de control puede tener efectos indirectos en el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto.

### 3.3 ORGANIZACIONES, ISOMORFISMO INSTITUCIONAL Y RUTINAS ORGANIZACIONALES.

#### 3.3.1 Organizaciones e isomorfismo institucional.

Como ha sido mencionado precedentemente, las organizaciones no realizan sus actividades en base exclusivamente a reglamentaciones formales. Por el contrario, las organizaciones se mueven en un medio ambiente caracterizado por la incertidumbre, aunque, dentro de esos límites que se les impone, puedan fijarse sus propios objetivos (Gorostiaga, 1984).

Como señalan Meyer y Rowan (1977), existen diversos procedimientos en las organizaciones que se dan por sentado como medio para lograr los fines de la organización. Al margen de su posible eficacia, dichas técnicas institucionalizadas proclaman a la organización como apropiada y racional. Según estos autores, las sociedades modernas se conforman con reglas institucionales que funcionan como mitos y, en ese marco, el impacto de tales elementos institucionalizados en las organizaciones es enorme. De este modo, la importancia de la

influencia de reglas institucionales en las organizaciones resulta análoga a lo señalado por North (1995) respecto al hecho de que el marco institucional refuerza incentivos que afectan el desarrollo de los organismos (sean económicos o políticos).

En tal sentido, las organizaciones se encuentran estructuradas a partir de fenómenos de su entorno y tienden a un isomorfismo con dicho entorno institucional. En consecuencia, las organizaciones tienden a desaparecer como unidades diferenciadas y terminan siendo, en parte, representaciones de determinados mitos racionalizados (Meyer y Rowan, 1977). Se define al isomorfismo como aquel proceso restrictivo que fuerza a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan un ambiente similar (DiMaggio y Powell, 1983, p.149). Lo expuesto se considera relevante al momento de indagar respecto de si existen similitudes en las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario formalmente establecido por parte de las sociedades del estado.

Aunque naturalmente, en determinados ambientes, la supervivencia de algunas organizaciones puede depender fundamentalmente de la eficiencia de estas, en ambientes altamente institucionalizados puede depender más de las demandas ceremoniales de dichos contextos.

Como señala Gorostiaga (1984) al analizar el caso de las empresas públicas, uno de los fines últimos de toda organización es su supervivencia, máxime en el caso de la Administración Pública. En tal sentido, dicha supervivencia se encuentra condicionada por la capacidad de adaptación al medio ambiente que rodea a la organización.

Sin perjuicio de ello, DiMaggio y Powell (1983) sugieren que algunas organizaciones, especialmente aquellas más antiguas, podrían eventualmente alcanzar un punto donde pueden llegar a dominar su ambiente más que sólo ajustarse a él.

El isomorfismo con el entorno tiene importantes consecuencias en las organizaciones. Por un lado, incorporan elementos que son legitimados externamente en lugar de en términos de eficiencia. Por otro lado, emplean criterios externos o ceremoniales y, finalmente, la dependencia de instituciones externas reduce las turbulencias y mantienen la estabilidad de la organización. Como resultado de ello, el isomorfismo institucional promueve el éxito y la supervivencia de las organizaciones (Meyer y Rowan, 1977).

Así, en contextos altamente institucionalizados, las acciones de las organizaciones deben apoyar aquellos mitos institucionalizados. Ello así, sin perjuicio de las consecuencias sobre la efectividad del accionar de la organización. De hecho, los autores reconocen que estas acciones pueden incluso, en algunos casos, maximizar la efectividad en el largo plazo. A los efectos de

la presente investigación, lo expuesto se considera relevante para el análisis del proceso de formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las sociedades del estado.

DiMaggio y Powell (1983), indagaron respecto a las similitudes que encontraban en las formas y prácticas de las organizaciones, señalando que existen contextos donde los esfuerzos individuales de las organizaciones para intentar lidiar de manera racional con la incertidumbre del ambiente y las restricciones imperantes conducen finalmente a una estructura y cultura homogénea.

Es decir, existe una homogeneización que surge a partir de procesos que frecuentemente hacen a las organizaciones similares sin necesariamente ser más eficientes. Inicialmente las organizaciones pueden presentar diferencias importantes, por ejemplo, desarrollando nuevas prácticas o modificando sus metas, pero a largo plazo los actores organizacionales, al decidir racionalmente, terminan construyendo a su alrededor un ambiente que restringe sus propias habilidades para el cambio organizacional, entendiendo al mismo como al cambio en la estructura formal, en la cultura organizacional, objetivos, programas o misión. El proceso de homogeneización mencionado es captado por el concepto ya señalado de “isomorfismo”. Aunque las causas del isomorfismo pueden no ser idénticas en distintas organizaciones, lo importante es reconocer que, por un lado, no implican necesariamente una mejora en términos de eficiencia y que, por el otro, frecuentemente existe una recompensa por el hecho de que una organización sea similar a otra. Esto permite explicar la persistencia de formas poco eficientes, lo que se da especialmente cuando la eficiencia o productividad ni siquiera son fáciles de medir como en las agencias gubernamentales.

Además, los autores señalan que algunas de las situaciones donde es más probable encontrar homogeneidad en estructuras, procesos y comportamientos son:

- Cuanta mayor dependencia tenga una organización respecto de otra organización, en lo referido a conocimientos, equipamiento, etc.
- Mientras mayor sea la centralización de oferta de recursos que requiere una organización. Es decir, cuando recursos alternativos no se encuentren disponibles la parte más fuerte de una transacción puede obligar a la parte débil a adoptar sus prácticas de acuerdo a las necesidades de la parte más fuerte.

A los efectos de esta investigación cabe recordar que, como ya ha sido mencionado, la vinculación, desde el punto de vista presupuestario entre las empresas estatales y la ONP no se limita a aquellas cuestiones que surgen de las competencias específicas

establecidas en el régimen presupuestario de las empresas públicas. En tal sentido, existen numerosas empresas estatales que requieren financiamiento periódico del Tesoro Nacional lo que implica una vinculación con el Presupuesto Nacional. A partir de ello, para la obtención del financiamiento correspondiente, se requerirá la intervención de la ONP en el marco del presupuesto de gastos establecido para el Tesoro Nacional.

- A mayor ambigüedad en las metas de una organización, en determinados campos, mayor posibilidad de que dicha organización se modele a partir de organizaciones similares que se perciban como exitosas.

En lo que hace a esta investigación, y limitándose al campo presupuestario, las metas específicas de una empresa estatal en materia presupuestaria podrían tener algún grado de ambigüedad. A modo de ejemplo, se destaca la posibilidad de que las autoridades prioricen la ampliación de la cobertura de un determinado servicio brindado por una empresa pública, en detrimento de la obtención de utilidades. En ese caso, podría resultar deseable que el presupuesto brinde además información respecto del costo asociado a dicho incremento de cobertura y se facilite el seguimiento de los gastos asociados a la ampliación de dicha cobertura.

Por otro lado, resulta relevante destacar que las organizaciones en un campo determinado pueden presentar significativas diferencias en algunas dimensiones y, al mismo tiempo, gran homogeneidad en otras. En el marco de esta investigación, lo mencionado puede implicar homogeneidad (o heterogeneidad) entre las empresas públicas a lo largo del proceso presupuestario y heterogeneidad (u homogeneidad) en otros campos.

Así, ante ambientes institucionalmente elaborados, las organizaciones se tornan sensibles a criterios externos de valor. Por lo expuesto, el apoyo a las organizaciones se encuentra garantizado por acuerdos, en lugar de depender totalmente de la performance.

De este modo, con independencia de la eficiencia, las organizaciones que existen en ambientes altamente institucionalizados y son exitosas en volverse isomórficas con esos ambientes, ganan la legitimidad necesaria para sobrevivir. Como señalan DiMaggio y Powell (1983) no necesariamente esto es producto de decisiones estratégicas conscientes, tomadas por parte de las organizaciones, sino que también pueden ser el resultado de comportamientos basados en meras conjeturas, dadas por hecho por dichas organizaciones.

Siguiendo a Meyer y Rowan (1977) las burocracias gubernamentales utilizan tecnologías variables y ambiguas con resultados difíciles de valorar. En este caso, el éxito depende de la seguridad y estabilidad alcanzada por el isomorfismo con las reglas institucionales.

Lo mencionado precedentemente puede verse reflejado en el mantenimiento de prácticas que las organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario (ej.: empresa pública, Oficina Nacional de Presupuesto, etc.) consideren no eficientes. A pesar de ello, las organizaciones encontrarán incentivos para no modificarlas.

### 3.3.2 Rutinas organizacionales.

A partir de lo mencionado precedentemente, Meyer y Rowan (1977) señalan que el modo en que las organizaciones pueden resolver el conflicto que ocurre entre reglas ceremoniales y eficiencia es a través de emplear 2 estrategias interrelacionadas: escisión y confianza. La escisión, o desacople, permite a la organización mantener estructuras formales mientras sus actividades varían en respuesta a consideraciones prácticas. Sin embargo, las organizaciones no son anárquicas, sino que existe confianza y buena fe por parte de los participantes internos y los elementos externos. Tanto los participantes internos como los elementos externos cooperan en estas prácticas. Lo expuesto permite entonces a la organización realizar sus rutinas con una estructura escindida.

En ese marco, las organizaciones institucionalizadas tienden a minimizar las inspecciones y evaluaciones tanto por administradores internos como externos, siendo esto no sólo un recurso de la organización, sino que resulta algo aceptado ceremonialmente por los actores externos a la misma.

Como ha sido mencionado precedentemente, se definen a las prácticas organizacionales: como formas particulares de llevar a cabo funciones organizativas que han evolucionado a lo largo del tiempo bajo la influencia de la historia, las personas, los intereses y las acciones de una organización y que se han institucionalizado en la misma. (Kostova, 1999, p.309)

De esta manera, las prácticas organizacionales reflejan el conocimiento compartido y la competencia de la organización. Tienden a ser aceptadas y ser vistas como la forma de realizar ciertas tareas. En tal sentido, las prácticas organizacionales pueden encontrarse altamente formalizadas (ej.: a través de reglas escritas) o incluso ser complemente informales. En dicho marco, existirá un proceso de institucionalización cuando una práctica organizacional logre un estatus que le permita ser tomada como “dada”, es decir un estatus de “esta es la forma en la que hacemos las cosas en esta organización” (Kostova, 1999).

Lo expuesto anteriormente, no implica que las rutinas organizacionales (por ejemplo, el proceso de formulación presupuestaria) permanezcan necesariamente sin modificaciones a lo largo del tiempo. Siguiendo a Feldman y Pentland (2003) las rutinas organizacionales también pueden ser fuente de cambio además de estabilidad organizacional. Dichos autores definen a las rutinas organizacionales como “patrones de acciones interdependientes, repetitivos y reconocibles llevados a cabo por múltiples actores” (p.95). En tal sentido, la performance de una rutina es colectiva, por lo que cada individuo debe ajustarse a las acciones de otros, siendo de este modo interdependiente, por lo que los participantes no pueden actuar como se les ocurre porque las acciones de los otros limitan las alternativas de las que se dispone. Al respecto, debe diferenciarse una rutina organizacional de una rutina individual llevada a cabo dentro de una organización, ya que en la rutina organizacional se incluyen múltiples actores.

Como señalan Cherman y Da Rocha-Pinto (2016) las rutinas organizacionales son, en parte, la consecuencia del propio trabajo y de las prácticas realizadas, siendo luego formalizadas e institucionalizadas en la organización (p.424).

Ahora bien, las rutinas organizacionales no necesariamente resultan estáticas a lo largo del tiempo. En un primer momento, las organizaciones utilizan las rutinas para ganar en eficiencia y disminuir las posibilidades de conflicto. De este modo resultan una forma de almacenar el conocimiento y las capacidades. Sin embargo, Feldman y Pentland (2003) sostienen que las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos”. El primero de ellos es el ideal o forma esquemática de la rutina. Pero ninguna cantidad de reglas es suficiente para especificar la totalidad de un patrón de comportamiento. En consecuencia, el aspecto performativo de una rutina se refiere a las acciones específicas, llevadas a cabo por agentes específicos, en un momento y lugar particular (Feldman y Pentland, 2003). El aspecto ostensivo es la idea y el performativo la representación de la misma. Asimismo, el aspecto performativo de una rutina es una importante fuente para mantener o cambiar dicha rutina ya que, aunque al desarrollar una rutina no se pretenda necesariamente modificarla, la forma en que se realiza puede implicar cambios que finalmente afecten o no los aspectos ostensivos, del mismo modo que el hablar afecta el lenguaje. Por eso pueden surgir cambios desde la propia performance de la rutina organizacional, sean intencionales o no (en este último caso, frecuentemente para adecuarse a características de un contexto particular). Por ejemplo, si una norma establece que los presupuestos se deben aprobar antes de comenzado el ejercicio a partir de los proyectos de presupuesto remitidos por una sociedad del estado, la rutina se vería afectada si dicha presentación se realiza con excesiva demora. En ese caso, el

Ministerio de Hacienda podrá optar por tramitar dicha presentación o rechazarla, pero en ambos casos la rutina se vería afectada, las posibilidades de elección para el Ministerio limitadas y la norma, de un modo u otro, incumplida (o al menos, no cumplida sustancialmente).

## 4. METODOLOGÍA

### 4.1 TIPO DE ESTUDIO/DISEÑO

Dada la naturaleza del objeto de estudio, la presente investigación tiene un enfoque cualitativo ya que lo que se pretende es conocer en profundidad los casos seleccionados (Yin, 2003). Inicialmente, se adoptó un enfoque descriptivo. Siguiendo a Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014), los estudios descriptivos son útiles para analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes. Dichos estudios permiten mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un suceso, comunidad, contexto o situación, buscando especificar las propiedades y características de aquello sometido a análisis. Como señala Dei (2006) en las investigaciones descriptivas se recoge información, se sistematiza y evalúan las características de un fenómeno determinado. En ese marco, lo que importa es especificar aquellas propiedades que se consideran significativas respecto al caso sometido a análisis. No obstante, lograr una descripción densa *-thick description* en términos de Geertz (2008)- permite abandonar la fase meramente descriptiva para estar en condiciones de analizar y explicar cómo funciona el fenómeno bajo análisis. En este estudio, lo relevante es el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades estatales, desde el punto de vista de las modalidades de cumplimiento de aquellas reglas formalmente establecidas.

### 4.2 FUENTES DE INFORMACIÓN

Básicamente, en la investigación se recurrió a distintas fuentes de información, tanto primarias, como secundarias.

**Fuentes secundarias:** En primer lugar, se realizó un análisis exhaustivo de la normativa que rige el objeto de estudio, de manera de conocer las reglas formalmente establecidas. El detalle de dicha normativa se encuentra referenciado en la bibliografía y en los anexos a la presente investigación. Esto permitió, posteriormente, determinar las modalidades de cumplimiento de lo dispuesto de manera formal. En segundo lugar, se recabó, sistematizó y analizó información presupuestaria publicada (cantidad de presupuestos aprobados, cantidad de ejecuciones presupuestarias publicadas, características de la información presupuestada/ejecutada, etc.), lo que permitió reconstruir las modalidades de cumplimiento. Cabe recordar lo señalado por

Hernández Sampieri et al. (2014) quienes consideran más adecuado definir la *medición* en las ciencias sociales como el proceso de vincular conceptos abstractos con indicadores empíricos. De esta manera queda claro que lo que interesa es algo no directamente observable y cuantificable, pero que se pretende “representar” a través de algún instrumento de medición. De este modo, se intenta que las vinculaciones correspondientes permitan determinar cómo es la modalidad de cumplimiento de lo establecido formalmente.

**Fuentes primarias:** Las fuentes secundarias nos proveen de datos para comprender el proceso bajo estudio, pero las entrevistas nos dan acceso a “...*aquellas cosas que no podemos observar directamente [porque] no podemos observar cómo la gente organiza el mundo y los sentidos que atribuyen a lo que pasa*” (Patton, 2002, p. 341, traducción propia). Si el análisis de la evidencia secundaria permite sugerir modalidades de cumplimiento, el acceso a informantes clave da llegada a la experiencia de los mismos, al haber trabajado directamente en el ámbito, pudiendo conocer otros aspectos de la dimensión informal del proceso presupuestario. A los fines de esta investigación, se consideran informantes clave a aquellos funcionarios que han trabajado directamente en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, cuyos aportes introspectivos permiten reconstruir el funcionamiento informal del fenómeno bajo estudio. La selección de los entrevistados no ha sido azarosa, sino que respondió al conocimiento y experiencia que cada uno de ellos posee sobre el objeto de estudio. El principal criterio de elección de informantes clave es la cercanía de los mismos frente al proceso presupuestario. Vale mencionar que en la investigación cualitativa, el proceso de entrevistas no se inicia necesariamente con una población preestablecida (Miles y Huberman, 2003), sino que los informantes se buscan a raíz de las necesidades teóricas que surgen durante el estudio. Es la posición de cercanía a lo largo de los años lo que les permite ser observadores privilegiados del fenómeno bajo estudio. El objetivo de las entrevistas ha sido determinar las percepciones respecto a dicho objeto, así como orientar la recolección de datos. Se realizaron 3 entrevistas, las que fueron presenciales, grabadas y se extendieron aproximadamente por 50 minutos. Se utilizó una guía de preguntas semiestructuradas, siempre en idioma español. Fueron transcritas y analizadas inmediatamente, de manera de identificar posibles nuevas preguntas a medida que se avanzaba con las entrevistas.

### 4.3 TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

En base a lo mencionado precedentemente, en la investigación se utilizaron técnicas mixtas para la recolección de datos. Hernández Sampieri, et al. (2014) sostienen que los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación

e implican la recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta para lograr el entendimiento del fenómeno bajo estudio. Al combinarse ambos tipos de indagación (cuantitativa y cualitativa), la meta es utilizar las fortalezas de ambas.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas se detallan a continuación:

#### 4.3.1 Análisis de documentación.

Se consideraron las Leyes N° 24.156, N° 11.672 y el Decreto N° 1344/07 para determinar las reglas formales establecidas.

Asimismo, se tuvieron en cuenta los instructivos y Manuales elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto y las Resoluciones del Ministerio de Hacienda aprobatorias de los presupuestos de las empresas estatales y sus modificaciones. A partir de estos elementos se determinaron las cantidades de presupuestos aprobados, los montos previstos para cada partida/concepto presupuestario de las sociedades del estado, las fechas de presentación y las fechas de aprobación de cada uno de los presupuestos. Por su parte, se consultó el sistema de seguimiento de expedientes del Ministerio de Hacienda a fin detectar los plazos y áreas intervinientes en las tramitaciones de cada uno de los presupuestos correspondientes.

Finalmente, se consideró la información incluida en la Cuenta de Inversión, elaborada por la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Hacienda, de donde surgen datos anuales sobre la ejecución presupuestaria de las sociedades del Estado Nacional, a efectos de su comparación con los presupuestos aprobados y sus eventuales modificaciones. De esta manera, se puede determinar la existencia de desvíos y su significatividad.

La documentación mencionada en el presente acápite es de acceso público y se encuentra referenciada en los anexos a la presente investigación.

#### 4.3.2 Entrevistas en profundidad.

Como señalan Hernández Sampieri et al. (2014), las entrevistas cualitativas en general son una experiencia de diálogo única y no suele haber estandarización, pudiendo hacerse preguntas sobre experiencias, opiniones, creencias, percepciones, etc. Dichos autores sostienen que en el análisis de datos cualitativos el proceso esencial consiste en recibir datos no estructurados, a los cuales se les debe proporcionar una estructura. En tal sentido, los datos se deben organizar y las narraciones transcribirse. Para ello, la investigación se basa en lo mencionado por Gioia, Corley y Hamilton (2012) para poder organizar los resultados. Es decir, ante los

descubrimientos relacionados con un fenómeno bajo investigación, se definen categorías que son conceptualizaciones analíticas desarrolladas por el investigador. En ese marco, en la presente investigación, las entrevistas han sido analizadas a la luz de dichas categorías.

Se considera relevante señalar que la recolección de observaciones se realizó en simultaneidad con las entrevistas. Ello así debido a que, a partir de estas últimas, se fue definiendo la relevancia de la información a recolectar. Asimismo, a medida que se obtuvieron determinados datos, los mismos han influido en algunas de las preguntas realizadas posteriormente en las entrevistas. Por lo tanto, las preguntas efectuadas a los distintos entrevistados no resultaron idénticas.

En virtud de las entrevistas y del relevamiento efectuado, se definieron “temas” o “conceptos” relevantes para la investigación. Para ello, las entrevistas se analizaron hasta detectar aquellos aspectos que mostraron interrelaciones significativas bajo dichos conceptos.

Se explicó a los entrevistados el objetivo de la investigación y se garantizó el anonimato de los mismos en el sentido de que en la investigación no se los asociaría personalmente con las opiniones que brinde. De este modo, se propició que el entrevistado se sintiese cómodo para expresar cualquier opinión que tuviera y efectuar los comentarios o preguntas que desee. Los 3 entrevistados pertenecen o han pertenecido a la Oficina Nacional de Presupuesto. En todos los casos se trata de agentes con más de 20 años de antigüedad en dicha Oficina, abarcando entre las personas seleccionadas actividades de analista presupuestario, funciones de Coordinación y funciones de Dirección (algunos de ellos han tenido más de una función a lo largo del tiempo). En los 3 casos se trata de agentes con responsabilidades directamente vinculadas sobre el proceso presupuestario correspondiente a las empresas públicas.

#### 4.3.3 Observaciones

Por su parte, se efectuaron observaciones vinculadas con las modalidades de cumplimiento del régimen establecido y las rutinas correspondientes.

Como expresan Hernández Sampieri et al. (2014) al trabajarse con información cuantitativa, la observación constituye un método de recolección de datos que consiste en el registro sistemático, válido y confiable de comportamientos y situaciones observables, a través de un conjunto de categorías y subcategorías. Por su parte, dichos autores señalan que, al trabajarse con información cualitativa, entre los propósitos de la observación cualitativa se encuentra el de explorar o describir ambientes, contextos o actividades y sus significados. Asimismo, puede

tenerse como finalidad comprender procesos, vinculaciones entre personas y sus situaciones o circunstancias, etc.

En tal sentido, en la investigación se definieron y relevaron acciones en materia presupuestaria. La definición de las mismas se basó en las percepciones de los entrevistados y en la documentación examinada.

#### 4.4 ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA

Las entrevistas fueron transcritas en su totalidad. Se procedió a una lectura en profundidad de las mismas y se ordenaron las repuestas de acuerdo a los temas y conceptos definidos. Esto fue un proceso simultáneo que implicó la redefinición de dichos temas y conceptos a medida que se analizó, al mismo tiempo, la información obtenida a partir de las entrevistas y los datos recolectados como consecuencia de las observaciones.

Inspirados en el “Gioia method” (Gioia et al., 2012), un sistema para analizar evidencia empírica en forma sistemática, como técnica para generar categorías se utilizó el “agrupamiento”. Para ello, se definieron temas vinculados al planteamiento de acuerdo a lo mencionado en las entrevistas o detectado en las observaciones y documentos. Luego, se establecieron los temas más comunes y distintivos y se procedió a agrupar los temas más relevantes, descartándose el resto.

En cuanto a los datos recolectados, a partir de las resoluciones ministeriales publicadas, se tomaron las fechas de aprobación de cada presupuesto y se las comparó con lo establecido en la normativa vigente. Por su parte a través del sistema de expedientes del Ministerio de Hacienda, de acceso público, se consultó la fecha de presentación de los proyectos y se los comparó también con lo normado. Se procedió a una lectura en profundidad de los presupuestos aprobados y se determinó si incluían o no metas físicas y objetivos. Por su parte se analizó si dichas resoluciones habían sufrido modificaciones presupuestarias. Por otro lado, se compararon los rubros/conceptos presupuestados y ejecutados, en ambos casos en base devengado. La información ejecutada surge de las cuentas de inversión anuales publicadas en el sitio web de la Contaduría General de la Nación. Para efectuar dicha comparación, atento los niveles inflacionarios durante el período, se procedió a deflactar los valores monetarios correspondientes, a fin de hacer comparables los montos a lo largo del tiempo. Para ello se utilizó el índice de precios implícitos en el producto bruto interno, cuyos valores se incluyen en los anexos a la presente investigación. Dicho índice se obtuvo del sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), de acceso público.

La información recolectada se corresponde con 10 sociedades del estado durante el período 2004-2015, destacándose que algunas de estas sociedades no funcionaron durante la totalidad del período (porque fueron creadas o liquidadas durante el mismo). En ese marco, el universo de presupuestos que debieron haberse aprobado asciende a 100. Sobre dicho total, se analizaron 89 presupuestos, dado que 11 no contaron con la aprobación correspondiente. De los 89 presupuestos mencionados, 3 de ellos fueron formulados de oficio por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Por su parte, de los presupuestos tramitados por las sociedades del estado, 2 de ellos fueron modificados, por lo que se procedió también al análisis de dichas modificaciones.

Por último, sobre un universo de 100 posibles ejecuciones presupuestarias publicadas en las cuentas anuales de inversión se analizaron 99 de ellas, dado que una ejecución no fue incluida en las mencionadas cuentas.

#### 4.5 PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA

La presentación de la evidencia, en el caso de las entrevistas, ha sido a través de citas. En las mismas se ha evitado asociar el nombre de los entrevistados con las citas efectuadas. Para ello, se los ha numerado de manera correlativa. Las citas de los informantes clave han sido comentadas, comparadas con los datos recolectados y vinculadas, en algunos casos, con lo expresado en el marco teórico.

Por su parte los datos recolectados han sido presentados, esencialmente, a través de tablas y gráficos. Los mismos también han sido comentados, comparados con las entrevistas realizadas y vinculados con lo señalado en el marco teórico.

## 5. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA. ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD.

En el presente capítulo y en el siguiente se analizará la evidencia obtenida a lo largo de la investigación. Concretamente, en este capítulo se expondrán los resultados de las entrevistas realizadas. En el posterior, se señalarán las acciones observadas a partir del relevamiento de información efectuado.

En virtud de dichas entrevistas y del relevamiento realizado, se han definido distintos “temas” o “conceptos” que se consideran relevantes para la presente investigación, de acuerdo a lo explicitado en el acápite metodológico.

A continuación, se señalan los principales resultados de las entrevistas en profundidad realizadas, ordenando dichos resultados a partir de la definición de los “temas” o “conceptos” correspondientes.

### 5.1 MODALIDADES DE CUMPLIMIENTO DE REGLAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS.

Se consultó a los entrevistados respecto de las modalidades de cumplimiento de aquellas reglas y procedimientos formalmente establecidos en materia presupuestaria. Los mismos destacaron, por un lado, diferencias entre lo normado y lo realizado, así como diferencias entre lo presupuestado anualmente y lo finalmente ejecutado.

#### 5.1.1 Diferencias entre lo normado y lo realizado

Cuando se consultó a los entrevistados cuáles eran puntualmente las diferencias entre lo normado y lo realizado, resaltaron varios casos, los que se enumeran a continuación:

##### *5.1.1.1 Demoras en la presentación y aprobación de los presupuestos*

Los informantes destacaron las demoras en el cumplimiento de los plazos establecidos. En tal sentido, el informante 3 efectuó una diferenciación entre el cumplimiento de los tiempos establecidos y la remisión o no de información. Al respecto, expresó que:

*“En general me parece que el cumplimiento es bastante bueno, quizás no en los tiempos, pero si en la presentación...muchas veces se incurren en demoras, pero se van manejando. La información llega, quizás con demora, pero llega [...] En general los presupuestos son aprobados.*

*Hubo un caso en el año 2013 que fue algo excepcional ya que muy pocos presupuestos fueron aprobados. Pero, bueno, es un caso puntual [...] lo que faltó fue la firma final de los proyectos. [Los proyectos de presupuestos], fueron presentados, tramitados todos o, bueno, en la gran mayoría fueron presentados [...] Fueron muy pocos los que se aprobaron, pero ese es un caso excepcional.”*

Lo expresado específicamente para ejercicio 2013 se evidencia en el capítulo siguiente donde se detalla, por ejemplo, que el porcentaje de presupuestos aprobados durante dicho ejercicio ascendió al 44,4% en el caso de las sociedades estatales cuando el promedio para el período analizado fue del 90% y la mediana un 94%.

Por su parte, el informante 1 señaló:

*“...básicamente hay una dificultad administrativa en el circuito empresa - jurisdicción de origen – Ministerio de Economía – ONP. Por ejemplo, los casos [en que...] una empresa presenta el presupuesto relativamente cercano el plazo en que lo tiene que presentar y el Ministerio lo tiene dos meses.”*

Asimismo, en el caso de las empresas que requieren asistencia financiera del Tesoro, hay una vinculación entre el presupuesto de la Administración Pública Nacional (que en dicho caso puede incluir como uno de los gastos del Tesoro el financiamiento con destino a las empresas estatales) y el presupuesto de las propias sociedades del estado. Al respecto, el informante 1 expresó dos cuestiones que pueden implicar demoras en la aprobación de los proyectos de presupuestos: el escaso tiempo entre que la sociedad conoce fehacientemente el financiamiento que el Tesoro ha previsto para ella y que la calidad del Presupuesto Nacional afecta el proceso presupuestario de las sociedades del estado:

*“...hay una limitación fáctica que es el poco tiempo que hay entre que se presenta la ley [de Presupuesto] al Congreso y el plazo que se establece en la ley [de Administración Financiera] para que las empresas presenten sus presupuestos. Son nada más que quince días [...] Lo que pasa es que la empresa se entera en realidad del financiamiento o no del Tesoro unos 5, a lo sumo 10, días antes desde que tenga que presentar el presupuesto. Eso dificulta muchas veces el cumplimiento porque hay un circuito administrativo que no es de la empresa directo a la ONP, sino que es un circuito que va al Ministerio [en el que actúa la empresa] y a diferentes áreas de ese mismo Ministerio, como Secretaría de Coordinación, el ministro, etc. que dificultan que en un plazo de 15 días te lo presenten.”*

En el mismo sentido, el informante 3 señaló la posibilidad de que las empresas desconozcan los niveles de transferencias que recibirán al comenzar con la formulación de sus proyectos de presupuestos. En tal sentido, expresó que:

*“Bueno yo creo que básicamente muchas veces influye el tema de aquellas empresas que reciben transferencias, que no están completamente en conocimiento de cuales van a ser sus transferencias”*

Asimismo, el informante 1 sostuvo que:

*“...tiene que haber un grado de conciencia que es un tema importante, que no es un tema menor que una empresa...termine aprobando el presupuesto el 17/06. Ahora ahí aparece entonces que hay variables que tienen que ver con el presupuesto nacional y hay algunas prácticas que dificultan la aprobación de los presupuestos de las Empresas Públicas [...]. O sea, si uno en el presupuesto nacional subestima [...] el financiamiento que van a hacer a las empresas [...] después hay todo un proceso que dificulta la aprobación”.*

En lo referido a una de las causas que podrían explicar las demoras en la aprobación de los presupuestos aprobados, en el caso de las empresas que reciben financiamiento del Tesoro Nacional, el informante 1 destacó que.

*“Si el presupuesto nacional está subestimando gastos, inevitablemente se deben aprobar presupuestos de empresas públicas con gastos menores. Ahora, si no está claro, lo que te termina produciendo es una demora en la aprobación en el presupuesto de Empresas Públicas porque las empresas pretenden muchas veces, o las jurisdicciones de las cuales dependen las empresas pretenden muchas veces, que el presupuesto de las empresas refleje la realidad cuando el presupuesto nacional de origen no lo está reflejando”.*

#### 5.1.1.2 Falta de información física en los presupuestos

Cabe señalar, como ha sido mencionado en el marco teórico, que el presupuesto público no debe limitarse exclusivamente a una previsión de tipo financiero sino también debiera ser un instrumento capaz de facilitar la identificación de objetivos, prioridades, etc.

La falta de información física en los presupuestos resulta confirmada con lo desarrollado en detalle en el capítulo siguiente, a partir del relevamiento de información realizado.

Al consultarse sobre el hecho que en algunos de los planes de acción relevados, que forman parte de los presupuestos de las empresas, no necesariamente se incluyen metas, el informante 1 sostuvo que:

*“Entiendo que [el sector público empresarial] es el sector donde es más fácil definir metas y temas de presupuesto orientado a resultados, pero también hay una limitación fáctica que es que la parte que se aprueba del presupuesto de Empresas Públicas no contiene notas ni indicadores de resultados. No obstante, en el manual de presupuesto de Empresas Públicas hay distintos formularios que podrían ser utilizados para la contabilización de metas, no así para resultados [...] La dificultad está en que [aunque las empresas podrían utilizar los formularios vigentes para enviar mayor información]... muchas empresas [...] no la envían. Ahí entra a jugar un factor bastante clave que es lo que uno entiende como óptimo o segundo mejor que es que la empresa esté sin presupuesto o que solo apruebo el presupuesto de la empresa que presenta todo...”*

Por su parte, al consultarse al informante N° 3 sobre esta cuestión, el mismo señaló también que en diversos planes de acción de las sociedades estatales esta información no necesariamente se incluye. Respecto a las causas de esta situación, señaló que:

*“... Al no haber sanciones, y nosotros tampoco modificarles los planes de acción, muchas veces, bueno, no mandan esa información [...] Nosotros no es que se los rechazamos o no aprobamos el presupuesto por esto. Entonces creo que esto también conlleva a que, si ningún año le hiciste una modificación, digamos en ese aspecto, y el presupuesto se aprueba igual, entonces la empresa no te manda”.*

Lo señalado respecto a la falta de inclusión de metas físicas por parte de las sociedades del estado, se relaciona con lo expresado por Alesina y Perotti (1999) al destacar la existencia muchas veces de falta de incentivos para que se elaboren presupuestos lo suficientemente claros y transparentes (dado que la falta de transparencia en ocasiones puede permitir a determinados funcionarios no ser fiscalmente responsables). Asimismo, Stein et al. (1999) señalan, entre las problemáticas vinculadas a la transparencia, el hecho de que no siempre los jugadores involucrados tienen incentivos a ser veraces.

Esto se relaciona con lo señalado por Feldman y Pentland (2003) al sostener que las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos”. El aspecto ostensivo es la idea y el performativo la representación de la misma. Dado que ninguna cantidad de reglas es suficiente para especificar la totalidad de un patrón de comportamiento, es relevante el aspecto performativo de la misma, el cual se refiere a las acciones específicas, llevadas a cabo por agentes específicos, en un momento y lugar particular.

En este caso, la rutina se ve afectada si en las presentaciones se carece de la totalidad de la información deseable. En ese caso, la Oficina Nacional de Presupuesto podrá optar por tramitar dicha presentación con información parcial o rechazarla procurando que el presupuesto se apruebe más tarde, pero en ambos casos la rutina se ve afectada.

#### *5.1.1.3 No se modifican presupuestos a través del dictado de resoluciones del Ministerio de Hacienda.*

En virtud de lo establecido en la Ley N° 24.156, existen determinadas modificaciones al presupuesto de las empresas estatales que requieren del dictado de una Resolución del Ministerio de Hacienda para la aprobación de dicha modificación. El resto de las modificaciones se efectúan al interior de la propia empresa estatal por lo que no se necesita el dictado formal de una norma específica. Al compararse la información publicada por la Contaduría General de la Nación respecto de ejecuciones presupuestarias con las Resoluciones aprobatorias de los presupuestos de las sociedades del estado, se observó que en diversas ocasiones existieron desvíos que hubiesen requerido modificaciones en el presupuesto aprobado inicialmente, a través del dictado de Resoluciones del Ministerio de Hacienda.

Sobre el particular, la necesidad de efectuar modificaciones presupuestarias a través de Resoluciones del Ministerio de Hacienda ocurre en algunos casos específicos, definidos por la normativa. Por ello, este punto se enmarca en lo que hace a las diferencias entre lo normado y lo realizado. No obstante, el presente acápite se relaciona con el concepto más general de diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado que es un punto que será desarrollado más adelante y que incluye también aquellas diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado que no necesariamente implican un incumplimiento normativo.

Lo mencionado precedentemente se expone en detalle en el capítulo siguiente.

Al consultarse sobre las causas de la falta de modificaciones a través de Resoluciones del Ministerio de Hacienda, el informante 3 expresó la falta de insistencia por parte de la propia ONP. Por el contrario, dicho informante señaló, al referirse a la presentación de los presupuestos, la insistencia que realizaba la ONP. Por ende, se observa una diferencia entre lo que hace la ONP ante la falta de presentación de los proyectos de presupuesto en comparación con la falta de tramitación de modificaciones presupuestarias. Al respecto se señaló que:

*“Bueno, básicamente me parece que puede ocurrir porque... nosotros no le insistimos, Vemos los movimientos de los desvíos quizás, pero nosotros no exigimos la modificación formal de los presupuestos...”*

Asimismo, dicho informante destaca la falta de sanciones por parte de los organismos de control:

*“Básicamente, como decía antes, no tienen ningún tipo de sanción al respecto... Por lo menos, que tengamos conocimiento, no hay sanciones.”*

Lo mencionado precedentemente se relaciona con las limitaciones en los mecanismos de control expresadas en el siguiente acápite. Finalmente, el informante N° 3 reconoce que también los órganos rectores, en este caso esencialmente la Oficina Nacional de Presupuesto, tienen a su cargo tareas de control que incluyen verificar eventuales desvíos entre lo presupuestado y lo ejecutado.

*“Quizás una vez finalizado el ejercicio si hubo algún desvío o alguna diferencia entre lo ejecutado y lo presupuestado... influyen los órganos rectores que también son los encargados de controlar”.*

#### *5.1.1.4 Limitaciones en los mecanismos de control*

En lo referido a las sanciones o penalidades ante casos de incumplimientos el informante 1 señaló la falta de dicho tipo de sanciones. En tal sentido, manifestó que:

*“...para las empresas, por ejemplo, si no presentó en término, no debería recibir transferencias o no debería tener posibilidades para endeudarse. Bueno eso hubo épocas en que las autoridades eran más proclives a respetarlo y hubo épocas donde eso se flexibilizó de tal manera que no tenía ninguna importancia y no se aplicaban las penalidades.”*

Por otro lado, al consultarse respecto de las observaciones en materia presupuestaria por parte de los organismos de control, como por ejemplo la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) o la Auditoría General de la Nación (AGN), el informante 1 expresó que en su opinión:

*“...intervienen en forma aleatoria por lo general. Las intervenciones, si las tuviera que caracterizar, son pobres porque no han colaborado desde 1992, más o menos cuando reforman la Ley de Administración Financiera, hasta el día de hoy. No han colaborado activamente para facilitar el cumplimiento de las normas presupuestarias de las empresas. El rol de los síndicos en las empresas no ha ayudado en ese sentido, quizás ha ayudado en un montón de otros sentidos que yo desconozco, pero en el sentido formal de facilitar y de incentivar a las empresas públicas a que cumplan con los plazos de la ley de administración financiera me da la impresión de que no lo han realizado. No lo han hecho. “*

Por su parte, al consultarse específicamente respecto a las demoras en la presentación de los proyectos de presupuesto por parte de las sociedades del estado, el informante 3 expresó, como una de las causas que:

*“En definitiva nunca se sanciona [a las empresas] si no presentan en fecha o en término. Entonces muchas veces se juega, o la empresa juega con ese tema”*

Al consultarse al informante N° 3 sobre el rol de los organismos de control, en particular en cuanto auditorías en materia presupuestaria, dicho informante manifestó que:

*“En principio no tengo ningún conocimiento de que haya habido algo por voluntad propia. Yo no tengo conocimiento. No digo que no sea así, pero no tengo conocimiento.”*

Lo mencionado precedentemente se vincula con lo señalado por Berensztein et al. (2000), respecto a que además de cuestiones técnicas y de diseño, entre los problemas para lograr mecanismos de control eficientes se incluye el cumplimiento o enforcement de las normas vigentes, destacándose que la Argentina ha tenido históricamente un déficit significativo en ese sentido. Según dichos autores, el fondo de la cuestión radica en si los actores son capaces de vulnerar los mecanismos legales vigentes.

#### *5.1.1.5 Conclusiones parciales sobre las diferencias entre lo normado y lo realizado*

De las entrevistas realizadas surge un evidente consenso entre los entrevistados respecto a que se observan diferencias entre lo normado y lo realizado.

Por un lado, los entrevistados mencionaron las **demoras en la presentación de los proyectos de presupuestos y las demoras en la aprobación de los mismos**. Ello, sin perjuicio de que la

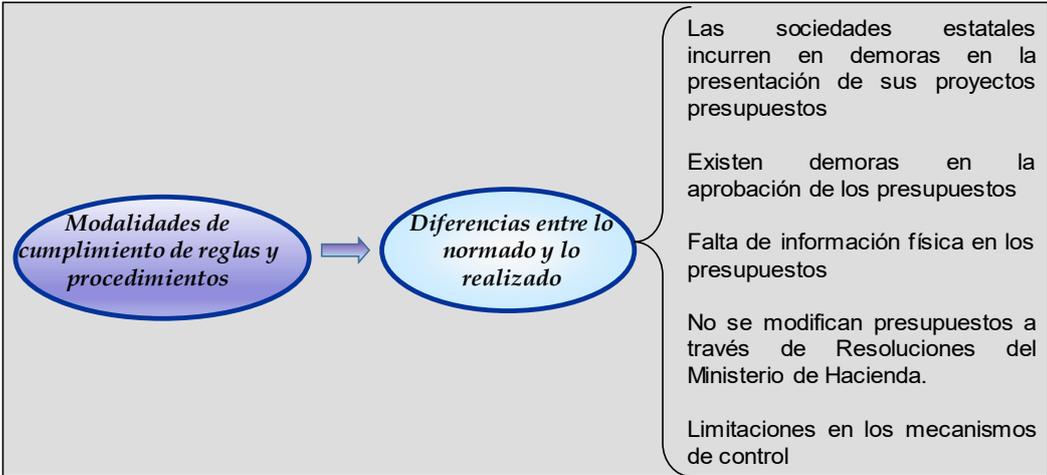
mayoría de los presupuestos han sido aprobados, con la excepción del año 2013. Como se verá en el siguiente capítulo, esto se encuentra en sintonía con lo observado en el relevamiento de información.

En lo referido a la inclusión de información física en los presupuestos de las empresas públicas en general y de las sociedades del estado en particular los entrevistados concordaron en la **falta de metas e información física suficiente**, no sólo en los presupuestos sino que tampoco se dan a publicidad periódicamente, y de manera sistemática, datos sobre las metas e información física ejecutada.

Se destacó también la **falta de modificaciones a los presupuestos aprobados a través del dictado de Resoluciones del Ministerio de Hacienda**, lo que se encuentra en sintonía con lo observado en el relevamiento de información, de acuerdo con lo desarrollado en el capítulo siguiente. Finalmente se mencionaron **limitaciones en los mecanismos de control**.

Se expone a continuación un diagrama donde se incluyen las conclusiones parciales a las que se pudo arribar respecto a las diferencias entre lo normado y lo realizado, en el marco de analizar las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos presupuestarios. En tal sentido, las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos se consideran una dimensión agregada y las diferencias entre lo normado y lo realizado uno de los temas incluidos en dicha dimensión agregada. Dentro de este tema se mencionan seguidamente aquellos conceptos que se consideran relevantes a partir de las entrevistas llevadas a cabo:

**Diagrama 5.1. Diferencias entre lo normado y lo realizado.  
Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

### 5.1.2 Diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

Continuando con el análisis de las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos, los entrevistados destacaron también diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado. Es decir, la posibilidad de que se subestimen o sobrestimen gastos y recursos.

En realidad, este punto resulta un caso más general de lo ya expresado anteriormente respecto a la falta de determinadas modificaciones presupuestarias. Al respecto, la necesidad de efectuar modificaciones presupuestarias a través Resoluciones del Ministerio de Hacienda surge en algunos casos específicos, definidos por la normativa, cuando las diferencias entre lo presupuestado inicialmente y lo ejecutado afectan determinadas partidas o resultados proyectados. Es decir, las discrepancias entre lo presupuestado y lo ejecutado en algunos casos implican un incumplimiento a lo normado en la Ley N° 24.156 y su reglamentación, y en otros no.

Las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado resultan confirmadas con lo desarrollado en detalle en el siguiente capítulo, a partir del relevamiento de información. En el mismo se evidenciará que existen conceptos presupuestarios que presentan discrepancias (sobrestimaciones o subestimaciones) que se sostienen a lo largo del período analizado. Las diferencias específicas se expondrán en detalle en dicho capítulo. Lo expresado dificulta, entre otras cosas, las posibilidades de una correcta evaluación presupuestaria.

Al respecto, el informante N° 2 reconoció limitaciones en las capacidades de la ONP para controlar las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, así como verificar la necesidad de realizar modificaciones formales a los presupuestos. En tal sentido, sostuvo que:

*“Lo que vos deberías es ponerte una restricción para que no puedas aumentar una transferencia de empresas públicas si no haces simultáneamente la modificación de presupuesto de la empresa. Tendrías que hacer las dos cosas juntas... Eso no sería imposible, pero ¿lo podíamos plantear nosotros como oficina con la estructura que teníamos en ese momento? ...[No]...eso es parte de la realidad también. No la podés dejar afuera. Vos si querés ser lo más objetivo posible, la dimensión de cuál es la estructura, la organización y las capacidades de la ONP desde el comienzo del período que estás analizando hasta el final de ese período no lo podés omitir.”*

Asimismo, y como fue señalado precedentemente, al consultarse sobre las causas de la falta de modificaciones al presupuesto de las empresas a través de Resoluciones del Ministerio de Hacienda, el informante 3 expresó la escasa insistencia por parte de la propia ONP y la falta de sanciones de los organismos de control, sin perjuicio de que también la ONP tiene a su cargo tareas de control que incluyen verificar eventuales desvíos entre lo presupuestado y lo ejecutado.

En lo referido a otra de las causas que podrían explicar las diferencias entre los presupuestos aprobados inicialmente y los niveles de ejecución finalmente alcanzados, el informante 1 destacó la falta de sincronización entre el Presupuesto Nacional y el de las empresas estatales. Al respecto señaló:

*“...falta de sincronización entre el proceso de aprobación del presupuesto nacional y del proceso de aprobación de los presupuestos de empresas públicas. Si el presupuesto nacional está subestimando gastos, inevitablemente se deben aprobar presupuestos de empresas públicas con gastos menores”*

Esto se relaciona con que numerosas empresas estatales requieren financiamiento del Tesoro Nacional, lo que implica una relación inevitable con el Presupuesto Nacional. A partir de ello, si previamente se subestiman los gastos del Tesoro para financiar empresas estatales, necesariamente el presupuesto de dichas empresas carecerá del financiamiento suficiente. En consecuencia, resulta improbable que el presupuesto formulado posteriormente para la empresa termine coincidiendo con la ejecución real del mismo. Una situación similar podría suceder si las pautas macroeconómicas fijadas centralizadamente por el gobierno nacional (tipo de cambio esperado, inflación prevista, etc.) se encontrasen erróneamente estimadas.

#### *5.1.2.1 Conclusiones parciales considerando las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado*

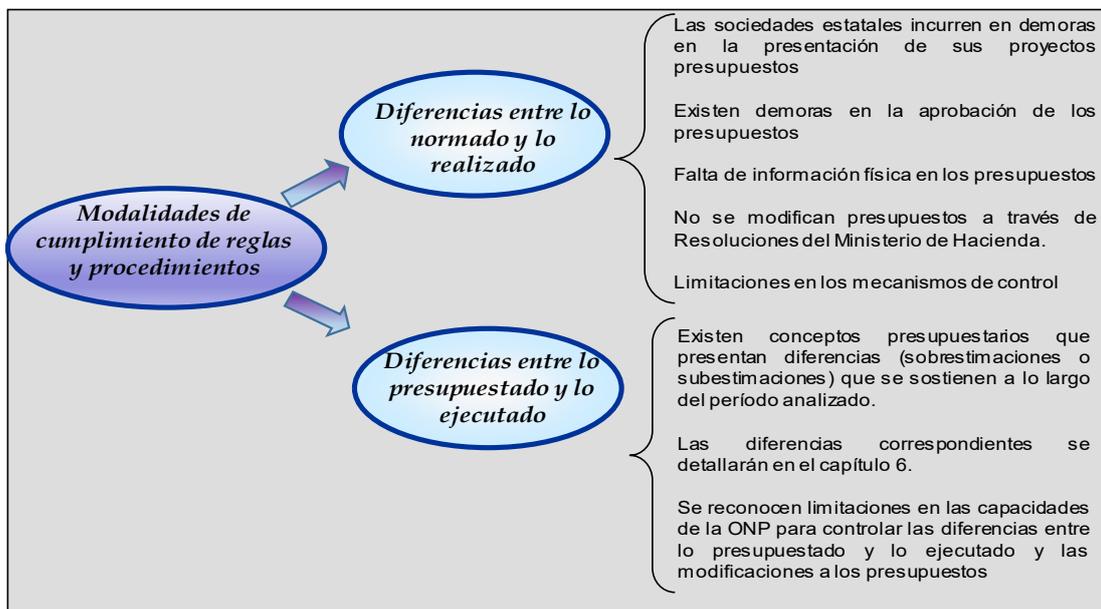
Surge consenso respecto a que se advierten **diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado (subestimación o sobrestimación de gastos y recursos)**. Esto se confirma con lo desarrollado en el siguiente capítulo, de donde se desprende que existen conceptos presupuestarios que presentan discrepancias **que se sostienen a lo largo del período analizado**. Al respecto, **se reconocen limitaciones en las capacidades de la ONP para controlar las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, así como verificar la necesidad de realizar modificaciones formales a los presupuestos**.

Una de las causas que podrían explicar esta situación es la falta de sincronización entre el Presupuesto Nacional y el de las empresas estatales, especialmente en el caso de aquellas que requieren financiamiento del Tesoro Nacional o las que deben adoptar pautas macroeconómicas fijadas por el gobierno nacional y erróneamente estimadas.

Se expone a continuación un diagrama donde se incluyen las conclusiones parciales a las que se arriba a partir de considerar además de las cuestiones ya mencionadas respecto a las diferencias entre lo normado y lo realizado, las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado,

En tal sentido, las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos se consideran una dimensión agregada y las diferencias entre lo normado y lo realizado, así como entre lo presupuestado y lo ejecutado, dos de los temas incluidos en dicha dimensión agregada. Dentro de esos 2 temas se mencionan seguidamente aquellos conceptos que se consideran relevantes a partir de las entrevistas llevadas a cabo:

**Diagrama 5.2. Diferencias entre lo normado y realizado y diferencias entre lo presupuestado y ejecutado. Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

## 5.1.2 Isomorfismo y comportamiento ceremonial. Rol de otros actores.

De las entrevistas realizadas surgen cuestiones vinculadas al isomorfismo y al comportamiento ceremonial, destacándose la relevancia del rol de otros actores -además de las sociedades estatales y la ONP- que participan a lo largo del proceso presupuestario (jurisdicciones, organismos de control, Jefatura de Gabinete de Ministros, etc.).

### 5.1.2.1 *Isomorfismo de las sociedades estatales y comportamiento ceremonial*

Existen similitudes en las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario formalmente establecido por parte de las sociedades del estado. Lo mencionado será complementado a partir de las observaciones que se detallarán en el capítulo siguiente, de donde surgirá que las empresas presentan determinadas prácticas, en materia presupuestaria, que

perduran a lo largo del período. Esto encuadra en el concepto de isomorfismo definido como aquel proceso restrictivo que fuerza a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan un ambiente similar (DiMaggio y Powell, 1983).

Vinculado con esto, el informante 2 se explayó sobre las causas que explicarían el hecho de que determinados incumplimientos se sostengan en el tiempo, presenten similitudes entre las sociedades del estado y, en definitiva, se generalicen en las distintas unidades analizadas. En tal sentido, expresó que:

*“Hay que ver si hay una característica en los incumplidores que puede ser la capacidad política que tienen de influir en que vos le das igual lo que ellos quieren [...] La modalidad de gestión presupuestaria general habría que incorporarla como un tema, pero yo discriminaría [...] una cosa es que después se desbarranquen todas, que vayan haciendo un efecto contagio, pero ¿quiénes son los rebeldes?, ¿Qué características tienen los rebeldes?”*

Asimismo, algunas características específicas del propio régimen presupuestario de las empresas estatales pueden afectar negativamente los niveles de cumplimiento del mismo, en comparación con otros organismos del sector público. Por ejemplo, se destaca lo señalado por el informante N°2:

*“Lo segundo que hay detrás del asunto de los incumplidores es [...] ¿por qué los otros si y las empresas no? Por una razón muy sencilla. Vos en realidad lo central de las empresas lo aprobás cuando aprobás la ley de presupuesto, que son las transferencias que les vas a hacer. Si vos no tenés aprobada la ley de presupuesto de la administración nacional nadie puede gastar un solo centavo, no pueden ni usar lo que le haya quedado en la caja del año pasado, porque tienen que poder meter una orden de pago y meterla en la Tesorería. El sistema [presupuestario] de la administración nacional está tan estabilizado que no podés hacer nada [...]. Todos necesitan ley, en cambio las empresas no. [...] tienen sus propias cuentas recaudadoras, tienen su sistema de gerenciamiento para los pagos, no emiten OP [órdenes de pago] como la Administración Nacional. Todo eso no existe para ellos. Entonces los grados de libertad son muy grandes con lo cual cumplir o no cumplir no tiene castigo en la práctica.”*

Es dable resaltar que las prácticas observadas en las empresas no responden necesariamente a criterios de eficiencia, lo cual se relaciona con la idea de comportamiento ceremonial. Así, el isomorfismo incorpora elementos que son legitimados externamente en lugar de en términos de eficiencia, promoviendo el éxito y la supervivencia de las organizaciones (Meyer y Rowan, 1977). Como señalan dichos autores, el modo en que las organizaciones pueden resolver el conflicto entre reglas ceremoniales y eficiencia es a través de la escisión y la confianza.

En casos como las demoras persistentes en la presentación de proyectos de presupuestos y la existencia de diferencias sostenidas entre lo presupuestado y lo ejecutado, se observan ambas cuestiones (escisión y confianza) ya que no puede suponerse que las empresas carezcan de presupuestación alguna de sus recursos y gastos hasta tanto elaboran tardíamente los proyectos

a presentar ante la Oficina Nacional de Presupuesto o que son incapaces de prever sistemáticamente que su ejecución presupuestaria diferirá de manera persistente con lo presupuestado. Por su parte, no se observa que esto resulte en un conflicto entre las empresas y la ONP. De este modo, las cuestiones mencionadas, y el mantenimiento de estas situaciones a lo largo del tiempo, se dan en un marco de confianza.

#### 5.1.2.2 *Rol de otros actores involucrados a lo largo del proceso presupuestario.*

Como señalan Meyer y Rowan (1977), aunque en determinados ambientes la supervivencia de algunas organizaciones puede depender fundamentalmente de la eficiencia de estas, en ambientes altamente institucionalizados puede depender más de las demandas ceremoniales de dichos contextos.

Por su parte, las rutinas organizacionales se ven afectadas por el rol de los distintos actores involucrados ya que la performance de dichas rutinas es colectiva, por lo que las acciones de los otros limitan las alternativas de las que se dispone.

Cabe recordar como ya se mencionó en el marco teórico que el aspecto performativo de una rutina se refiere a las acciones específicas, llevadas a cabo por agentes específicos, en un momento y lugar particular (Feldman y Pentland, 2003) El aspecto ostensivo de una rutina es la idea y el performativo la representación de la misma. La forma en que se realiza una rutina puede implicar cambios que finalmente afecten o no los aspectos ostensivos. Por eso pueden surgir cambios desde la propia performance de la rutina organizacional, sean intencionales o no (en este último caso, frecuentemente para adecuarse a características de un contexto particular). Por ejemplo, si una norma establece que los presupuestos se deben aprobar antes de comenzado el ejercicio a partir de los proyectos de presupuesto remitidos por las sociedades del estado, la rutina se vería afectada si dichas presentaciones se realizan en general con excesiva demora. En ese caso, la ONP -así como el Ministerio de Hacienda- podrían adaptarse a la tramitación tardía de dichas presentaciones o no, pero en ambos casos la rutina se vería afectada, las posibilidades de elección para la ONP y el Ministerio limitadas, incidiendo esto en la modalidad de cumplimiento de la norma.

Al preguntar por la situación o contexto en el que le ha tocado ejercer su rol a la Oficina Nacional de Presupuesto durante el período analizado, el informante 2 ha sostenido que:

*“Hay jugadores de veto en el proceso de la gestión financiera pública que son jugadores de peso, que [...] no te contestan y cuando vos te vas a plantar, no tenés escucha porque no hay nada que les genere a ellos un costo administrativo o un costo en la política porque la política se ha dado*

*vuelta. En ese caso, [...] no hay que leerlo como que no cumpliste o cumpliste. No, no. Leé la economía política del proceso presupuestario”.*

Precisamente, al considerar la situación de los distintos actores involucrados y teniendo en cuenta lo que sucede con el presupuesto de la Administración Nacional, el informante 2 expresó que:

*“Esto es un análisis de actores, vos estás analizando la política presupuestaria, pero desde la lógica de los actores que están acá. No la analizamos en cuestión solamente por lo formal o lo normativo, sino porque hay actores que tienen poder de veto. Hay actores que tienen intereses cruzados. Bueno, esos actores leen la economía política de la política presupuestaria ... [Eso] lo van aprendiendo.”*

Se destaca también una relación entre lo que sucede con el presupuesto de la Administración Nacional, aprobado a través de las leyes anuales de presupuesto y el proceso presupuestario aplicable a las empresas estatales. En ese sentido, el informante 2 manifestó que:

*“Vos tenés que instalar el problema de las empresas públicas en una dinámica donde vos en octubre modificás en forma crecientemente sustantiva el presupuesto de la administración nacional. ¿Cómo hacés para no ponerlo en la misma balanza?”*

Asimismo, dicho informante mencionó la relevancia del contexto en que se desarrolló el régimen presupuestario específico para las empresas estatales según surge de la Ley N° 24.156:

*“[...] me parece que lo primero que tenés que tener en consideración es que la reforma en el 92 introduce como una novedad un régimen para empresas públicas, un régimen presupuestario para empresas públicas [...] La reforma, al mismo tiempo que introduce el tema específico de las empresas públicas, también es en un contexto de reformas estructurales del Estado que van contra la existencia de las empresas públicas. O sea, hay un proceso de reducción del rol empresario del estado y entonces el papel que se le da en la administración financiera también me parece que tiene que ver con esa mirada que en realidad las empresas van a ser un sector que va a ir extinguiéndose o que va a ser más chico[...]por eso toda la batería, todo el esfuerzo, todos los cañones están puestos en desarrollar el sistema presupuestario para la administración nacional,[...] En la mirada de los padres de la reforma que vos tengas un buen control [...]de las transferencias hacia las empresas era más que suficiente [...] donde el papel de la información para tomar decisiones estaba asociado y vinculado con un objetivo fiscal. El eje del objetivo era fiscal, ese es el centro de la cuestión.”*

En lo que hace al rol de otros actores involucrados a lo largo del proceso presupuestario, el informante 1 planteó una diferencia entre la buena relación a lo largo del tiempo de los cuadros técnicos de las empresas estatales con la ONP, en comparación con el caso de las jurisdicciones en cuya órbita actúan las sociedades del estado:

*“La vinculación con las empresas públicas siempre fue buena, los cuadros técnicos de las empresas siempre fueron por lo general personas con la que se estableció un buen diálogo, quizás lo que a veces se dificultaba más es el diálogo con las jurisdicciones de donde dependían las empresas [...] Ahí hay que tener presente que las jurisdicciones están mucho más metidas y*

*mucho más pendientes de sus propios problemas y ven como ajenos muchas veces los problemas de las empresas públicas que en el organigrama le dependen [...] La dependencia es directa desde el punto de vista formal pero la dependencia, desde los hechos, muchas veces no existe. Entonces, dependiendo de las diferentes administraciones, ha habido épocas donde los ministerios con las empresas no tenían ningún diálogo. El diálogo era directamente con el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Economía [...] y momentos en que los ministerios tuvieron más incidencia”.*

El mismo informante señaló la relevancia que pueden tener las autoridades económicas y al mismo tiempo la posibilidad de que su rol incida positiva o negativamente en los niveles de cumplimiento:

*“La experiencia medio indica que el grado de cumplimiento, la forma en que cumplen, ha tenido mucho que ver con el involucramiento político de las autoridades económicas. Cuando vos focalizás que el funcionamiento de las empresas públicas y el déficit que puedan tener y las operatorias son un problema importante desde el punto de vista fiscal, la importancia que las autoridades económicas le dan al sistema es mayor y eso termina redundando en un mayor grado de cumplimiento”*

Adicionalmente, el informante 1 mencionó la necesidad de un rol más activo por parte de las jurisdicciones en cuya órbita actúan las empresas públicas en general y las sociedades del estado en particular. Al respecto dicho informante señaló, respecto al rol que han tenido las Jurisdicciones:

*“En principio deberían tener un rol un poco más activo, tener algún área del subdepartamento de presupuesto que se dedique al tema empresas y ha habido gestiones donde los Ministerios se involucraban más y gestiones donde directamente no se involucraban y entonces el diálogo era directamente con el Ministerio de Economía.”*

En lo referido al rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros cabe señalar que el informante 1 destacó que al momento de la sanción de la Ley N° 24.156 no existía la figura del Jefe de Gabinete:

*“La reforma de administración financiera fue realizada con anterioridad a la reforma constitucional”*

Efectivamente, la Jefatura de Gabinete de Ministros carece de competencias directas establecidas en la Ley N° 24.156 respecto al régimen presupuestario de las empresas estatales, aunque al remitirse el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional para información del Congreso, dicha Jefatura tiene la posibilidad de intervenir. No así, en los presupuestos individuales de cada sociedad estatal que son aprobados por el Ministro de Hacienda.

Asimismo, el informante 2 expresó que, durante el período analizado no hubo innovaciones en el régimen presupuestario correspondiente a las empresas públicas como sí las hubo para las

jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, lo cual se vincula con el contexto que enmarcó dicho período. En tal sentido, dicho informante sostuvo que:

*“Se revitalizó el sector empresas porque jugó un rol dentro de las políticas de la última década, o sea hay un punto de inflexión a partir del 2003 en relación a las empresas públicas [...] pero sin embargo la herramienta presupuestaria no innova, no se propone tener una política hacia esa política [...] La Secretaría de Hacienda no se propuso tener una política respecto a las empresas públicas en lo que hace al nuevo rol de las empresas públicas durante ese período. Ahora, la política específicamente en la materia, la política por encima de tu política como política de hacienda, la política de la década, respecto de las herramientas de administración presupuestaria ¿te exigía tenerla, te planteaba ese desafío? No, no te lo demandaba como una necesidad [...] Para el caso de empresas públicas la forma en la que se implementó el nuevo rol en términos de política económica, no te pedía una herramienta de administración que las contuviera, que las integrara, que las reglara, que les planteara un marco regulatorio organizativo para lo que es la administración presupuestaria. No te lo pedía, no te lo exigía y tal vez no lo necesitaba más allá que uno puede pensarlo desde el presupuesto. Vos, desde el presupuesto, pensás que sí [...] vos te planteás “acá hay que hacer algo” [...]. No digo las normas generales porque el manual de formulación de presupuesto de la administración nacional no cambió en lo sustancial, tiene los mismos formularios que tenía hace 20 años atrás, pero ahora vos implementás todo eso a través de una herramienta que es base única, soporte único, con toda una tecnología nueva, [...] firma digital, despapelicé, toda la historieta esa, pero no es que vos cambiaste las clasificaciones presupuestarias o la estructura de las clasificaciones presupuestarias porque introdujiste tecnología novedosa o avanzaste en cierto grado de modernización de la gestión por resultado. No cambiaste el espíritu, la sustancia, lo central de tu sistema presupuestario, eso no cambió. Pero pudiste hacerlo, justamente pudiste pegar el salto tecnológico y pegar un avance en ese sentido siendo consistente en cada cosa.”*

### *5.1.2.3 Conclusiones parciales considerando el isomorfismo y comportamiento ceremonial, así como el rol de otros actores.*

En adición a las cuestiones señaladas en los puntos anteriores, de las entrevistas efectuadas se desprende que las distintas organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario tienden a un isomorfismo con su entorno institucional. Asimismo, existen similitudes en las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario formalmente establecido por parte de las sociedades del estado. Esto último, será complementado a partir de las observaciones específicas que se detallarán en el capítulo siguiente de donde surgirá que las empresas **presentan similitudes en determinadas prácticas que perduran en el tiempo** lo cual se vincula al concepto de isomorfismo antes mencionado, definido como aquel proceso restrictivo que fuerza a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan un ambiente similar (DiMaggio y Powell, 1983).

En otro orden, **las prácticas observadas no responden a criterios de eficiencia**, lo cual se relaciona con la idea de comportamiento ceremonial.

Asimismo, existen características del propio régimen presupuestario de las empresas estatales que pueden afectar negativamente los niveles de cumplimiento del mismo, en comparación con otros organismos del sector público. Lo mencionado refuerza los conceptos de isomorfismo y comportamiento ceremonial.

Por otro lado, de las entrevistas efectuadas se desprende que **el contexto y el rol de los distintos actores involucrados tienen una incidencia relevante en el proceso presupuestario correspondiente a las empresas públicas.**

Se destacó que a partir de la Ley N° 24.156 la mayor parte del esfuerzo fue puesto en la Administración Nacional, lo que se dio en un primer momento en un **contexto de reformas estructurales donde las empresas públicas cobraron menor importancia. Sin embargo, a partir de 2003 el subsector de empresas públicas comenzó a cobrar una relevancia creciente.**

Los entrevistados mencionaron por ejemplo que **el diálogo de la Oficina Nacional de Presupuesto con los cuadros técnicos de las empresas ha sido por lo general bueno.** En cuanto a las jurisdicciones en cuya órbita actúan las sociedades del estado, ha habido casos donde los ministerios tenían un rol más activo pero en otros casos no. En general se ha considerado que **hubiese sido deseable que las jurisdicciones tuvieran un rol algo más activo del que efectivamente han tenido.**

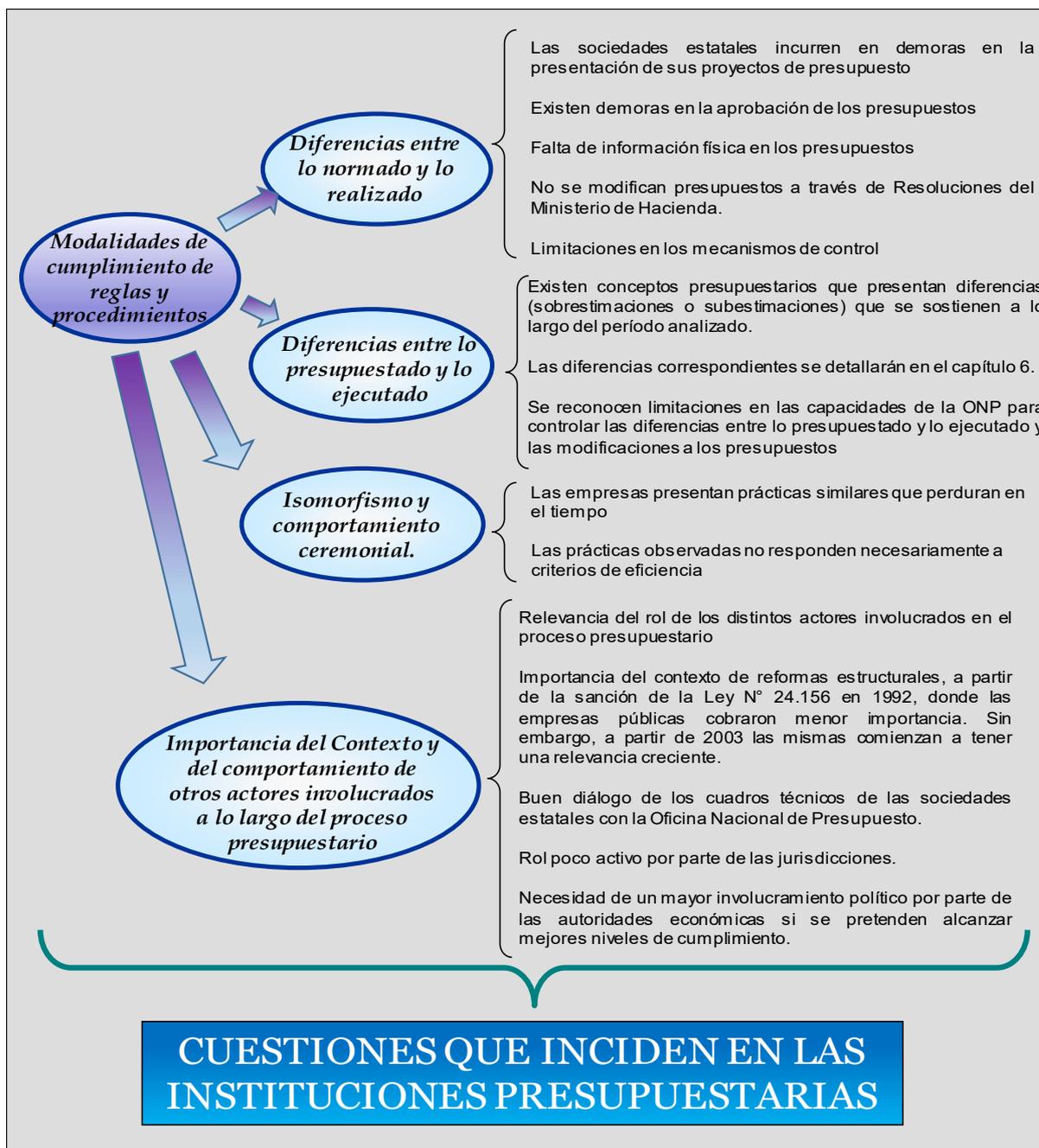
Por su parte, se resaltó la **necesidad de un mayor involucramiento político por parte de las autoridades económicas si se pretenden alcanzar mejores niveles de cumplimiento.**

Se expone a continuación un diagrama donde se incluyen las conclusiones parciales a la que se arriba a partir de considerar el isomorfismo y el contexto dado por el comportamiento de otros actores, distintos a la propia Oficina Nacional de Presupuesto y a las sociedades del estado, que han participado a lo largo del proceso presupuestario durante el período analizado

En tal sentido, las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos se consideran una dimensión agregada. Por su parte, las diferencias entre lo normado y lo realizado, así como entre lo presupuestado y lo ejecutado, el isomorfismo y comportamiento ceremonial, sumado al contexto y rol de otros actores, son temas incluidos en dicha dimensión agregada. Dentro de esos temas se mencionan en el siguiente diagrama aquellos conceptos que se consideran relevantes a partir de las entrevistas llevadas a cabo:

**Diagrama 5.3. Diferencias entre lo normado y realizado. Diferencias entre lo presupuestado y ejecutado. Isomorfismo y comportamiento ceremonial. Contexto y comportamiento de otros actores involucrados.**

**Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



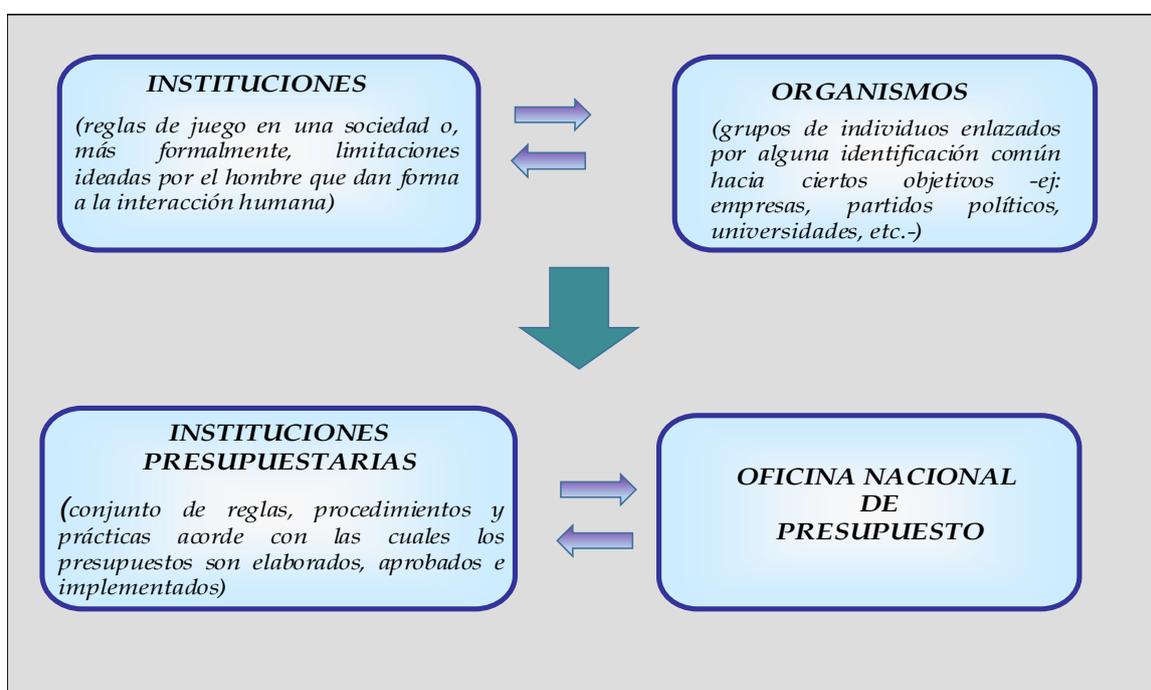
Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Se considera importante resaltar que las distintas cuestiones mencionadas respecto a las modalidades de cumplimiento forman parte del concepto, más amplio, de instituciones presupuestarias, el que se define como *el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados* (Stein, 1999; Stein et al., 1999; ONP, 2004; Filc y Scartascini, 2007; Dabla-Norris et al., 2010).

## 5.2 ROL DE LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO

Como ha sido mencionado en el marco teórico, existe una vinculación entre las instituciones presupuestarias y el rol de los distintos organismos que participan a lo largo del proceso presupuestario (sociedades del estado, Oficina Nacional de Presupuesto, ministerios, organismos de control, etc.). Dado el objetivo de esta investigación, resulta central indagar respecto al rol adoptado por la Oficina Nacional de Presupuesto. La vinculación entre el concepto de instituciones presupuestarias y el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto se refleja en el siguiente diagrama:

**Diagrama 5.4. Vinculación entre las instituciones presupuestarias y la Oficina Nacional de Presupuesto**



Fuente: Elaboración propia en base a North (1995), Stein (1999); Stein et al., (1999); ONP (2004); Filc y Scartascini, (2007) y Dabla-Norris et al. (2010).

En este acápite, se comentarán las percepciones específicas de los entrevistados respecto al rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el contexto de las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos mencionadas en los puntos anteriores de este capítulo. Como ha sido señalado en el marco teórico, Feldman y Pentland (2003) definen a las rutinas organizacionales como “*patrones de acciones interdependientes, repetitivos y reconocibles llevados a cabo por múltiples actores*” (p.95). En tal sentido, en este tipo de rutinas cada individuo debe ajustarse a las acciones de otros, existiendo de este modo una interdependencia. Consecuentemente, los participantes no pueden actuar como se les ocurre, porque las acciones de los otros (ej.:

sociedades del estado, ministerios, organismos de control, etc.) limitan las alternativas de las que se dispone.

Asimismo, como señalan Cherman y Da Rocha-Pinto (2016) las rutinas organizacionales son, en parte, la consecuencia del propio trabajo y de las prácticas realizadas, siendo luego formalizadas e institucionalizadas en la organización (p.424).

Feldman y Pentland (2003) sostienen que las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos” El primero de ello es el ideal o forma esquemática de la rutina. Pero ninguna cantidad de reglas es suficiente para especificar la totalidad de un patrón de comportamiento. En consecuencia, interesa el aspecto performativo de una rutina, el que se refiere a las acciones específicas, llevadas a cabo por agentes específicos, en un momento y lugar particular (Feldman y Pentland, 2003) Así, aunque al desarrollar una rutina no se pretenda necesariamente modificarla, la modalidad o forma en que se realiza (frecuentemente para adecuarse a características de un contexto particular) puede implicar cambios significativos en la misma.

#### 5.2.1 Adopción de prácticas por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto en el marco del contexto descripto.

Es relevante determinar lo que sucede en la Oficina Nacional de Presupuesto en el contexto de las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario establecido. Como ha sido mencionado en el marco teórico, se entiende por prácticas organizacionales a aquellas formas particulares de llevar a cabo funciones organizativas que han evolucionado a lo largo del tiempo bajo la influencia de la historia, las personas, los intereses y las acciones de una organización y que se han institucionalizado en la misma. (Kostova, 1999, p.309). Dichas prácticas pueden favorecer o perjudicar el modo en que se desarrolla el proceso presupuestario.

##### *5.2.1.1 Se promueve la cooperación y un diálogo permanente con las áreas técnicas de las sociedades estatales, en un marco de confianza administrativa*

Los entrevistados resaltaron el diálogo que existe entre la Oficina Nacional de Presupuesto y las áreas técnicas de las sociedades del estado. Al respecto, el informante 2 resaltó la importancia de la comunicación, enmarcándola en el concepto más general de cooperación.

*“Estas son organizaciones que necesitan tener mucha comunicación. La información fluye a través de la comunicación. Es más, vos tenés que tener en consideración que estás hablando de algo más general que son los beneficios de la cooperación, o sea, como criterio general, los procesos cooperativos. Los procesos de cooperación, que terminan siendo positivos para todos.”*

Por su parte, el informante 3 señaló que:

*“Tenemos muy buena relación en general con todas las empresas, muy buen flujo de información, digamos de vinculación, de llamados. Entonces... [los proyectos presupuestos]...generalmente se aprueban y siempre tratamos, desde las dos partes en general-tanto desde las empresas como desde la oficina-, que el proyecto se presente y se apruebe”.*

Lo expresado se vincula con lo desarrollado en el capítulo siguiente. En el mismo, a partir del relevamiento de información realizado, se evidencia que, efectivamente, los proyectos de presupuesto han sido mayoritariamente aprobados, aunque muchos de ellos presentan importantes demoras en sus fechas presentación y de aprobación.

El informante 2 mencionó también los eventuales beneficios que podría tener para la propia ONP ayudar a los analistas que se desempeñan en las sociedades estatales:

*“Que no te manden una porquería, que no te manden basura, que no te manden cualquier cosa, que no te escriban cualquier cosa [...] Todas las organizaciones, y en esto no hay que ser más papista que el papa, todas las organizaciones tienen diálogos informales o canales informales para poder funcionar. [...] Siempre estuvimos de acuerdo en que, me parece a mí, estuvimos de acuerdo en que había que tener la más amplia comunicación con los organismos, las empresas y todos los que están en el sector público porque había una interdependencia fuerte.”*

Del mismo modo, el informante 3 al consultarse sobre si los cuadros técnicos de las empresas dan importancia a los requerimientos de la ONP ante casos de incumplimientos o demoras, señaló que:

*“Generalmente contestan. A veces nos informan los motivos, o nos mandan notas diciendo que van a presentar con demoras, pero generalmente contestan”.*

Respecto al tipo de relación entre la ONP y las sociedades del estado el informante 1 también expresó la importancia de una buena relación con las empresas:

*“Yo creo que la vinculación con las empresas siempre ha sido amigable, muchas veces hemos sido como un nexo amigable, valga la redundancia, entre la empresa y la jurisdicción de origen”.*

Según el informante 1, el diálogo mencionado, se da en un marco de “confianza administrativa” y se ha sostenido en el tiempo:

*“[Existe] una confianza administrativa donde se establece un diálogo que es quizás más permanente del que [...] muchas veces las empresas establecen con las jurisdicciones. Eso tiene que ver con los cambios políticos, los cambios administrativos etc. Con la Oficina ese diálogo es más duradero.”*

Asimismo, ante la posibilidad de que las jurisdicciones en cuya órbita actúan las sociedades estatales no tengan un compromiso significativo en materia presupuestaria y la necesidad de

tener que mantener un diálogo directo con las empresas, de manera permanente, para procurar resolver aquellas cuestiones administrativas que pudieran surgir, el informante 1 señaló:

*“Considero que el diálogo con las empresas públicas es facilitador del proceso, ampliamente. No hay duda de eso. [...] Precisamente lo que decíamos antes. Ha habido distintas modalidades de gestión donde las autoridades políticas de las empresas públicas intervenían menos o más y cuando intervenían menos es muy importante el rol del diálogo con las empresas en forma directa.”*

En lo referido a una de las posibles causas de la sostenibilidad del diálogo entre la ONP y las sociedades estatales, el informante 1 manifestó la existencia de cierta estabilidad en el personal técnico de la ONP y de las sociedades estatales, lo que explicaría dicha estabilidad:

*“En la formación del personal, al ser una oficina técnica, no se tiene los vaivenes de las administraciones políticas. En las empresas, por lo general, también se da cierta estabilidad en los cuerpos gerenciales, lo que permite un diálogo más permanente.”*

De manera análoga, el informante 1 expresó que no sucede necesariamente lo mismo entre las sociedades del estado y las jurisdicciones en cuya órbita actúan las mismas, ya que dichas empresas pueden depender de distintos ministerios a lo largo el tiempo:

*“Al año siguiente [las empresas pueden depender] de otro, según las diferentes leyes de ministerios y eso facilita a veces el diálogo con la ONP, ya que la ONP dentro del organigrama de la Administración Pública es relativamente estable y esto permite, digamos, un diálogo con el personal técnico de las empresas que también es relativamente estable...”*

#### *5.2.1.1.1 Conclusiones parciales respecto a la cooperación y diálogo permanente con las áreas técnicas de las sociedades estatales.*

De las entrevistas efectuadas se desprende que la ONP **promueve la cooperación y un diálogo permanente con las sociedades estatales en un marco de confianza administrativa**, lo que tiene una incidencia relevante en el proceso presupuestario.

Los entrevistados resaltaron el diálogo que existe entre la Oficina Nacional de Presupuesto y las áreas técnicas de las sociedades del estado y la importancia y beneficios de la comunicación, enmarcándola en el concepto más general de cooperación. A partir de dicha cooperación y diálogo se sostuvo que **se intenta, tanto desde la ONP como desde las sociedades del estado, que los proyectos de presupuesto se presenten y aprueben, aunque sea con demoras**. Además, se enfatizó que **es importante la posibilidad de diálogo con el personal técnico de las sociedades del estado en forma directa**.

Por su parte, los entrevistados señalaron que **lo expuesto se da en un marco de confianza administrativa** y se ha sostenido en el tiempo. **Dicho diálogo muchas veces es más**

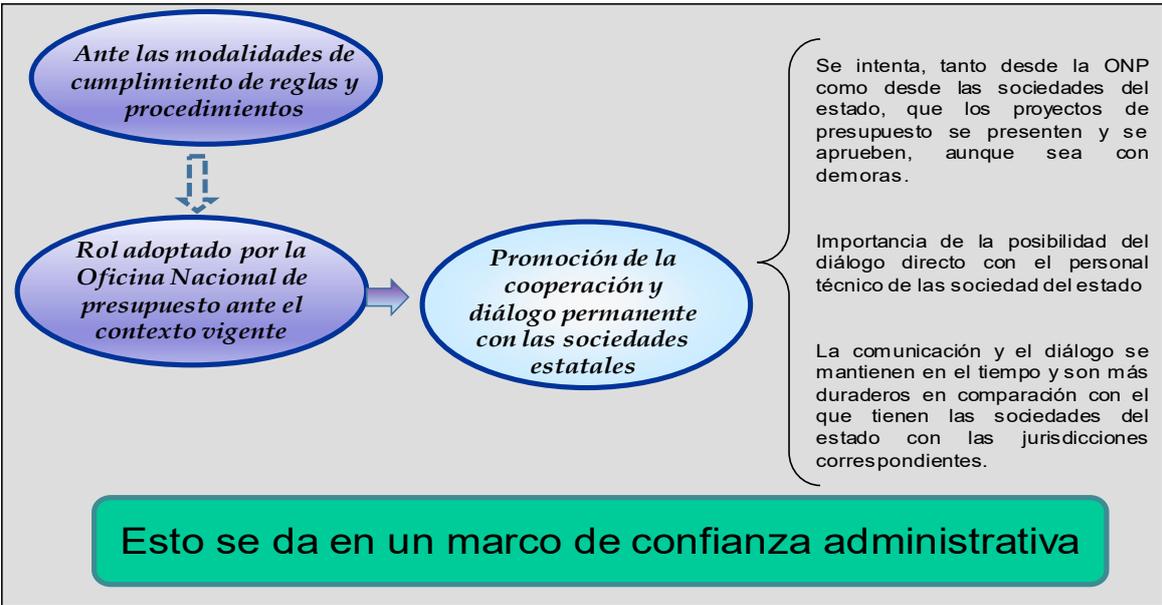
permanente que el que se establece con las jurisdicciones en cuya órbita actúan las sociedades estatales, lo que tiene que ver con los cambios políticos y administrativos. Esto obedece a que dichos cambios afectan más a las autoridades políticas de las sociedades estatales y a las jurisdicciones en cuya órbita actúan y no tanto a la ONP y a las áreas técnicas de las sociedades del estado. En ese sentido, se destacaron las características técnicas del personal que conforma la ONP y su estabilidad a lo largo del tiempo dentro del organigrama de la Administración Pública.

Las cuestiones mencionadas en este acápite se relacionan con lo expresado con anterioridad en este capítulo respecto al diálogo, sostenido en el tiempo, que también existe desde los cuadros técnicos de las sociedades del estado.

Se expone a continuación un diagrama donde se incluyen las conclusiones parciales a la que se arriba a partir de considerar la cooperación y diálogo permanente con las sociedades estatales a lo largo del proceso presupuestario durante el período analizado

En tal sentido, el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto se considera una dimensión agregada. Por su parte, la promoción de la cooperación y un diálogo permanente con las sociedades estatales es un tema incluido en dicha dimensión agregada. Dentro de ese tema, se mencionan en el siguiente diagrama aquellos conceptos que se consideran relevantes a partir de las entrevistas llevadas a cabo:

**Diagrama 5.5. Promoción de la cooperación y diálogo permanente con las sociedades del estado.**  
**Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

### 5.2.1.2 *Impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario en un marco de confianza administrativa*

Continuando con las formas particulares que adopta la ONP para llevar a cabo sus funciones organizativas, los entrevistados destacaron también el impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario. Este punto se encuentra vinculado con lo señalado en el acápite precedente ya que la comunicación puede ser una de las formas de implementación de ciertos mecanismos informales. Sin embargo, en este acápite se incluyen aquellas cuestiones que eventualmente podrían llevarse a cabo de una manera más formal, ej.: a través de notas, dictámenes, expedientes, etc., pero existen motivaciones para resolver dichas cuestiones de modo informal.

En tal sentido, al consultarse respecto al rol que asume la ONP ante las demoras en la presentación de información el informante 1 señala que:

*“El rol de la Oficina siempre ha sido un rol activo tratando de conseguir que la información llegue a través de [...] reclamarla por métodos informales y también formales”*

Dicho informante ha mencionado como algo positivo la posibilidad de resolver cuestiones a través de mecanismos informales. Por ejemplo:

*“Yo creo que la modalidad del diálogo informal, del establecimiento de un diálogo permanente con los cuerpos técnicos de las empresas públicas es básico para solucionar problemas. ”*

*“La relación informal con las empresas es fundamental porque posibilita a través del diálogo establecer lenguajes comunes sobre lo que uno necesita o requiere de cada una de las empresas y además facilita el diálogo de ellas con la jurisdicción de origen [...] Entiendo también que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante tratando de establecer un vínculo a través de jornadas y de talleres que facilitan, por un lado, el conocimiento personal y también el circuito administrativo. ”*

Asimismo, el informante 2 señaló la utilidad de instalar ciertos mecanismos no formales para llevar a cabo algunas funciones de la ONP, como el asesoramiento técnico a las sociedades estatales.

*“¿Que pienso de que existan esos pasos informales? [...] Están en el art. 17 [de la Ley N° 24.156], que dicen cuáles son las funciones de la ONP: asesorar. Cuando a vos te dicen que tenés que asesorar, se te acabó. No asesorás con dictámenes formales. Asesorar es que alguien te llama y te dice “che, ¿cómo tengo que clasificar esto?” ¿Mandame un escrito? No, no existe eso. Eso sería burocratismo”*

Adicionalmente, el informante 2 mencionó también los eventuales beneficios que tiene para la propia ONP impulsar mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario ya que existen cuestiones que no pueden ser siempre formalizadas.

*“El beneficio sería para la Oficina, no solo en empresas públicas, pensalo en cualquier otro lado. El beneficio sería en la Oficina que cuando te manden los anteproyectos [de presupuestos] te los manden de la mejor manera posible para no tener que re trabajar. [...] Que exista una buena comunicación y confianza para poder trabajar y colaborar, redundando en que podés explicarle a la autoridad política por qué te están pidiendo 10.000 millones de pesos de incremento en la partida de transferencias de lo que fuera. Lo están pidiendo porque aumentó el tipo de cambio y me pesan los 18 buques que estamos esperando o no sé qué. Todo eso que te explican informalmente, que por ahí no te lo pueden escribir, aceita un proceso de conocimiento que permite facilitar una toma de decisiones. ¿Es incorrecto eso? No. Es correcto. ¿No es transparente? Y bueno, no.”*

Esto se vincula con lo expresado por Eichengreen et al. (1997), respecto a que determinados procedimientos presupuestarios pueden producir sistemáticamente mejores resultados en materia de política fiscal. Asimismo, según sus diversas pautas de implementación, las instituciones presupuestarias pueden arrojar tanto externalidades positivas como negativas, en sentido horizontal o vertical (Asensio, 2005).

En lo referido específicamente a las demoras en la presentación de los proyectos de presupuestos que las sociedades estatales deberían presentar antes del 30/09 del año anterior al ejercicio que se presupuesta, el informante 1 menciona que la ONP:

*“Lo reclama informalmente, lo reclama formalmente y hasta el 30/11 en teoría tendría plazo para tramitarlo para intentar aprobarlo según la legislación. “*

Al referirse específicamente al diálogo informal entre la ONP y las sociedades estatales el informante 2 expresó que se está facilitando la gestión de estas últimas, al mismo tiempo que desde la ONP se procura que se alcancen la mayor cantidad de objetivos posibles:

*“Mi diálogo con vos es: Explicame como hiciste esto, que no te entiendo, o flaco ponémelo de tal manera porque está mal, o bueno está bien, no lo pidas ahora, pedilo en dos semanas porque ahora no te lo vamos a poder analizar. Todo eso es parte de un proceso de apoyo. ¿Por qué? ¿Vos que estás haciendo? Vos estás facilitando la gestión del otro. [...] Nosotros, en la restricción, tenemos que lograr que ellos cumplan la mayor cantidad de objetivos posibles”.*

Por su parte, el informante 3 señala que estas cuestiones no necesariamente implican un conflicto con las empresas. Por ejemplo, aunque la Oficina tiene facultades para modificar los proyectos de presupuesto sin necesidad de consultar necesariamente a las empresas, dicho informante señaló que:

*“Uno ya está acostumbrado a este tipo de prácticas...Mantenemos una buena relación con las empresas entonces, bueno, se llega a un acuerdo para hacer estas cosas porque, por ejemplo, cómo te decía, antes que devolverles el presupuesto para que modifiquen algo, consensuamos y lo modificamos nosotros [...]”*

*Muchas veces tiene que ver qué es lo que estás modificando. Hay ciertas cosas como, por ejemplo, la planta de personal. Vos no le podés modificar la planta de personal [...] pero sí, por ejemplo, una transferencia o la asignación de un gasto [...]*

*A veces nos surgen dudas con respecto a la información, entonces consultamos a ellos y se aclara o se dice “esto tenés que modificarlo porque lo imputaste mal” o conceptualmente pensaron que tenía que ir en un determinado rubro y es por una cuestión de interpretación y nosotros muchas veces les decimos que esto es así, tienen que ponerlo acá o en determinado lugar”*

Esto se relaciona con lo expresado por Meyer y Rowan (1977) respecto a que el modo en que las organizaciones pueden resolver el conflicto que ocurre entre reglas ceremoniales y eficiencia es a través de 2 estrategias interrelacionadas: escisión y confianza. La escisión, o desacople, permite a la organización mantener estructuras formales mientras sus actividades varían en respuesta a consideraciones prácticas. Sin embargo, las organizaciones no son anárquicas, sino que existe confianza y buena fe por parte de los participantes internos y externos, quienes cooperan en estas prácticas.

Asimismo, el informante 3 mencionó la posibilidad que, en ocasiones, desde la Oficina Nacional de Presupuesto existan comunicaciones con las sociedades estatales que expliquen, en parte, las demoras en la presentación de los presupuestos. Esto obedece a que desde la misma Oficina se pueden sugerir modificaciones a los proyectos de presupuesto a remitir:

*“Nos llaman por teléfono muchas veces y tienen que reformular. Entonces eso hace que se demore en si la presentación definitiva de la información...porque alguna modificación que uno le sugiere previo, en consultas previas, quizás te hace la empresa.”*

Estos mecanismos informales, que afectan a la Oficina Nacional de Presupuesto y a las distintas sociedades del estado, se sostienen a lo largo del período analizado.

#### *5.2.1.2.1 Conclusiones parciales respecto al impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario*

A partir de las entrevistas realizadas surge que la ONP **impulsa el establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario**. Es decir, existen motivaciones para resolver cuestiones de manera informal cuando eventualmente podrían solucionarse con un mayor grado de formalismo. Los informantes han visto esta situación como algo positivo que permite resolver problemas.

Por su parte se sostuvo que **determinados mecanismos informales facilitan llevar a cabo las funciones establecidas para la ONP por ejemplo al tener que asesorar técnicamente a las**

**empresas públicas** ya que no necesariamente dicho asesoramiento puede ser siempre formalizado.

Además, se señaló como un beneficio para la ONP, a partir del impulso de mecanismos informales, la posibilidad de **aceitar un proceso de conocimiento que permite facilitar la toma de decisiones y poder explicar a las autoridades políticas cuestiones que no pueden ser siempre formalizadas. Al respecto se señaló que esto es beneficioso y correcto, aunque no resulte una práctica transparente.**

Un ejemplo de lo mencionado, y en lo referido específicamente a las demoras en la presentación de los proyectos de presupuestos, son los reclamos formales e informales para que se presenten dichos proyectos.

Se sostuvo también que el establecimiento de determinados mecanismos informales es **parte de un proceso de apoyo por parte de la ONP ya que se está facilitando la gestión de las sociedades estatales, procurando que, en la restricción, se puedan cumplimentar la mayor cantidad de objetivos posibles.**

Por su parte se señaló que **uno de los beneficios de estos mecanismos es que en los presupuestos se presente información de mejor calidad para que la ONP no tenga que retribujar.**

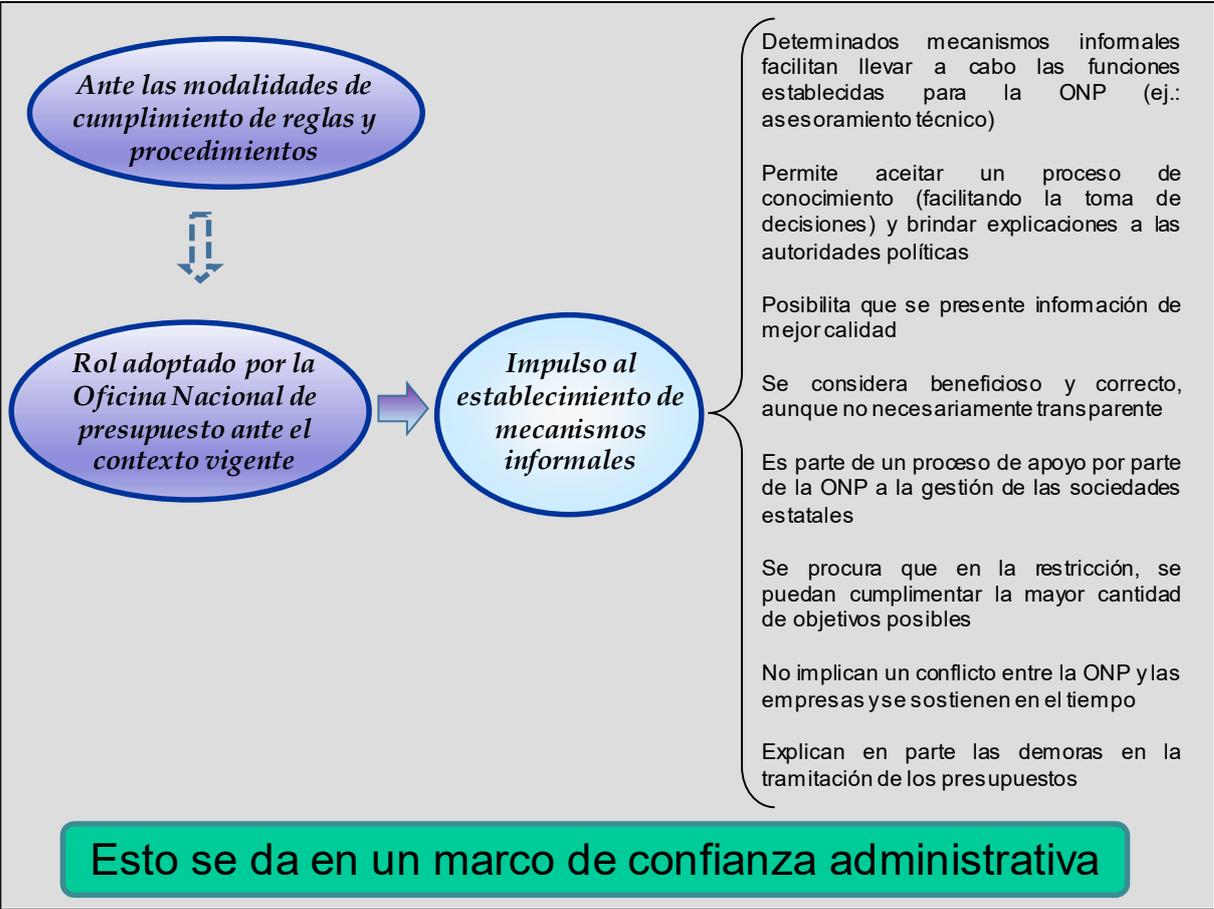
En otro orden, se sostuvo que **las modalidades de cumplimiento observadas no implican un conflicto con las empresas.** Por ejemplo, aunque la Oficina tiene facultades para modificar los proyectos de presupuesto sin necesidad de consultar necesariamente a las empresas, se sostuvo que esto en general no se hace y se llega a un acuerdo a fin de no tener que devolverles el presupuesto para que modifiquen algo. Se consensua y la modificación la efectúa la ONP, aunque esto depende del tipo de modificación de que se trate.

De hecho, también se mencionó que **parte de las demoras en la presentación de los presupuestos obedecen a la reformulación que deben hacerse de los proyectos** y que, en ocasiones, desde la propia Oficina Nacional de Presupuesto se sugieren realizar.

Estos mecanismos informales, que afectan a la Oficina Nacional de Presupuesto y a las distintas sociedades del estado, **se sostienen a lo largo del período analizado y se dan en un marco de confianza administrativa.**

Se expone a continuación un diagrama donde se incluyen las conclusiones parciales a las que se arriba a partir de considerar el impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario durante el período analizado. En tal sentido, el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto se considera una dimensión agregada. Por su parte, el impulso al establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario es un tema incluido en dicha dimensión. Dentro de ese tema, se mencionan en el siguiente diagrama aquellos conceptos que se consideran relevantes a partir de las entrevistas llevadas a cabo:

**Diagrama 5.6. Impulso al establecimiento de mecanismos informales. Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

*5.2.1.3 Tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras, en un marco de confianza administrativa*

Al analizar las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos, se han señalado a lo largo de este capítulo las diferencias entre lo normado y lo realizado, así como las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado. En relación a ello, el rol de la ONP ha sido de tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras.

En lo referido específicamente al hecho que las sociedades estatales incurren en demoras en la presentación de sus proyectos de presupuestos, la ONP tiene la facultad de proponer presupuestos de oficio a partir de lo establecido en el artículo 49 de la Ley N° 24.156 y su reglamentación. No obstante, el informante 1 menciona que:

*“Lo que pasa es que se intenta evitar esa modalidad, por lo que implica hacer un presupuesto en base a estimaciones ciegas”*

Del mismo modo, el informante 3 mencionó que en general se procura evitar la presupuestación de oficio:

*“Si no presenta la información, bueno, en general la Oficina intenta que esto [la presupuestación de oficio] no se haga porque intentamos trabajar con la información que la empresa nos manda ya que es la que tiene conocimiento básicamente de sus funciones, de lo que va a pasar y de lo que están proyectando. Entonces, por eso es la insistencia en que manden la información. Tratamos de evitar el hecho de hacer presupuestos de oficio porque, en definitiva, aunque se demore un poco, generalmente los presupuestos son aprobados y es mejor trabajar con la información que manda la empresa que con la que uno puede hacer de oficio”.*

En lo referido particularmente a la presentación de los presupuestos, el informante 3 señaló distintos modos en que se evidencia esta tolerancia:

*“La Oficina, como había dicho anteriormente, insiste en la presentación... Se mandan notas, por teléfono, se les envía mails, básicamente se les insiste bastante en la presentación y en el cumplimiento de las cosas.”*

En el mismo sentido el informante 3 señaló que el rol de la Oficina se ve afectado a partir de intentar resolver cuestiones administrativas evitando el rechazo de los trámites correspondientes:

*“Si, a mí me parece que sí. Realmente en algunas cosas afecta como por ejemplo lo del trabajo extra que a veces nos lleva tener que modificar los proyectos que presentan. O el hecho de tener que estar enviando notas, o llamando, o tomándonos el tiempo de tener que llamar para insistir en alguna presentación particular, o lo que sea. Bueno el hecho de armarles o de modificarles [el proyecto de presupuesto] para evitar pérdidas de tiempo, por ejemplo, en vez de devolverles el presupuesto. Nosotros lo modificamos directamente en nuestra oficina. Lleva también un tiempo y es un proceso que nos afecta.”*

Las cuestiones mencionadas precedentemente guardan relación con el hecho que, a pesar de observarse demoras en la presentación de los proyectos de presupuesto, el porcentaje de presupuestos aprobados es elevado. En el capítulo siguiente, a partir del relevamiento de información realizado, se expone en detalle esta cuestión.

De lo expuesto surge que ante determinados incumplimientos la Oficina es tolerante, pero no necesariamente ante cualquier tipo de incumplimiento.

Por otro lado, los entrevistados manifestaron la necesidad que la Oficina Nacional de Presupuesto adopte determinadas prácticas ante el contexto vigente lo que podría explicar la tolerancia ante determinados incumplimientos. Por ejemplo, en cuanto a lo puntualmente expresado respecto a la falta de información física y/o metas en los presupuestos, el informante 1 sostuvo:

*“Hay distintos formularios que podrían ser utilizados para la contabilización de metas. [Sin embargo, muchas empresas...] no los envían. Ahí entra a jugar un factor bastante clave que es lo que uno entiende como óptimo o segundo mejor que es que la empresa esté sin presupuesto o que solo apruebo el presupuesto de la empresa que presenta todo.”*

Asimismo, al consultarse al informante 3 sobre esta cuestión, el mismo señaló que esto se sostiene en el tiempo y menciona la posibilidad de que el propio rol adoptado por la ONP se vincule con el hecho que esto se mantenga a lo largo del período:

*“Nosotros no es que se los rechazamos, o que no aprobamos el presupuesto por esto. Entonces creo que esto también conlleva a que, si ningún año le hiciste una modificación, digamos, en ese aspecto y el presupuesto se aprueba igual, entonces la empresa no te manda”.*

Esto se evidencia en el capítulo siguiente donde se muestra que los planes de acción que incluyen información sobre metas físicas no superan el 50%.

Al respecto, como señala Makón (2000) entre los objetivos a alcanzar por el subsistema de presupuesto se destacan, entre otros, posibilitar la instrumentación anual de los objetivos, políticas y metas definidas por las autoridades políticas, así como brindar información sobre variables reales y financieras.

En tal sentido, el presupuesto público no debe limitarse exclusivamente a una previsión de tipo financiero sino también debiera ser un instrumento capaz de facilitar la identificación de objetivos, prioridades, etc. Asimismo, como señala Caplan (1979) las empresas públicas obtienen resultados de fácil cuantificación, por lo que, considerando los elementos fundamentales de la programación (fijación de metas, cuantificación de resultados, etc.), existe cierta similitud con los presupuestos de empresas privadas.

Por su parte, el informante 3 mencionó los intentos reiterados de lograr que se remita información, aunque sea fuera de término. En tal sentido, señaló el hábito de:

*“Insistir en que manden la información, llamarlos, ya sea telefónicamente o mandar notas pidiendo el reenvío de algo que hayan incumplido, o cuando estén fuera de término.”*

Finalmente, el informante 3 señaló que los intentos que realiza la ONP para que las sociedades del estado den cumplimiento en tiempo y forma al proceso presupuestario no resultan en un conflicto.

*“No, no. Conflicto no. Se es tolerante pero siempre con la insistencia de tratar de que cumplan. Nosotros siempre estamos en contacto con la empresa y pidiendo que cumplan con la información, que manden lo mejor posible, lo antes posible, pero... el hecho que no lo presenten en tiempo y forma no significa que no se les vaya a aprobar el presupuesto.”*

Lo mencionado en el presente acápite, respecto a los presupuestos aprobados, se encuentra en sintonía con lo observado en el relevamiento de información efectuado, el cual se expone en el capítulo siguiente.

#### *5.2.1.3.1 Conclusiones parciales respecto a la tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras, en un marco de confianza administrativa*

De las entrevistas realizadas surge que **la ONP ha sido tolerante ante determinados incumplimientos o demoras**. Es decir, ante determinadas diferencias entre lo normado y lo realizado. Por ejemplo, aunque la ONP tiene la facultad de proponer presupuestos de oficio a partir de lo establecido en el artículo 49 de la Ley N° 24.156 y su reglamentación, la Oficina intenta evitar esa modalidad y procura trabajar con la información de la propia empresa por lo que se insiste en el envío de dicha información.

En el mismo sentido se señaló que el rol de la Oficina se ve afectado a partir de intentar resolver cuestiones administrativas **evitando el rechazo de los trámites correspondientes, aunque esto conlleve un trabajo extra por parte de la Oficina**. Esto incluye la posibilidad también de que la propia ONP tenga que armar o modificar el proyecto de presupuesto recibido.

Sin embargo, de lo mencionado por los entrevistados surge que, **aunque ante determinados incumplimientos la Oficina es tolerante, no necesariamente lo es ante cualquier tipo de incumplimiento**.

Un caso de **tolerancia se observa en cuanto a la falta de información física y/o metas en los presupuestos**. Aunque se reconoció que, en comparación con el sector público no empresarial, es más simple definir metas y cuestiones vinculadas con el presupuesto orientado a resultados, muchas empresas no remiten esta información. En este caso se expresó que es preferible que se apruebe el presupuesto, aunque el mismo se encuentre incompleto, antes que la entidad no cuente con un presupuesto aprobado.

Por su parte se señaló que **las cuestiones mencionadas se sostienen a lo largo del tiempo y que el propio rol adoptado por la ONP se vincula con esto** ya que, si en ningún año se les efectuaron modificaciones a los proyectos de presupuesto en estos aspectos y los mismos se aprobaron igual, entonces las empresas optan por no remitir en general la totalidad de la información correspondiente.

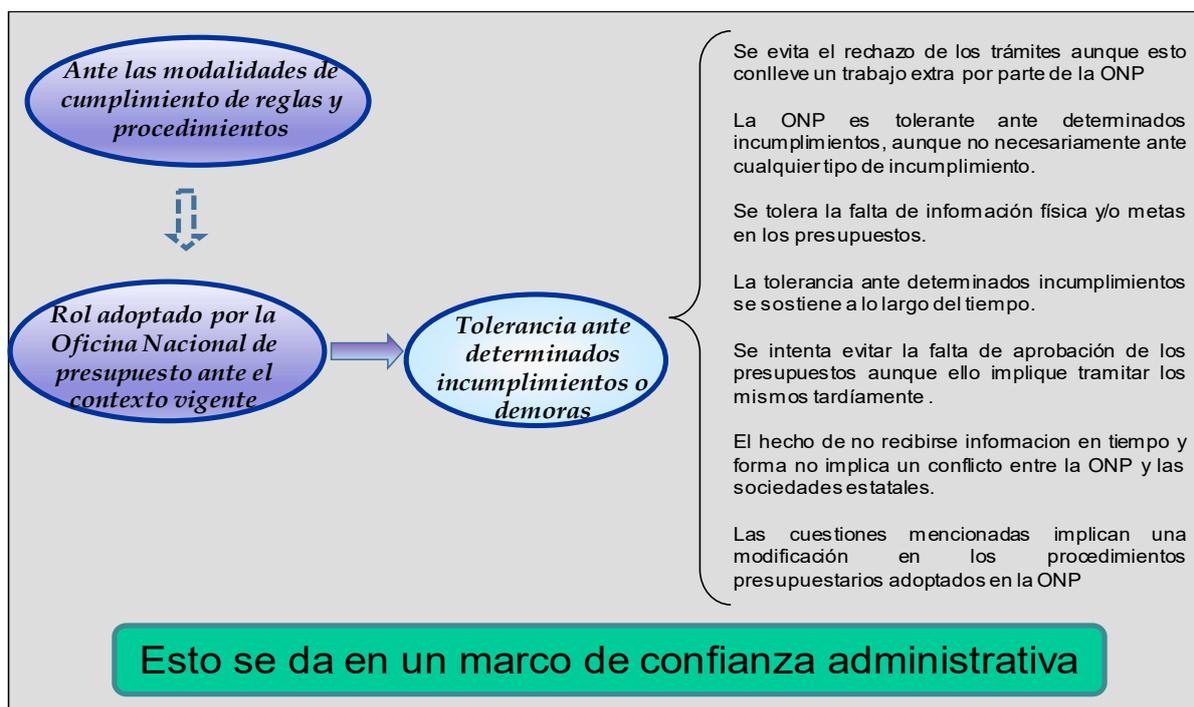
Esto guarda relación con lo que se desarrolla en el capítulo siguiente dado que allí se evidencia que, aunque muchos proyectos de presupuesto fueron presentados con demoras, en general los mismos finalmente son aprobados. Esto permite inferir que **se intenta evitar la falta de aprobación de los presupuestos, aunque ello implique tramitar los mismos tardíamente. Es decir, se reiteran las demoras, aunque finalmente se logra la aprobación de los presupuestos.**

Finalmente, se sostuvo que, aunque existen intentos desde la ONP para que las sociedades del estado den cumplimiento en tiempo y forma al proceso presupuestario, **esto no resulta, en lo absoluto, en un conflicto entre la ONP y las sociedades estatales ni en un impedimento para la tramitación de los presupuestos.**

**Las cuestiones mencionadas implican una modificación en los procedimientos presupuestarios adoptados en la ONP.**

Se expone seguidamente un diagrama con las conclusiones parciales que surgen al considerar la tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras a lo largo del proceso presupuestario durante el período analizado. Al respecto, el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto es una dimensión agregada y la tolerancia ante determinados incumplimientos o demoras a lo largo del proceso presupuestario es un tema incluido en dicha dimensión agregada. Dentro de ese tema, se detallan en el siguiente diagrama aquellos conceptos relevantes surgidos a partir de las entrevistas llevadas a cabo.

**Diagrama 5.7. Tolerancia ante determinados incumplimientos**  
**Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

*5.2.1.4 Capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente*

Diversas prácticas que adopta la ONP para llevar a cabo sus funciones organizativas se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo. Sin embargo, sí han existido cambios ante determinadas modificaciones en las distintas Administraciones o Gobiernos. En tal sentido, el informante 1 expresó que:

*“La Oficina se adapta a las diferentes modalidades de gestión de las diferentes administraciones y eso implica muchas veces cambiar.”*

Naturalmente, el diferente rol que asuman las distintas administraciones afecta al proceso presupuestario. En relación a ello, el informante 1 señaló como relevante:

*“Si les preocupa o no el grado de cumplimiento, o si las empresas son rentables o si terminan siendo reservorios de gasto político [...] La Oficina siempre se fue adaptando, sobre todo por ejemplo en las penalidades por el incumplimiento, donde vos tenés gestiones donde las penalidades por el incumplimiento se tratan, o por lo menos se intenta penalizar a las empresas que no cumplen, y tenés gestiones donde esa intención de penalizar a las empresas que no cumplen no existe.”*

En el mismo sentido, el informante 2 destacó la importancia de la capacidad de adaptación por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto ante el contexto vigente.

*“Por eso hablo de la economía política del proceso presupuestario, donde vos sos la técnica, como uno más del proceso. La ONP se adapta a esa situación, ¿por qué? Porque, más allá de lo*

*formal o lo informal, ese es el lineamiento de la política que, sea explícito o sea implícito, se plasma en todo el proceso presupuestario.”*

Aunque es posible que existan cambios en los ministerios en cuya órbita actúan las sociedades del estado, y esto puede limitar algo las posibilidades de interacción con las áreas presupuestarias de los mismos, el informante 3 destacó la importancia del diálogo de la ONP con dichas áreas presupuestarias.

*“La interacción con el ministerio es importante. En algunos años más, en otros menos... pero sí, en general tenemos mucha interacción y relación con las áreas de los diferentes ministerios.”*

Sin perjuicio de la existencia de restricciones, el informante 2 destaca la importancia de que los integrantes de la Oficina Nacional de Presupuesto cuenten con capacidades suficientes. En ese sentido, manifestó que:

*“Vos tenés que entender, tenés que ser un analista presupuestario, tenés que tenerla re clara, aunque no te dé el cuero y después vas a escribir lo que sea políticamente correcto”.*

Dicho informante manifestó también que la necesidad de adaptación es algo relevante para distinto tipo de organizaciones, con independencia de si son estatales o privadas. Es decir que, si el contexto cambia, estas entidades necesitan adaptarse para la supervivencia:

*“¿Por qué sería distinto en una empresa en el mercado? Cambian las condiciones, vos ya sabes, vos no vas a poder evitar que te abran la economía. Te abro la economía, te hicieron pomada, ¿cómo te adaptas? [...] [Vivís con eso] para la supervivencia “*

Asimismo, desde el punto de vista de los funcionarios con personal a cargo dentro de la Oficina Nacional, el informante 2 también destacó la importancia de las personas ante situaciones adversas, al señalar que:

*“Por eso yo te dije al principio: las personas son importantes [...] Eso te dice algo importante, las cosas no fueron posibles solo porque la oficina tenía una capacidad de adaptación. No. La Oficina se adaptó porque se fueron articulando combinaciones que permitían adaptarse”*

En ese sentido, al consultarse sobre las capacidades específicas de la Oficina Nacional de Presupuesto, el informante 2 manifestó que influyen en ello las personas que conforman dicha Oficina:

*“En términos relativos la Oficina sigue siendo frente al resto de la administración pública un lugar considerado mejor, respetado desde ese lugar, estoy hablando de algo simbólico. [...]. Los pares de los sistemas presupuestarios locales siguieron viéndote a vos, oficina, como alguien con la expertise, la capacidad para ayudarte a resolver diferentes problemas, y fue así. Vos preguntate quienes no atendieron el teléfono en la oficina, ¿Entendés a dónde voy?*

*[...] Vos preguntate: ¿Quiénes aún en situaciones adversas, con poca gente, con pocas posibilidades igual sostuvieron la apoyatura, sostuvieron el frente externo por decirlo de alguna*

*manera? ¿De qué manera? Atendiéndole el teléfono a todo el mundo [...] El que atendía siguió atendiendo [...] Otra persona con otra lógica personal te dice fuiste, me quedo en casa, que me importa, si tengo 55 días de médico porque tengo un coso hinchado, listo. Y uno sabe que eso es así, que hay personas en el sector público que si vos le das 60 días de descanso en la casa porque se les quebró un dedo no los podés ni llamar. Ahora, la Oficina... tiene una estructura de mandos medios que parecen sacados de otro planeta. O sea, tenés una estructura de mandos medios que se han bancado un montón de cosas pesadísimas y sin embargo nunca dejaron de dar servicio, eso el que lo ve desde afuera lo ve como una cosa muy positiva. [...] Vos llamás a la oficina y alguien te va a atender y te va a dar una orientación y te responde técnicamente”.*

Por su parte, en ocasiones distintas empresas pueden remitir información presupuestaria diferente por lo que surge también, en este caso, la necesidad de algunas adecuaciones en las rutinas de la ONP. Al respecto, el informante 3 expresó que:

*“[Las rutinas] ... se van adecuando. Se van amoldando a las situaciones y se va actuando en base a como mandan [la información]. No siempre mandan todos de la misma manera, entonces uno va variando...En cuanto a la forma de trabajo, digamos, te vas adecuando.”*

Esto se relaciona con el concepto de rutinas performativas en el sentido que, como señalan Feldman y Pentland (2003), las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos”.

A partir las cuestiones mencionadas respecto de la capacidad de adaptación de la ONP, los informantes darían cuenta incluso de una posible mejora en los procedimientos formalmente establecidos. Dado que, como señalan Alesina y Perotti (1999), las reglas de procedimiento forman parte de las instituciones presupuestarias, esto tiene un efecto positivo en dichas instituciones. Cabe recordar que, como señala Asensio (2005), según sus diversas pautas de implementación, las instituciones presupuestarias pueden arrojar tanto externalidades positivas como negativas, en sentido horizontal o vertical.

#### *5.2.1.4.1 Conclusiones parciales respecto a la capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente*

De las entrevistas realizadas se desprende que, aunque diversas prácticas se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo en la ONP, **ante determinadas modificaciones en las distintas Administraciones o gobiernos han existido cambios en algunas prácticas de la ONP.** Es decir, la ONP se adapta a las diferentes modalidades de gestión de las diferentes administraciones y eso implica muchas veces cambios. Esto se vincula a si, por ejemplo, a las administraciones les preocupa o no realmente el grado de cumplimiento en materia presupuestaria por parte de las sociedades del estado. Existen gestiones donde se ha intentado penalizar a aquellas empresas que incumplen y otras donde no ha existido esa intención.

Se expresó que la ONP se adapta a determinadas situaciones porque con independencia de lo formalmente establecido, **existen lineamientos de política que, sean explícitos o no, se terminan plasmando en todo el proceso presupuestario.**

Por otro lado, se señaló que, sin perjuicio de la posibilidad de cambios en los ministerios en cuya órbita actúan las sociedades del estado, **desde la ONP se intenta mantener el diálogo con las áreas presupuestarias de dichos ministerios.**

Se sostuvo que la necesidad de adaptación es algo general que ocurre para distintos tipos de organizaciones, incluso aquellas del sector privado. Es decir que, en ocasiones, **si el contexto cambia, las entidades necesitan adaptarse para su supervivencia.**

Por su parte, **las rutinas organizacionales de la ONP se van amoldando a las distintas situaciones.** Por ejemplo, se adecúa al modo en que se recibe la información. Dado que no todas las sociedades del estado remiten información como debieran hacerlo, la forma de trabajo se ha ido adecuando a ello.

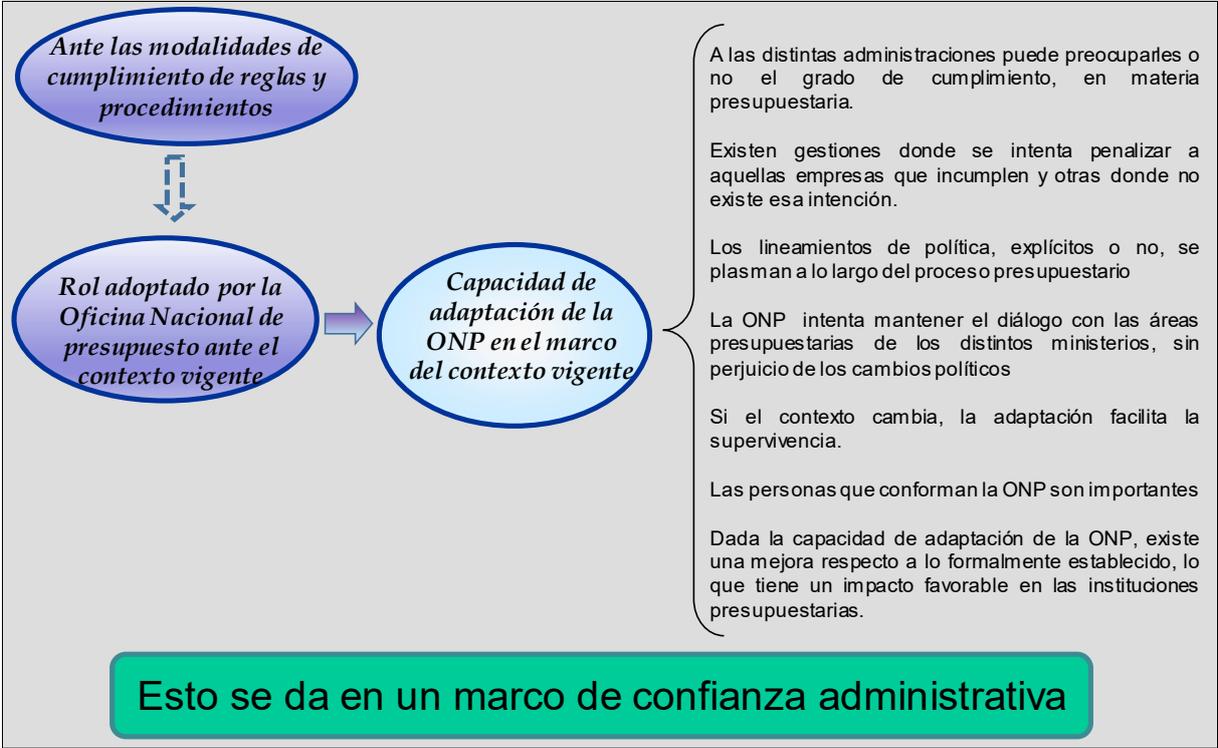
Por otro lado, se manifestó la importancia que tienen las personas que conforman la ONP, lo que posibilitó la adaptación ante situaciones que en ocasiones fueron adversas. Al respecto se resaltó que **las personas son importantes.** A modo de ejemplo, se destacó que incluso en momentos complejos la Oficina siguió teniendo la capacidad para ayudar a resolver diferentes problemas, brindando un servicio, **lo que se ve desde las entidades por afuera de la ONP como algo muy positivo.**

A partir las cuestiones mencionadas respecto de la capacidad de adaptación de la ONP, los informantes **darían cuenta de una mejora respecto a lo que formalmente se establece en los procedimientos.** Dado que los procedimientos establecidos forman parte de las instituciones presupuestarias, **esto tiene un impacto positivo en dichas instituciones.** Cabe recordar que, como señala Asensio (2005), según sus diversas pautas de implementación, las instituciones presupuestarias pueden arrojar tanto externalidades positivas como negativas, en sentido horizontal o vertical.

A continuación, se refleja un diagrama con las conclusiones parciales que se desprenden al considerar la capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente durante el período analizado. En tal sentido, el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto es una dimensión agregada y la capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente es un tema

incluido en dicha dimensión agregada Dentro de ese tema, se enumeran en el siguiente diagrama los conceptos relevantes que han surgido a partir de las entrevistas realizadas.

**Diagrama 5.8. Capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente**  
**Conceptos relevados a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

**5.3 OTRAS POSIBLES MEJORAS A ALCANZAR EN EL REGIMEN PRESUPUESTARIO APLICABLE A LAS EMPRESAS PÚBLICAS.**

A lo largo de este capítulo se han mencionado diversas cuestiones que implicarían mejoras en el funcionamiento del régimen presupuestario aplicable a las empresas estatales. Sin perjuicio de ello, se exponen a continuación algunas mejoras específicas que fueron destacadas por los entrevistados.

**5.3.1 Otras mejoras destacadas por los entrevistados para un eficaz funcionamiento del régimen presupuestario.**

En primer lugar, los informantes destacaron la trascendencia que podría tener un eficaz funcionamiento del régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas. Al respecto, el informante 1 destacó que:

*“Creo que es importante porque una parte muy importante del gasto público sucede a través de las empresas públicas y debería fiscalizarse sus niveles de cumplimiento de forma tal que se asemejen a los niveles de rigurosidad que tiene la administración nacional.”*

Asimismo, el informante 3 sostuvo que un buen funcionamiento de dicho régimen -si, por ejemplo, existiesen mayores niveles de cumplimiento- puede ser útil para brindar información presupuestaria pertinente y oportuna a las autoridades para la toma de decisiones. Al respecto, dicho informante sostuvo que:

*“Para tener información fehaciente, información correcta...Básicamente es esa la eficiencia del trabajo final de la Oficina Nacional. Toda la información recibida sería mucho más eficiente y mejor [...] A veces se hacen estimaciones, pero si se cumplimentase como corresponde [...] lo que vos elevás al Secretario de Hacienda, al Ministro, eso sería la mejor información. [Ellos] manejarían la mejor información”.*

En lo referido a las posibles mejoras a alcanzar, el informante 1 destaca que el régimen presupuestario establecido en la Ley N° 24.156 fue desarrollado con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 que crea la Jefatura de Gabinete de Ministros, por lo que debería plantearse si dicha Jefatura debe tener un rol en la aprobación de los presupuestos de las empresas estatales:

*“La reforma de administración financiera fue realizada con anterioridad a la reforma constitucional y creo que debería repensarse quien es la autoridad que hoy debe aprobar el presupuesto de empresas públicas.”*

Por su parte el informante 1 destaca la necesidad de modificaciones que permitan que las empresas cuenten con un presupuesto aprobado al comienzo del ejercicio, dado que en ocasiones no se observa un compromiso suficiente por parte de las autoridades bajo el esquema actual.

*“...está faltando quizás que se requiera algún esquema diferente al que existe hoy que posibilite que las empresas empiecen el año con el presupuesto aprobado. El esquema actual requiere de mucho compromiso de las autoridades políticas para que eso se cumpla...”*

En lo referido al rol, en materia presupuestaria, que les cabe a las jurisdicciones (ej.: ministerios en cuya órbita actúan las sociedades del estado) y la utilidad o no de que ejerzan un rol en materia presupuestaria, el informante 3 manifestó que:

*“Resulta muy útil... [para la ONP] ... que el ministerio, por ejemplo, colabore en la solicitud de presentación, [...]que manden las ejecuciones, y que manden los presupuestos en tiempo y forma [...] Porque más allá que lo hagamos nosotros, porque somos el órgano rector, ellos -las empresas, las sociedades del estado- dependen jurisdiccionalmente de un ministerio. Entonces también tiene que tener cierta jerarquía ese ministerio. Digamos, como refuerzo a nuestro trabajo.”*

Asimismo, el informante 2 señaló la importancia de que las jurisdicciones fijen lineamientos de política para sus empresas. Al respecto, expresó que:

*“Cuando vos haces depender a una empresa pública de un ministerio, la autoridad política es el ministro, los lineamientos de política de esa empresa los tiene que fijar la cabeza de la jurisdicción.”*

Por otro lado, los entrevistados destacaron la necesidad de avances desde el punto de vista informático en lo que hace al régimen presupuestario aplicable a las empresas estatales, lo que podría producir mejoras en los niveles de cumplimiento. En tal sentido, el informante 1 manifestó que:

*“Creo que está requiriendo de herramientas informáticas de las que hoy se carece que facilitarían un poco ese diálogo y ese cumplimiento”*

El informante 2 planteó la necesidad de evaluar si existe o no margen para la modernización del régimen aplicable a las empresas públicas, lo que dependerá del rol que el Estado prevea darles a las mismas. Al respecto, señaló que:

*“¿Hay margen para modernizar el tema de empresas públicas? Bueno, si hay margen, tiene que haber una política de la Secretaría de Hacienda de mejorarlo. Hay que poner la tarasca y hay que invertir en poder hacer desarrollos funcionales [...] Ahora lo que te tiene que decir antes el estado, el gobierno, es qué quiere hacer con las empresas públicas. Porque si el gobierno te dice “Yo voy a dejar 5 empresas de las 50 que hay”, el Secretario de Hacienda te va a decir: “¿Voy a gastar un millón de mangos en desarrollar un sistema para 5 empresas? Pero no, no lo hago ni loco”. Es costo beneficio, no podés hacer eso. Ahora si vos me decís: no, lo que ha quedado demostrado en este péndulo que se dio, es que las empresas sobreviven, se expandirán, se contraerán, pero sobreviven, hay un conjunto de áreas productivas...Juegan un rol, evidentemente”*

A su vez, el informante 2 contempló la posibilidad de aplicar determinadas reglas similares, en materia de sistemas informáticos, en el caso de las empresas públicas y la Administración Nacional. No obstante, reconoce que para ello se requiere mayor personal y la colaboración de las propias empresas estatales:

*“Si vos lograras poner las mismas reglas y que te impacten discriminando este paquete de este paquete, ya está. Los metés a todos adentro y son un organismo descentralizado más [...] Desarrollás algo específico para eso [...] No es imposible eso. Ahora ¿cuánta gente necesitás? ¿Cuánta gente necesitás para vos, la Contaduría y, eventualmente, la Tesorería? Tienen que armar equipos interdisciplinarios para discutir y que del otro lado te pongan 10 empresas testigo que la tengan lo suficientemente clara para poder decir: “bueno, a ver que tenemos que desarrollar” [...] El día que lo resolviste te sacaste [el tema] de encima. Una vez que vos resolviste eso, todo el up-grade tecnológico va a ser simultáneo. Ya están adentro.”*

### 5.3.2 Conclusiones parciales respecto a otras posibles mejoras a alcanzar en el régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas.

De las entrevistas realizadas surgen algunas mejoras específicas que fueron destacadas por los informantes para un eficaz funcionamiento del régimen presupuestario aplicable a las empresas estatales.

Al respecto se sostuvo que, **si existiesen mayores niveles de cumplimiento por parte de los actores involucrados, se podría brindar información pertinente y oportuna a las autoridades para la toma de decisiones.** Es decir, si se cumplimentase como corresponde el envío de información, la Secretaría de Hacienda, o incluso los Ministros podrían contar con mayores antecedentes para fundamentar sus decisiones.

Asimismo, se sostuvo que, como el régimen presupuestario establecido en la Ley N° 24.156 fue desarrollado con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 que crea la Jefatura de Gabinete de Ministros, **podría replantearse si dicha Jefatura debe tener un rol en la aprobación de los presupuestos de las empresas estatales.**

Por otro lado, se destacó la necesidad de **analizar posibles modificaciones al régimen que permitan que las empresas cuenten con un presupuesto aprobado al comienzo del ejercicio,** dado que en ocasiones no se observa un compromiso suficiente por parte de las autoridades bajo el régimen actual.

En otro orden, se resaltó la relevancia para la ONP que **las jurisdicciones (ej.: ministerios en cuya órbita actúan las sociedades del estado)** colaboren a lo largo del proceso presupuestario, reforzándose así el trabajo de la propia ONP. Se mencionó también la importancia de que las jurisdicciones fijen lineamientos de política para sus empresas.

Finalmente, los entrevistados destacaron **la necesidad de avances desde el punto de vista informático,** lo que podría producir mejoras en los niveles de cumplimiento y en la posibilidad de obtener información pertinente de manera oportuna. Sin embargo, esto dependerá del rol que el Estado prevea darles a las empresas estatales. En tal sentido, se señaló que podrían aplicarse determinadas reglas similares a las que se utilizan para la Administración Nacional, en materia de sistemas informáticos. No obstante, para esto se requiere mayor personal en los distintos órganos rectores (Oficina Nacional de Presupuesto, Contaduría General de la Nación y Tesorería General de la Nación), así como la colaboración de las propias empresas estatales.

Ahora, respecto a la viabilidad de alcanzar las mejoras señaladas, debe tenerse presente la existencia de eventuales restricciones para ello. Según Allen (2011), en el caso de países de bajos y medianos ingresos, es probable que el fortalecimiento de los procesos y sistemas presupuestarios se vea restringido por la mala calidad de las instituciones, débil capacidad de los recursos humanos y en los sistemas de información, así como menores recursos financieros para destinar en sistemas técnicos y construcción de capacidades.

A continuación, se refleja un diagrama con las conclusiones parciales que se desprenden al considerar algunas posibles mejoras a alcanzar en el régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas.

**Diagrama 5.9. Otras posibles mejoras a alcanzar en el régimen presupuestario aplicable a las empresas públicas.**  
**Cuestiones relevadas a partir de las percepciones de los entrevistados**



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

## 6. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA. OBSERVACIONES CORRESPONDIENTES AL PROCESO PRESUPUESTARIO.

### 6.1 DIFERENCIAS ENTRE LO NORMADO Y LO REALIZADO.

En este acápite se exponen observaciones vinculadas al proceso de formulación y ejecución presupuestaria. Las mismas corresponden a las siguientes cuestiones:

- ✓ Presupuestos aprobados
- ✓ Fechas de presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto.
- ✓ Presupuestación de información física.
- ✓ Modificaciones presupuestarias.
- ✓ Inclusión de ejecuciones presupuestarias en la Cuenta de Inversión que se publica anualmente.
- ✓ Diferencias entre la información presupuestada y la ejecutada.

#### 6.1.1. Presupuestos aprobados

Naturalmente, contar con un presupuesto aprobado resulta uno de los requisitos esenciales a lo largo del proceso presupuestario. En ese marco, la aprobación del presupuesto de la sociedad estatal se rige por lo establecido en el artículo 49 de la Ley 24.156 donde se determina que:

*“ARTICULO 49.- Los proyectos de presupuesto...serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación.”*

Asimismo, en la reglamentación del citado artículo, establecida por el Decreto N° 1.344/07, se establece lo siguiente respecto a las empresas públicas -incluidas en el inciso b) del artículo 8 de la Ley 24.156-:

*“ARTICULO 49. — Delégase en el Ministro de Economía y Producción la aprobación de los presupuestos de las entidades comprendidas en los incisos b) y c) del Artículo 8º de la ley.*

*Para la aprobación de los presupuestos dentro del plazo señalado en la ley, la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO deberá preparar el informe de los proyectos recibidos, así como las estimaciones presupuestarias de oficio de aquellos no recibidos, en la medida que cuente con los antecedentes contables y financieros que así lo permitan, antes del 30 de noviembre del año anterior al que regirán.”*

A partir de lo mencionado precedentemente, surge que la aprobación de dichos presupuestos se debe efectuar a través de Resoluciones del actual Ministerio de Hacienda (continuador del ex-Ministerio de Economía y Producción).

En cuanto a los presupuestos aprobados a lo largo del período analizado, se expone seguidamente un cuadro con la cantidad aprobada de los mismos:

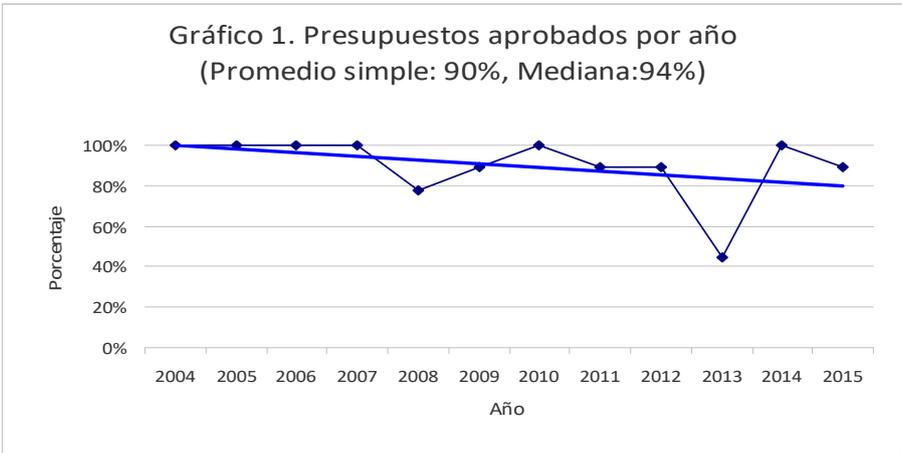
<b>Cuadro 1 . Cantidad de presupuestos aprobados y no aprobados</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Cantidad de presupuestos aprobados</b>	<b>Cantidad de presupuestos no aprobados</b>	<b>Porcentaje de presupuestos aprobados</b>
2004	7	0	100,0%
2005	7	0	100,0%
2006	7	0	100,0%
2007	7	0	100,0%
2008	7	2	77,8%
2009	8	1	88,9%
2010	9	0	100,0%
2011	8	1	88,9%
2012	8	1	88,9%
2013	4	5	44,4%
2014	9	0	100,0%
2015	8	1	88,9%
<b>PROMEDIO SIMPLE 2004-2015</b>			<b>90%</b>
<b>MEDIANA 2004-2015</b>			<b>94%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Del cuadro anterior surge que, con excepción del año 2013, la cantidad de presupuestos aprobados ha sido elevada. Esto, sin perjuicio de que lo deseable hubiese sido contar con la totalidad de dichos presupuestos aprobados. En promedio, por año se han aprobado un 90% de los presupuestos correspondientes, resultando la mediana del orden del 94%.

En cuanto a la tendencia, la misma ha sido decreciente durante el período analizado, lo cual en buena medida se explica por el pobre desempeño observado durante 2013.

A continuación, se refleja gráficamente la situación de los presupuestos aprobados a lo largo del período bajo análisis:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

### 6.1.2 Fechas de presentación de los proyectos de presupuesto.

Como ha sido mencionado, la Oficina Nacional de Presupuesto cuenta con facultades para aprobar de oficio los presupuestos de las empresas estatales, lo que otorga la posibilidad de contar con presupuestos aprobados, aunque una empresa no hubiese presentado el proyecto correspondiente.

Sin embargo, la normativa citada determina que la ONP deberá preparar las estimaciones presupuestarias de oficio de aquellos proyectos no recibidos, “...en la medida que cuente con los antecedentes contables y financieros que así lo permitan”

Por lo tanto, se entiende que la posibilidad de contar con presupuestos aprobados en término se ve beneficiada con el cumplimiento en tiempo y forma de lo establecido en la normativa vigente respecto a las fechas de presentación de los proyectos de presupuesto.

En ese marco, la fecha de presentación de los mismos se rige por lo establecido en el artículo 46 de la Ley N° 24.156 donde se señala que:

*“ARTICULO 46.- Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas Públicas...aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de septiembre del año anterior al que regirá...”*

Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente un cuadro con las diferencias entre las fechas de presentación de los proyectos de presupuesto y la fecha prevista en la Ley N° 24.156. Cabe señalar que los proyectos mencionados en ocasiones no se presentan directamente ante la Oficina Nacional de Presupuesto. Por ejemplo, pueden presentarse ante las distintas mesas de entradas (del Ministerio, de la Secretaría correspondiente o de la Subsecretaría pertinente). Por lo tanto, para la confección del cuadro se ha considerado la diferencia entre el 30 de septiembre del año anterior a la vigencia del presupuesto presentado (fecha que surge de la normativa) y la fecha efectiva de presentación ante la mesa entradas del Ministerio Hacienda o, en su defecto, la fecha de presentación ante el primer sector de dicho Ministerio, receptor de los expedientes.

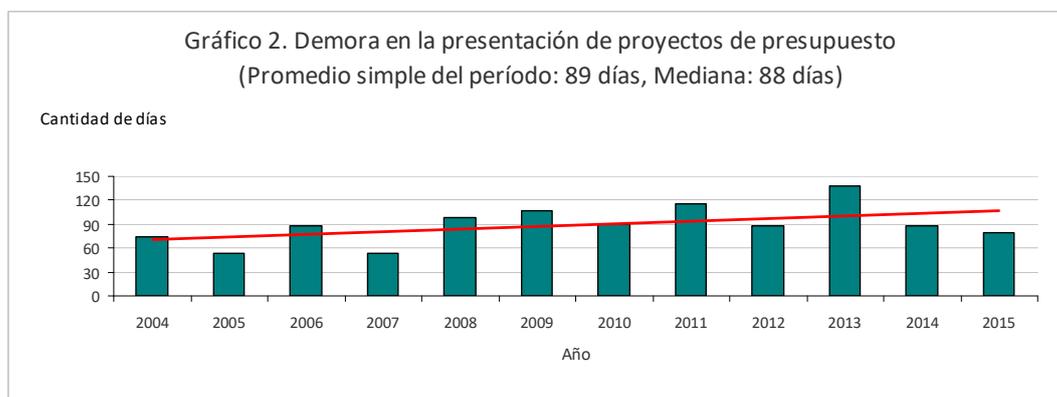
Cuadro 2 . Demora promedio en la presentación de proyectos de presupuestos	
AÑO	Cantidad de días
2004	74
2005	54
2006	88
2007	53
2008	98
2009	109
2010	90
2011	116
2012	88
2013	138
2014	88
2015	79
<b>PROMEDIO SIMPLE 2004-2015</b>	<b>89</b>
<b>MEDIANA 2004-2015</b>	<b>88</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Del cuadro anterior surge una sistemática demora en la presentación de los proyectos de presupuesto de las sociedades del estado. Del relevamiento efectuado surge que esta situación se repite para las distintas empresas.

En promedio, la demora ha sido de 89 días respecto al 30/09 del año anterior al ejercicio a presupuestar. Es decir, que en promedio los proyectos de presupuestos se han presentado ante el Ministerio de Hacienda el 28/12 o sea, prácticamente en simultaneidad con el comienzo del ejercicio a ser presupuestado. La mediana observada resulta similar (88 días). Como consecuencia de ello, el efecto de estas demoras en las presentaciones no puede ser otro que negativo desde el punto de vista de la necesidad de contar con un presupuesto aprobado antes de comenzado el ejercicio.

En cuanto a la tendencia de la demora observada, la misma ha sido algo creciente durante el período analizado, lo cual fundamentalmente se explica por el desempeño particularmente negativo observado durante 2013. A continuación, se refleja gráficamente la demora en la presentación de los proyectos de presupuesto presentados a lo largo del período bajo análisis:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

En lo referido a este punto, la responsabilidad primaria de las presentaciones recae en las propias sociedades estatales. Se considera relevante mencionar esta cuestión, dado que, en posteriores etapas del proceso presupuestario, existe la posibilidad que sean simultáneamente varios actores quienes incidan en forma directa en las modalidades de cumplimiento observadas.

### 6.1.3 Fechas de aprobación de los proyectos de presupuesto.

En lo referido a lo establecido respecto a las fechas de aprobación de los presupuestos de las sociedades estatales, la Ley N° 24.156 determina en su artículo 49 lo siguiente:

*“ARTICULO 49.- Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.*

*Si las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.”*

Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente un cuadro con las diferencias entre las fechas de aprobación de los proyectos de presupuesto y el 31 de diciembre del ejercicio anterior a la vigencia del presupuesto aprobado. Para la confección del mismo, se ha considerado la fecha de cada Resolución Ministerial aprobatoria de los presupuestos de las sociedades del estado.

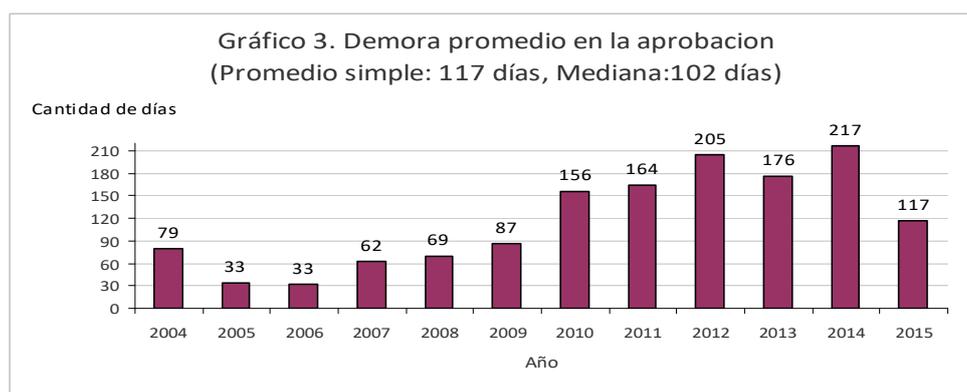
<b>Cuadro 3 . Demora promedio en la aprobacion de proyectos de presupuestos</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Cantidad de días</b>
<b>2004</b>	79
<b>2005</b>	33
<b>2006</b>	33
<b>2007</b>	62
<b>2008</b>	69
<b>2009</b>	87
<b>2010</b>	156
<b>2011</b>	164
<b>2012</b>	205
<b>2013</b>	176
<b>2014</b>	217
<b>2015</b>	117
<b>PROMEDIO SIMPLE 2004-2015</b>	<b>117</b>
<b>MEDIANA 2004-2015</b>	<b>102</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Del cuadro anterior surge una sistemática demora en la aprobación de los presupuestos de las sociedades del estado. Del relevamiento efectuado se desprende que esta situación se repite en general para las distintas empresas públicas analizadas, sin perjuicio que el cuadro expone la demora promedio en la presentación de proyectos de presupuestos del conjunto de sociedades del estado relevadas.

Así, por año ha existido una demora promedio de 117 días respecto al cierre del ejercicio anterior al que se prevé presupuestar. Es decir, que en promedio los proyectos de presupuesto se han aprobado el 27/04 o sea, durante la vigencia del segundo trimestre del ejercicio a ser presupuestado. Por su parte, la mediana ha ascendido a 102 días lo que resulta compatible con la fecha 14/04.

A continuación, se refleja gráficamente la demora en la aprobación de los proyectos de presupuesto presentados a lo largo del período bajo análisis:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

A diferencia de lo expresado en el punto anterior en cuanto a la responsabilidad de la presentación de los proyectos, en el caso de las fechas de aprobación de los presupuestos la situación es diferente. Esto obedece a que no existe un único actor que pueda garantizar necesariamente la aprobación de los mismos, en tiempo y forma, dentro de los plazos establecidos.

Al respecto, como se ha mencionado en el marco teórico de la presente investigación, Feldman y Pentland (2003) señalan que la performance de una rutina organizacional es colectiva, por lo que los participantes de la misma deben ajustarse a las acciones de otros, siendo de este modo interdependiente, dado que las acciones de los otros limitan las alternativas de las que se dispone. En tal sentido, dichos autores sostienen que las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos”. El primero de ello es el ideal o forma

esquemática de la rutina. El aspecto ostensivo es la idea y el performativo la representación de la misma.

De este modo, aunque una norma determine que los presupuestos se deben aprobar antes del 31 de diciembre del año anterior al que el mismo regirá, la rutina organizacional se ve afectada si dicha presentación se ha realizado con demora (como efectivamente ha sido observado a partir del relevamiento efectuado).

En tal sentido, del último párrafo del artículo 49 de la Ley N° 24.156 antes mencionando se desprende que, si las sociedades del estado no presentan sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto debe elaborar de oficio los respectivos presupuestos y someter a consideración los mismos. No obstante, la reglamentación del mencionado artículo, efectuada a través del Decreto N° 1344/07 determina que:

*“...la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO deberá preparar el informe de los proyectos recibidos, así como las estimaciones presupuestarias de oficio de aquellos no recibidos, en la medida que cuente con los antecedentes contables y financieros que así lo permitan, antes del 30 de noviembre del año anterior al que regirán...”*

Ahora bien, podría darse el caso que las empresas presenten los proyectos de presupuesto a tiempo o con demoras. Ante esta última posibilidad, puede suceder que la Oficina Nacional de Presupuesto cuente con aquellos antecedentes necesarios que le permitan estimar los presupuestos no recibidos, aunque también puede ocurrir lo contrario. Por ende, en caso de evidenciarse demoras en las fechas de presentación de los proyectos de presupuestos, las posibilidades de que la Oficina Nacional de Presupuesto pueda realizar el informe al que se hace mención precedentemente, con anterioridad al 30 de noviembre, se ve dificultada y en algunos casos directamente puede resultar imposible. Por su parte, las áreas que intervienen con posterioridad a la ONP (ej.: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, asesores del Ministro, etc.), pueden afectar los plazos necesarios hasta el dictado de la resolución aprobatoria de los presupuestos en cuestión.

Lo señalado refleja que las acciones de otros actores involucrados en el proceso presupuestario pueden afectar significativamente las alternativas concretas de las que dispone la Oficina Nacional, así como las posibilidades de aprobación oportuna de los proyectos de presupuestos de las sociedades estatales. Es decir, la Oficina Nacional de Presupuesto no puede garantizar la aprobación oportuna de los presupuestos ya que su margen de acción resulta acotado, teniendo que optar entre alternativas limitadas dentro del ambiente o marco institucional en que se desenvuelve.

#### 6.1.4 Presupuestación de información física.

Como ha sido mencionado, el artículo 46 de la Ley N° 24.156 establece que los proyectos de presupuesto correspondientes a las empresas públicas en general, y a las sociedades del estado en particular, contendrán los planes de acción para la gestión respectiva. Asimismo, el artículo 51 de dicha Ley determina que se publicará en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las empresas públicas, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.

Finalmente, en el Decreto N° 1344/07, reglamentario de la Ley mencionada, se sostiene que, entre otras cosas, la publicación señalada deberá contener el *“Plan de acción, programas y principales metas”*

En lo referido al concepto de metas, cabe destacar la siguiente definición de la Oficina Nacional de Presupuesto (2011):

*“La cuantificación de los bienes y servicios terminales que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de sus usuarios, se denomina meta. Esta expresa la cantidad de bienes y servicios que se producen y proveen para contribuir, de manera directa y efectiva, al logro de los objetivos de las políticas públicas que se han establecido para la institución que se presupuesta”* (p.95)

Por su parte del Manual para la Formulación de los Presupuestos de Empresas Públicas<sup>3</sup>, surgen diversos instructivos para la formulación de dichos presupuestos. En el mismo, al informarse respecto del formulario Plan de Acción -el cual forma parte integrante de las resoluciones aprobatorias de los presupuestos de empresas públicas- se menciona la siguiente definición:

**“Producción:** *Se realizará su cuantificación y se elaborarán metas por producción o servicios y se comentará, en el caso que corresponda, su destino nacional o internacional.”* (p.5)

Por otro lado, el artículo 12 de la ley N° 24.156, al referirse a las disposiciones generales que hacen al sistema presupuestario del Sector Público Nacional establece que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio y mostrarán, entre otras cosas, *“... la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas...”*. Asimismo, el artículo 14 determina que en los presupuestos de gastos se deberán utilizar las

---

<sup>3</sup> Aprobado por Disposición del Director de la Oficina Nacional de Presupuesto N°158/2011.

técnicas más adecuadas para demostrar la producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional.

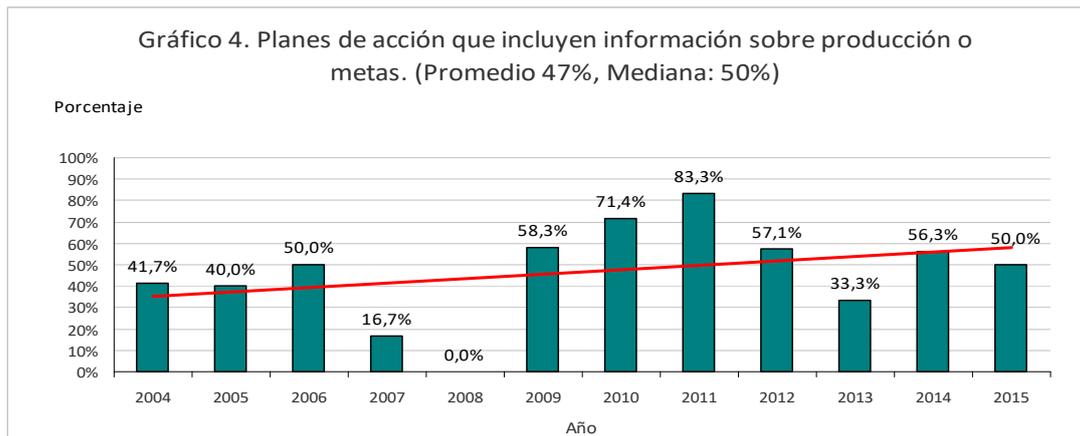
De lo expuesto surge evidente el interés en que los presupuestos permitan brindar información que no se limite exclusivamente a cuestiones estrictamente financieras sino también posibilite contar con información respecto a variables físicas. Aunque no todos los programas estatales pueden ser cuantificados, las características específicas de las empresas públicas deberían permitir, en muchos casos, la generación de información física con mayor facilidad en comparación con Ministerios u otras áreas de la Administración Pública cuyas actividades no necesariamente se encuentran asociadas con la producción de bienes o servicios cuantificables.

Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente un cuadro con la cantidad de presupuestos aprobados donde se incluye información sobre producción a partir de lo incorporado en el Plan de Acción respectivo, el cual forma parte de la resolución aprobatoria de los presupuestos de las sociedades del estado.

<b>Cuadro 4 . Planes de acción que incluyen información sobre producción o metas. (en %)</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>2004</b>	41,7%
<b>2005</b>	40,0%
<b>2006</b>	50,0%
<b>2007</b>	16,7%
<b>2008</b>	0,0%
<b>2009</b>	58,3%
<b>2010</b>	71,4%
<b>2011</b>	83,3%
<b>2012</b>	57,1%
<b>2013</b>	33,3%
<b>2014</b>	56,3%
<b>2015</b>	50,0%
<b>PROMEDIO SIMPLE 2004-2015</b>	<b>47%</b>
<b>MEDIANA 2004-2015</b>	<b>50%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Del cuadro anterior surge que la incorporación de información sobre producción o metas en los planes de acción es relativa y, en promedio, a lo largo del período analizado ha ascendido a un 47% (con una mediana levemente superior). A continuación, se refleja gráficamente la incorporación de información sobre producción o metas en los planes de acción:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

En lo referido a la inclusión de la información correspondiente sobre producción o metas en los Planes de Acción la responsabilidad recae fundamentalmente en las autoridades de las empresas. De acuerdo con la empresa de que se trate, podría existir mayor o menor dificultad en definir producción o metas. No obstante, para la información del presente punto se han considerado la totalidad de las sociedades del estado seleccionadas con excepción del Instituto Nacional de Reaseguros que, al encontrarse durante el período bajo análisis legalmente en proceso de liquidación, no pudo tener producción alguna o metas físicas a su cargo.

#### 6.1.5 Modificaciones presupuestarias en el marco de lo establecido en la Ley N° 24.156.

El artículo 52 de la Ley N° 24.156 establece determinados casos en que las modificaciones a los presupuestos de las empresas públicas deben ser aprobadas por actores externos a la propia empresa. En el artículo en cuestión se determina que:

*“ARTICULO 52.- Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las Empresas Públicas ... durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial de la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto. En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha oficina, las empresas y sociedades establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.”*

Por su parte, en el Decreto N° 1344/07, reglamentario de la Ley mencionada, se establece que,

*“ARTICULO 52. — Los regímenes de modificaciones presupuestarias que deben elaborar las entidades comprendidas en los incisos b) y c) del Artículo 8º de la ley determinarán distintos niveles de aprobación, según la importancia y los efectos de las modificaciones a realizar y señalarán claramente el organismo o autoridad responsable de cada uno de esos niveles. Definirán también los procedimientos a seguir para la comunicación fehaciente a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO de las modificaciones que efectúe el ente. La aprobación de tales modificaciones por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL se delega en el señor Ministro de Economía y Producción.”*

De lo expuesto surge que solamente algunas de las modificaciones presupuestarias de las sociedades del estado requerirán autorización externa a la propia empresa.

Del relevamiento efectuado, se desprende que solamente en 2 casos se han aprobado modificaciones a los presupuestos a través de Resoluciones del Ministerio de Hacienda. Dado que, entre las causales para requerir la aprobación de este tipo de modificaciones, las más sencillas de determinar son aquellas en las que existe una disminución en los resultados operativo o económico previstos, se procedió a verificar la existencia o no de estas situaciones.

Considerando exclusivamente dichas causales, han existido 41 casos en los que los resultados operativo o económico ejecutados han sido inferiores a los presupuestados. En esos casos los presupuestos de las sociedades estatales debieron haber contado con la aprobación de modificaciones presupuestarias a través una resolución del Ministerio de Hacienda. Esto arroja un nivel de incumplimiento superior al 95% considerando solamente estas causales.

#### 6.1.6 Ejecuciones Presupuestarias según Cuenta de Inversión

Para el caso de las empresas públicas en general y las sociedades del estado en particular, la información presupuestada surge naturalmente de las Resoluciones aprobatorias de los presupuestos. Por su parte, en lo referido a la ejecución presupuestaria en el último párrafo del artículo 17 de la Ley N° 11.672 (t.o. 2014) se establece que:

*“ARTICULO 17.-... Las máximas autoridades de los Entes comprendidos en los incisos b), c) y d) del Artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y sus modificaciones, deberán remitir a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO, antes del día 15 del mes posterior al que se informa, la ejecución económica y financiera de sus presupuestos, de acuerdo con los lineamientos establecidos a tal fin por la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS.”*

Sin embargo, la información mensual mencionada no se publica de manera desagregada para las sociedades estatales seleccionadas, en las publicaciones periódicas que realiza la Oficina Nacional de Presupuesto. En tal sentido, la misma se expone de manera consolidada para el total de empresas públicas.

Además de la información mensual a la que se hace mención precedentemente, resulta de aplicación en materia de ejecuciones presupuestarias lo establecido en el artículo 92 de la Ley N° 24.156 donde se determina que:

*“ARTICULO 92.- Dentro de los dos (2) meses de concluido el ejercicio financiero, las entidades del sector público nacional, excluida la administración central, deberán entregar a la Contaduría General de la Nación los estados contables financieros de su gestión anterior, con las notas y anexos que correspondan.”*

El Decreto N° 1344/07, al reglamentar el artículo mencionado precedentemente expresa que:

*“ARTICULO 92.: .... Los organismos descentralizados y los mencionados en los incisos b), c) y d) del Artículo 8º de la Ley N° 24.156 deberán enviar la información correspondiente al ejercicio financiero anterior, en el plazo y de acuerdo con las instrucciones que al respecto establezca la SECRETARIA DE HACIENDA.”*

Asimismo, el artículo 95 de la Ley N° 24.156 establece que la cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que se informe, deberá contener, entre otras cuestiones:

*“...Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.”*

Asimismo, se establece que dicha cuenta contendrá comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto y, entre otras cosas, sobre la gestión financiera del sector público nacional.

En cuanto a las ejecuciones presupuestarias incorporadas en las distintas cuentas de inversión anuales, se expone seguidamente un cuadro con las cantidades incluidas y no incluidas, de acuerdo al universo de sociedades estatales existentes en cada año:

<b>Cuadro 5 . Cantidad de ejecuciones incluidas y no incluidas en Cuenta de Inversión</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Ejecuciones incluidas en Cuenta de Inversión</b>	<b>Ejecuciones no incluidas en Cuenta de Inversión</b>	<b>Porcentaje de ejecuciones incluidas en Cuenta de Inversión</b>
2004	7	0	100,0%
2005	7	0	100,0%
2006	7	0	100,0%
2007	7	0	100,0%
2008	9	0	100,0%
2009	9	0	100,0%
2010	9	0	100,0%
2011	8	1	88,9%
2012	9	0	100,0%
2013	9	0	100,0%
2014	9	0	100,0%
2015	9	0	100,0%
<b>PROMEDIO SIMPLE 2004-2015</b>			<b>99%</b>
<b>MEDIANA 2004-2015</b>			<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Del cuadro anterior surge que, con excepción del año 2011 la cantidad de ejecuciones incluidas en las cuentas anuales de inversión ha sido óptima, sin perjuicio de que lo deseable hubiese sido contar con la totalidad de dichas ejecuciones publicadas. En promedio, por año se han publicado un 99% de las ejecuciones correspondientes, resultando la mediana de un 100%.

#### 6.1.7 Conclusiones parciales sobre las diferencias entre lo normado y lo realizado.

Del relevamiento de información efectuado y su análisis, surgen diferencias relevantes entre lo normado y lo realizado. Esto resulta consistente con la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas. Se mencionan seguidamente las conclusiones parciales a las que se pudo arribar al analizar las diferencias entre lo normado y lo realizado, en el marco de las modalidades de cumplimiento de las reglas y procedimientos presupuestarios formalmente establecidos

En tal sentido, las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos se consideran una dimensión agregada y las diferencias entre lo normado y lo realizado, uno de los temas incluidos en dicha dimensión agregada. Dentro del mismo, se señalan a continuación las cuestiones y conceptos que se consideran relevantes a partir del relevamiento de información realizado.

En lo referido a los presupuestos aprobados, cabe señalar que, con excepción del año 2013, **la cantidad de presupuestos aprobados ha sido elevada**. Esto, sin perjuicio de que lo deseable hubiese sido contar con la totalidad de dichos presupuestos aprobados. En promedio, por año se han aprobado un 90% de los presupuestos correspondientes, resultando la mediana del orden del 94%.

**En cuanto a las fechas de presentación de dichos proyectos de presupuestos, se observa una sistemática demora en la presentación de los mismos.** Esta situación se repite para las distintas empresas, destacándose que la responsabilidad primaria de las presentaciones recae en las propias sociedades estatales. En promedio los proyectos de presupuestos se han presentado ante el Ministerio de Hacienda el 28/12 o sea, prácticamente en simultaneidad con el comienzo del ejercicio a ser presupuestado. El efecto de estas demoras en las presentaciones es negativo desde el punto de vista de la necesidad lógica de contar con un presupuesto aprobado con anterioridad al comienzo del ejercicio.

**En lo que hace a las fechas de aprobación de los proyectos de presupuesto, se advierten también reiteradas demoras en la aprobación de los mismos,** lo cual se repite en general para las distintas empresas públicas analizadas. En promedio los proyectos de presupuesto se han aprobado el 27/04 o sea, durante la vigencia del segundo trimestre del ejercicio a ser presupuestado. Dado que el atraso promedio en la presentación de los proyectos ha sido de 89 días y la demora promedio en su aprobación de 117 días, se considera que no puede atribuirse las causas de las aprobaciones tardías exclusivamente a las demoras en la presentación de los proyectos por parte de las sociedades estatales. No obstante, las demoras en la presentación son una de las causas centrales de ello.

Cabe destacar que Feldman y Pentland (2003) señalan que la performance de una rutina organizacional es colectiva, por lo que los participantes de la misma deben ajustarse a las acciones de otros, siendo de este modo interdependiente, dado que las acciones de los otros limitan las alternativas de las que se dispone. De este modo, aunque la norma determine que los presupuestos se deben aprobar antes del 31 de diciembre del año anterior al que el mismo regirá, la rutina organizacional se ve afectada si las presentaciones se han realizado con demora (como efectivamente ha sido observado a partir del relevamiento efectuado). Es decir, la Oficina Nacional de Presupuesto no puede garantizar la aprobación oportuna de los presupuestos ya que su margen de acción resulta acotado, teniendo que optar entre alternativas limitadas dentro del ambiente o marco institucional en que se desenvuelve (ej.: intentar que los proyectos se aprueben de oficio si se cuenta con la información suficiente para su elaboración o, en su defecto, que dichos proyectos se aprueben tardíamente).

En cuanto a la **presupuestación de información física, la incorporación de dicha información (producción o metas) en los planes de acción es relativa.** En promedio, a lo largo del período analizado ha ascendido a un 47% (con una mediana similar). Lo expresado dificulta, entre otras cosas, las posibilidades de una correcta evaluación presupuestaria, especialmente desde el punto de vista físico.

En otro orden, y en lo referido a las modificaciones presupuestarias contempladas en el marco de lo normado por la Ley N° 24.156, **solamente en 2 casos se han aprobado modificaciones a los presupuestos a través de Resoluciones del Ministerio de Hacienda.** Dado que, entre las causales para requerir la aprobación de este tipo de modificaciones, las más sencillas de determinar son aquellas en las que existe una disminución en los resultados operativo o económico previstos, se procedió a verificar la existencia o no de estas situaciones.

**Considerando exclusivamente dichas causales, se observa un nivel de incumplimiento superior al 95%.**

Por su parte, **con excepción del año 2011 la cantidad de ejecuciones incluidas en las cuentas anuales de inversión ha sido óptima.** En promedio, por año se han publicado un 99% de las ejecuciones correspondientes, resultando la mediana de un 100%.

## 6.2 DIFERENCIAS ENTRE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTADA Y LA EJECUTADA.

Como ha sido mencionado, el proceso presupuestario se encuentra conformado por las siguientes etapas:

- ✓ Formulación
- ✓ Aprobación
- ✓ Ejecución
- ✓ Evaluación o Control

Como parte de la evaluación o control presupuestario surge, entre otras cuestiones, la necesidad de comparar los desvíos entre lo programado y lo ejecutado. Esto puede efectuarse a distintos niveles (por ejemplo: a nivel de partidas presupuestarias específicas, a nivel de programas presupuestarios o a nivel del gasto total de la organización). Debe destacarse que para la evaluación no se requiere necesariamente que el ejercicio presupuestario se encuentre concluido, sino que la comparación puede efectuarse a medida que se ejecuta el presupuesto anual aprobado.

En virtud de lo expuesto, luego de la comparación entre los distintos conceptos presupuestados y ejecutados, se exponen seguidamente la evolución de aquellos rubros que, para las distintas sociedades del estado, evidencian un comportamiento relevante para el análisis.

A partir del examen de la evolución de estos rubros pueden inferirse acciones que, en conjunto con las entrevistas en profundidad, brindan indicios sobre cuestiones que inciden en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del estado y que se mantienen a lo largo del período analizado.

Para el caso de cada una de las empresas seleccionadas, se ha optado por mostrar 2 conceptos presupuestados y compararlos con lo finalmente ejecutado en el año correspondiente. Aunque en ocasiones las diferencias entre ambos conceptos seleccionados pueden responder a una única causa, se considera útil mostrar más de un caso ya que ello permite evidenciar que la subestimación o sobrestimación sistemática de partidas o relaciones presupuestarias suele tener

consecuencias en más de un indicador. Por ejemplo, una subestimación sistemática de las remuneraciones puede implicar una subestimación sistemática del gasto operativo o una sobrestimación del resultado a obtener por la empresa. Para efectuar comparaciones a lo largo de los años, atento los niveles inflacionarios durante el período, se procedió a deflactar los valores monetarios correspondientes, de acuerdo a lo mencionado en el acápite metodológico.

Finalmente se señala que las diferencias que se exponen se han limitado a los aspectos financieros. Ello obedece a que no se da a publicidad información sobre la ejecución física de los presupuestos de las empresas públicas nacionales de manera periódica y sistemática. Asimismo, como ya ha sido mencionado, la incorporación de información sobre producción o metas en los planes de acción es relativa.

#### 6.2.1 Conjunto de sociedades del Estado Nacional.

Para la comparación entre la información presupuestada y ejecutada del conjunto de sociedades de Estado Nacional se han utilizado los presupuestos aprobados por Resoluciones del Ministerio de Hacienda (excluyendo aquellos casos de presupuestos aprobados de oficio ya que en ellos no necesariamente ha existido intervención de las sociedades mencionadas) y las ejecuciones incluidas en las cuentas anuales de inversión. Para ello se han tomados diversos indicadores, que surgen de las partidas presupuestarias utilizadas tanto para la formulación como para informar la ejecución el presupuesto. Los mismos se enumeran a continuación:

- ✓ Ingresos operativos.
- ✓ Gastos operativos
- ✓ Remuneraciones
- ✓ Resultado Económico
- ✓ Inversión Real Directa
- ✓ Resultado Financiero

El hecho de efectuar comparaciones entre estos indicadores a nivel de cada una de las sociedades estatales permite obtener conclusiones más útiles que analizando simplemente dichos indicadores al nivel del conjunto de sociedades del estado. Asimismo, de acuerdo a si uno se centra en lo estimado previamente o en lo finalmente ejecutado, el término “sobrestimación” puede entenderse también como una “subejecución”. Del mismo modo una “subestimación” al momento de prever algo puede verse como una “sobrejecución” al tenerse en cuenta lo finalmente acontecido. En general a efectos de exponer las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado se utilizará el término subestimación/sobrestimación.

Se expone a continuación un cuadro con las comparaciones para el conjunto de sociedades estatales.

<b>Cuadro 6 . Sociedades del Estado Nacional. Período 2004-2015</b>			
<b>Cantidad de subestimaciones</b>			
<b>CONCEPTO/PARTIDA PRESUPUESTARIA</b>	<b>Cantidad de subestimaciones</b>	<b>Cantidad de Casos</b>	<b>Porcentaje de subestimaciones</b>
Ingresos Operativos	45	85	53%
Gastos Operativos	34	85	40%
Remuneraciones	45	85	53%
Resultado Económico	59	85	69%
Inversión Real Directa	33	85	39%
Resultado Financiero	67	85	79%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Del cuadro anterior surge que, con excepción del Resultado Financiero, el resto de los conceptos no presentan altos porcentajes de subestimaciones o sobrestimaciones. Como se observará seguidamente, esta situación difiere al analizar los casos puntuales de cada sociedad estatal, lo que tiene consecuencias importantes para el análisis.

A continuación, se reflejará la comparación entre los distintos conceptos presupuestados y ejecutados, de acuerdo con aquellos rubros que evidencian un comportamiento relevante para la presente investigación.

### 6.2.2 Administración General de Puertos S.E.

Del relevamiento efectuado, se expone seguidamente la evolución de la inversión real directa durante el período analizado, tanto para el caso de los montos presupuestados como para aquellos finalmente ejecutados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Nota. No se incluye información para el año 2011 debido a que no se ha incorporado en la cuenta anual de inversión la ejecución presupuestaria correspondiente.

Del gráfico anterior se advierte una sistemática sobrestimación de la inversión real en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el

100% de los años representados la inversión real presupuestada ha superado a la inversión real finalmente ejecutada. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 71% inferior a lo presupuestado (con una mediana de un 82% menor a lo presupuestado).

Por su parte, se refleja a continuación la evolución del resultado financiero presupuestado y ejecutado.

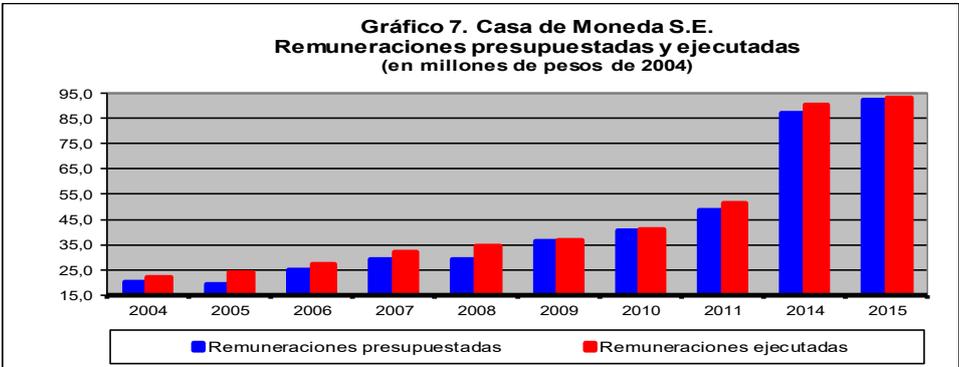


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.  
 Nota: No se incluye información para el año 2011 debido a que no se ha incluido en la cuenta anual de inversión la ejecución presupuestaria de la empresa.

Del gráfico precedente se desprende una sistemática subestimación del resultado financiero. En tal sentido, en el 100% de los años representados el resultado financiero presupuestado ha sido inferior al finalmente ejecutado.

### 6.2.3 Casa de Moneda S.E.

A continuación, se refleja el comportamiento de las remuneraciones presupuestadas y ejecutadas a lo largo del período 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
 Nota: No se incluye información para el año 2012 y 2013 debido a que no fueron aprobados los presupuestos correspondientes.

Aunque leve, se observa una sistemática subestimación de las remuneraciones en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la Sociedad. Al respecto, en el 100% de los años representados las remuneraciones presupuestadas han sido algo inferiores a las finalmente ejecutadas.

Por su parte, se refleja a continuación la evolución del resultado operativo presupuestado y ejecutado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

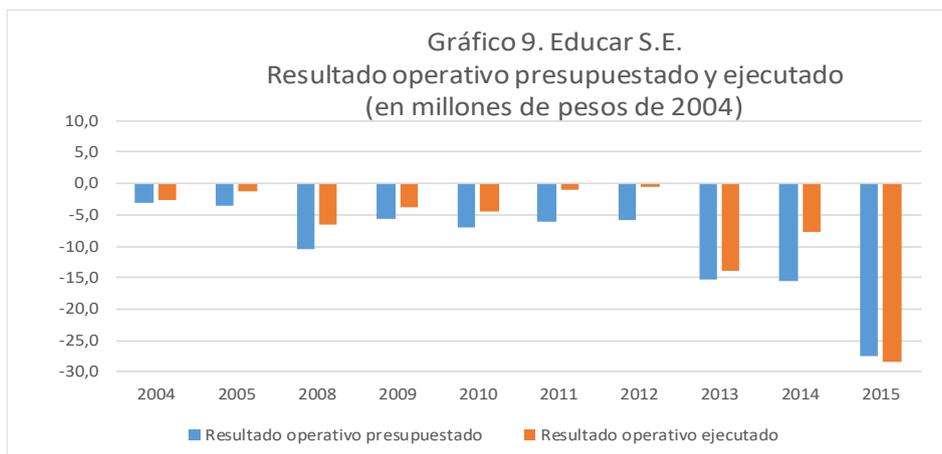
Nota. No se incluye información para el año 2012 y 2013 debido a que no fueron aprobados los presupuestos correspondientes.

Del gráfico anterior surge una sistemática sobrestimación del resultado operativo en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En el 90% de los años representados el resultado operativo presupuestado ha sido superior al finalmente ejecutado. Incluso, se destaca que habiéndose presupuestado superávits operativos ocasionalmente se han ejecutado déficits.

Cabe señalar que, a partir de lo normado en la Ley N° 24.156 y su reglamentación, prever un resultado operativo inferior a lo presupuestado implica la necesidad de contar con la aprobación de una modificación presupuestaria a través del dictado de una Resolución del Ministerio de Hacienda, lo que no ha sucedido para ninguno de los años reflejados en el gráfico. Lo expuesto resulta consistente con lo mencionado por los informantes clave respecto a la falta de modificaciones presupuestarias y las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

#### 6.2.4 Educar S.E.

Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente la evolución del resultado operativo, tanto para el caso de los montos presupuestados como para aquellos finalmente ejecutados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
Nota. No se incluye información para el año 2006 y 2007 debido a que dichos presupuestos fueron aprobados de oficio a partir de lo propuesto por la ONP.

Se observa una sistemática subestimación del resultado operativo en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la empresa. En tal sentido, en el 90% de los años representados el resultado operativo finalmente alcanzado ha sido mejor que el inicialmente presupuestado, siendo la única excepción el ejercicio 2015 donde se observa una leve caída. La ejecución presupuestaria de los déficits operativos ha sido en promedio un 42% inferior a lo presupuestado (con una mediana de un 38% menor a lo presupuestado).

Por su parte, se refleja a continuación la evolución del resultado económico presupuestado y ejecutado.



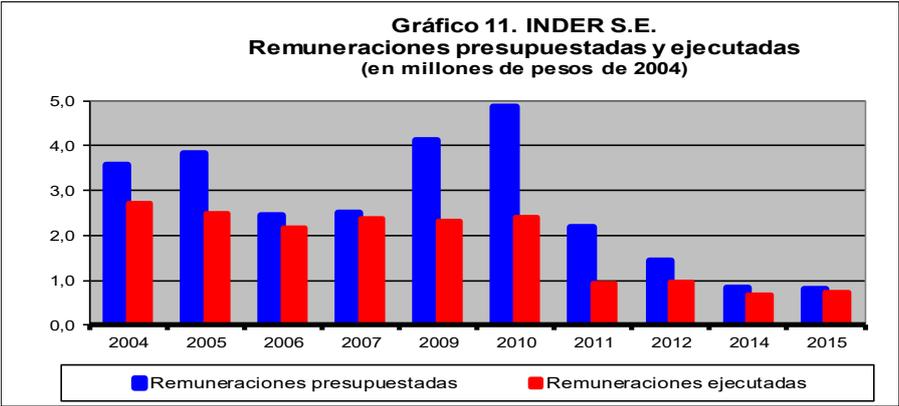
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
Nota. No se incluye información para el año 2006 y 2007 debido a que dichos presupuestos fueron aprobados de oficio a partir de lo propuesto por la ONP.

En este caso, surge una sistemática subestimación del resultado económico en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la Sociedades. En el 90% de los años representados el resultado económico alcanzado ha sido mejor que el previsto inicialmente. Incluso se observa

que, habiéndose presupuestado déficits económicos para todos los años, se han ejecutado mayoritariamente superávits.

### 6.2.5 Instituto Nacional de Reaseguros S.E.

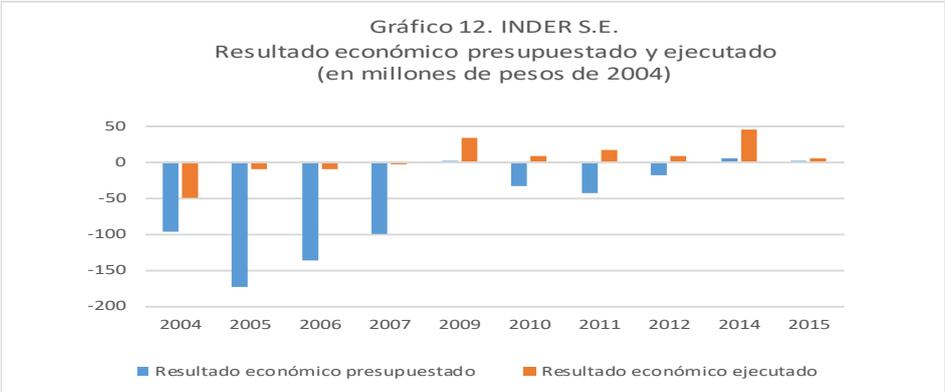
A continuación, se refleja el comportamiento de las remuneraciones presupuestadas y ejecutadas a lo largo del período 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
 Nota. No se incluye información para el año 2008 y 2013 debido a que no fueron aprobados los presupuestos correspondientes.

Se desprende una sistemática sobrestimación de las remuneraciones en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados las remuneraciones presupuestadas han sido superiores a aquellas finalmente ejecutadas. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 29% inferior a lo presupuestado (con una mediana de un 29% menor a lo presupuestado).

Por su parte, se refleja a continuación la evolución del resultado económico presupuestado y ejecutado.

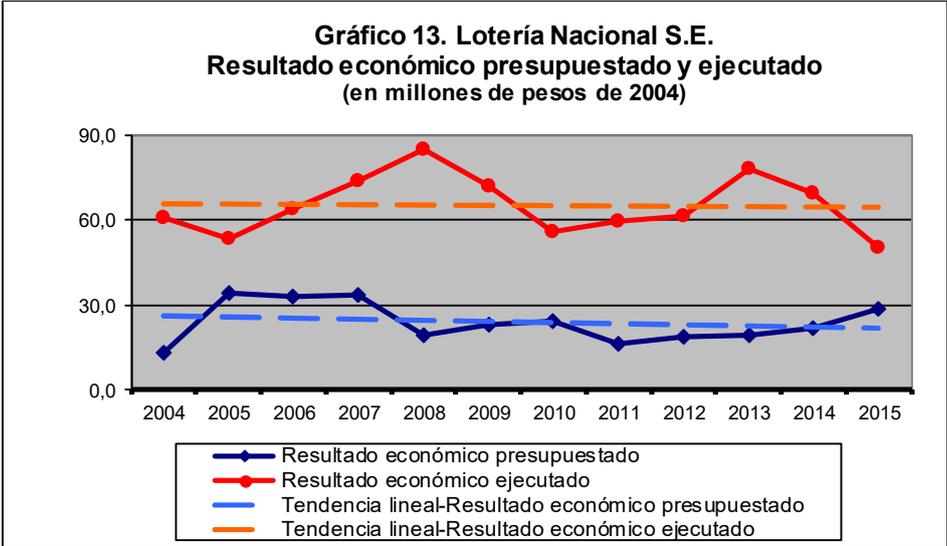


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
 Nota. No se incluye información para el año 2008 y 2013 debido a que no fueron aprobados los presupuestos correspondientes

Del gráfico anterior surge una sistemática subestimación del resultado económico en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. Así, en el 100% de los años representados el resultado económico presupuestado ha sido superior al finalmente ejecutado. Se destaca que, habiéndose presupuestado déficits económicos, en algunos casos, se han ejecutado superávits.

6.2.6 Lotería Nacional S.E.

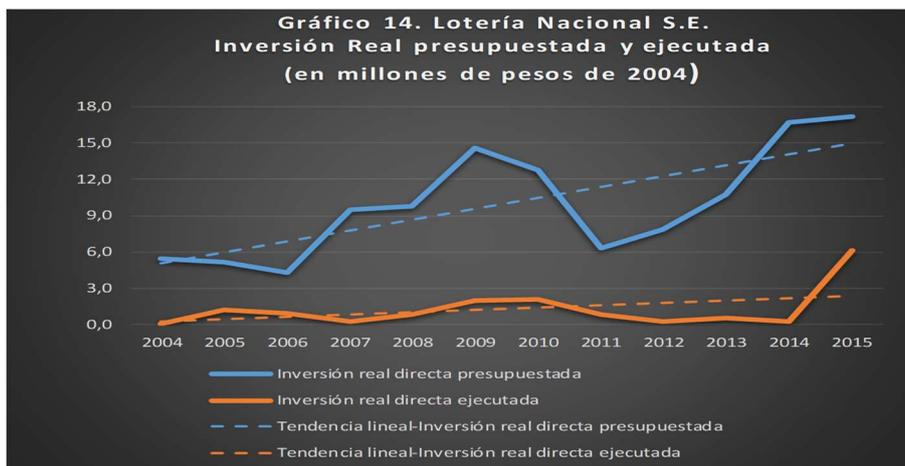
Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente la evolución del resultado económico, tanto para el caso de los montos presupuestados como para aquellos finalmente ejecutados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Se advierte una sistemática subestimación del superávit económico en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la empresa. En tal sentido, en el 100% de los años representados el resultado económico finalmente alcanzado ha sido notoriamente mejor que el inicialmente presupuestado. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 201% superior a lo presupuestado (con una mediana de un 213% mayor a lo presupuestado).

Por su parte, se refleja a continuación la evolución de la inversión real presupuestada y ejecutada.

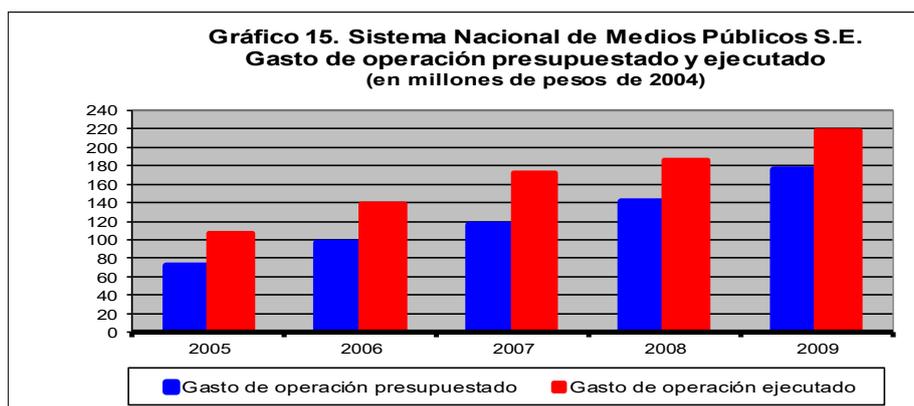


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

En este caso, surge una sistemática sobrestimación de la inversión real en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados la inversión real ejecutada ha sido claramente inferior a la prevista inicialmente. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 88% inferior a lo presupuestado (con una mediana de un 89% menor a lo presupuestado).

#### 6.2.7 Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.

A continuación, se refleja el comportamiento de los gastos de operación presupuestados y ejecutados a lo largo del período 2004-2015.



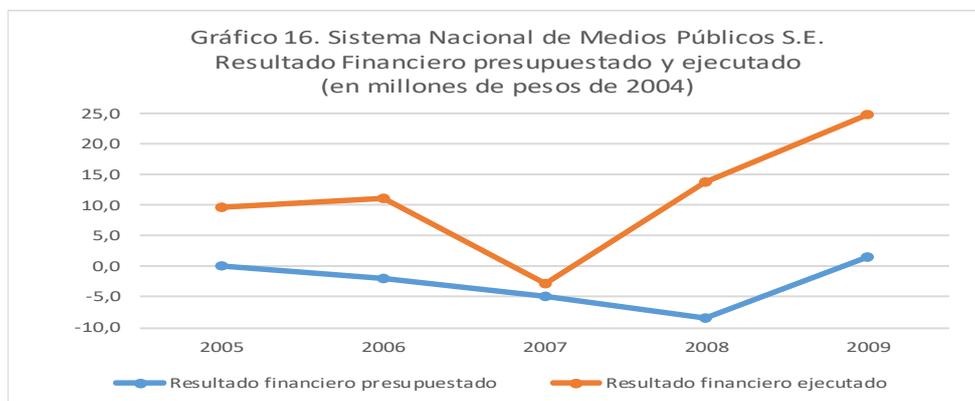
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Nota. No se incluye información para el año 2004 debido a que el presupuesto de ese ejercicio fue aprobado de oficio. A partir de 2010 las actividades de la empresa fueron asumidas por Radio y Televisión Argentina S.E.

Se desprende una subestimación del gasto de operación en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados los gastos operativos han sido superiores a aquellos inicialmente previstos. La ejecución

presupuestaria ha sido en promedio un 40% superior a lo presupuestado (con una mediana de un 44% mayor a lo presupuestado).

Por su parte, se refleja a continuación la evolución del resultado económico presupuestado y ejecutado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Nota. No se incluye información para el año 2004 debido a que el presupuesto de dicho ejercicio fue aprobado de oficio. A partir de 2010 las actividades de la empresa fueron asumidas por Radio y Televisión Argentina S.E.

Del gráfico anterior surge una sistemática subestimación del resultado financiero en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la Sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados el resultado financiero presupuestado ha sido inferior al finalmente ejecutado. Incluso, se destaca que, habiéndose presupuestado déficits financieros, en algunos casos, se han ejecutado superávits.

### 6.2.8 Telam S.E.

Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente un cuadro con la evolución de los ingresos de operación presupuestados y ejecutados. Ello así, tanto para el caso de los montos presupuestados como para aquellos finalmente ejecutados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Se observa una sistemática subestimación de los ingresos operativos en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 92% de los años representados los ingresos presupuestados han sido inferiores a los alcanzados finalmente. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 206% superior a lo presupuestado (con una mediana de un 81% mayor a lo presupuestado).

Se destaca que los cambios en los niveles en los ingresos operativos presupuestados y ejecutados a partir del año 2010 obedecen a que a través de la Decisión Administrativa N° 448/09 se modificó el procedimiento para la prestación de los servicios publicitarios creativos, de arte y producción gráfica y audiovisual que se efectivizan por intermedio de Telam S.E. En lo que hace a los ingresos operativos de la sociedad estatal, a través de la norma mencionada la facturación por estos servicios se comenzó a efectuar directamente ante la Jefatura de Gabinete de Ministros y no ante la empresa.

Por su parte, se refleja a continuación la evolución de la relación entre las remuneraciones y los ingresos operativos:

<b>Cuadro 7 . Telam S.E. Relación entre el Gasto en Remuneraciones e Ingresos de operación.</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Rem./Ing. de op. Presupuestados (1)</b>	<b>Rem./Ing. de op. Ejecutados (2)</b>	<b>Diferencia (1-2)</b>
2004	136%	51%	85%
2005	104%	55%	49%
2006	61%	53%	9%
2007	85%	13%	72%
2008	25%	12%	13%
2009	21%	8%	13%
2010	1457%	134%	1323%
2011	95%	298%	-204%
2012	392%	248%	144%
2013	244%	230%	13%
2014	345%	221%	124%
2015	234%	212%	23%
<b>PROMEDIO SIMPLE 2004-2015</b>			<b>139%</b>
<b>MEDIANA 2004-2015</b>			<b>36%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Se advierte una sistemática sobrestimación de la relación entre el gasto en remuneraciones y los ingresos de operación en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la Sociedad. En tal sentido, en el 92% de los años representados la relación mencionada finalmente alcanzada ha sido significativamente menor que la inicialmente proyectada. En promedio, la diferencia ha ascendido a un 139% (con una mediana de un 36%).

## 6.2.9 Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE)

A continuación, se refleja el comportamiento de los gastos de operación presupuestados y ejecutados:

<b>Cuadro 8. SOFSE (en miles de pesos)</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Gasto operativo presupuestado</b>	<b>Gasto operativo ejecutado</b>	<b>Porcentaje de ejecución</b>
2008	1.814	836	46%
2010	37.759	13.538	36%
2011	27.263	25.214	92%
2012	57.550	40.184	70%
2014	370.141	709.394	192%
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>			<b>87%</b>
<b>MEDIANA</b>			<b>70%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Nota. No se incluye información para los años 2009, 2013 ni 2015 debido a que dichos presupuestos no fueron aprobados. La empresa fue creada durante el año 2008.

Se observa una sobrestimación en el 80% de los años representados al compararse los gastos operativos ejecutados con aquellos inicialmente previstos. En tal sentido, la ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 13% menor respecto de lo presupuestado (con una mediana de un 30% menor en comparación con el presupuesto).

El porcentaje de sobrestimaciones es menor que en otros casos detectados para el resto de las sociedades estatales. Dicho porcentaje se ha visto afectado por el hecho de que la cantidad de observaciones es baja y que durante el año 2014 el gasto operativo presupuestado y ejecutado por la empresa se incrementó significativamente y su ejecución fue muy superior a lo presupuestado para dicho ejercicio. Esto fue consecuencia de la incorporación de nuevos servicios de operación ferroviaria que anteriormente se encontraban a cargo de otras empresas estatales (ver por ejemplo las Resoluciones del ex Ministerio del Interior y Transporte N° 848/13, N° 1126/03 y, especialmente, la Resolución N° 1083/13 de dicho Ministerio). Lo mencionado precedentemente explica la diferencia entre la mediana observada y el promedio.

Por su parte, se refleja a continuación la evolución del resultado operativo presupuestado y ejecutado.

<b>Cuadro 9 . S.O.F.S.E. (en miles de pesos)</b>			
<b>AÑO</b>	<b>Resultado operativo presupuestado</b>	<b>Resultado operativo ejecutado</b>	<b>Porcentaje de ejecución</b>
2008	-1.814	-836	46%
2010	-35.048	-13.269	38%
2011	-26.883	-24.305	90%
2012	-43.480	-38.430	88%
2014	-360.772	-660.148	183%
<b>PROMEDIO SIMPLE</b>			<b>89%</b>
<b>MEDIANA</b>			<b>88%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Nota. No se incluye información para los años 2009, 2013 ni 2015 debido a que dichos presupuestos no fueron aprobados. La empresa fue creada durante el año 2008.

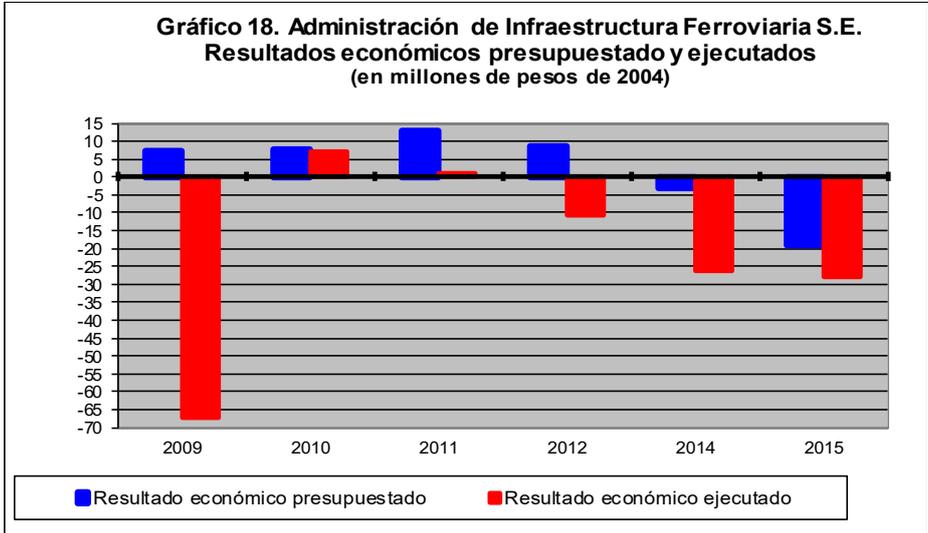
Del cuadro anterior surge en el 80% de los casos una subestimación del resultado operativo en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la Sociedad. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 11% menor a lo presupuestado (con una mediana de un 12% inferior al presupuesto).

Al igual que lo señalado precedentemente, el porcentaje de sobrestimaciones es relativamente bajo por las mismas causas ya mencionadas en el presente acápite.

De lo establecido en la Ley N° 24.156 y su reglamentación, prever un resultado operativo inferior a lo presupuestado exige la aprobación de una modificación al presupuesto de la empresa - por medio de una Resolución del Ministerio de Hacienda-lo que no ha ocurrido para ninguno de los ejercicios representados en el cuadro. Esto es consistente con lo señalado en las entrevistas sobre la ausencia de modificaciones al presupuesto y las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

6.2.10 Administración de Infraestructura Ferroviaria S.E.

Del relevamiento efectuado, para el período analizado se expone seguidamente un cuadro con la evolución de los resultados económicos presupuestados y ejecutados



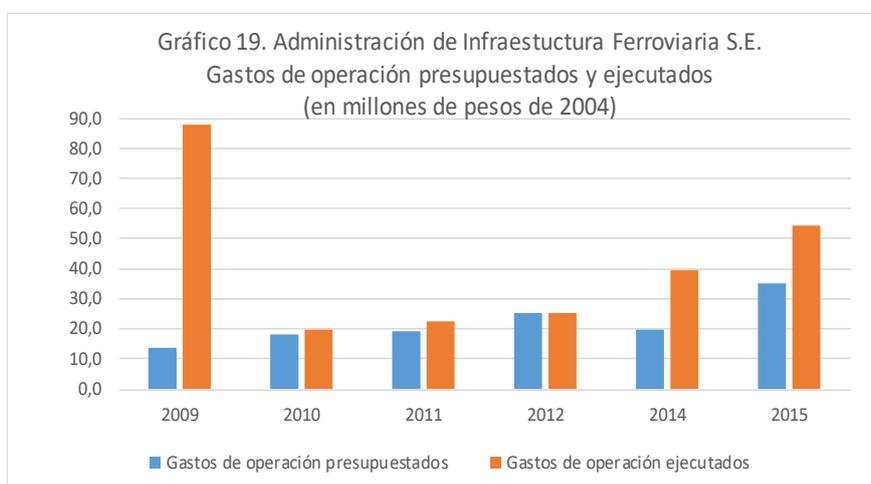
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
 Nota. No se incluye información para el año 2008 ni 2013 debido a que dichos presupuestos no fueron aprobados. La empresa fue creada durante el año 2008.

Del gráfico precedente surge una sistemática sobrestimación de los resultados económicos en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la Sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados los resultados económicos presupuestados han sido superiores

a los alcanzados finalmente. Incluso, se destaca que, durante algunos ejercicios, habiéndose presupuestado superávits se han ejecutado déficits.

En el marco de lo normado en la Ley N° 24.156 y su reglamentación, prever un resultado económico inferior a lo presupuestado debería haber implicado el dictado de una Resolución del Ministerio de Hacienda que aprobase la modificación al presupuesto de la empresa, lo que no sucedió para ninguno de los años reflejados en el gráfico. Lo expresado, es consistente con lo mencionado por los informantes clave respecto a la falta de modificaciones al presupuesto y las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

Por su parte, se refleja a continuación la evolución de los gastos operativos presupuestados y ejecutados:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
Nota. No se incluye información para el año 2008 ni 2013 debido a que dichos presupuestos no fueron aprobados. La empresa fue creada durante el año 2008.

Se observa una sistemática subestimación de los gastos de operación en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 83% de los años representados el gasto de operación finalmente alcanzado ha sido mayor al inicialmente proyectado. En promedio, la diferencia ha ascendido a un 120% (con una mediana de un 35%).

#### 6.2.11 Radio y Televisión Argentina S.E.

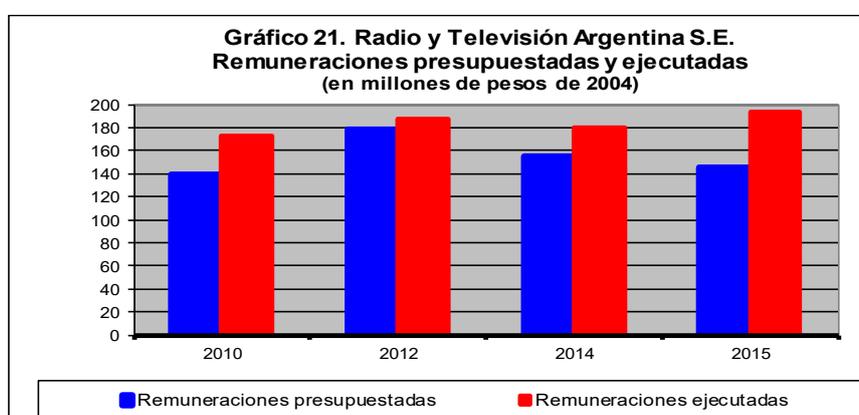
A continuación, se refleja el comportamiento de los ingresos de operación presupuestados y ejecutados:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda  
 Nota. No se incluye información para el año 2011 ni 2013 debido a que dichos presupuestos no fueron aprobados. La empresa comenzó sus actividades en 2010, asumiendo tareas de la entidad SNMP S.E.

Se desprende una subestimación del ingreso de operación en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados los ingresos operativos han sido superiores a aquellos inicialmente previstos. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 27% superior a lo presupuestado (con una mediana de un 27% mayor a lo presupuestado).

Por su parte, se refleja a continuación la evolución de las remuneraciones presupuestadas y ejecutadas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.  
 Nota. No se incluye información para el año 2011 ni 2013 debido a que los presupuestos de dichos ejercicios no fueron aprobados. La empresa comenzó sus actividades en 2010, asumiendo tareas de la entidad SNMP S.E.

Del gráfico anterior se desprende una sistemática subestimación de las remuneraciones en oportunidad de aprobarse los proyectos de presupuesto de la sociedad. En tal sentido, en el 100% de los años representados las remuneraciones presupuestadas han sido inferiores a aquellas finalmente ejecutadas. La ejecución presupuestaria ha sido en promedio un 19% superior a lo presupuestado (con una mediana de un 20% mayor a lo presupuestado).

### 6.2.12 Transferencias del Tesoro Nacional a las Sociedades del Estado

En lo referido a las transferencias del Tesoro Nacional con destino a las sociedades del estado, según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (ONP, 2016) se contemplan 2 tipos de transferencias presupuestarias.

Por un lado, las *transferencias a empresas públicas para financiar gastos corrientes* definidas como subvenciones a empresas públicas para gastos de explotación. Por otra parte, se destacan las *transferencias a empresas públicas para financiar gastos de capital* entendidas como subvenciones a empresas estatales para atender gastos de capital. Cabe señalar que en dicho Manual se define a las subvenciones como al acto de acudir para la atención de ciertas necesidades de instituciones mediante una asistencia financiera no reintegrable y gratuita (ONP, 2016).

No obstante, la información dada a publicidad en materia de ejecución presupuestaria en las Cuentas de Inversión anuales no incluye un grado de detalle tal que permita exponer las transferencias del Tesoro Nacional durante el período y compararlas con lo oportunamente presupuestado.

Sin perjuicio de ello, las sistemáticas diferencias observadas a lo largo del presente capítulo entre lo presupuestado para distintas partidas que forman parte de los ingresos y gastos de las sociedades, sean corrientes o de capital, permiten concluir que difícilmente puede existir similitud entre lo presupuestado y lo ejecutado en materia de financiamiento a las sociedades del estado. Esto obedece a que, si las estimaciones de ingresos o gastos difieren, las necesidades de asistencia financiera por parte del Tesoro Nacional seguramente también lo hagan.

### 6.2.13 Síntesis de las diferencias entre la información presupuestada y la ejecutada.

A partir de lo mencionado a lo largo de este acápite sobre las diferencias entre la información presupuestada y la ejecutada, se expone a continuación una síntesis de la información recolectada y comentada precedentemente.

<b>Cuadro 10. Resumen de las Diferencias entre lo Presupuestado y lo Ejecutado</b>					
<b>Sociedad del Estado</b>	<b>Concepto presupuestario</b>	<b>Tipo de diferencia</b>	<b>Cantidad de casos (a)</b>	<b>Universo (b)</b>	<b>Porcentaje (a/b)</b>
<b>AGP</b>	Inversión Real directa	sobrestimación	11	11	100%
	Resultado Financiero	subestimación	11	11	100%
<b>CASA DE MONEDA</b>	Remuneraciones	subestimación	10	10	100%
	Resultado operativo	sobrestimación	9	10	90%
<b>EDUCAR</b>	Resultado operativo	subestimación	9	10	90%
	Resultado económico	subestimación	9	10	90%
<b>INDER</b>	Remuneraciones	sobrestimación	10	10	100%
	Resultado económico	subestimación	10	10	100%
<b>LOTERIA</b>	Resultado económico	subestimación	12	12	100%
	Inversión Real directa	sobrestimación	12	12	100%
<b>SNMP</b>	Gasto de operación	subestimación	5	5	100%
	Resultado Financiero	subestimación	5	5	100%
<b>TELAM</b>	Ingresos de operación	subestimación	11	12	92%
	Remun./Ing. Operativos	sobrestimación	11	12	92%
<b>SOFSE</b>	Gasto de operación	sobrestimación	4	5	80%
	Resultado operativo	subestimación	4	5	80%
<b>ADIF</b>	Resultdo económico	sobrestimación	6	6	100%
	Gasto de operación	subestimación	5	6	83%
<b>RTA</b>	Ingreso de operación	subestimación	4	4	100%
	Remuneraciones	subestimación	4	4	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Del cuadro precedente surge que en todas las empresas seleccionadas es posible encontrar conceptos presupuestarios que presentan diferencias que se sostienen a lo largo del período analizado. Ello, sin perjuicio de si son sobrestimaciones o subestimaciones.

Aunque estas diferencias pueden corresponderse con distintos conceptos presupuestarios, resulta evidente la existencia de un patrón a lo largo del tiempo que necesariamente incide en el proceso presupuestario. En tal sentido, esto afecta al rol que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto y, al mismo tiempo, no puede ser desconocido por la propia ONP.

Finalmente, dado las sistemáticas diferencias observadas entre los ingresos y gastos presupuestados y aquellos finalmente ejecutados por las sociedades estatales, se concluye que esto dificulta necesariamente la posibilidad de presupuestar de manera eficaz el financiamiento que eventualmente pudieran requerir dichas sociedades del estado.

#### 6.2.14 Conclusiones parciales sobre las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

Del relevamiento de información efectuado y su análisis, se advierten diferencias significativas entre lo presupuestado y lo ejecutado. Lo mencionado resulta consistente con la señalado a partir de las entrevistas llevadas a cabo. Se expresan a continuación las conclusiones parciales como consecuencia de analizar las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, en el marco de las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos presupuestarios.

En tal sentido, las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos se consideran una dimensión agregada y las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado, uno de los temas incluidos en dicha dimensión agregada. Dentro de dicho tema, se mencionan seguidamente aquellas cuestiones y conceptos centrales a partir del relevamiento de información realizado.

El análisis de las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado se ha limitado a los aspectos financieros dado que no se da a publicidad información sobre la ejecución física de los presupuestos de las empresas públicas nacionales de manera periódica y sistemática. Asimismo, como ya ha sido señalado, la inclusión de información sobre producción o metas en los planes de acción es relativa.

**Si se considera el conjunto de las sociedades del Estado Nacional surge que, con excepción del Resultado Financiero, el resto de los conceptos presupuestarios no presentan importantes niveles de subestimaciones o sobrestimaciones.** Sin embargo, esta situación difiere significativamente al examinarse los casos puntuales para cada sociedad estatal, lo que tiene implicancias fundamentales para el análisis.

En tal sentido, de las diferencias entre la información presupuestada y la ejecutada a nivel de cada sociedad estatal, se destaca que **en la totalidad de empresas seleccionadas es posible encontrar conceptos presupuestarios que presentan diferencias sistemáticas entre lo presupuestado y lo ejecutado a lo largo de todo el período analizado.** Ello, sin perjuicio de si son sobrestimaciones o subestimaciones.

Aunque estas diferencias en cada caso pueden corresponderse con distintos conceptos presupuestarios, **resulta indudable la existencia de un patrón a lo largo del tiempo.**

Esta situación necesariamente incide en el proceso presupuestario y se vincula con el rol que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto ya que, entre otras cosas, las circunstancias mencionadas **no pueden ser desconocidas por la propia ONP atento la persistencia de las mismas durante el período analizado.**

Por otro lado, en virtud de las sistemáticas diferencias observadas entre los ingresos y gastos presupuestados y aquellos finalmente ejecutados para las sociedades estatales, se concluye que **esto dificulta necesariamente la posibilidad de presupuestar de manera eficaz las asistencias financieras que eventualmente pudieran requerir dichas sociedades del estado por parte del Tesoro Nacional.**

## 7. CONCLUSIONES

A través de esta investigación se ha pretendido describir, comprender y analizar el rol de la Oficina Nacional de Presupuesto en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, durante el período 2004-2015, teniendo en cuenta el régimen presupuestario establecido y las modalidades de cumplimiento del mismo.

El régimen presupuestario específico definido para las empresas públicas nacionales en general, y las sociedades del estado en particular, surge de lo normado por la Ley N° 24.156 y su reglamentación. Allí se determinan, entre otras cosas, las competencias de la Oficina Nacional de Presupuesto, definiéndose a dicha Oficina como el órgano rector del Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional. El régimen presupuestario mencionado es parte central de las reglas (formales) de procedimientos que afectan a las empresas públicas y a la Oficina Nacional de Presupuesto a lo largo del proceso presupuestario.

Ahora bien, aunque existen normas comprensivas sobre cómo desarrollar el proceso presupuestario, dicho proceso es bastante más que un conjunto de reglas formales. En ese marco, se torna central el concepto de instituciones presupuestarias, las que son definidas como *el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados* (Stein, 1999; Stein et al, 1999; ONP, 2004; Filc y Scartascini, 2007; Dabla-Norris et al., 2010). En ese marco, las reglas formales de procedimientos son solamente una parte de las instituciones presupuestarias (Alesina y Perotti, 1999). De este modo, el concepto de instituciones presupuestarias permite superar la visión del presupuesto público como algo basado exclusivamente en aquellas reglas establecidas de manera formal.

La relevancia de las instituciones presupuestarias obedece a que las mismas impactan significativamente en el modo en que se formulan, aprueban, ejecutan y evalúan los presupuestos del sector público. Dichas instituciones pueden arrojar tanto externalidades positivas como negativas, en sentido horizontal o vertical (Asensio, 2005). Según señalan Filc y Scartascini (2007) durante el proceso presupuestario interactúan numerosos actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones, sujetos al marco institucional que rige dichas interacciones.

En tal sentido, las instituciones presupuestarias importan porque afectan las reglas de juego con las que interactúan los distintos agentes a lo largo del proceso presupuestario, ya sea

imponiendo restricciones o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre los mismos (Eichengreen et al., 1997; Stein et al., 1999).

Por su parte, no es posible comprender plenamente el proceso presupuestario sin tener en cuenta a aquellas organizaciones que participan a lo largo del mismo, por lo que es central examinar la relación entre las reglas y procedimientos en materia presupuestaria y las organizaciones involucradas (Oficina Nacional de Presupuesto, sociedades del estado, organismos de control, etc.).

En tal sentido, las organizaciones no realizan sus actividades en base exclusivamente a reglamentaciones formales, sino que las mismas se mueven en un medio ambiente caracterizado por la incertidumbre, aunque dentro de los límites que se les impone, puedan fijarse sus propios objetivos (Gorostiaga, 1984).

En cuanto al rol llevado a cabo por aquellas organizaciones involucradas a lo largo del proceso presupuestario, la presente investigación se centró en la Oficina Nacional de Presupuesto, teniendo presente que las prácticas del resto de los actores involucrados en el ciclo presupuestario pueden afectar significativamente el mencionado rol. Por eso, interesa la modalidad de cumplimiento de las reglas formalmente establecidas en materia presupuestaria y la vinculación de ello con el rol que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Lo mencionado se ha visto reflejado en el mantenimiento de prácticas de los distintos actores que no necesariamente resultan eficientes desde el punto de vista técnico. A pesar de ello, las organizaciones encuentran incentivos relevantes para no modificarlas. Como señalan Meyer y Rowan (1977), existen diversos procedimientos en las organizaciones que se dan por sentado como medio para lograr los fines de la organización. Al margen de su posible eficacia, dichas técnicas institucionalizadas proclaman a la organización como apropiada y racional.

Siguiendo a Feldman y Pentland (2003) las rutinas organizacionales se definen como *patrones de acciones interdependientes, repetitivos y reconocibles llevados a cabo por múltiples actores*. En tal sentido, la performance de una rutina es colectiva, por lo que cada individuo debe ajustarse a las acciones de otros. Como señalan Cherman y Da Rocha-Pinto (2016) las rutinas organizacionales son en parte la consecuencia del propio trabajo y de las prácticas realizadas, siendo luego formalizadas e institucionalizadas en la organización (p.424).

Cabe señalar lo manifestado por Feldman y Pentland (2003) respecto a que las rutinas organizacionales se encuentran conformadas por aspectos “ostensivos” y “performativos”. El primero de ellos es el ideal o forma esquemática de la rutina. El aspecto performativo de una

rutina se refiere a las acciones específicas, llevadas a cabo por agentes específicos, en un momento y lugar particular. El aspecto ostensivo es la idea y el performativo la puesta en práctica de la misma.

En ese marco, a lo largo de la investigación se identificaron acciones llevadas a cabo durante el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Nacional, por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto, así como por el resto de actores involucrados en dicho proceso.

Las principales acciones destacadas se vinculan con las modalidades de cumplimiento de reglas y procedimientos establecidos y el rol de la ONP. A partir de ello, se desprenden algunas posibles mejoras a alcanzar en el funcionamiento del régimen presupuestario establecido para las empresas públicas.

## 7.1 REGLAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS. MODALIDADES DE CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE.

De la investigación realizada han surgido **diferencias relevantes entre lo normado y lo realizado.**

En cuanto a la cantidad de presupuestos aprobados, se han observado altos niveles de cumplimiento. Asimismo, en lo referido a la información sobre ejecuciones presupuestarias, la cantidad de ejecuciones publicadas en las cuentas anuales de inversión ha sido prácticamente óptima.

Por el contrario, se evidenciaron demoras significativas en la presentación de los proyectos de presupuesto y retrasos en la aprobación de los mismos. Esta situación se repitió para las distintas empresas.

Se detectó también la falta de metas e información física suficiente, no sólo en los presupuestos aprobados, sino que tampoco se han dado a publicidad periódicamente, y de manera sistemática, datos sobre las metas e información física ejecutada.

Por su parte, se evidencia también la falta de modificaciones a los presupuestos aprobados a través del dictado de Resoluciones del Ministerio de Hacienda. Al respecto, los niveles de incumplimientos observados han sido muy elevados.

Por otro lado, ha surgido numerosa evidencia sobre las **diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado** (subestimación o sobrestimación de gastos y/o recursos), que se sostienen a lo largo del período.

El análisis de las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado se ha limitado a los aspectos financieros dado que, como se ha mencionado, no se da a publicidad información sobre la ejecución física de los presupuestos de las empresas públicas nacionales de manera periódica y sistemática. Asimismo, la inclusión de información sobre producción o metas en los planes de acción es relativa.

Al examinarse diversos conceptos presupuestarios de las distintas sociedades estatales, fue posible encontrar rubros presupuestarios que presentaron diferencias sistemáticas entre lo presupuestado y lo ejecutado en la totalidad de empresas seleccionadas. Al respecto, resulta indudable la existencia de un patrón a lo largo del tiempo. Ello así, debido al hecho que, una vez detectada una subestimación o sobrestimación en un rubro específico, se comprobó que dicha diferencia se ha reiterado en los mismos conceptos o partidas presupuestarias, durante todo el período analizado.

Esto se vincula estrechamente con el rol que le cabe a la Oficina Nacional de Presupuesto ya que el modo en que se elaboran los proyectos de presupuesto afecta dicho rol pero, al mismo tiempo, esta situación no puede ser desconocida por la propia ONP. Otra consecuencia de lo expuesto es que, en virtud de las sistemáticas diferencias observadas entre los ingresos y gastos presupuestados y aquellos finalmente ejecutados para las sociedades estatales, difícilmente pueda estimarse de manera eficaz la asistencia financiera que eventualmente pudieran requerir dichas sociedades del estado por parte del Tesoro Nacional.

Por otro lado, de la evidencia recogida a través de entrevistas y observaciones, han surgido conclusiones relevantes respecto al **rol de otros actores a lo largo del proceso presupuestario y a la existencia de isomorfismo y comportamiento ceremonial**.

Al respecto, han existido similitudes en las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario formalmente establecido por parte de las sociedades del estado. En ese sentido, las empresas presentaron semejanzas en determinadas prácticas que perduran en el tiempo lo cual se vincula al concepto de isomorfismo, definido como aquel proceso restrictivo que fuerza a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan un ambiente similar. (DiMaggio y Powell, 1983). En tal sentido, las prácticas observadas en la investigación no

respondieron necesariamente a criterios de eficiencia desde el punto de vista técnico-presupuestario, lo cual se relaciona con la idea de comportamiento ceremonial.

Meyer y Rowan (1977) sostienen que el modo en que las organizaciones pueden resolver el conflicto que ocurre entre reglas ceremoniales y eficiencia es a través de emplear dos estrategias interrelacionadas: escisión y confianza. La escisión, o desacople, permite a la organización mantener estructuras formales mientras sus actividades varían en respuesta a consideraciones de orden práctico. Sin embargo, las organizaciones no son anárquicas, sino que existe confianza y buena fe por parte de los participantes internos y los elementos externos.

De las entrevistas efectuadas se desprende que el contexto y el rol de los distintos actores involucrados (no sólo de la ONP y las sociedades del estado) tienen una incidencia relevante en el proceso presupuestario correspondiente a las empresas públicas. Se mencionó que el diálogo de los cuadros técnicos de las empresas públicas con la Oficina Nacional de Presupuesto ha sido bueno. Sin embargo, en lo referido a las jurisdicciones en cuya órbita actúan las sociedades del estado, aunque ha habido casos donde los ministerios tenían un rol activo, en varias ocasiones esto no ha sido así. En consecuencia, los entrevistados consideraron que hubiese sido deseable un rol más activo por parte de las jurisdicciones del que efectivamente han tenido. Por su parte, se resaltó que si las autoridades económicas se hubiesen involucrado más en la gestión presupuestaria de este tipo de entidades, se podrían haber alcanzado mayores niveles de cumplimiento.

## 7.2 ROL ASUMIDO POR LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO. ACCIONES DESTACADAS A LO LARGO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.

En el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto, algunas de las rutinas organizacionales observadas, que forman parte de las instituciones presupuestarias, han favorecido en ocasiones el modo en que se desarrolla el proceso presupuestario. En tal sentido, existen especificidades y formas de puntuales de encarar las rutinas presupuestarias al nivel de las empresas estatales que el personal de la Oficina Nacional de Presupuesto puede ayudar a comprender proponiendo soluciones puntuales ante estas particularidades o, dicho en otros términos, logrando que el aspecto performativo de esas rutinas organizacionales permita ayudar a un mejor desempeño del régimen presupuestario establecido.

Por el contrario, otras rutinas organizacionales habrían perjudicado el funcionamiento del régimen presupuestario, aunque muchas veces las prácticas correspondientes se han visto influenciadas por el contexto y las restricciones en las que se han desarrollado.

Ahora bien, de las entrevistas efectuadas se desprende que la ONP **promueve la cooperación y un diálogo permanente con las sociedades estatales**, lo que tiene una incidencia relevante en el proceso presupuestario.

Dicho diálogo ha estado focalizado hacia el personal de las áreas técnicas de las sociedades del estado, de manera directa. Los entrevistados consideraron relevante y beneficiosa dicha comunicación, enmarcándola en el concepto más general de cooperación.

A través de la cooperación y el diálogo se procura, tanto desde la ONP como desde las sociedades del estado, que los proyectos de presupuesto se presenten y aprueben, aunque sea con demoras. Lo expuesto se da en un marco de confianza administrativa.

Dicho diálogo muchas veces es más permanente que el que se establece con las jurisdicciones en cuya órbita actúan las sociedades estatales, lo que se vincula con los cambios políticos que impactan en dichas jurisdicciones pero que afectan en menor medida a la ONP, así como a las áreas técnicas de las sociedades del estado.

Por otro lado, a partir de las entrevistas realizadas surge que la ONP **impulsa el establecimiento de mecanismos informales a lo largo del proceso presupuestario**. Es decir, aunque en ocasiones podría intentarse solucionar determinadas cuestiones de manera formal, han existido motivaciones para resolver las mismas informalmente.

Por su parte se sostuvo que determinados mecanismos informales facilitan llevar a cabo las funciones establecidas para la ONP, por ejemplo al tener que asesorar desde el punto de vista técnico a las empresas públicas, ya que no necesariamente dicho asesoramiento puede ser siempre formalizado.

El impulso de esos mecanismos informales ha sido visto como algo positivo, entre otras cosas, al permitir aceptar un proceso de conocimiento que facilita la toma de decisiones y contribuye a poder explicar a las autoridades políticas cuestiones sensibles sin necesidad de formalizar estos requerimientos. Esto fue considerado, por parte de los entrevistados, como algo beneficioso y correcto, aunque no necesariamente resulte una práctica transparente.

Se sostuvo también que el establecimiento de determinados mecanismos informales es parte de un proceso de apoyo por parte de la ONP que facilita la gestión de las sociedades estatales, al

tiempo que se procura que, dadas las restricciones imperantes, se puedan cumplimentar la mayor cantidad de objetivos posibles. Por otro lado, estos mecanismos posibilitan que se presente información presupuestaria de mejor calidad ante la ONP.

Al igual que lo mencionado, precedentemente para otras rutinas, esta situación se sostiene a lo largo del período analizado y se da en un marco de confianza administrativa.

En otro orden, la **Oficina Nacional de Presupuesto ha sido tolerante ante determinados incumplimientos o demoras**. Esto surge de las entrevistas realizadas, así como de las observaciones que evidencian persistentes discrepancias entre lo normado y lo realizado y entre lo presupuestado y lo ejecutado. El sostenimiento de dichas diferencias a lo largo del período, en conjunto con lo expresado por los entrevistados, permite concluir que esta situación no ha implicado en modo alguno un conflicto ente la ONP y las sociedades estatales.

De la evidencia recogida ha surgido que, aunque ante determinados incumplimientos la Oficina ha sido tolerante, no necesariamente lo ha sido ante cualquier tipo de incumplimiento. Por ejemplo, se procura lograr la aprobación de los presupuestos, aunque ello implique tramitar los mismos tardíamente. Es decir, se toleran demoras significativas, pero si ello permite finalmente lograr la aprobación de los presupuestos.

Otro ejemplo se observa en cuanto a la falta de información física y/o metas en los presupuestos. En este caso se expresó que es preferible que se apruebe un presupuesto con demoras o incompleto, antes que una entidad no cuente con su presupuesto aprobado.

Las cuestiones mencionadas se sostienen a lo largo del tiempo y el propio rol adoptado por la ONP convalida y refuerza esta situación. Como se señaló en las entrevistas, si normalmente no se formulan objeciones a los proyectos de presupuesto recibidos (ante la existencia de demoras, ante la falta de información, etc.) y los mismos finalmente se aprueban, entonces las empresas optan por no remitir normalmente la totalidad de la información correspondiente, institucionalizándose este modo de hacer las cosas.

Finalmente se destaca **la capacidad de adaptación de la ONP en el marco del contexto vigente**.

De las entrevistas realizadas se desprende que, aunque diversas prácticas se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo en la ONP, ante determinadas modificaciones en las distintas Administraciones o gobiernos, han existido cambios en algunas rutinas. Es decir, la Oficina se adapta a las diferentes modalidades de gestión de las distintas Administraciones. Esto se vincula a si, por ejemplo, a las Administraciones les preocupa o no el grado de

cumplimiento en materia presupuestaria por parte de las sociedades del estado ya que han existido gestiones donde se ha intentado penalizar a aquellas empresas que incumplen y otras donde no ha existido esa intención. De este modo se reconoció que existen lineamientos de política que, sean explícitos o no, se terminan plasmando en todo el proceso presupuestario dado que la ONP debe adaptarse a los mismos.

La necesidad de adaptación es algo general que ocurre para distintos tipos de organizaciones, incluso aquellas del sector privado. Es decir que en ocasiones, si el contexto cambia, las entidades necesitan adaptarse para su supervivencia. Esto se relaciona con lo señalado por Gorostiaga (1984) al analizar el caso de las empresas públicas, al sostener que uno de los fines últimos de toda organización es su supervivencia -máxime en el caso de la Administración Pública- y dicha supervivencia se encuentra condicionada por la capacidad de adaptación al medio ambiente que rodea a la organización.

Por otro lado, los entrevistados resaltaron la importancia que tienen las personas que conforman la ONP, lo que posibilitó la adaptación ante situaciones que en ocasiones fueron adversas.

A partir las cuestiones mencionadas respecto de la capacidad de adaptación de la ONP, los informantes han dado cuenta de una mejora respecto a lo que formalmente se establece en los procedimientos. Dado que los procedimientos establecidos son parte de las instituciones presupuestarias, esto tiene un impacto positivo en dichas instituciones.

### 7.3 POSIBLES MEJORAS A ALCANZAR EN EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO APLICABLE A LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

De la investigación se desprenden posibles avances que podrían lograrse en el funcionamiento del régimen presupuestario.

En tal sentido, de las entrevistas realizadas surge que si existiesen mayores niveles de cumplimiento por parte de los actores involucrados, se podría brindar información presupuestaria más pertinente y oportuna a las autoridades para la toma de decisiones.

Asimismo se expresó que deberían analizarse posibles modificaciones al régimen formalmente establecido que permitiesen a las empresas contar al menos con un presupuesto aprobado al comienzo del ejercicio, dado que el régimen vigente requiere un nivel de compromiso por parte de las autoridades que en ocasiones no se verifica.

Por su parte, los entrevistados destacaron la necesidad de avances desde el punto de vista informático, lo que podría producir mejoras en los niveles de cumplimiento y en la posibilidad de obtener información pertinente de manera oportuna, intentado aplicar algunas reglas y procedimientos que ya se utilizan para el caso de la Administración Nacional, en materia de sistemas de información.

Otro aspecto a mejorar son los mecanismos de control ya que los entrevistados resaltaron las limitaciones en los mismos, lo que incide en los incumplimientos normativos y en alguna de las diferencias observadas entre lo presupuestado y lo ejecutado. Siguiendo a Berensztein et al. (2000), entre los problemas para lograr mecanismos de control eficientes se incluye el cumplimiento o enforcement de las normas vigentes, destacándose que la Argentina ha tenido históricamente un déficit significativo en ese sentido. Según dicho autor, el fondo de la cuestión es si los actores son capaces de vulnerar o ignorar los mecanismos legales vigentes, produciendo de este modo una erosión gradual y permanente del sistema institucional.

Naturalmente, aunque existen obvias posibilidades de mejoras en el funcionamiento del sistema presupuestario desde distintos aspectos, se deben tener presente las limitaciones que pueden existir para alcanzar las mismas.

Al respecto, según Allen (2011), en el caso de países de bajos y medianos ingresos, es probable que el fortalecimiento de los procesos y sistemas presupuestarios se vea restringido por la mala calidad de las instituciones, débil capacidad de los recursos humanos y en los sistemas de información, así como menores recursos financieros para destinar en sistemas técnicos y construcción de capacidades. Asimismo, dicho autor expresa que reformar instituciones puede ser una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar las mejoras ya que interesan también las organizaciones, capacidades, etc. En virtud de lo expuesto, el rol que le cabe a la ONP es central, sin perjuicio de la importancia que tienen también otros actores a lo largo del proceso presupuestario (empresas públicas, ministerios, organismos de control, etc.)

Desafortunadamente, en algunos países en desarrollo, el importante principio de Shick (1998) de hacer que los puntos básicos sean los correctos ha sido desestimado en parte por la presión de las autoridades para mostrar resultados a partir de las últimas innovaciones fiscales de los países desarrollados. (ej.: presupuestos basados en gestión, etc.). Según Allen (2011) las estrategias de mejora más exitosas en países en desarrollo han tenido un horizonte relativo de corto plazo y se han enfocado, deliberadamente, en un conjunto de objetivos bastante estrecho

y específico (resolver problemas de atrasos, alcanzar mejoras en los informes presupuestarios, etc.).

Asimismo, Makón (2000) expresa que los procesos de reforma de la administración financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de la Sociedad, siendo esencial el apoyo político para el éxito de estas reformas debiendo priorizarse los requerimientos que se planteen desde los niveles políticos y directivos, evitando una postura excesivamente tecnocrática.

La investigación realizada puede ser la base para futuros estudios que se centren en el análisis de una empresa estatal en particular o en el rol de un ministerio específico en cuya órbita actúen este tipo de entidades. Por otro lado, aunque existen numerosas investigaciones sobre el proceso presupuestario correspondiente a las organizaciones incluidas en las Leyes anuales de Presupuesto (ministerios, organismos descentralizados, etc.), existen otras figuras dentro de la conformación del sector público cuyos procedimientos presupuestarios han sido mucho menos estudiados (régimen presupuestario de fideicomisos estatales, de entes públicos excluidos del Presupuesto Nacional, etc.). Esta investigación también puede servir como base para el estudio de dichos procesos, dado que estos últimos presentan similitudes con el régimen presupuestario correspondiente a las empresas estatales.

Tener en cuenta las cuestiones mencionadas en la presente investigación permitiría alcanzar mejoras en las instituciones presupuestarias así como en aquellas organizaciones involucradas en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las empresas públicas nacionales en Argentina.

Aunque el camino por recorrer es largo y las limitaciones para lograr progresos son relevantes, conseguir avances en las cuestiones señaladas en este documento, aunque sea de manera gradual, fortalecería el sistema presupuestario, contribuyendo con el sistema de administración financiera gubernamental, cuya finalidad última es coadyuvar a alcanzar los objetivos y metas del Estado.

## 8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos y Mariano Tommasi (2000). Reflexiones sobre las reformas institucionales requeridas para América Latina. En Seminario: *Reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales*. Recuperado de: [http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales\\_nuevo/Presupuesto\\_Reglas\\_Macro\\_Fiscales.pdf](http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales_nuevo/Presupuesto_Reglas_Macro_Fiscales.pdf)
- Alesina, A., y Perotti, R. (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *Staff Papers. International Monetary Fund*, 42(1).
- Alesina, A., Hausmann, R., y Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59(2). 253-273
- Alesina, A., y Perotti, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. En *Fiscal institutions and fiscal performance*, 13-36. University of Chicago Press.
- Allen, R. (2011). El desafío de reformar las instituciones presupuestarias en los países en desarrollo. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 37, N° 76.
- Allen, R, y Alves, M. (2016). *How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations*. International Monetary Fund.
- Ardanaz, M., y Scartascini, C. (2014). El efecto económico de las Constituciones: ¿Las instituciones de presupuesto hacen que las formas de gobierno sean más similares? En *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, N° 84.
- Asensio, M. A. (2005). Federalismo e Instituciones Fiscales. Marco General y Lecturas para Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(4), 95-117.
- Asensio, M. A. (2009). *Instituciones Fiscales y Presupuesto Público*. Buenos Aires: Buyatti.
- Atchabahian, A. (2013). *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: La Ley.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID- (1977) *El régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional*. Publicación INTAL N° 62, Buenos Aires.
- Berensztein, S, Ortiz, L. y Peña, M. (2000). Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario. *Revista Internacional de Presupuesto Público* 27(44), 61-94.
- Bolívar, M. A. (2012). *El Presupuesto Público*. Buenos Aires: Buyatti.
- Bruton, G. D., Peng, M. W., Ahlstrom, D., Stan, C., y Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114.

- Caplan, B. y Caplan de Cohen, N. (1979). *El presupuesto del sector público*. Buenos Aires: Macchi.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC- (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico*. Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_arg\\_resp\\_insitu\\_SoCi\\_ane1.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_arg_resp_insitu_SoCi_ane1.pdf)
- Cherman, A., y Da Rocha-Pinto, S. R. (2016). Valuing of knowledge in organizations and its embedding into organizational practices and routines. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 18(61), 416.
- Christiansen, H. (2013). Balancing commercial and non-commercial priorities of state-owned enterprises. *OECD Corporate Governance Working Papers*, No 6.
- Contaduría General de la Nación (2017). *Cuentas de Inversión correspondientes a los ejercicios 2004-2015*. Recuperado de: <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L. F., Prakash, T., Kvintradze, E., Lledo, V., y Gollwitzer, S. (2010) *Budget institutions and fiscal performance in low-income countries*. IMF working papers: 1-56.
- Dahan, M., y Strawczynski, M. (2016). Budget Institutions and Government Effectiveness. *CESifo Working Paper*, No. 6219.
- De Renzio, P. (2016). *Creating Incentives for Budget Accountability and Good Financial Governance Through an Ecosystem Approach. What Can External Actors Do? International Budget Partnership*. Recuperado de: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/incentives-for-accountability-through-ecosystem-approach-may-2016.pdf>
- Dei, H. D. (2006). *La Tesis. Como orientarse en su elaboración*. Buenos Aires: Prometeo.
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*: 147-160.
- Eichengreen, B., Hausmann, R., y Von Hagen, J. (1997) La Reforma de Las Instituciones Presupuestarias en América Latina y el Caribe: Argumentos a Favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales. *Revista Internacional de Presupuesto Público* 35.
- Feldman, M. S., y Pentland, B. T. (2003) Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly* 48(1), 94-118.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2007) Instituciones presupuestarias. En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, 175-208, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Geertz, C. (2008). Thick description: Toward an interpretive theory of culture. In *The Cultural Geography Reader* (pp. 41-51). Routledge.

- Gioia, D. A., Corley, K. G., y Hamilton, A. L. (2012). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31.
- Ginestar, A. (1984). El análisis de administración financiera integrada aplicable a empresas del Estado. Una proposición. En: *Administración Financiera Integrada. Comportamiento humano y optimización en empresas públicas*. Centro de capacitación en Administración Pública de la OEA.
- Gorostiaga, A. R. (1984) El control en la administración financiera de las empresas públicas. En: *Administración Financiera Integrada. Comportamiento humano y optimización en empresas públicas*. Centro de capacitación en Administración Pública de la OEA.
- Gupta, S., y Ylaoutinen, S (2015). Instituciones de presupuesto en países de bajos ingresos: Lecciones del G-20. En: *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, N° 88.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta Edición. México: Mc Graw Hill.
- International Monetary Fund -IMF- (2014). *Government Finance Statistics Manual*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kostova, T. (1999). Transnational transfer of strategic organizational practices: A contextual perspective. *Academy of management review*, 24(2), 308-324.
- Las Heras, José María. (1995). *Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico*. Córdoba: Eudocor.
- Las Heras, J. M. (2006) Contabilidad Pública versus Administración Financiera Gubernamental: Un intento de conciliación. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal*, n.7, 93-118. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php>
- Le Pera, Alfredo (2007) *Estudios de la Administración Financiera Pública*. Buenos Aires: Ed. Cooperativas.
- Makón, M. P. (2000). Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. En: *Serie Gestión Pública N° 3*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Meyer, John W., y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 340-363.
- Miles, M. B., y Huberman, A. M. (2003). Centration et delimitation du recueil des données: fondements liminaires. En: *Analyse des données qualitatives*. Brussels: De Boeck.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda (1992) *Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental*. Buenos Aires.
- Musacchio, A., Pineda, E., y García, G. A. (2015). *State-owned enterprise reform in Latin America: Issues and possible solutions*. Inter-American Development Bank.

- North, D. (1995). *Instituciones Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina Nacional de Presupuesto -ONP- (2004). Reglas Presupuestarias en los distintos niveles de Gobierno en un país federal: El caso argentino. En *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, N° 56.
- Oficina Nacional de Presupuesto -ONP- (2011). *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Recuperado de: [https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)
- Oficina Nacional de Presupuesto - ONP- (2011). *Manual para la Formulación de los Presupuestos de Empresas Públicas* - Aprobado por Disposición del Director de la Oficina Nacional de Presupuesto N°158/2011. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/empretexto/instempresas/manual/manual.pdf>
- Oficina Nacional de Presupuesto -ONP- (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>
- Oficina Nacional de Presupuesto -ONP- (2017). *Instructivos para la formulación del presupuesto de empresas públicas*. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/empresas/instructivos>
- Oficina Nacional de Presupuesto -ONP- (2017). *Instructivos para la confección de la ejecución presupuestaria de empresas públicas*. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/empresas/instructivos>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE- (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. USA: Sage Eds.
- Petrei, A. H., Ratner, G., y Petrei, R. E. (2005). *Presupuesto y control: las mejores prácticas para América Latina*. Buenos Aires: Buyatti.
- Premchand, A. (1988) El Estado y las empresas públicas: relaciones presupuestarias. En Premchand, A., y Antonaya, A. L. (Eds.). *Aspectos del presupuesto público*. International Monetary Fund (IMF).
- Schlarek Curuchet, A. S. (2013) Razones Teóricas para la existencia de las empresas del Estado. En: Chavez, D y Torres, S. (Eds) *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*.
- Schick, A. (1998). *A contemporary approach to public expenditure management*. World Bank Institute.

Sindicatura General de la Nación -SIGEN- (2016). Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. *Publicaciones Técnicas SIGEN N° 15*. Recuperado de: [www.sigen.gob.ar/pdfs/publicaciones-tecnicas/pts\\_15.pdf](http://www.sigen.gob.ar/pdfs/publicaciones-tecnicas/pts_15.pdf)

Stein, E., Talvi, E., y Grisanti, A. (1999). Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience. En: Poterba, J. y otros (Eds) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.

Stein, Ernesto. (1999). Reglas macrofiscales e instituciones presupuestarias. En: *Seminario sobre reglas macro-fiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales*. Buenos Aires. Recuperado de: [http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales\\_nuevo/Presupuesto\\_Reglas\\_Macro\\_Fiscales.pdf](http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales_nuevo/Presupuesto_Reglas_Macro_Fiscales.pdf)

Transparency International (2017). *State-Owned Enterprises: Beacons of Integrity?* Berlín. Recuperado de: [http://files.transparency.org/content/download/2218/13888/file/2018\\_SOE](http://files.transparency.org/content/download/2218/13888/file/2018_SOE)

Vinelli, J. C. (1996) Enfoque presupuestario por áreas de gestión del sector público. *Revista Internacional de Presupuesto Público* 23(31).

Villegas, H. (2000). *Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires: Depalma.

Yin, Robert (2003). *Case study research: Design and methods*. USA: Sage Eds.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

Ley N° 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley N° 20.705. Ley de Sociedades del Estado.

Ley N° 11.672 (t.o. 2014). Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Texto ordenado 2014.

Decreto N° 1344/2007. Reglamento de la Ley N° 24.156

Decisión Administrativa N° 448/09. Procedimiento para la prestación de los servicios publicitarios creativos, arte y producción gráfica y audiovisual que deberán efectivizarse por intermedio de Telam Sociedad del Estado.

Resolución N° 1590/2014. Ministerio del Interior y Transporte. Asigna a la Sociedad Operadora Ferrovía S.E. determinados servicios ferroviarios.

Resolución N° 1161/2014. Ministerio del Interior y Transporte. Asigna a la Sociedad Operadora Ferrovía S.E. determinados servicios ferroviarios.

Resolución N° 1126/2013. Ministerio del Interior y Transporte. Asigna a la Sociedad Operadora Ferrovía S.E. determinados servicios ferroviarios.

Resolución N° 1083/2013. Ministerio del Interior y Transporte. Asigna a la Sociedad Operadora Ferrovía S.E. determinados servicios ferroviarios.

Resolución N° 848/2013. Ministerio del Interior y Transporte. Asigna a la Sociedad Operadora Ferrovía S.E. determinados servicios ferroviarios.

## 9 ANEXOS

### 9.1 GUÍA PARA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD.

A continuación se presenta la guía preliminar utilizada para las entrevistas en profundidad:

- 1) Definiendo al régimen presupuestario como al conjunto de reglas formalmente establecidas que rigen para el proceso presupuestario (ej.: leyes, decretos, instructivos, etc.) ¿Cómo calificaría, en términos generales, el funcionamiento del régimen presupuestario por parte de las empresas públicas en comparación con otras entidades estatales? ¿A qué atribuye dicha calificación?
- 2) En lo referido a la formulación de los presupuestos de las sociedades del estado, del relevamiento realizado se ha observado que las fechas de presentación de los mismos ocurre, en ocasiones, con posterioridad a la fecha establecida y, en lo referido a la aprobación de los presupuestos, se ha observado que las fechas de aprobación de los presupuestos de las sociedades estatales ocurre, en diversas ocasiones, una vez iniciado el ejercicio. ¿A qué cree que obedece, en términos generales, esta situación y qué opinión tiene sobre ello?
- 3) ¿Cómo la existencia de las prácticas mencionadas en los puntos anteriores afecta o puede afectar el Rol establecido para la Oficina Nacional de Presupuesto, como órgano rector del sistema presupuestario?
- 4) ¿Qué opinión tiene, sin perjuicio de los procedimientos formalmente establecidos, sobre la utilidad de contar con canales de diálogos informales entre la Oficina y las empresas (ej.: contacto telefónico habitual entre analistas, reuniones entre analistas o mandos medios, etc.)?
- 5) En relación a la pregunta anterior, ¿existen rutinas dentro de la organización que crea que hayan tenido que adecuarse de acuerdo a las modalidades de cumplimiento del régimen presupuestario establecido por parte de las empresas públicas en general y de las sociedades del estado en particular?
- 6) ¿Qué opinión tiene sobre el rol, en materia presupuestaria, que tienen o que deberían tener las jurisdicciones (ej.: ministerios), en cuyas órbitas actúan las empresas públicas en general y las sociedades del estado en particular? ¿Y la Jefatura de Gabinete de Ministros?
- 7) ¿Tienen conocimiento de la existencia de observaciones por parte de los organismos de control en lo referido al proceso presupuestario de las empresas públicas en general y las sociedades del estado en particular? Observaciones que, por ejemplo, pudiera haber recibido la Oficina.
- 8) ¿Considera que las prácticas llevadas a cabo durante el proceso presupuestario por parte de las sociedades estatales y la Oficina Nacional han sido persistentes a lo largo del tiempo?
- 9) ¿Qué beneficios considera que podría traer un buen funcionamiento del régimen presupuestario empresarial para la administración financiera gubernamental?

- 10) ¿Cómo calificaría las capacidades técnicas de la Oficina Nacional de Presupuesto en general y las que desarrolla o ha desarrollado vinculadas al régimen presupuestario correspondiente a empresas públicas, en particular?
- 11) ¿Considera deseable, además de las proyecciones exclusivamente financieras la definición y exposición de metas o producción bruta para el caso las empresas públicas? En caso afirmativo, ¿por qué?
- 12) ¿Qué cuestiones creé que podrían modificarse (desde el punto de vista de las normas, de las prácticas, desde la tecnología, capacidades, etc.) a fin de mejorar el funcionamiento de dicho régimen?
- 13) ¿Hay algo que no le haya preguntado que considere importante agregar?

Para el investigador:

Fecha de la entrevista:

Duración de la entrevista:

¿Alguna reacción por parte del entrevistado?

Comentarios:

## 9.2 NÚMEROS DE RESOLUCIONES APROBATORIAS DE LOS PRESUPUESTOS.

**PERÍODO 2004-2015**  
**SOCIEDADES DEL ESTADO NACIONAL**  
**NÚMEROS DE RESOLUCIONES APROBATORIAS DE LOS PRESUPUESTOS**

SOCIEDAD DEL ESTADO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración General de Puertos (AGP)	121/04	840/04	57/05	1061/06	43/08	329/09	373/10	149/11	29/12	786/13	591/14	979/15
Casa de Moneda S.E.	131/04	96/05	29/06	1063/06	142/08	44/09	153/10	617/11	sin aprobar	sin aprobar	724/14	300/15
Educ.ar S.E.	164/04	213/05	34/06 (1) (3)	16/07 (3)	30/07	27/09	47/10	299/11	546/12	756/13	1035/14	311/15
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. (e.l.)	675/04	204/05	474/06 (2)	229/07	sin aprobar	277/09	478/10	580/11 (4)	887/12	sin aprobar	1072/14	867/15
Lotería Nacional S.E.	119/04	763/04	33/05	1020/06	407/07	48/08	435/09	862/10	26/12	1033/12	47/13	1139/14
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (SNMP)	43/04 (3)	854/04	55/05	1057/06	103/08	61/08	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
TELAM S.E.	31/04	846/04	30/06	1009/06	29/07	24/08	625/10	279/11	344/12	58/13	46/13	18/15
Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF)	N/A	N/A	N/A	N/A	sin aprobar	308/09	154/10	535/11	939/12	sin aprobar	592/14	353/15
Operadora Ferroviaria S.E. (OFSE)	N/A	N/A	N/A	N/A	34/08	sin aprobar	117/10	197/11	510/12	sin aprobar	578/14	sin aprobar
Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA S.E.)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	194/10	sin aprobar	194/12	sin aprobar	473/14	17/15

Nota: Debido al cambio de denominación durante el período, las Resoluciones corresponden al Ministerio de Economía y Producción hasta noviembre de 2008 y al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a partir de ese momento. Las Resoluciones y sus anexos pueden consultarse en <https://www.minhacienda.gov.ar/onpl/>, <http://www.infoleg.gov.ar> y <http://www.boletinoficial.gov.ar>

(1) Modificada por Resolución N° 372/06 y N° 932/06. (2) Modificada por Resolución N° 1054/06. (3) Aprobado de oficio (4) Modificada por Resolución N° 44/11.

N/A: No aplicable (porque la empresa aún no había sido creada o porque fue disuelta)

### 9.3 ACTUACIONES POR LAS QUE TRAMITARON LOS PRESUPUESTOS.

**PERÍODO 2004-2015**  
**PRESUPUESTOS DE LAS SOCIEDADES DEL ESTADO NACIONAL.**  
**DETALLE DE ACTUACIONES TRAMITADAS**

SOCIEDAD DEL ESTADO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración General de Puertos (AGP)	Proy:14511/03	Exp:14229/04	Exp:15968/05	Exp:15129/06	Exp:427183/07	Proy:3461/09	Proy:6773/10	Proy:2399/11	Proy:19161/12	Exp:2256/12 AGP	Proy:2159/14	Proy:13092/14
Casa de Moneda S.E.	Proy:303/04	Exp:8456/04 CASA	Proy:70/06	Exp:15163/06	Proy:28/08	Proy:432/09	Proy:649/10	Proy:528/11	S/D	Proy:10672/13	Proy:4772/14	Proy:12577/14
Educ.ar S.E.	Exp:234941/03	Exp:304959/04	Tri:45104/05	Proy:1792/07	Proy:15130/07	Proy:15719/08	Proy:16825/09	Proy:3205/11	Proy:1356/12	Proy:8146/13	Proy:4577/14	Proy:1475/15
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. (e.l.)	Exp:19174/03	Proy:1378/05	Exp:271337/06	Proy:2480/07	sin aprobar	Proy:10698/09	Proy:5959/10	Proy:22529/11	Proy:10262/12	Proy:5774/13	Proy:3683/14	Proy:5542/15
Lotería Nacional S.E.	Proy:822/04	Exp:11942/04	Exp:12905/05	Proy:13682/06	Proy:13234/07	Proy:12221/08	Proy:15949/09	Proy:17106/10	Proy:18988/11	Proy:15759/12	Proy:13426/13	Proy:10397/14
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (SNMP)	Proy:310/04	Exp:13409/04	Tri:45104/05	Proy:12787/06	Proy:12837/07	Proy:13138/09	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
TELAM S.E.	Exp:247634/03	Proy:10287/04	Tri:325526/05	Proy:13164/06	Proy:15221/07	Proy:14730/08	Proy:1709/10	Proy:20080/10	Proy:1628/12	Proy:18431/12	Proy:14776/13	Proy:13989/14
Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF)	N/A	N/A	N/A	N/A	sin aprobar	Proy:754/09	Proy:18818/09	Proy:4284/11	Proy:1602/12	Proy:5578/13	Proy:2686/14	Proy:2372/15
Operadora Ferroviaria S.E. (OFSE)	N/A	N/A	N/A	N/A	Proy:13274/08	sin aprobar	Proy:18763/09	Proy:19779/10	Proy:768/12	Proy:4011/13	Proy:13749/13	Proy:2528/15
Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA S.E.)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Proy:18835/09	S/D	Proy:2293/12	Proy:85/13	Proy:14824/13	Proy:13144/14

Nota: Las diferentes siglas son las utilizadas para identificar el tipo de actuaciones a las que corresponden. (Exp: expediente, Proy: proyecto, TRI: Trámite Interno). En caso de aclararse el nombre la entidad junto al número de actuación, significa que las actuaciones fueron caratuladas en la propia empresa, en lugar del Ministerio. Los trámites correspondientes pueden consultarse en el sitio web del Ministerio de Hacienda (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda>)

S/D: Sin datos (corresponde a presupuestos no aprobados respecto de los cuales no hay datos sobre la presentación correspondiente por parte de la empresa)

#### 9.4 INDICE DE PRECIOS IMPLÍCITOS EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

**SERIE 2004-2015**

**PRODUCTO BRUTO INTERNO. ÍNDICE DE PRECIOS IMPLÍCITOS.**

<b>AÑO</b>	<b>VALOR</b>
2004	100,0
2005	110,3
2006	125,5
2007	144,2
2008	177,6
2009	205,0
2010	247,8
2011	306,6
2012	375,0
2013	464,8
2014	652,0
2015	812,0

**Fuente:** Elaboración en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

[http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh\\_oferta\\_demanda\\_12\\_16.xls](http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_oferta_demanda_12_16.xls)

## 9.5 EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS INCLUIDAS EN LAS CUENTAS ANUALES DE INVERSION

**PERÍODO 2004-2015**  
**SOCIEDADES DEL ESTADO NACIONAL**  
**EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS INCLUIDAS EN CUENTAS DE INVERSION**

SOCIEDAD DEL ESTADO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración General de Puertos (AGP)	SI	NO	SI	SI	SI	SI						
Casa de Moneda S.E.	SI											
Educ.ar S.E.	SI											
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. (e.l.)	SI											
Lotería Nacional S.E.	SI											
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. (SNMP)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
TELAM S.E.	SI											
Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF)	N/A	N/A	N/A	N/A	SI							
Operadora Ferroviaria S.E. (OFSE)	N/A	N/A	N/A	N/A	SI							
Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA S.E.)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	SI	SI	SI	SI	SI	SI
CANTIDAD DE EJECUCIONES INCLUIDAS EN CUENTA DE INVERSION	7	7	7	7	9	9	9	8	9	9	9	9
CANTIDAD DE EJECUCIONES NO INCLUIDAS EN CUENTA DE INVERSION	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Nota: Las ejecuciones correspondientes pueden consultarse en el sitio web del Ministerio de Hacienda (<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/index.html>)