

VEINTE AÑOS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES. FASE DE LAS PREVISIONES. PERÍODO 1991-2010

Paprocki, Eduardo Bruno (1) Fleita, Juan Ignacio (2) Chemisquy, Antonio Emilio (3) Paprocki, Letizia Mariel (4)
paprockiedu@ciudad.com.ar

(1) (2) (3) (4) Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Misiones

RESUMEN

El presente trabajo se propone el análisis de veinte años de gestión presupuestaria comparada en la Provincia de Misiones - período 1991-2010- considerando cada uno de los instrumentos presupuestarios en su composición cuantitativa y cualitativa, tanto en materia de recursos como de gastos.

En una segunda etapa, se prevé el análisis de las ejecuciones presupuestarias a través del estudio de las Cuentas Generales de los Ejercicios del mismo periodo a los efectos de la comparación de los sesgos entre las previsiones presupuestarias y las ejecuciones respectivas.

Analizando los datos obtenidos a partir de las leyes de presupuesto, con medición y análisis cuantitativo y cualitativo y contextualización temporal en los procesos institucionales de la Provincia y el País, se arriba a conclusiones sobre la previsión contenida en las Leyes de Presupuesto en materia de obtención de recursos para el financiamiento de las erogaciones que nos orientan sobre los fines del Estado.

Palabras Clave: Presupuesto general; Gasto Público; Recursos Presupuestarios; Erogaciones del Estado; Ingresos Públicos

INTRODUCCIÓN

El análisis del contenido presupuestario permite obtener las definiciones que para un período anual determinado, han sido diseñadas para el cumplimiento del rol que le compete al Estado en orden al desenvolvimiento de sus fines.

La comparación de esos diseños anuales en series plurianuales –veinte años para el caso del presente proyecto-, incorpora la posibilidad de contrastar el comportamiento del sector público, en lo concerniente a la atención del bien común de los ciudadanos, a partir de las prioridades que con la cuantificación de cada una de las asignaciones que prevén, dichos instrumentos dejan trasuntar.

Sin embargo, no existen en nuestra Provincia estudios de esa índole, que permitan apreciar en el tiempo la evolución presupuestaria y correlativamente la inserción de la concepción que traducen en los contextos históricos y políticos.

La falta de estudios de estos factores y variables, y el análisis de sus resultados, impide obtener una visión integral de la determinación de la composición de los ingresos y del gasto público provincial, considerados en cuanto a su participación relativa y su distribución cualitativa, imposibilitando conocer la evolución de las previsiones presupuestarias formuladas en la Provincia de Misiones para comprender el comportamiento de las previsiones de la estructura de los recursos públicos y de las prioridades definidas durante ese lapso para el cumplimiento de las finalidades del Estado Provincial.

Por ello, el objetivo general del presente trabajo es contribuir al conocimiento del comportamiento del accionar del Estado Provincial en lo atinente a la atención de sus fines a través del análisis los instrumentos presupuestarios en su composición cuantitativa y cualitativa durante el periodo 1991-2010, tanto en materia de recursos como de gastos y apreciar en el lapso considerado las variaciones producidas en la estructura de las previsiones de los ingresos como de las erogaciones.

Asimismo tiene por objetivo sentar las bases para una segunda etapa del presente trabajo en la que se avanzará en el estudio de las ejecuciones presupuestarias a través del análisis de las Cuentas Generales de los Ejercicios 1991 a 2010, a los efectos de la comparación de los sesgos entre las previsiones presupuestarias y las ejecuciones respectivas.

El análisis de la gestión presupuestaria en la Provincia de Misiones, en esos veinte años, pretende obtener elementos de juicio efectivos sobre la forma en que el Estado Provincial se integró en esa realidad vigente y las políticas públicas efectivas que para tal fin se implementaron, todo ello mediante la determinación de la composición de los ingresos y del gasto público provincial, considerados en cuanto a su participación relativa y su distribución cualitativa.

METODOLÓGIA

Para la consecución del objetivo general ello se plantea como metodología de trabajo analizar cada uno de los instrumentos presupuestarios sancionados en los años a que se refiere el estudio; determinar la composición cuantitativa y cualitativa de los recursos estimados en cada presupuesto, relacionando la evolución de esa composición para establecer su comportamiento durante los veinte años que abarca la investigación, conforme la distribución prevista en el Nomenclador respectivo; establecer la composición cuantitativa y cualitativa de las erogaciones de los presupuestos de cada ejercicio financiero, con el objeto de apreciar durante el período la serie, el comportamiento del gasto público en base a los criterios que fija el Nomenclador de las Cuentas del Presupuesto; y comprobar en el lapso considerado la evolución de las prioridades, que en cuanto al desenvolvimiento de los fines estatales, que expresan los presupuestos.

Todo ello se realiza teniendo en consideración que el lapso que abarca el presente proyecto de investigación se corresponde con una etapa particular de la vida institucional, política y económica de la República Argentina, en la que se sucedieron determinados paradigmas vinculados con la inserción del país en el proceso de globalización. Estos, fuertemente impulsados desde la Nación, tuvieron su correlato en la gestión pública provincial.

Es importante también considerar que el período que se pretende analizar comprende etapas claramente diferenciadas en lo económico y político, en el que promediando el ciclo, el País y por ende nuestra Provincia, se encontraron inmersos en una profunda crisis institucional y económica.

RESULTADOS

En el período a que se refiere la presente investigación, el contexto económico de nuestro País, del que naturalmente no resultaba ajena nuestra Provincia de Misiones, estuvo caracterizado en el plano económico, al menos por dos fases.

En 1991 comenzó una etapa de reformas estructurales, que dentro del marco de la denominada Ley de Convertibilidad, permitieron alcanzar estabilidad monetaria.

Ese régimen de convertibilidad, vigente hasta el 2001 implicó el sostenimiento del valor de la moneda nacional en niveles que favorecieron el progresivo incremento de la deuda pública.

Se observa así, por ejemplo, que con relación al total de los gastos presupuestados según su clasificación económica y por objeto, los Intereses de la Deuda representaban el 0,12% en el año 1991, descendieron a un 0,01% en el año 1993, para ser del 4,58% en el año 2000 y llegando a un máximo del 6,63% en el año 2002, por consecuencia de los vencimientos de las obligaciones asumidas antes de la salida de la convertibilidad. Este porcentaje fue paulatinamente descendiendo, hasta llegar a ser del 1,58% en el año 2010.

Correlativamente, los gastos que se destinaban para afrontar la Amortización de la Deuda, que habían sido del orden del 1,24% en el año 1991, descendieron al 0,41 % en el año 1991, llegando a un máximo del 12,53% en el año 2002, con un descenso oscilante a partir de ese ejercicio, para finalizar con un 5,86% en el año 2010.

Asimismo se encararon reformas en el sector público, consistentes en privatizaciones y desregulaciones, que impactaron en la naturaleza e intensidad con que el Estado atendía sus fines.

Esta es la razón, por la que en la Planta de Cargos se observa un amesetamiento en el período 1991 a 1997, en que los totales previstos fueron de 29.607 y 28.465 respectivamente, para pasar de allí en 1998 a 30.208 cargos, los cuales tuvieron desde entonces una tendencia creciente hasta llegar a 41.232 en el año 2010.

La salida de ese proceso, con tránsito traumático en el plano institucional, puede ser caracterizado como el del régimen de la postconvertibilidad, apoyado en el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, la procura de ingreso de dólares “genuinos” mediante una balanza comercial superavitaria, y la disminución del endeudamiento público en términos relativos, generándose a partir del 2003 una etapa de recuperación y expansión.

En materia de recursos corrientes, se aprecia por ejemplo que mientras en el entre los años 1991 y 2000 hay una tendencia a la disminución en la participación relativa de los recursos de jurisdicción nacional (del 57,32% al 42,94%), y correlativamente una aproximación en la participación de los de jurisdicción provincial (que pasan del 24,92% al 32,89%), la situación se revierte a partir del año 2002, en que los recursos nacionales previstos se estabilizan (alrededor del 45%), creciendo en el año 2009 (al 52,69%), con leve disminución de los provinciales (de un 35,85% a un 22,22%).

En el ejercicio 2002 con un 24,09% del total de recursos y financiamiento, comienza además un período de expansión en el porcentaje del financiamiento del presupuesto, llegando a un pico del 33,85% en el año 2006 y expresándose en un 30,19% en el año 2010. La mayor parte de éstos, se trataban de Aportes No Reintegrables, afectados a Obras Públicas.

Es que en este tramo, la necesidad de afrontar realidades sociales complejas derivadas de las altas tasas de desocupación y los crecientes niveles de pobreza e indigencia, promovieron el énfasis en la aplicación de diversas políticas públicas dirigidas a la mitigación directa de esa problemática.

Así, en los años 2004 a 2010 la participación de las erogaciones previstas en Trabajos Públicos, como herramienta de generación de empleo a través de la obra pública se mantuvo por encima del 20%, con un 23,09% y 24,04%, respectivamente. Por ese mismo motivo, en la clasificación de los gastos por finalidades se observa que para Desarrollo de la Economía, que se vincula con el apoyo a diversas acciones del sector privado de la economía, la participación se mantuvo entre el 16,66% en 2002 al 18,99% en 2010, con un pico de 23,20% estimado para el año 2004.

La sucinta referencia anterior permite apreciar, mediante la verificación de la composición relativa de los ingresos y de los gastos públicos presupuestados en la Provincia, el comportamiento de su participación, el que se comprueba claramente ajustado a los enfoques económicos predominantes, en cada uno de las fases antes descriptas.

Sin embargo, resta completar nuestra investigación en lo atinente a las ejecuciones de esos presupuestos, lo que constituirá la siguiente etapa del trabajo.

Recién allí podremos confirmar efectivamente si esas tendencias descriptas respecto de lo planeado, que se describen en el Presupuesto, se preservan materialmente en las realizaciones definitivas que se denotan en la Cuenta General del Ejercicio.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación se había propuesto contribuir al conocimiento del comportamiento del accionar del Estado Provincial en lo atinente a la atención de sus fines a través del análisis los instrumentos presupuestarios en su composición cuantitativa y cualitativa durante el periodo 1991-2010, tanto en materia de recursos como de gastos y apreciar en el lapso considerado las variaciones producidas en la estructura de las previsiones de los ingresos como de las erogaciones.

A través del estudio de los instrumentos presupuestarios de los ejercicios económicos analizados se pudo conocer desde los mismos la evolución de las previsiones del Estado e inferir el accionar del mismo en el marco de un contexto histórico.

Dentro de los resultados alcanzados a través del estudio de las Leyes de Presupuesto de la Provincia y su vinculación con el marco histórico institucional, se pudo definir en el plano económico dos fases claramente diferenciadas: una comprendida entre los años 1991 al 2001 caracterizada por reformas estructurales y estabilidad monetaria, en la que las condiciones dieron lugar a privatizaciones, desregulaciones e incremento de la deuda pública; y otra que abarca el periodo comprendido entre el 2001 al 2010, caracterizado por un régimen de postconvertibilidad, apoyado en el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, la procura de ingreso de dólares “genuinos” mediante una balanza comercial superavitaria, y la disminución del endeudamiento público en términos relativos, generándose a partir del 2003 una etapa de recuperación y expansión, así como, en materia de erogaciones la necesidad de afrontar realidades sociales complejas derivadas de las altas tasas de desocupación y los crecientes niveles de pobreza e indigencia, que promovieron el énfasis en la aplicación de diversas políticas públicas dirigidas a la mitigación directa de esa problemática.

El trabajo de investigación realizado, nos permitió apreciar, mediante la verificación de la composición relativa de los ingresos y de los gastos públicos presupuestados en la Provincia, el comportamiento de su participación, el que se comprueba claramente ajustado a los enfoques económicos predominantes, en cada uno de las fases antes descriptas.

Sin embargo, resta completar nuestra investigación en lo atinente a las ejecuciones de esos presupuestos, lo que constituirá la siguiente etapa del trabajo.

Recién allí podremos confirmar efectivamente si esas tendencias descriptas respecto de lo planeado, que se describen en el Presupuesto, se preservan materialmente en las realizaciones definitivas que se denotan en la Cuenta General del Ejercicio.

REFERENCIAS

- Ley General de Presupuesto N° 2822 – Ejercicio 1991
- Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 2823 – Ejercicio 1991
- Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 2911 – Ejercicio 1992
- Ley General de Presupuesto N° 2915 – Ejercicio 1992
- Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 2985 – Ejercicio 1993
- Ley General de Presupuesto N° 2990 – Ejercicio 1993
- Ley General de Presupuesto N° 3085 – Ejercicio 1994
- Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 3268 – Ejercicio 1995
- Ley General de Presupuesto N° 3169 – Ejercicio 1995

Jornadas Científico Tecnológicas

Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 3266 – Ejercicio 1996
Ley General de Presupuesto N° 3267 – Ejercicio 1996
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 3770 – Ejercicio 1997
Ley General de Presupuesto N° 3379 – Ejercicio 1997
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 3458 – Ejercicio 1998- 1999
Ley General de Presupuesto N° 3459 – Ejercicio 1998 - 1999
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 3633 – Ejercicio 2000 - 2001
Ley General de Presupuesto N° 3634 – Ejercicio 2000 - 2001
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 3827 – Ejercicio 2002 - 2003
Ley General de Presupuesto N° 3828 – Ejercicio 2002 - 2003
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 4023 – Ejercicio 2004
Ley General de Presupuesto N° 4024 – Ejercicio 2004
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 4141 – Ejercicio 2005
Ley General de Presupuesto N° 4142 – Ejercicio 2005
Ley General de Presupuesto N° 4342 – Ejercicio 2007
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 4343 – Ejercicio 2007
Ley General de Presupuesto N° 4397 – Ejercicio 2008
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 4399 – Ejercicio 2008
Ley General de Presupuesto N° 4458 – Ejercicio 2009
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 4463 – Ejercicio 2009
Ley General de Presupuesto N° 4509 – Ejercicio 2010
Ley de Presupuesto de la Cámara de Representantes N° 4510 – Ejercicio 2010