

**EL SISTEMA PRESUPUESTARIO  
EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL  
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

## ÍNDICE

## **PRESENTACIÓN**

## **INTRODUCCIÓN**

### **TÍTULO I - ASPECTOS LEGALES, CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

#### **CAPÍTULO I - EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU CONTEXTO**

##### **A. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA**

- i. Aspectos conceptuales generales
- ii. El sistema presupuestario

##### **B. EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL PRESUPUESTO**

#### **CAPÍTULO II - BASE JURÍDICA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO**

##### **A. INTRODUCCIÓN**

##### **B. NORMAS LEGALES BÁSICAS**

1. Constitución de la Nación Argentina
2. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley Nº 24.156)
  - ◆ Ley genérica en materia presupuestaria
  - ◆ Ambito de aplicación de la Ley
  - ◆ El Presupuesto Público y su inserción dentro del Sistema de Administración Financiera Pública
  - ◆ Organización del Sistema Presupuestario Público
  - ◆ Conceptos de entidad y jurisdicción
  - ◆ Periodicidad del Presupuesto
  - ◆ Continuidad en la ejecución
  - ◆ Prórroga del Presupuesto
  - ◆ Estructura de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional
  - ◆ Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional.
3. Ley Complementaria Permanente de Presupuesto
4. Ley de Reforma del Estado
5. Ley de Administración de los Recursos Públicos
6. Ley de Responsabilidad Fiscal
7. Otras normas jurídicas

#### **CAPÍTULO III - ELEMENTOS METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

##### **A. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO**

1. El presupuesto como instrumento de gobierno
2. El presupuesto como instrumento de programación económica y social
3. El presupuesto como instrumento de administración
4. El presupuesto como acto legislativo
5. El presupuesto como documento

##### **B. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**

1. Consideraciones previas
2. Síntesis conceptual
  - a) Programación
  - b) Universalidad
  - c) Exclusividad
  - d.)Unidad
  - e) Factibilidad
  - f) Exactitud
  - g) Claridad
  - h) Especificación
  - i) Periodicidad
  - j) Continuidad
  - k) Flexibilidad
  - l) Equilibrio
  - m) Anticipación
  - n) Transparencia

3. Los principios presupuestarios en la Ley N° 24.156
4. Los principios presupuestarios constitucionales

### **C. CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

1. Concepto
2. Importancia y objetivos
3. Aspectos conceptuales y operacionales básicos
4. Tipos de clasificaciones
5. Clasificaciones válidas para todas las transacciones
  - a) Clasificación institucional
  - b) Clasificación por tipo de moneda
6. Clasificaciones de los recursos públicos
  - a) Aspectos generales
  - b) Clasificación de los recursos por rubros
  - c) Clasificación de los recursos por su carácter económico
7. Clasificaciones de los gastos públicos
  - a) Aspectos generales
  - b) Clasificación por objeto
  - c) Clasificación del gasto por su carácter económico
  - d) Clasificación por finalidades y funciones
  - e) Clasificación del gasto por categoría programática
  - f) Clasificación del gasto por fuente de financiamiento
  - g) Clasificación por ubicación geográfica
8. Clasificaciones combinadas de los recursos y gastos
  - a) Concepto
  - b) Objetivos
  - c) Tipos de clasificaciones combinadas
    - i. Económica - Por Rubro de Recursos
    - ii. Por finalidad, funciones y clasificación económica de los gastos
    - iii. Institucional y económica de los gastos
    - iv. Económica - Por objeto
    - v. Institucional y por finalidades y funciones del gasto
    - vi. Por finalidad, funciones y objeto del gasto
    - vii. Institucional del gasto según la fuente del financiamiento
    - viii. Institucional - Por objeto del Gasto
    - ix. Geográfica – Institucional
    - x. Institucional - Por programa
    - xi. Por programas - Por objeto del gasto
    - xii. Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento y sus resultados

### **D. CUENTA DE AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO**

1. Concepto
2. Finalidad
3. Aspectos Generales
4. Aspectos Específicos

### **E. ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

1. Introducción
2. Definiciones y conceptos básicos
  - a) Insumos
  - b) Productos
  - c) Relación insumo – producto
  - d) Tipos de productos: independientes y conjuntos
  - e) Productos presupuestables
  - f) Relaciones de condicionamiento
  - g) Tipificación de productos
  - h) Comparación de las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto
3. Políticas y acciones del Sector Público.
  - a) Políticas
  - b) Acciones de regulación
  - c) Acciones presupuestarias
    - i. Acción operacional
    - ii. Centro de gestión o unidad ejecutora
    - iii. Definición de acción presupuestaria
    - iv. La red de acciones presupuestarias
  - d) Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos
4. Técnicas de gestión
  - Aspectos generales. Técnicas de gestión institucional
5. Categorías programáticas

- a) Concepto
- b) Tipos de categorías programáticas
  - i. Programa
  - ii. Subprograma
  - iii. Actividad
  - iv. Proyecto
  - v. Obra
- 6. Formas que adoptan los programas
  - Glosario de presupuesto por programas
- 7. Metodología general para el diseño de estructuras programáticas institucionales
  - a) Consideraciones previas
  - b) Requisitos generales
  - c) Recopilación de la información
    - i. De carácter interno
    - ii. De carácter externo
  - d) Procesamiento y análisis de la información
  - e) Proceso de elaboración de las estructuras programáticas
- 8. Medición e indicadores de la gestión pública
  - a) Aspectos generales.
  - b) Medición de la producción y de la provisión de bienes y servicios
  - c) Unidades de medida
  - d) Los tipos de productos y su cuantificación
    - i. Cuantificación de la producción terminal
    - ii. Cuantificación de la producción intermedia
  - e) Indicadores de la gestión presupuestaria
    - Tipos de indicadores
      - i. Indicadores de eficiencia
      - ii. Indicadores de eficacia
      - iii. Otros tipos de indicadores

#### **F. PRESUPUESTO PRELIMINAR**

- i. Aspectos Conceptuales
- ii. Criterios metodológicos para elaborar el presupuesto preliminar
- iii. Secuencia lógica de pasos en la elaboración del Presupuesto Preliminar

#### **G. PRESUPUESTACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS**

- Indicadores de desempeño
- Análisis del desempeño de programas e instituciones
- Revisión integral del gasto
- Procedimientos para el mejoramiento de la gestión presupuestaria
- Producción de informes de gestión
- Aspectos a tener en cuenta en la presupuestación orientada a resultados
- Aspectos operativos de la presupuestación orientada a resultados

## **TITULO II - EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**

### **CARACTERÍSTICAS GENERALES**

#### **CAPÍTULO I - FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO**

##### **CARACTERÍSTICAS BÁSICAS**

##### **1. POLÍTICA PRESUPUESTARIA PREVIA**

###### **a) ASPECTOS GENERALES**

###### **b) INGRESOS**

###### **ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS**

- i. Introducción
- ii. Metodologías de estimación
- iii. Comentarios sobre los insumos utilizados en el Cálculo de Recursos Tributarios
- iv. La metodología de estimación de los recursos en los presupuestos de la Administración Nacional de la República Argentina

###### **ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS NO TRIBUTARIOS**

- i. Determinar el objeto de la estimación
- ii. Relevamiento y análisis normativo
- iii. Compilación de series de recaudación
- iv. Compilación de series estadísticas sectoriales de economía real

###### **ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS**

Definiciones utilizadas y cuestiones metodológicas generales

c) GASTOS

d) EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

## **2. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO**

a) El Mensaje del Presupuesto

b) Estructura del Presupuesto

c) Los gastos prioritarios

1. Mejoras en la asignación de recursos
2. Análisis de prioridades en la asignación
3. La decisión sobre las prioridades
4. Aspectos a considerar en la asignación de los gastos públicos
5. El análisis de la estructura presupuestaria para determinar prioridades
6. Enfoques actuales en el mundo
7. Prioridades presupuestarias

## **CAPÍTULO II - DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO**

### **CAPÍTULO III.- LA COORDINACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y OTROS PRESUPUESTOS**

**A. CONSIDERACIONES GENERALES**

**B. LA DISTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CRÉDITOS**

**C. PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN**

**D. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

**E. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL**

1. Introducción

2. Desarrollo

a. Aspectos conceptuales de la consolidación

b. Preparación del presupuesto consolidado del Sector Público

**F. FONDOS FIDUCIARIOS DEL ESTADO NACIONAL Y OTROS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO**

### **CAPÍTULO IV.- EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN**

**1. ELEMENTOS CONCEPTUALES BÁSICOS**

a) Aspectos Generales

b) Tipos de evaluación

i. Referidas al ámbito

ii. Referidas al nivel

c) Requisitos

i. Vigencia de un adecuado desarrollo de la programación presupuestaria

ii. Existencia de sistemas de información

iii. Cambio de mentalidad del funcionario público

d) Proceso de evaluación

i. Análisis de las causas de los desvíos

ii. Propuestas de medidas correctivas

**2. LA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL GOBIERNO NACIONAL**

a) Base legal

b) Características básicas

c) Evaluación global

i. Resultados

ii. Ejecución de recursos

iii. Ejecución acumulada de gastos

d) Evaluación de las jurisdicciones y entidades

i. Cumplimiento de la política presupuestaria

ii. Estructura de recursos reales y financieros

iii. Ejecución trimestral

e) Evaluación programática

i. Aspectos generales

ii. Características básicas

f) Informes

i. Evaluación global

ii. Evaluación de las jurisdicciones y entidades

iii. Información de la ejecución del presupuesto

g) Evaluación Presupuestaria

1. La Evaluación en la Oficina Nacional de Presupuesto

- i. Programación y ejecución de la producción física
- ii. Informes periódicos de evaluación
- iii. Otras labores de apoyo a la evaluación
- 2. Fortalezas y debilidades en la experiencia argentina del presupuesto por programas
  - i. Fortalezas encontradas en el proceso, que permiten seguir avanzando.
  - ii. Debilidades u obstáculos hallados, que se tratan de seguir venciendo

### **TÍTULO III – PRESUPUESTO PLURIANUAL Y TRANSPARENCIA FISCAL**

#### **CAPÍTULO I – EL PRESUPUESTO PLURIANUAL**

1. Antecedentes normativos e implementación inicial
2. Ley Federal de Responsabilidad Fiscal y el Presupuesto Plurianual
3. La experiencia internacional
4. El Presupuesto anual no es suficiente
5. Ventajas del Presupuesto Plurianual
6. La experiencia nacional en la presupuestación plurianual
7. Metodología para la elaboración
  - 7.1 Objetivos instrumentales
  - 7.2 Elaboración del Presupuesto Plurianual
  - 7.3 Presentación al Congreso Nacional
8. Estructura de la información
9. Características del Presupuesto Plurianual
10. Perfeccionamientos metodológicos

#### **CAPÍTULO II - TRANSPARENCIA FISCAL**

1. Introducción
2. Transparencia presupuestaria
3. Evaluación del cumplimiento de las reglas de transparencia presupuestaria en el nivel nacional argentino
4. Informes financieros a ser elaborados por el Gobierno
5. Conclusión y pasos a dar para mejorar la aplicación de reglas de transparencia fiscal

### **TÍTULO IV – ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO Y ETAPAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA**

#### **CAPÍTULO I – ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO**

##### **A. CONSIDERACIONES GENERALES**

##### **B. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO ARGENTINO**

1. Subsecretaría de Presupuesto
2. Oficina Nacional de Presupuesto
  - i. Direcciones de Presupuesto de la Administración Nacional
  - ii. Dirección de Políticas, Normas e Ingresos Presupuestarios
  - iii. Dirección de Proyecciones y Estadísticas Presupuestarias
  - iv. Dirección de Evaluación Presupuestaria
  - v. Coordinación de Presupuesto de Empresas Públicas
  - vi. Coordinación de Asuntos Parlamentarios y Capacitación Presupuestaria
  - vii. Coordinación de Sistemas Operativos
3. Unidades de Presupuesto de las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional

#### **CAPÍTULO II – ETAPAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA**

- i. Primera etapa: Reforma del Sector Público 1991 – 1995
- ii. Segunda etapa: Consolidación de la Reforma de Administración Financiera 1995 - 1999
- iii. Tercera etapa: Migración Tecnológica y Ajustes del Modelo 1999 – 2001
- iv. Cuarta etapa: Expansión de las réplicas del sistema SLU 2002 – 2005
- v. Quinta etapa: Gestión por resultados y SIDIF Internet 2004 – en adelante

## **ANEXO I – INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS APLICABLES EN GESTIÓN FÍSICA**

Formulación, Programación de la ejecución, Ejecución, Cierre: Cuenta de Inversión para Evaluación de Resultados de la Gestión

## **ANEXO II – OTROS TEMAS SOBRE EL PRESUPUESTO**

### **CAPÍTULO I – LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA NACIONAL CON ÉNFASIS EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO**

#### **CAPÍTULO II – INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS**

- i. Consideraciones Generales
- ii. Un poco de historia: los vaivenes de las rigideces y afectaciones
- iii. Análisis de rigideces y afectaciones
- iv. Acción de los responsables fiscales
- v. Reflexiones finales

#### **CAPÍTULO III – REGLAS PRESUPUESTARIAS PARA DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**

1. Reglas fiscales, breve noción conceptual
2. Experiencia Nacional Argentina
  - 2.1 Ley de Solvencia Fiscal
  - 2.2 Experiencia de aplicación
  - 2.3 Consideraciones conclusivas
3. Ley de Responsabilidad Fiscal
4. Reglas y Federalismo Fiscal
  - 4.1 Asignación de potestades fiscales en un país federal
  - 4.2 Las transferencias verticales y sus efectos sobre el nivel de gasto público subnacional
  - 4.3 Posibles soluciones para resolver el problema de la prociclicidad
  - 4.4 El problema del endeudamiento
  - 4.5 Las reglas macrofiscales para los distintos niveles de Gobierno
5. Reflexiones y recomendaciones

#### **CAPÍTULO IV - ESTADÍSTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Marco Analítico de las Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001

El Estado de Operaciones del Gobierno

Trayectoria de Migración de las Estadísticas Oficiales hacia la Estadística de las Finanzas Públicas 2001

#### **CAPÍTULO V – EL GASTO SOCIAL COMO INVERSIÓN**

1. Introducción
2. Principales conceptos
3. El Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (2001)
4. De las Cuentas Nacionales al Capital Social
5. Postura Banco Mundial
6. Nuevos enfoques sobre el capital humano: UNESCO, OCDE y otros
7. El gasto social como inversión: Impacto presupuestario
8. Conclusión

#### **CAPÍTULO VI – AGENCIAS Y ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS**

Agencias

Asociaciones Público – Privadas

Potenciales Beneficios de las APP

Potenciales Riesgos de las APP

Tratamiento presupuestario y contable de las APP

Comentarios Finales

# PRESENTACIÓN

Dentro de la reforma de la administración financiera del Estado Nacional efectuada en los últimos años, el Sistema Presupuestario Público se inscribe como uno de los pilares del proceso de transformación de las finanzas públicas.

En este sentido, a partir de la sanción de la Ley Nº 24.156 ha sido necesario documentar los desarrollos conceptuales y metodológicos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público así como también con los aspectos operativos del proceso presupuestario. Es por ello que la revisión de este texto es una importante contribución para la capacitación y transmisión de conocimientos y, a su vez, representa una actualización de carácter permanente que posibilita a los profesionales en la materia estar al corriente de los últimos desarrollos en las cuestiones presupuestarias.

La sistematización del esfuerzo por compilar y difundir este material permite fortalecer el proceso de capacitación de los recursos humanos, desarrollar los sistemas de información (tanto para operar como para tomar decisiones), incorporar los sucesivos avances que se van alcanzando y, finalmente, intercambiar opiniones con especialistas de forma tal que se puedan evaluar posibles sugerencias o comentarios.

Cabe señalar que el resultado esperado es, sin lugar a dudas, un presupuesto público idóneo como instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas para el corto y mediano plazo y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento. Asimismo, lograr los resultados esperados significará un aporte relevante a la transparencia fiscal y de los actos del buen gobierno.

## INTRODUCCIÓN

A través de esta obra no sólo se pretende sintetizar el sistema presupuestario tanto en sus aspectos conceptuales como institucionales, sino también lograr una superación del tratamiento dado al mismo en distintos manuales que, al momento de implantarse la reforma de la administración financiera en el Sector Público, servían para la divulgación y capacitación.

El Título I contiene las bases estructurales del sistema presupuestario. Es así como se analiza el sustento jurídico del sistema; su relación con el Sistema Nacional de Inversión Pública; los aspectos metodológicos de la presupuestación por programas y de los sistemas de información presupuestaria, tales como los clasificadores y la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento. Se incluye, además, el Presupuesto Preliminar y la Presupuestación orientada a Resultados.

El Título II presenta los aspectos conceptuales y de procedimiento de las diversas etapas del proceso presupuestario.

Muestra la formulación desde las actividades preliminares hasta la elaboración del proyecto para su presentación al Congreso Nacional, el trámite de aprobación, prosigue con el tratamiento de la programación de la ejecución del presupuesto y concluye con la acción de evaluación de la ejecución. Asimismo se ha considerado conveniente incorporar otros temas específicos referidos al Presupuesto.

En el Título III se consideran los temas referidos al Presupuesto Plurianual y la Transparencia Fiscal.

En el Título IV se incluye una descripción de la estructura operativa de la Oficina Nacional de Presupuesto en su calidad de órgano rector del sistema de presupuesto y la evolución del sistema de información financiera.

Se ha incluido un Anexo sobre los Instrumentos Presupuestarios aplicables en la Gestión Física y un segundo Anexo con Otros temas sobre el presupuesto.

Finalmente, cabe señalar que, por las características expuestas, esta obra será de utilidad tanto para docentes y alumnos como para aquellos que se desempeñan en tareas relacionadas con el sistema de presupuesto.

**TITULO I**

**ASPECTOS LEGALES, CONCEPTUALES Y**

**METODOLÓGICOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

**CAPÍTULO I**  
**EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU CONTEXTO**

## A. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

El 30 de septiembre de 1992 fue sancionada la Ley N° 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En este punto se analizan las bases conceptuales generales de la reforma de la administración financiera, desde la óptica de la teoría de los sistemas.

### i. Aspectos conceptuales generales

La gestión financiera realizada por las distintas jurisdicciones del Sector Público Nacional se caracteriza por desarrollarse a través de sectores de la Administración cuya denominación de por sí define la función de cada uno ellos: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y control externo.

Estos sectores, por su propia naturaleza, conforman sistemas diferenciados que interactúan dentro de un sistema mayor denominado **Sistema de Administración Financiera**.

**La estructura del sistema mayor**, es decir aquello que le confiere el rasgo distintivo, define su propia forma de funcionar y le da coherencia al conjunto; en la actualidad está normado por el **Título I de la Ley 24.156**.

La teoría general de los sistemas, especialmente la de los administrativos, reconoce que todo sistema posee una **estructura** formada al menos por cinco **elementos básicos**:

**1º Objetivos del sistema mayor o macrosistema:** La definición de los objetivos del sistema total o mayor resulta imprescindible, pues representan los elementos con los que se medirá el desempeño del propio sistema. En otros términos, los sistemas persiguen objetivos que justifican su razón de ser. En relación a la Ley 24.156 este primer elemento de la estructura se encuentra dentro del **Título I, Art. 4º** el cual dice: *Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:*

a) *Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;*

**2º Instrumentos del sistema mayor:** Se entiende por ellos a todos los medios que permiten ejecutar las acciones que llevan a los

objetivos implícitos del sistema. Para la **Ley 24.156** estos instrumentos quedan enumerados también en el **Art. 4º** y en los siguientes incisos:

b) *Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del Sector Público Nacional;*

c) *Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;*

d) *Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:*

i) *Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;*

ii) *Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;*

iii) *Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.*

*Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta ley.*

e) *Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.*

**3º Los componentes del sistema:** En los sistemas administrativos este concepto surge por dos cuestiones fundamentales: **1-** Por la necesidad de **separar áreas** con distinta responsabilidad y funciones diferenciadas y **2-** Para **explicar los procesos** que enlazan a las partes del sistema mayor. A su vez, de la explicación de esos procesos surge la noción de funcionamiento recíproco entre los subsistemas,

conocido también como de interrelación o interdependencia.

Para la Ley 24.156 los componentes del sistema de administración financiera o **sistema mayor** queda definido por el Art. 5º el cual establece: *La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre si:*

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

*Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.*

El Decreto N° 1.344/07, artículo 6º, estableció que las Secretarías de Hacienda y de Finanzas conforman el órgano responsable de la coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional y el Art. 7º de la citada Ley, completa la descripción de los componentes del sistema mayor al determinar que: *La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.*

**4º Los ambientes del sistema:** Entre todo sistema y el medio en que actúa existe un **intercambio cíclico** de información que se caracteriza por la **secuencia entrada-procesos-salidas-realimentación**. Esta secuencia es la que define el ambiente del sistema; el que a su vez se subdivide en interno y en externo.

El **ambiente interno** es entendido también como el **alcance del sistema mayor**, explicado por el conjunto de tareas, funciones y responsabilidades deliberadamente asignadas a cada sector o subsistema y sobre los cuales el sistema mayor puede ejercer el control directo con la finalidad de hacer cumplir sus propios objetivos.

Dentro del **sistema de administración financiera** el **ambiente interno** está entendido como el **ámbito de aplicación de la Ley** expresado en el **Art. 8º**. Este artículo dispone que la Ley será de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

**a) Administración Nacional**, conformada por la Administración Central y los Organismos

Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

**b) Empresas y Sociedades del Estado** que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

**c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional**, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

**d) Fondos Fiduciarios** integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado Nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

(Artículo sustituido por el art. 8 de la Ley N° 25.827 B.O. 22/12/2003)<sup>1</sup>.

Asimismo el **Art. 9º** establece que: En el contexto de esta Ley **se entenderá por entidad** a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades:

**a) Institucionales**

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Ministerio Público
- Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional

**b) Administrativo-Financieras**

- Servicio de la Deuda Pública
- Obligaciones a cargo del Tesoro

---

<sup>1</sup> El artículo 3º de la Ley N° 25.917, sustituido por el artículo 14 de la Ley N° 26.422, se relaciona con el tratamiento presupuestario de los integrantes del S.P.N.

(Artículo modificado por la Ley N° 26.078, artículo 53, B.O. 12/1/2006)

El **ambiente externo** se encuentra compuesto por aquellos elementos que provienen del **medio en que opera el sistema**, los cuales se caracterizan por pertenecer a un contexto cambiante, por representar al flujo de datos e informaciones que realimentan al proceso administrativo y además, porque debido a ciertas circunstancias, pueden hacer cambiar los objetivos implícitos del sistema. Los principales datos que conforman al ambiente externo provienen de cuatro planos distintos: el normativo, el económico, el político y el social. Todos ellos interactúan y alimentan la corriente de entrada de datos al sistema mayor

**5º Administración del sistema:** En este último elemento de la estructura de un sistema se destacan como funciones básicas: el **planeamiento**, la **ejecución**, el **control** y la **rendición de cuentas**.

Resulta importante destacar que en el sistema de administración financiera estas diferentes instancias no se presentan en forma independiente ni que cada una de ellas se realiza en un momento determinado del período financiero. Por el contrario, representan un **proceso continuo** que realimenta al sistema en forma permanente. Este proceso, entendido también como **de regulación o control** por realimentación, es el que permite ajustar el comportamiento de la gerencia financiera para alcanzar los objetivos.

Otro aspecto importante dentro de este punto es el referido a la centralización normativa y descentralización operativa. **La centralización normativa** está referida a la vinculación de todos los subsistemas dentro de la gerencia administrativa desarrollada por el sistema mayor cuya **responsabilidad primaria** en cuanto a las políticas, normas y procedimientos recae en el órgano coordinador: las **Secretarías de Hacienda y de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**.

Por su parte, la **descentralización operativa** implica la capacidad de gestión de cada sistema desde las propias instituciones públicas. La descentralización de los sistemas de administración financiera puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de descentralización se vincula al marco político, jurídico y administrativo del país, como también a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los diversos organismos públicos y a las características específicas de cada uno de los sistemas. Así, en

el gobierno nacional es diferente el grado de descentralización en un ministerio que en un organismo descentralizado, una universidad o una empresa pública. En los casos de los gobiernos provinciales y municipales, el nivel de descentralización es superior ya que se trata de niveles de gobierno autónomos.

La descentralización operativa cumple con dos requisitos básicos: a) la que se determina para un sistema debe estar estrechamente relacionada con la que se establece para los otros; b) se encuentra debidamente reglamentada, es decir que están perfectamente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a los organismos centrales y a los diversos organismos periféricos.

## ii. El sistema presupuestario

El **sistema presupuestario** es un **subsistema** dentro del sistema de administración financiera.

En términos generales los subsistemas poseen las mismas características que los sistemas. Se encuentran organizados en función de un objetivo, operan dentro de un sistema mayor o macrosistema, conforman un conjunto de sectores interdependientes e interrelacionados, responden a ciclos, estructuras propias y funciones especializadas.

El objetivo del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, en adelante SPSPN, consiste en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Todas ellas resultan actividades proyectadas o planeadas basadas en normas legales y técnicas seleccionadas antes de su ejecución y en armonía con los objetivos del sistema mayor.

El SPSPN define su objetivo en cooperación con el objetivo del sistema de administración financiera, es decir, garantizando la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Por sus cualidades, el SPSPN adquiere las características de un sistema con múltiples salidas, siendo la principal la elaboración del presupuesto general para la Administración Nacional.

Las normas legales y técnicas que sustentan la elaboración del presupuesto general para la administración nacional son establecidas por la Sección I del Título II de la Ley 24.156:

Art. 12. — Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

Art. 13. — Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes.

Art. 14. — En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento. La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados.

Art. 15. — Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se debe incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente

de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados. (Párrafo sustituido por art. 67 de la Ley N° 26.078 B.O. 12/1/2006).

El SPSPN también se caracteriza por responder a la tipología de los sistemas abiertos ya que:

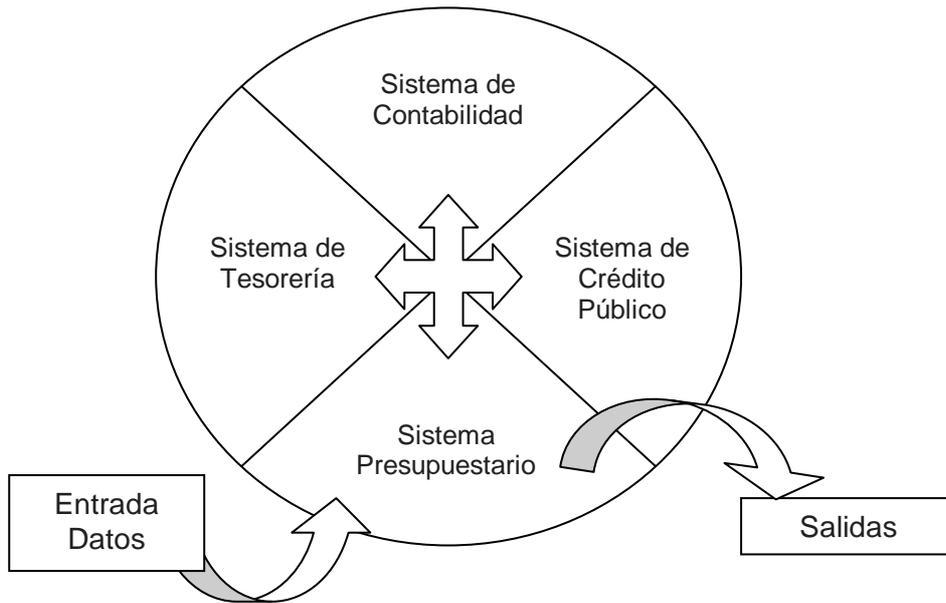
1. Establece intercambios permanentes con su ambiente externo e interno.
2. Es capaz de alcanzar sus objetivos con diferentes condiciones iniciales.
3. Durante el ciclo de ejecución es flexible y adaptable a distintas restricciones impuestas por el ambiente externo.
4. Admite distintas combinaciones de tecnologías para su administración.

Se considera ambiente externo al SPSPN al conjunto de sectores que, estando fuera del control administrativo del SPSPN, presentan relaciones de mutua incidencia y constante realimentación. En ese sentido, pertenecen al ambiente externo del SPSP las relaciones que se establecen con los sistemas de tesorería, contabilidad y crédito público.

El ambiente externo del SPSPN no se constriñe sólo al ámbito del sistema de administración financiera, sino que es más amplio y se encuentra formado por sectores que resultan externos incluso al sistema mayor. Para el sistema estos sectores representan núcleos generadores de datos originados en decisiones políticas, legislativas, jurídicas y técnicas, las que a su vez, son influidas por la dinámica observada en los sectores sociales, políticos y económicos.

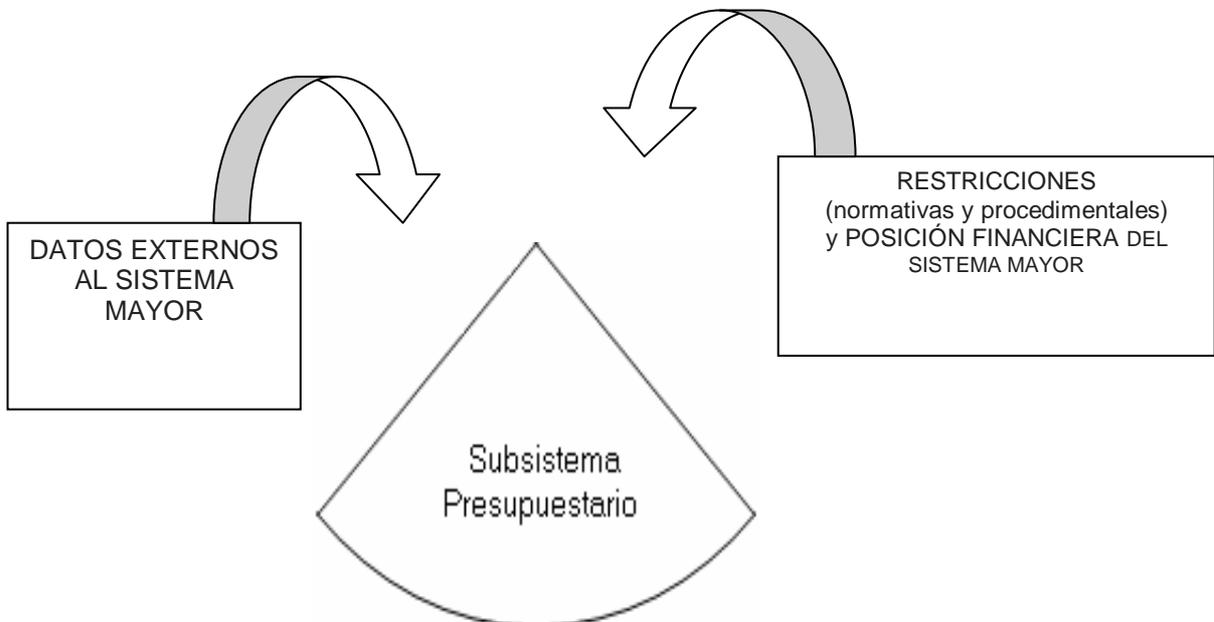
En otro orden de ideas, el ambiente externo constituye el conjunto de relaciones iniciales y finales (entrada y salida) donde el SPSPN es el sujeto de la interacción e interdependencia funcional.

En el siguiente gráfico se muestran las relaciones del SPSPN con el sistema mayor y las posibles relaciones entre todos los subsistemas de administración financiera,



Por su parte, el ambiente interno del SPSPN se encuentra delimitado por las relaciones estructurales y funcionales que se establecen hacia el interior del mismo, es decir, entre todas

las unidades que cumplen funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.



Las relaciones estructurales son aquellas que describen la configuración y organización del sistema. En el SPSPN estas relaciones establecen un rango de jerarquía entre los subsistemas que cumplen funciones presupuestarias. Los artículos 16 y 18 de la Ley 24.156 establecen al respecto:

Art. 16. — La Oficina Nacional de Presupuesto será el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional.

Art. 18. — Integrarán el sistema presupuestario y serán responsables de cumplir con esta ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Oficina Nacional de Presupuesto, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional. Estas unidades serán responsables de cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

Estas disposiciones al establecer los lugares de decisión, las tareas y responsabilidades, ponen de manifiesto el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

Las relaciones funcionales explican la acción propia del SPSPN la que es cumplida por intermedio de actividades orientadas a un objetivo tanto en sus aspectos formales -normas y procedimientos- como en los operativos.

Las actividades presupuestarias responden al ciclo anual de la administración financiera del Sector Público. Las mismas se ejecutan a través del cumplimiento de las siguientes etapas sucesivas:

- Formulación (o programación)
- Aprobación (o autorización)
- Distribución Administrativa
- Programación de la Ejecución
- Modificaciones al Presupuesto
- Ejecución
- Control y Evaluación

La Ley 24.156 muestra la dinámica cíclica del SPSPN, su interacción con el ambiente externo e interno, como también las relaciones estructurales y funcionales en los siguientes artículos:

Art. 17. — Se refiere a las competencias de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Art. 24. — El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general.

A tal fin, las dependencias especializadas del mismo deberán practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular.

Se considerarán como elementos básicos para iniciar la formulación de los presupuestos, el programa monetario y el presupuesto de divisas formulados para el ejercicio que será objeto de programación, así como la cuenta de inversiones del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente.

El programa monetario y el presupuesto de divisas serán remitidos al Congreso Nacional, a título informativo, como soporte para el análisis del proyecto de ley de presupuesto general.

Art. 26. — El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el art. 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

Art. 29. — Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley (relativo al contenido del presupuesto), constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

Art. 30. — Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos.

La distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general. El dictado de este instrumento normativo implicará el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar

y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

Art. 34 — A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las Jurisdicciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en su artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste.

La administración del SPSPN se controla y regula en base a la información que proporcionan las distintas salidas de ejecución presupuestaria. Al respecto la Ley 24.156 establece:

Art. 44. — La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la administración nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes;

- b) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Art. 45. — Con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

La reglamentación establecerá los métodos y procedimientos para la aplicación de las disposiciones contenidas en esta sección, así como el uso que se dará a la información generada.

En resumen, el SPSPN se caracteriza por:

1° Es un sistema integrado a los procesos de administración financiera del Sector Público Nacional.

2° Se encuentra compuesto por tantos subsistemas como unidades administrativas existan cumpliendo funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.

3° El ciclo anual del sistema se cumple a través de una sucesión de etapas y actividades inherentes a la gestión presupuestaria, las que a su vez se encuentran integradas a los demás procesos de administración financiera del Sector Público Nacional.

4° Las actividades del SPSPN se encuentran combinadas adecuadamente y orientadas a un fin: la elaboración y ejecución del presupuesto público.

## B. EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA Y EL PRESUPUESTO

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) se crea por medio de la **Ley Nº 24.354**, sancionada en julio de 1994 y promulgada parcialmente en agosto del mismo año.

Este sistema consiste en el conjunto de principios, organización, normas, procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del **Plan Nacional de Inversiones Públicas** (PNIP), así como la actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública con distinto grado de formulación y análisis. Dichos proyectos se incorporan a un **Banco de Proyectos de Inversión** (BAPIN) lo que permite registrar la información de mayor relevancia de los mismos para su seguimiento y control.

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas ha sido concebido como sistema interrelacionado con la administración financiera y con los sistemas de control de gestión del Sector Público Nacional, a los que complementa en aspectos sustantivos que conciernen al campo de las inversiones públicas.

Sus objetivos generales consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación y desarrollo del BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION (BAPIN) mencionado, como instrumento principal al servicio de la formulación de un PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS (PNIP) plurianual, lo cual permite entre otras cosas un mejor ordenamiento de las inversiones en el tiempo y una más adecuada programación financiera para su ejecución.

Por la Ley Nº 24.354 se determinó el carácter anual con proyección plurianual del PNIP, el cual debe ser reformulado durante los meses previos a la iniciación de cada nuevo ejercicio fiscal con el propósito de incorporar el primer año del mismo al proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional, otorgando financiamiento para su posterior ejecución a las iniciativas de inversión que postulen las jurisdicciones y entidades integrantes del Sistema luego de ser sometidas a los análisis previstos en la Ley y normas complementarias.

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto Reglamentario 720/95 de la Ley Nº 24.354, la Autoridad de Aplicación es la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, quien es responsable del dictado de las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias de la Ley, así como la de celebrar todos

los actos que se requieran para la debida implementación del SNIP.

El Sistema creado por la Ley Nº 24.354 tiene un amplio alcance ya que en su artículo 3º se señala que estarán sujetos a sus disposiciones, a las reglamentaciones que de ella se deriven y a las metodologías que se establezcan a través del SNIP, todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del Sector Público Nacional así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

Asimismo, la Ley dispone la creación, en el ámbito de la Secretaría de Política Económica, del órgano responsable del SNIP, actualmente la Dirección Nacional de Inversión Pública.

**El régimen del SNIP** implementado por la Ley Nº 24.354 en lo que respecta a su inclusión en el BAPIN, la evaluación de los proyectos y la emisión de dictámenes, es aplicado en la Administración Central del PEN, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social.

No se ha producido la adhesión formal al régimen por parte de los poderes Legislativo y Judicial, los cuales informan al BAPIN pero sin detalle que permita la evaluación de proyectos y la consecuente emisión de dictamen por parte de la DNIP.

Por su parte, las empresas públicas e instituciones financieras envían información agregada *ex post* de modo de consolidar un total de inversión pública nacional, pero no son objeto de evaluación por proyecto de inversión.

En el caso de las universidades nacionales sólo se analiza información relacionada con las transferencias de capital que la Administración Nacional realiza a dichas instituciones, pero no se consolida la información de la inversión real directa que cada universidad financia con sus propios recursos.

La **programación de la inversión pública** nacional a incluirse en el presupuesto nacional es responsabilidad primaria de la DNIP. Esta responsabilidad esta normada en la Resolución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas que crea el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP) y fija el cronograma de actividades y respectivos responsables.

La DNIP remite a la Oficina Nacional de Presupuesto la demanda de inversión para el próximo trienio que realizan los organismos de la Administración Nacional a través de la inclusión de los proyectos de inversión (obras públicas y adquisiciones de bienes de uso) en el BAPIN.

Esa demanda de inversión llega a la ONP para que se ajuste a las posibilidades de financiamiento del presupuesto anual y el bienio siguiente, tomando los criterios generales que establece la DNIP.

Esta información, junto con otras, sirve de base para la elaboración de los techos presupuestarios, que una vez comunicados son puestos en conocimiento de la DNIP para iniciar la **elaboración del PNIP**. Con los techos presupuestarios las jurisdicciones y entidades están en condiciones de elaborar sus anteproyectos de presupuesto, que posteriormente la ONP analiza y consolida para formular el **Proyecto de Ley de Presupuesto Anual y el Presupuesto Plurianual**. Esta información también es puesta a disposición de la DNIP con el objetivo de que el PNIP cuadre con el Presupuesto Plurianual.

**CAPITULO II**  
**BASE JURÍDICA DEL SISTEMA**  
**PRESUPUESTARIO PÚBLICO**

## A. INTRODUCCIÓN

La finalidad que se persigue con el análisis de la base jurídica del proceso presupuestario público es sistematizar los aspectos centrales de la misma.

Con la promulgación por el Poder Ejecutivo Nacional de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Ley Nº 24.156, se establece la normativa básica en la materia, en particular la que se relaciona con el Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional.

En este Capítulo se examinarán las normas presupuestarias a partir la Constitución Nacional: la Ley Nº 24.156 y su reglamentación, y las que se refieren al presupuesto público en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto Nº 11.672, en la Ley Nº 24.629, de Reforma del Estado, en la Ley Nº 25.152, de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal, y en la Ley Nº 25.917, de Responsabilidad Fiscal.<sup>2</sup>

## B. NORMAS LEGALES BÁSICAS

### 1. CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

La Constitución sancionada en 1853, para la Nación Argentina, y reformada en 1994, presenta los siguientes aspectos relacionados con el Sistema Presupuestario Público:

**ARTICULO 4º:** Se refiere a que el Gobierno Federal, provea los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional e indica, al efecto, sus principales fuentes del financiamiento.

**ARTICULO 75:** Mediante este artículo se establecen las facultades que se otorgan al Congreso Nacional. Tales facultades son varias y significativas, pero las expresamente referidas al presupuesto público son las siguientes:

En materia de recursos:

- Legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (Inc. 1).
- Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (Inc. 2).

- Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, bajo determinadas circunstancias (Inc.2).

- Instituir regímenes de coparticipación con las provincias (Inc. 2).

- Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado (Inc.3).

- Contratar empréstitos (Inc.4).

En materia de transferencias de competencias, servicios o funciones, éstas no se podrán realizar si no existe la respectiva asignación de recursos (Inc.2).

En materia de gastos:

- Se indican las características que debe tener la distribución entre la Nación y las provincias, destacando que se debe efectuar tomando en cuenta la relación directa existente con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas (Inc.2).

- Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Nación (Inc.7).

- Se abre la posibilidad de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas sean insuficientes para cubrir sus gastos ordinarios (Inc.9).

En relación a la Ley de Presupuesto anual:

Una de las atribuciones más importantes que corresponde al Congreso Nacional es la que se establece en el inciso 8 del artículo en análisis. En efecto, en dicho inciso se otorga al Congreso la responsabilidad de fijar el presupuesto de la Administración Pública Nacional, determinando su periodicidad anual. De igual modo, se deja instituida la vinculación entre el presupuesto y el planeamiento al señalar que el presupuesto se debe formular considerando el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Ese mismo inciso establece que el Congreso aprobará o desechará la Cuenta de Inversión.

**ARTICULO 85:** Desde el punto de vista presupuestario, por este artículo se establece uno de los aspectos centrales del proceso presupuestario público, como es el control externo del Sector Público Nacional. Este control externo constituye una atribución propia del Poder Legislativo, siendo la Auditoría General de la Nación el organismo de asesoramiento técnico del órgano de control.

<sup>2</sup> Para un mayor detalle de la legislación vigente ver: Digesto de Normas de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Dentro de las funciones específicas que se asignan a la Auditoría General de la Nación se encuentran las de controlar la legalidad, gestión y auditoría, tanto de la administración central como descentralizada, así como la de intervenir en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, que corresponde al Poder Legislativo.

**ARTICULO 99:** En este artículo se señalan las atribuciones que se le asignan al Presidente de la República. En materia presupuestaria se destaca el inciso 10, que menciona la facultad de supervisión al Jefe de Gabinete de Ministros sobre las atribuciones que, en materia presupuestaria, contempla el artículo 100, que a continuación se analiza.

**ARTICULO 100:** En su inciso 1, atribuye al "Jefe de Gabinete de Ministros" el ejercicio de la administración general del país. Ello debe interpretarse en concordancia con el artículo 99, inciso 1, que dispone que el presidente de la Nación es el Jefe del Gobierno y responsable político de la administración general del país.

En lo específicamente referido a la administración presupuestaria, el Jefe del Gabinete de Ministros, además del manejo de los negocios de la Nación, que en forma general se le asigna, tiene la misión de remitir al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. De igual forma se le asigna competencia para hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional, Incisos 6 y 7, respectivamente.

**OTROS ARTÍCULOS:** La Constitución contiene una serie de artículos que, aún cuando no expresan explícitamente su relación con el presupuesto, tienen que ver con éste toda vez que es aprobado por ley. Es el caso de los artículos 52, y 77 al 84 y 99, inciso 3, primer párrafo. Este último, se refiere a la promulgación de las leyes y a los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Así, en el artículo 52, se atribuye a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, la iniciativa de las leyes sobre contribuciones.

Por su parte, en los artículos 77 al 84, se establecen normas relacionadas con el proceso de formación de las leyes y, siendo la de presupuesto una de ellas, el contenido de los artículos es fundamental, en especial en la fase correspondiente a la discusión y la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

## 2. LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL (LEY Nº 24.156)

La base jurídica fundamental del proceso presupuestario se halla consagrada en el Título II, del Sistema Presupuestario, de la Ley Nº 24.156 y su Decreto Reglamentario (Nº 1.344/07)

Desde el punto de vista metodológico, los comentarios se harán considerando, en primer término, las normas presupuestarias contenidas en la ley mencionada, y luego, se analizarán los aspectos centrales de su reglamentación.

En los puntos que siguen, se hará un comentario general de las características de la ley en materia presupuestaria ya que en los diversos capítulos donde se analiza el proceso presupuestario se efectúa un análisis pormenorizado de dicha norma legal.

### ♦ *Ley genérica en materia presupuestaria*

Como ocurre con la casi totalidad de las leyes, la de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, es una Ley genérica, en el sentido de que en ella no aparecen detalles procedimentales. Es así como establece los aspectos estructurales básicos y generales, así como los elementos centrales que conforman el proceso presupuestario, diferenciando el correspondiente a la Administración Nacional del de las empresas públicas y entes públicos no comprendidos en la Administración Nacional. La ley se encuentra reglamentada mediante el Decreto Nº 1.344/07.

### ♦ *Ámbito de aplicación de la Ley*

En sus artículos 1º y 8º, se determina el ámbito de aplicación de la ley, al indicar, de manera expresa, que el mismo es el Sector Público Nacional conformado por:

- Administración Nacional, la que está integrada por:
  - Administración Central
  - Organismos Descentralizados (Incluidas las Instituciones de Seguridad Social)
- Empresas públicas bajo sus diversas formas jurídicas:
  - Empresas

- Sociedades del Estado
- Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria
- Sociedades de Economía Mixta
- Otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria.

El artículo 8º fue modificado incorporando los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, y Entes Públicos excluidos expresamente del Presupuesto Nacional (Art. 8º Ley N° 25.827).

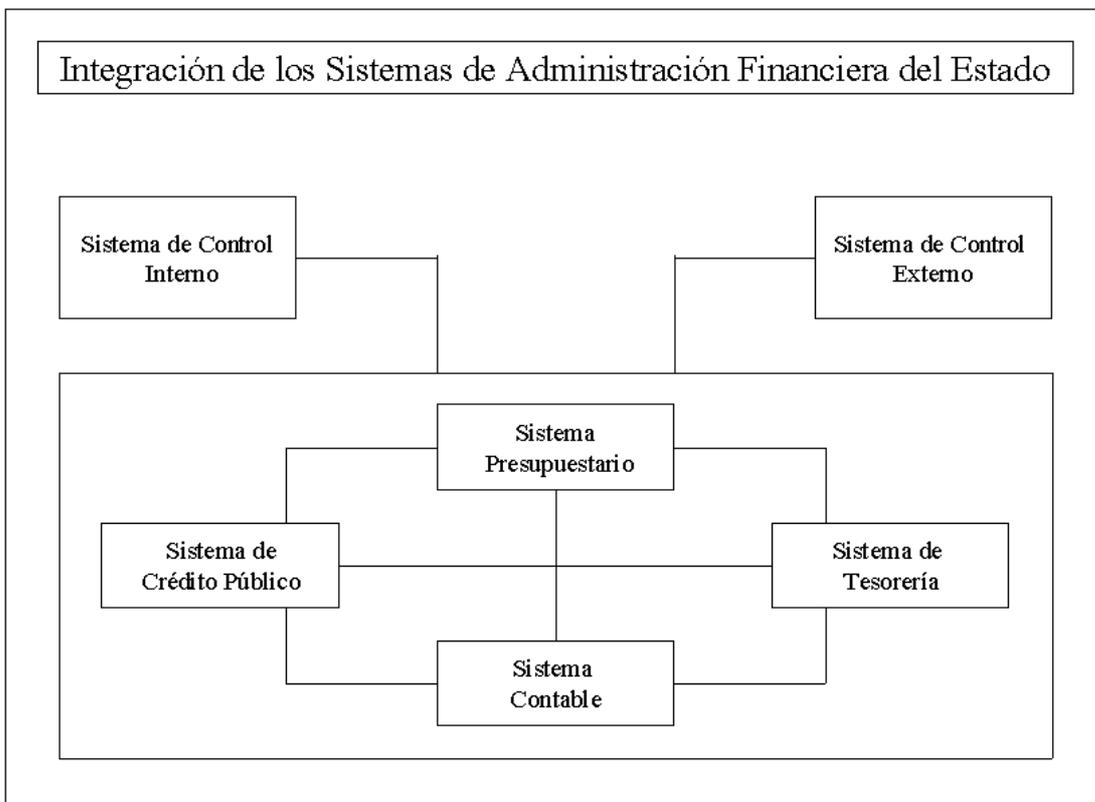
Es aplicable, además, en lo relativo a la rendición de cuentas, a las organizaciones privadas a las que se les acuerden subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado

Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades.

♦ ***El Presupuesto Público y su inserción dentro del Sistema de Administración Financiera Pública***

La organización de la Administración Financiera, tiene un carácter sistémico. Es por esta razón, que los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y los referidos al control, tanto interno como externo, se encuentran estrechamente interrelacionados, en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, ello sin desmedro de las características particulares de cada uno. La integración de los sistemas está prevista en los artículos **5º y 7º**.

La idea central es la que se expresa en el siguiente gráfico:



El Decreto N° 1.344/07 establece que las Secretarías de Hacienda y Finanzas conforman el órgano responsable de la coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional.

#### ◆ **Organización del Sistema Presupuestario Público**

En el Título IV, se comentará la organización actual del sistema presupuestario público. En este punto sólo se reiteran, por su importancia, algunos aspectos centrales de tal organización previstos en la Ley:

El artículo **16** determina que sea la Oficina Nacional de Presupuesto el órgano rector del sistema presupuestario público nacional.

El artículo **18** de la ley, por su parte, establece que todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional integran el sistema presupuestario público, determinándose las funciones de dichas unidades en el Decreto N° 1.344/07, antes mencionado.

#### ◆ **Conceptos de entidad y jurisdicción**

La Ley define, en el artículo 9º, los conceptos de entidad y jurisdicción.

Son jurisdicciones las siguientes:

##### a) Institucionales

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Ministerio Público
- Presidencia de la Nación, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional,

##### b) Administrativo Financieras

- Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública
- Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro. En esta jurisdicción se incluyen los gastos originados por los compromisos asumidos por el Tesoro Nacional y que por sus características especiales no pueden asignarse a las jurisdicciones indicadas en la Ley.

En el artículo **9º** de la ley, se define entidad como "toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio".

#### ◆ **Periodicidad del presupuesto**

En el artículo **10** de la ley se determina la periodicidad anual del presupuesto, al indicar que

el ejercicio presupuestario comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

En el artículo **41**, por su parte, se establece la caducidad del presupuesto al afirmar que las cuentas de recursos y gastos se cierran el 31 de diciembre del año presupuestario y que, con posterioridad a dicha fecha, no se podrán asumir compromisos ni devengarse gastos con cargo a ese ejercicio.

#### ◆ **Continuidad en la ejecución**

El principio de la continuidad presupuestaria se encuentra presente en varias normas de la ley. No obstante, es el artículo **15** y el Decreto N° 1.344/07 que lo reglamenta, en donde aparece expresamente señalado.

En tales normas se requiere que las jurisdicciones y entidades públicas, en cuyos presupuestos se contemplen créditos presupuestarios para contratar obras, bienes y servicios cuya ejecución exceda el ejercicio presupuestario, incluyan información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física.

En el Reglamento de la Ley se indica a las jurisdicciones y entidades públicas que deben remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto, en ocasión de presentar sus anteproyectos de presupuesto, información que contenga como mínimo: monto total del gasto, incidencia de éste en cada ejercicio fiscal y cronograma de financiamiento y de ejecución física.

#### ◆ **Prórroga del Presupuesto**

El artículo **27** señala que si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia al año anterior con los siguientes ajustes, que deberá introducir el Poder Ejecutivo en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:

. En los Presupuestos de Recursos:

- a) Eliminará los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;
- b) suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;
- c) excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;

- d) estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;
- e) incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

. En los Presupuestos de Gastos:

- a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haber cumplido los fines para los cuales fueron previstos;
- b) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;
- c) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;
- d) adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

◆ **Estructura de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.**

En la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se establece (Sección I del Capítulo II. "Del presupuesto de la Administración Nacional"), el contenido y las características de la ley de presupuesto general. En dicho capítulo se detallan los siguientes aspectos:

**Artículo 19º.** Determina, como estructura de la Ley de Presupuesto, la siguiente:

Título I: Disposiciones Generales

Título II: Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central.

Título III: Presupuesto de Recursos y Gastos de los organismos descentralizados.

A su vez, el Título I en el presupuesto se desagrega en capítulos referidos al Presupuesto de Gastos y Recursos; la Delegación de Facultades; las Normas sobre Gastos; las Normas sobre Recursos; los Cupos Fiscales; las Operaciones de Crédito de Público, etc.

**Artículo 20º.** Indica que las disposiciones generales que se incluyen en la Ley de Presupuesto, constituyen normas complementarias de las establecidas en la Ley de Administración Financiera y rigen para cada ejercicio.

Dichas normas deben ser las que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte, no pudiendo contener disposiciones de carácter permanente ni reformar o derogar leyes vigentes, crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

De igual forma, se incluirán, formando parte del Título I, los cuadros agregados con la visión global del presupuesto y de sus principales resultados.

El artículo en análisis fue reglamentado por el Decreto N° 1.344/07, para incluir en las disposiciones generales las siguientes clasificaciones:

- Económica y por rubro de recursos.
- Por finalidad, función y clasificación económica de los gastos.
- Jurisdiccional y económica de los gastos.
- Económica y por objeto del gasto.
- Jurisdiccional y por finalidades y funciones del gasto.
- Por finalidad, función y objeto del gasto.
- Jurisdiccional del gasto, según la fuente de financiamiento.
- Cuenta de ahorro-inversión-financiamiento y sus resultados.

◆ **Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional**

El artículo 55 de la Ley N° 24.156 establece que la Oficina Nacional de Presupuesto deberá preparar anualmente el presupuesto consolidado del sector público, para su presentación al Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de marzo del año de su vigencia para su aprobación. Dicho Poder tiene que remitirlo posteriormente, al Congreso Nacional para su conocimiento.

Dicho Presupuesto contendrá como mínimo la siguiente información:

- a) Una síntesis del Presupuesto de la Administración Nacional;

- b) Los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado;
- c) La consolidación de los recursos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico;
- d) Una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el Sector Público Nacional;
- e) Información de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como la relación de ambos con los recursos financieros;
- f) Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.

### 3. LEY COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO

Otra de las leyes que regulan los aspectos relacionados con el proceso presupuestario público es la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672, ley de vieja data que, por costumbre legislativa, incorpora a través de las leyes anuales de presupuesto general de la Administración Nacional, una serie de artículos, en la medida que se considere que su vigencia deba superar la del ejercicio presupuestario.

Dicha ley fue parcialmente derogada por la aplicación del artículo 137, inciso c, de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, N° 24.156, en donde se encomienda al Poder Ejecutivo Nacional la ordenación del texto no derogado de dicha Ley, aspecto que se cumple con la puesta en vigencia mediante Decreto N° 1.812/93. La Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, con texto ordenado, continúa con las características de la derogada, en el sentido que se la modifica cada año con los artículos que el Congreso Nacional decida incorporarle. Cabe señalar que el último texto actualizado y ordenado es el Decreto N° 1.110/05. Dicha norma incorpora un ordenamiento temático que facilita la búsqueda de los artículos que se agrupan en tres títulos, los que, a su vez, se dividen en capítulos. La estructura de la Ley es la siguiente:

<b>Título I.</b>	<b>Administración Financiera</b>
Capítulo I.	Sistema Presupuestario
Capítulo II.	Sistema de Contabilidad Gubernamental
Capítulo III.	Sistema de Tesorería
Capítulo IV.	Sistema de Crédito Público
Capítulo V.	Sistema de Control Interno
Capítulo VI.	Seguridad Social
Capítulo VII.	Personal y Salarios
Capítulo VIII.	Recursos Públicos
Capítulo IX.	Cupos Fiscales

<b>Título II.</b>	<b>Actividad Institucional del Estado Nacional</b>
Capítulo I.	Relación Nación – Provincias
Capítulo II.	Empresas Públicas y Entes Residuales
Capítulo III.	Creación de Fondos Fiduciarios
Capítulo IV.	Universidades Nacionales
Capítulo V.	Organización del Estado

<b>Título III.</b>	<b>Otros Aspectos del Funcionamiento del Estado</b>
Capítulo I.	Administración de Bienes
Capítulo II.	Inembargabilidad de Fondos Públicos
Capítulo III.	Caducidad de Derechos para Accionar contra el Estado
Capítulo IV.	Artículos no Clasificados en los Capítulos Precedentes

Dentro de las normas permanentes incluidas en el texto ordenado, dentro del Capítulo I, se destacan:

**Artículo 1º**, mediante el cual se niegan los pagos de subsidios a instituciones de las que no se compruebe, previamente, su existencia y funcionamiento y que demuestren poder financiar el 25% de su presupuesto con recursos propios, ajenos al subsidio.

**Artículo 2º**, que prohíbe a las instituciones subvencionadas por el Estado, el uso de más del 50% de las sumas percibidas para la atención de sueldos, viáticos o imputaciones equivalentes.

**Artículo 3º**, en donde se establece el régimen de los gastos de carácter reservado y/o secretos y los organismos autorizados para ello.

**Artículo 4º**, mediante el cual se autoriza a los presidentes de la Cámaras del Congreso Nacional a reajustar los créditos de sus presupuestos, dentro del total de los créditos autorizados, debiendo al respecto comunicar a la

Jefatura de Gabinete de Ministros las modificaciones que se fueren efectuando.

**Artículo 5º**, por el cual se autoriza al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a reajustar los créditos de su presupuesto jurisdiccional debiendo comunicar al Jefe de Gabinete de Ministros las modificaciones que se dispusieran, dentro del respectivo total de créditos autorizados.

#### 4. LEY DE REFORMA DEL ESTADO

La Ley Nº 24.629 de Reforma del Estado, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 22 de febrero de 1996, contiene en su capítulo I un conjunto de normas vinculadas con la elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional, que complementan lo previsto en la Ley Nº 24.156. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

**i. En materia de formulación y presentación se contempla:**

- elaboración de un anexo con la clasificación geográfica de los gastos;
- obligación del Poder Ejecutivo Nacional de elevar al Congreso de la Nación, antes del 30 de junio de cada año, un informe sobre los aspectos más relevantes que contendrá el proyecto de ley de presupuesto del año siguiente;

**ii. En materia de ejecución se prevé:**

- obligatoriedad del Poder Ejecutivo Nacional de presentar la ejecución trimestral del presupuesto al Congreso Nacional, dentro de los treinta días de vencido el trimestre respectivo;
- toda ley que autorice gastos debe incluir el financiamiento de los mismos;
- obligación de reducir los aportes del Tesoro cuando se obtenga financiamiento proveniente de uso del crédito para gastos ya previstos en el Presupuesto.

#### 5. LEY DE ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

La ley Nº 25.152, denominada Ley de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal, contiene, entre otras prescripciones las referidas a los límites al gasto y déficit del Sector Público no Financiero, creación de organismos descentralizados y empresas públicas mediante la sanción de las

leyes, celebración de acuerdos programas; instituye el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto; crea el Fondo Anticíclico Fiscal; establece la información que debe contener el mensaje de remisión del Presupuesto General de la Administración Nacional, que envía el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación (el mensaje debe incorporar el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional y un Presupuesto Plurianual de por lo menos tres años) y establece el carácter público de la información de carácter físico y financiero.

#### 6. LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Ley Nº 25.917 consagra un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal por medio del cual se homogeneizan las reglas fiscales y financieras para la Nación y las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, en la medida de su adhesión, cuyo seguimiento, control y aplicación de sanciones se realizan a través de una única autoridad de aplicación conformada por un Consejo Federal que se integra con la representación de las jurisdicciones precedentemente mencionadas. Éste se constituye en el ámbito federal por excelencia para consensuar y coordinar acciones entre distintos niveles de gobierno y de las provincias entre sí.

La Ley Nº 25.917 está estructurada en diversos capítulos que abarcan aspectos relevantes en materia de comportamiento fiscal.

El primero se refiere a la **transparencia y a la gestión pública**; fundamentalmente contiene normas acerca de la cobertura presupuestaria y la publicidad de los presupuestos, información que debe brindarse en forma actualizada y regular, utilizando metodologías para presentar estadísticas que sean comparables entre todas las jurisdicciones.

El segundo trata el **gasto público**, una de cuyas reglas es que el aumento nominal del gasto primario, excluidos los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito y los gastos de capital destinados al desarrollo social y económico financiado con cualquier uso del crédito, no debe superar la tasa de variación nominal del Producto Bruto, previéndose solamente excepciones para aquellas jurisdicciones que tengan un perfil sostenible de la deuda, es decir que deban hacer frente al pago de servicios en concepto de intereses y amortizaciones con montos que no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. En tal caso, o cuando el incremento nominal de recursos supere el del PBI, la

restricción aludida en el total del gasto primario, solo regiría para el gasto corriente primario.

El tercer capítulo está referido a los **ingresos públicos** y en él se indica como debe efectuarse su cálculo, teniendo en cuenta la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior, utilizando la metodología que se considere más conveniente técnicamente, debiéndose aclarar y justificar las modificaciones introducidas en la política tributaria. Asimismo, obliga a elaborar estimaciones del gasto tributario, originado en leyes que establecen desgravaciones o diferimientos impositivos.

El cuarto capítulo versa sobre un aspecto central, el **equilibrio financiero**; establece que tiene que transformarse en superávit en aquellas jurisdicciones donde el monto de la deuda origine servicios que superen el 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias a municipios. La obligación de ejecutar presupuestos superavitarios debe ser acorde con la implementación de planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda. Asimismo, tanto el Gobierno Nacional, como los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben constituir fondos anticíclicos a los fines del mejor cumplimiento de los objetivos fiscales.

El quinto capítulo se refiere al **endeudamiento**, tanto de la Nación como de las provincias. Con relación al endeudamiento público se establece la coordinación necesaria para alcanzar un escenario de sustentabilidad que posibilite preservar la prestación de los servicios básicos.

En función de dicho objetivo se fijan pautas conforme a las cuales el Gobierno Nacional, las Jurisdicciones Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán hacer uso del crédito. En tal sentido, aquellas jurisdicciones cuyos servicios de la deuda superen el porcentaje anteriormente citado de sus recursos corrientes, tendrán severas restricciones para acceder a nuevos endeudamientos.

El capítulo sexto crea el **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal**, el que debe garantizar el cumplimiento de esta ley y aplicar sanciones derivadas de su incumplimiento.

Se prevé que los Gobiernos Provinciales inviten a sus Municipios a adherir al régimen, ampliando así la aplicación en el ámbito de tales gobiernos de principios similares, coordinando la difusión de la información fiscal relevante.

La Ley N° 25.917 fue reglamentada por el Decreto N° 1.731/04 y suspendida transitoria y parcialmente, al igual que la Ley 25.152, por la Ley N° 26.530.

## 7. OTRAS NORMAS JURÍDICAS

Además de las leyes que se han comentado anteriormente, son muchos los decretos, resoluciones y actos administrativos dictados en materia presupuestaria, a los que puede recurrir consultando el Digesto de Normas de Administración Financiera del S.P.N. (Secretaría de Hacienda – Contaduría General de la Nación).

**CAPÍTULO III**

**ELEMENTOS METODOLÓGICOS Y**

**CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

## A. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO

La mayor parte de las finalidades públicas requieren la ejecución de acciones que derivan en transacciones económicas y financieras, las cuales son volcadas oportuna y sistemáticamente en el presupuesto; de aquí su importancia. De esta concepción surgió, en el pasado, la idea de que "el presupuesto es la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado, por regla general, un año".

En su concepción moderna, el presupuesto adquiere carácter integral. Actualmente no se concibe al presupuesto sólo como la expresión financiera del programa del gobierno, sino como una expresión más amplia y explícita del mismo.

Se constituye, así, en un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público. Según ésta, cada jurisdicción o entidad debe cumplir su rol básico de proveedor de aquellos bienes o servicios con los que, en última instancia, se posibilita cumplir los objetivos de la precitada política presupuestaria.

Desde esa perspectiva, **el presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo.**

### 1. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

Gobernar implica, esencialmente, la adopción de decisiones, en todo tiempo, sobre las diversas materias y en relación con los múltiples y diferentes campos de la actividad estatal, que ocasionarán efectos permanentes o transitorios en el país, tanto sectorial como globalmente, y aún fuera de él, cuando se trata de las relaciones con el resto del mundo. Dichas decisiones tienen, indispensablemente, que ser coherentes entre sí, procurando la complementariedad de los fines, la coordinación de los medios y la de aquellos y éstos, tanto en lo relativo a las jurisdicciones y entidades del sector público como a los del sector privado.

Por ello, de manera simple pero suficiente a los fines de este análisis, se considera que la función de gobernar contiene: a) la adopción de un programa de acción del Estado para un período dado; b) la formulación de una política global y

políticas específicas para llevar adelante dicho programa y c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno.

### 2. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Las acciones de programación en el mediano plazo se elaboran en términos de agregados macro-económicos para el conjunto de la realidad nacional, y se reflejan en el presupuesto plurianual y en el plan de inversión pública.

En el presupuesto del Sector Público Nacional y, especialmente, en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle adecuado para la acción directa, inmediata y cotidiana.

Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas mediante la provisión pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social.

Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, la demanda de producción recursos reales que requiere de la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

### 3. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN

Una vez fijado el programa de gobierno, es imprescindible llevarlo a la práctica y convertirlo en hechos, con lo cual se entra en el campo de la administración.

La ejecución de dicho programa obliga a la división del trabajo. En consecuencia, las distintas unidades responsables de la ejecución tienen que trabajar separadamente pero en estrecha coordinación.

Normalmente, cada dependencia pública lleva a cabo una parte del conjunto de las acciones necesarias para lograr un objetivo concreto. Para ello requiere conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad. Por otra parte, debe saber con qué cantidad y calidad de recursos cuenta y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes y/o servicios y para su adquisición y posterior provisión, si no los produce.

Si bien es posible que tenga una idea precisa de lo que directamente le corresponde realizar y de los respectivos medios a utilizar, podrá llegar a un mejor nivel de eficacia si, además, sabe lo que tienen que efectuar las otras dependencias con las que debe complementar su acción para cumplir los objetivos bajo su responsabilidad. Esto es, accederá a una posición más clara y consciente si conoce el conjunto de responsabilidades de los demás organismos públicos; así estarán mejor diseñadas las medidas que deben adoptarse y los instrumentos que deben aplicarse para una programación y ejecución coherente y eficaz.

**El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.**

Si el presupuesto sirve de base al cumplimiento de los requisitos señalados, no cabe duda que es uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir la función de administración de un programa de gobierno.

#### **4. EL PRESUPUESTO COMO ACTO LEGISLATIVO**

La participación activa y consciente de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las decisiones que los afectan, no sólo es un derecho sino una obligación. En un sistema representativo, cuando del presupuesto público se trata, ese protagonismo se verifica por intermedio de los representantes de la comunidad, por lo que a ellos corresponderá juzgar la validez del programa de gobierno contenido en el mismo. **Así, la aprobación del**

**presupuesto constituye un acto legislativo indispensable.**

#### **5. EL PRESUPUESTO COMO DOCUMENTO**

Finalmente, esta conceptualización del presupuesto público como un instrumento para diversos fines, debe cumplimentarse con el señalamiento de sus características propias e intrínsecas. Por lo tanto, es imprescindible que el mismo esté estructurado sobre la base de una metodología apropiada, a fin de permitir conocerlo e interpretarlo por quienes deben aprobarlo, administrarlo y difundirlo a la ciudadanía.

Se pueden señalar distintas formas de expresión del presupuesto: el analítico, el sintético y el presupuesto resumen.

El **presupuesto analítico** se expresa a nivel nacional en la Decisión Administrativa que distribuye la Ley de Presupuesto, la cual refleja el mayor nivel de desagregación del programa anual de gobierno, posibilitando que el presupuesto sea un instrumento de administración. El **presupuesto sintético** es la versión agregada del analítico y se expresa en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Se le utiliza en la etapa de discusión y aprobación legislativa. Por último, el **presupuesto resumen** es el documento que expresa, en forma extractada, el programa de gobierno, facilitando su difusión y conocimiento generalizado y se prepara una vez que la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional ha sido sancionada por el Congreso Nacional.

#### **B. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**

##### **1. Consideraciones previas**

Para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias, es indispensable que en todo su proceso, métodos y procedimientos, etapa por etapa, tanto en su contenido como en su forma, se apliquen determinados "principios" o normas técnicas. Algunas de ellas eran ya principios en el presupuesto tradicional; otras, en cambio corresponden exclusivamente a la concepción moderna del presupuesto. Los principios que aquí se presentan, en forma sintética, son los de uso más común. La bibliografía en materia presupuestaria los ha tratado en forma exhaustiva e inclusive ha incluido otros que

reflejan las distintas ópticas sobre el sistema presupuestario.

## 2. Síntesis conceptual

### a) Programación:

El ejercicio de este principio supone lo siguiente:

- Establecer objetivos a alcanzar tanto en su naturaleza como en su cantidad.
- Para lograr esos objetivos habrá que desarrollar determinadas acciones.
- Para ello se requiere disponer de medios humanos y materiales, los que adecuadamente organizados, permitan la realización de acciones.
- Para disponer de medios humanos y materiales es necesario incurrir en costos, los que se traducen en gastos presupuestarios.
- Para efectuarlos se necesitan medios financieros que posibiliten la realización de los programas.

El presupuesto será, entonces, 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.

El presupuesto será el reflejo anual de la programación a ser cumplida en el período de un año. Por otro lado, la ejecución del presupuesto realimenta la programación y permite corregirla, en función de lo que va ocurriendo en la realidad.

En los últimos años se tiende, en los países más avanzados, a la elaboración de **presupuestos plurianuales**, los que están estrechamente vinculados con la programación presupuestaria.

La programación presupuestaria se vincula en forma directa con el planeamiento.

### b) Universalidad:

Este principio establece que el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad: es decir, no deben compensarse gastos con recursos. Al compensar gastos con recursos se reducen ambos y, en consecuencia, se distorsiona la adecuada presentación del presupuesto.

Por ejemplo: puede darse el caso de gastos de recaudación que se deduzcan de la misma: que

ciertos subsidios (ej. reembolsos a las exportaciones) se resten de la recaudación del IVA; que los subsidios a industrias, por promoción, aparezcan deducidos de los recursos y no como gastos (se trata de los denominados gastos tributarios).

Se puede llamar también **principio de integridad**. A su vez, este principio se relaciona con el **criterio de no afectación** y se refiere a la conveniencia de no afectar determinados recursos a determinados gastos. Los recursos deben ser de libre disponibilidad, por lo que no deberían tener un destino prefijado. Ejemplo que iría en contra de esto, es el de los recursos del Impuesto al Tabaco, destinado a la actividad tabacalera.

La inconveniencia de afectar recursos, surge porque puede darse el caso que determinados gastos de prioridad menor, se realicen debido a que tienen recursos afectados, mientras gastos de prioridad mayor carecen de financiamiento.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) establece lo siguiente:

- El principio de universalidad, cuando dice que los recursos y los gastos públicos figurarán en forma separada por el monto íntegro, no debiendo compensarse entre sí (artículo 12)
- El criterio de la no afectación, cuando establece que no se puede destinar el producido de ningún recurso a realizar el pago de determinados gastos, salvo excepciones establecidas (como, por ejemplo, las provenientes de leyes especiales) (artículo 23).

### c) Exclusividad:

Es una característica del articulado (se refiere a los distintos artículos de una ley de presupuesto). Suele ocurrir que se incorporen normas sin vínculo estricto con el presupuesto, aprovechando que el mismo suele tener un tratamiento más rápido que otros proyectos.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) en el artículo 20 establece una restricción en el sentido que la ley de presupuesto no debe contener disposición alguna de carácter permanente, no podrá reformar leyes vigentes, ni crear ni modificar o suprimir tributos. Esta norma se incumple con cierta frecuencia.

### d) Unidad:

Este principio se refiere a la forma del presupuesto y a que todas las entradas y salidas se incluyan en el documento presupuestario (unidad de documento). De ese modo se permite tener un panorama de conjunto de las operaciones financieras, ya que si se tiene un presupuesto fragmentado no se puede tener idea del conjunto, de la magnitud y composición de los recursos y gastos públicos.

Históricamente ha existido la tendencia a separar los recursos y gastos públicos de ciertos organismos o cuentas del presupuesto nacional. La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) establece en el artículo 12 que los presupuestos públicos comprenderán todos los gastos y recursos públicos previstos en cada ejercicio.

De este principio se deriva el principio de **unidad de caja**, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una única caja o tesorería y los pagos deben ser realizados con los fondos de ésta.

El presupuesto único consolidado de caja tiende a garantizar la disponibilidad de recursos o de financiamiento en oportunidad de realizar los pagos. La tendencia a crear muchas cajas o tesorerías lleva al problema de la insuficiencia financiera para atender determinados gastos y a la existencia de recursos ociosos destinados a gastos que se demoran o no se realizan.

En la Administración Pública Nacional, funciona la Cuenta Unica del Tesoro (CUT) en consonancia con este principio.

#### **e) Factibilidad:**

Con el cumplimiento de este principio, se tiende al establecimiento de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí y considerados de la más alta prioridad. Es decir, debe programarse lo que es factible ejecutar.

#### **f) Exactitud:**

Este principio se refiere a la necesidad que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Este principio se denomina, también, de **veracidad**, el que se vulnera cuando se estiman

en exceso o en defecto gastos o recursos. Los motivos de ello pueden ser:

- Sobreestimación de gastos: para cubrir imprevistos o posibilitar la realización de gastos superfluos.
- Subestimación de gastos: para mostrar una magnitud inferior a la que incurre el Estado.
- Sobreestimación de recursos: cuando se pretende gastar más o disminuir el déficit presupuestario. Sin embargo, puede no ser deliberado, sino fruto de cambios en la situación económica.
- Subestimación de recursos: cuando se quiere dar una idea inferior a la verdadera sobre la captación de recursos públicos por el Estado. También puede ser no deliberada.

#### **g) Claridad:**

Este principio se refiere a la forma del presupuesto y consiste en que el presupuesto debe hacerse de tal forma que responda a un ordenamiento que permita hacerlo entendible por:

- a. Aquellos que deciden su aprobación (Poder Legislativo).
- b. Aquellos responsables de su ejecución (administración).
- c. Los ciudadanos en general, de modo que puedan entender el uso de los recursos públicos que el Estado toma de los mismos.

Pueden darse motivos de la falta de claridad de los presupuestos:

- a. Asociados con el hecho de querer ocultar demasiados gastos o recursos y, en consecuencia, hacer difícil la interpretación del documento público.
- b. Excesivo tecnicismo por parte de aquellos que lo formulan.

#### **h) Especificación:**

Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse.

La especificación significa no sólo la distinción del objeto de los gastos o las fuentes de los ingresos sino, además, la ubicación de aquéllos y, a veces, de éstos, dentro de las jurisdicciones o entidades, a nivel de las distintas categorías programáticas y según una distribución espacial.

#### **i) Periodicidad:**

Este principio tiene su fundamento, por un lado, en la característica dinámica de la acción estatal y de la realidad global del país y, por otro, en la misma naturaleza del presupuesto.

A través de este principio se procura la armonización de dos posiciones extremas. Por un lado, aquella que propugna un período presupuestario plurianual; tal amplitud imposibilita la previsión con cierto grado de minuciosidad y, por otro, aquella que sostiene que sea subanual; tal brevedad impide la realización de las correspondientes tareas. La solución adoptada, en la mayoría de los países, es la de considerar un período presupuestario de duración anual.

Sin embargo es posible y conveniente completar el presupuesto anual con proyecciones presupuestarias plurianuales que incorporen efectos de las políticas de mediano plazo. En la Argentina el presupuesto plurianual está previsto en las Leyes de Administración de los Recursos Públicos (o de Solvencia Fiscal) y en la de Responsabilidad Fiscal.

La programación de la ejecución del presupuesto se efectúa por períodos subanuales.

#### **j) Continuidad:**

Puede pensarse que al sostener la vigencia del principio de periodicidad se están preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tenga relación con los que lo antecedieron ni con los venideros. El carácter dinámico de las acciones presupuestarias hace necesario que la anualidad se conjugue con la continuidad.

Esta norma postula que todos y cada uno de los elementos del presupuesto anual, deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros. Debe reflejar la continuidad del Estado y de los servicios que están a su cargo.

#### **k) Flexibilidad:**

La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no tenga rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social.

Para lograr esta condición en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores

que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

La flexibilidad tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben posibilitarse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su consecución.

#### **l) Equilibrio:**

Los clásicos sostenían que los gastos debían ser iguales a los recursos ya que un déficit podría traer inflación (cuando había financiación monetaria) o llevar a la bancarrota (cuando se financiaba con endeudamiento), y un superávit significaba un mal uso de los recursos privados.

Los modernos afirmaban que en algunas circunstancias se justifica el déficit para tender al equilibrio macroeconómico y se hablaba entonces del déficit sistemático (vinculado con el sistema económico).

La interpretación "moderna" no debe tomarse en el sentido que el presupuesto debe tener déficit de cualquier magnitud. El mismo dependerá del impacto que se intente tener en la economía. Esta relación se asocia con el multiplicador del gasto público y el aumento buscado en el nivel de renta. El déficit no puede ser permanente y cuando desaparece la razón que lo justifica debe volverse al equilibrio presupuestario.

Un razonamiento alternativo justifica un déficit como consecuencia inevitable de la recesión económica que produce una disminución de los recursos públicos. En esta línea, cuando la economía se expande debería producirse un superávit que permita financiar los períodos deficitarios.

Por otro lado, también se afirma que el Estado debe hacer los mayores esfuerzos para evitar el déficit ya que ello se entenderá como un indicador de solvencia fiscal lo que alentará la entrada de capitales desde el exterior y contribuirá a expandir la economía, en un mundo globalizado.

#### **m) Anticipación:**

Este principio se refiere a que el presupuesto debe formularse y aprobarse antes de comenzar el ejercicio. Hace a la naturaleza del presupuesto ser un instrumento preventivo el que se

desnaturaliza si no está aprobado al iniciarse el período.

Las autorizaciones para gastar incluidas en el presupuesto deben ser, obviamente, anteriores a las decisiones de gastar. La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) establece en el artículo 27 que en el caso de no sancionarse el presupuesto antes del ejercicio, entre en vigencia el presupuesto del ejercicio anterior, con los ajustes que señala aquella. Estos son, por ejemplo: eliminar los recursos no recaudables nuevamente y los gastos no repetibles, por haberse realizado en propósito de los mismos.

Este tipo de norma vulnera el principio de anticipación, pero tiene la ventaja de asegurar un presupuesto en aquellas ocasiones en las que no está aprobado, posibilitando de ese modo la continuidad de los servicios.

**n) Transparencia:**

En los últimos años se ha impulsado la idea de la “transparencia fiscal” que tiende a convertirse en un “principio” y que apunta a ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditoría por diversos responsables de ello, en particular por el ciudadano, de modo de comprender sin duda ni ambigüedad la rendición de cuentas de la gestión del mandatario. Bien es cierto que la transparencia se halla implícita en la claridad, exactitud, etc.

**3. Los principios presupuestarios en la Ley n° 24.156**

En la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156) se encuentran plasmados, en algunos casos explícitos y en otros implícitamente, los principios presupuestarios anteriormente expuestos. Por considerarlos de interés a los fines didácticos, se presenta a continuación un cuadro donde se indican principios presupuestarios y artículos que los contienen en la referida Ley.

Principios	Artículos de la Ley N° 24.156 que los contemplan
a. Programación	4 inc. b), 4 inc. d) iii, 14, 24, 30 y 34.
b. Universalidad	12 y 23.
c. Exclusividad	19, 20, 25 y 33.
d. Unidad	11, 12, 18, 19 y 25.
e. Factibilidad	Se estima que está presente en todos los artículos de la Ley referida al Presupuesto Público.
f. Exactitud	Se estima que está presente en todos los artículos de la Ley referida al Presupuesto Público.
g. Claridad	Se estima que está presente en todos los artículos de la Ley referida al Presupuesto Público.
h. Especificación	12, 13, 14, 21, 22 y 25.
i. Periodicidad	10, 15, 34, 41 y 46.
j. Continuidad	15 y 27.
k. Flexibilidad	27, 37, 39 y 52.
l. Equilibrio	28, 34 y 38.
m. Anticipación	26 y 27.
n. Transparencia	Se estima que está presente en todos los artículos de la Ley referida al Presupuesto Público.

**4. Los principios presupuestarios constitucionales**

El artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional, mediante la modificación introducida en

1994, establece principios presupuestarios al remitir a los establecidos por el inciso 2 de dicho artículo. Ellos son los de proporcionalidad (relación directa entre recursos y competencias), la equidad (entendida como responsabilidad), la

solidaridad (considerada como obligación de apoyar financieramente el cumplimiento de las funciones) y el de igualdad (en cuanto a dar

prioridad al logro del desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio).

## C. CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS <sup>3</sup>

### 1. CONCEPTO

*Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.*

*Las clasificaciones presupuestarias, al organizar y presentar los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos que llevan estadísticas sobre los sectores públicos, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el Sector Público; por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.*

### 2. IMPORTANCIA Y OBJETIVO

La estructura básica de las clasificaciones presupuestarias facilita la adopción de decisiones en las etapas del proceso presupuestario.

Dentro de los múltiples objetivos y finalidades que se pueden asignar a las clasificaciones, se mencionan los siguientes:

- Facilitan la determinación del volumen y composición de los gastos en función de los recursos proyectados, de las necesidades de la sociedad y del impacto en otros sectores de la economía.
- Facilitan la proyección de variables macro-económicas fundamentales para el diseño de la política económica y la política presupuestaria. En estas circunstancias, permiten valorar el grado de participación del gobierno en el comportamiento económico y social y medir las metas y políticas gubernamentales.
- Permiten la valoración de los resultados económico y financiero y el análisis de sus consecuencias.

---

<sup>3</sup> Ver “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional”- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Secretaría de Hacienda.

- Posibilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del Sector Público y su impacto en la economía y en los sectores particulares de la misma. Por consiguiente, es preciso contar con sistemas de información que permitan el estudio de esos efectos; de ahí que las cuentas generen elementos de análisis, tales como la participación de los recursos y gastos públicos en el PBI, nivel de empleo del Sector Público, grado de endeudamiento, tributación y concesión de préstamos, etc.

- Hacen posible la ejecución financiera del presupuesto. Para ello las clasificaciones coadyuvan a la generación de información económico-financiera requerida para la adopción de decisiones administrativas.

- Permiten la integración de los sistemas de administración financiera del Estado

- Posibilitan el establecimiento de sistemas eficientes de control.

### 3. ASPECTOS CONCEPTUALES Y OPERACIONALES BÁSICOS

Las cuentas deben ser proyectadas para servir a los propósitos de un sistema de información para la gestión financiera del Sector Público Nacional, donde las transacciones deben ser registradas una sola vez y, para que, a partir de allí, sea posible la obtención de todas las salidas de información que se requieran. En su estructura deben contemplarse las necesidades de información de los macrosistemas de cuentas con los que está relacionado el Sector Público, como son las Cuentas Nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas. Para este efecto, el sistema de clasificaciones presupuestarias considera como "ingreso" toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente de fondos); y, como "gasto" toda transacción que implica una aplicación financiera (uso de fondos).

De esta conceptualización ampliada, se desprende que los recursos se originan en transacciones que representan resultados positivos (ingresos corrientes), disminución de activos e incremento de pasivos, en tanto que los gastos son transacciones que representan resultados negativos (gastos corrientes), incremento de activos y disminución de pasivos.

Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económica financiera de las instituciones públicas. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión y su mayor agregación

en los máximos niveles políticos de decisión de la gestión pública.

Cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado; no obstante, en su diseño deben considerarse las necesarias interrelaciones que existen entre ellos. El requisito esencial para que una transacción realizada por una institución pública sea registrada una sola vez y sea posible la obtención de todas las salidas de información que se requieran, es que se definan en forma clara y precisa dichas interrelaciones. De esta manera, los clasificadores de cuentas serán la base fundamental para instrumentar un sistema integrado de información financiera del Sector Público y para realizar el análisis de las transacciones públicas y sus efectos.

A fin de precisar las interrelaciones que deben tener los clasificadores, es necesario distinguir los **analíticos o primarios** -a través de los cuales se registra cada transacción - sean éstos de recursos o de gastos, de los **clasificadores derivados** que surgen de la combinación de dos o más clasificadores.

Los **clasificadores primarios** son: a) institucional, b) por rubros de recursos, c) por objeto del gasto, d) por localización geográfica, e) por tipo de moneda, f) por fuente de financiamiento, y g) por categoría programática. Los demás son **clasificadores derivados**: h) por finalidad y función, i) por la naturaleza económica de los gastos y j) por la naturaleza económica de recursos; es decir que se estructuran automáticamente por combinación de los clasificadores primarios y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular.

En términos operacionales, las clasificaciones presupuestarias presentan las siguientes características:

#### **- Cobertura**

Se tiene en cuenta como estructura básica de organización pública, la que establece la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional. Dicha Ley dispone que el Sector Público Nacional está integrado por la Administración Central, los organismos descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social, las Empresas y Sociedades del Estado, los Entes Interestaduais, las Universidades Nacionales, los Fondos Fiduciarios, las Instituciones Financieras y otros entes que no consolidan en la Administración Nacional. Esta definición es precisamente la que explica la cobertura que se considera en la formulación de las clasificaciones

presupuestarias. Sin embargo, las actividades públicas tienen un ámbito más amplio; de ahí que también se han tomado en cuenta los diferentes niveles de gobierno, lo que supone incluir a las administraciones provinciales y municipales, para las cuales es factible adaptar sus respectivas clasificaciones a las utilizadas por el Sector Público Nacional. Con esta particularidad la cobertura alcanza a todos los niveles posibles de aplicación, y sería factible consolidar el gasto del Sector Público Argentino mediante una metodología homogénea de clasificación.

#### **- Frecuencia de elaboración**

La frecuencia de elaboración de las clasificaciones presupuestarias no tiene un patrón definido; no obstante, se puede señalar que su realización está en función de la necesidad que de ellas se tenga.

Las clasificaciones presupuestarias deben ser flexibles a fin de permitir su adecuación con las diversas situaciones que se presenten.

#### **- Interrelación con otros sistemas de información**

Está plenamente demostrado, en la realidad, la estrecha relación existente entre el sistema presupuestario y otros sistemas administrativos. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas de su contexto. Para la preparación de las clasificaciones se considera el carácter interdependiente de los sistemas administrativos, a los efectos de determinar una adecuada compatibilidad de las metodologías, normas y procedimientos que son necesarios en el desarrollo de un sistema de información de la gestión pública.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que la información que produce el sistema de cuentas puede distinguirse de otros sistemas de información: por una parte, las cuentas del gobierno que llevan las unidades operativas (ministerios, organismos descentralizados, etc.) para fines de administración presupuestaria y responsabilidad legal. Por otra parte, las Cuentas Nacionales, en las cuales los datos se estructuran en forma común para todos los sectores, a fin de medir y agregar la producción, el ingreso, el consumo, la acumulación de capital y el financiamiento y las estadísticas de las finanzas públicas, que resumen las distintas transacciones del gobierno para orientarlas a la medición del impacto económico de las medidas fiscales. Cada uno de los sistemas de información

mencionados responde a necesidades distintas e importantes en sí mismas. No obstante, se encuentran interrelacionados; esta situación influye en la forma que adopta cada uno de éstos, por consiguiente, las clasificaciones deben facilitar su acoplamiento modular, requisito que permite establecer un grado de interdependencia entre los sistemas, ya que, las cuentas presupuestarias sirven para las transacciones que realizan las unidades administrativas y éstas, a su vez, proporcionan insumos para compilar las Cuentas Nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas.

#### **- Período de referencia**

Las cuentas que se organizan y se expresan en las clasificaciones presupuestarias pueden ser utilizadas para distintos fines y para cubrir períodos determinados. Por ejemplo, en la formulación de la política presupuestaria las cuentas se ordenan de manera que sirvan de base para las decisiones que se deben adoptar a nivel de los programas y proyectos, así como los diferentes cambios recomendados; en este caso, las cuentas se organizan de manera anterior a la sucesión de hechos y acontecimientos, en base a un determinado ejercicio financiero, pudiendo utilizar datos mensuales, trimestrales o semestrales. Cuando los datos se organizan sobre la base de información que proviene de la ejecución presupuestaria, se dice que su elaboración es ulterior a las acciones realizadas por las instituciones públicas, en cuyo caso brindan elementos de análisis importantes para evaluar las metas previstas en las políticas gubernamentales.

#### **- Catálogo y descripción de las cuentas**

En esta parte del capítulo sólo se incluyen los aspectos conceptuales y teóricos de las Clasificaciones Presupuestarias, pudiéndose obtener información con un mayor grado de detalle de este tema, incluyendo el catálogo y descripción de las cuentas, en el "MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL", del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Hacienda

### **4. TIPOS DE CLASIFICACIONES**

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias adopta una estructura útil para expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones, que en materia de recursos y gastos, realizan las

instituciones públicas. A continuación se presenta el esquema desarrollado.

#### **Clasificaciones válidas para todas las transacciones**

- Institucional
- Por tipo de moneda

#### **Recursos públicos**

- Por rubros
- Por su carácter económico

#### **Gastos públicos**

- Por ubicación geográfica
- Por objeto
- Por su carácter económico
- Por finalidades y funciones
- Por categorías programáticas
- Por fuentes de financiamiento

### **5. CLASIFICACIONES VÁLIDAS PARA TODAS LAS TRANSACCIONES**

#### **a) Clasificación institucional**

##### **- Concepto**

La clasificación institucional ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del Sector Público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos.

##### **- Objetivos**

- Permite distinguir los diferentes niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, respecto de la obtención de ingresos y de la realización de gastos.
- Facilita el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada institución en todo el proceso presupuestario, ante quien jurídicamente aprueba su presupuesto.
- Permite establecer las orientaciones del gasto en función de la política gubernamental.

##### **- Aspectos generales**

El clasificador institucional abarca todo el ámbito del Sector Público Nacional no financiero; no obstante, las características de su diseño hacen posible extender su cobertura a las

administraciones provinciales, municipales y a las instituciones públicas financieras. Con estos niveles institucionales se completa el Sector Público Argentino.

En el diseño del clasificador institucional se considera la organización del Sector Público definida en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En dicha norma el Sector Público Nacional está integrado por la Administración Nacional, que a su vez comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social; los Entes Interestaduais; las Universidades Nacionales; los Fondos Fiduciarios; las Empresas y Sociedades del Estado; otros entes del Sector Público Nacional no Financiero y por el Sector Público Nacional Financiero.

Se define a las jurisdicciones como organizaciones públicas sin personalidad jurídica, que integran la Administración Central y que representan a cada uno de los poderes establecidos por la Constitución Nacional. En tanto que los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y las Empresas y Sociedades del Estado, son entidades que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para el ordenamiento institucional del Sector Público Nacional se ha adoptado una codificación múltiple de diez (10) dígitos numéricos divididos en seis campos definidos según los siguientes criterios:

- El primer dígito identifica al Sector Público Nacional no Financiero y Financiero.
- El segundo dígito identifica, dentro del Sector Público Nacional no Financiero, a los subsectores Administración Nacional, Empresas y Sociedades del Estado, Entes Interestaduais, Universidades Nacionales, Fondos Fiduciarios y Otros Entes del Sector Público Nacional no Financiero.
- El tercer dígito se asigna a los niveles que conforman la Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social) y a los tipos de Empresas y Sociedades del Estado y a los Entes Interestaduais. En este sentido, se tiene un código diferenciado para la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social y cada tipo de Empresas y Sociedades del Estado y Entes Interestaduais.

- El cuarto y quinto dígito identifican a las jurisdicciones.

- El sexto y séptimo dígito corresponde a las subjurisdicciones

- Los tres últimos dígitos corresponden a la numeración correlativa asignada a las entidades públicas, es decir, los organismos descentralizados e instituciones de seguridad social de la Administración Nacional, las empresas y sociedades del Estado, los entes interestaduais, las universidades nacionales, los fondos fiduciarios, otros entes del Sector Público Nacional no Financiero, los bancos oficiales, las empresas públicas financieras y otras instituciones públicas financieras.

## **b) Clasificación por tipo de moneda**

Mediante esta clasificación se agrupan los ingresos y gastos públicos nacionales tomando en cuenta el tipo de moneda - nacional o extranjera - empleada en la formulación del presupuesto, con la finalidad básica de permitir al Ejecutivo Nacional brindar información para las cuentas de la Balanza de Pagos, así como obtener el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional.

A los fines de la estructuración de la clasificación en referencia, la Oficina Nacional de Presupuesto, requiere, mediante formularios e instructivos preparados a tales efectos, la identificación de la moneda nacional (1) o extranjera (3), tanto en los recursos como en los gastos.

## **6. CLASIFICACIONES DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

### **a) Aspectos generales**

#### **- Concepto**

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten:

- Disponer de los recursos reales necesarios para desarrollar actividades programadas por el Sector Público.
- Atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno y al Sector Privado.

De su captación y disposición depende la existencia misma del Sector Público, por lo que

resulta sumamente importante conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerlos y disponer de ellos.

Al mismo tiempo, es necesario conocer los efectos y reacciones que provocan en la economía del país las distintas formas que asume esa captación.

Para alcanzar estos niveles de conocimiento resulta imperioso organizar esas transacciones en categorías homogéneas, que permitan la lectura e interpretación de los hechos ocurridos y de sus consecuencias.

De esta forma las clasificaciones de los recursos procuran identificar las características distintivas de los medios de financiamiento para poder agruparlos, medirlos y autorizar sus efectos.

#### **- Objetivo**

Las clasificaciones de los recursos públicos se utilizan, básicamente para:

- Realizar análisis económicos y financieros, así como para facilitar la toma de decisiones de las instituciones públicas.
- Medir el ahorro o desahorro, superávit o déficit de las operaciones financieras del gobierno.
- Determinar la elasticidad de los ingresos con relación a variables que constituyen su base de imposición.
- Formular la política presupuestaria en un período determinado.
- Facilitar la evaluación del efecto de los recursos en la economía del Sector Público.
- Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del Sector Público.
- Determinar las fuentes de financiamiento con que cuenta el gobierno para la realización de las diferentes finalidades públicas.

#### **- Tipos de clasificación de los recursos**

Con el objeto de proporcionar un conocimiento cabal de las operaciones que realiza el Sector Público en la captación de los recursos, las cuentas de ingresos se agrupan en dos tipos de clasificación.

- por rubros.

- por su carácter económico.

#### **b) Clasificación de los recursos por rubros**

##### **- Concepto**

La clasificación por rubros ordena, agrupa y presenta a los recursos públicos en función de los diferentes **tipos que surgen de la naturaleza y el carácter de las transacciones que les dan origen.**

Así, en la clasificación de los recursos por rubros, se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad y los que provienen del financiamiento como el crédito público y la disminución de activos.

##### **- Aspectos generales**

El clasificador de los recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de los recursos, constituyéndose, por consiguiente, en clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

El clasificador tiene una codificación múltiple de seis dígitos agrupados en cuatro campos diferenciados.

Los grupos principales o tipos de recursos se identifican por los dos primeros dígitos, estos grupos representan los conceptos agregados de los ingresos públicos; los subgrupos se codifican con el tercer y cuarto dígito y con los últimos dígitos, y se denominan clase, concepto y subconcepto, respectivamente.

La estimación de los recursos se realiza a nivel de clase, concepto y subconcepto, si corresponde, y se registra en cifras brutas, sin deducciones, por jurisdicciones o entidades públicas y representen o no entradas de dinero efectivo; en consecuencia, su estructura agregada de presentación es la siguiente:

- Jurisdicción o Entidad
- Tipo
- Clase
- Concepto
- Subconcepto

#### **c) Clasificación de los recursos por su carácter económico**

##### **- Concepto**

Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican en corrientes, de capital y fuentes financieras.

Los ingresos corrientes incluyen las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva como son los impuestos y las transferencias recibidas, los recursos clasificados conforme a la naturaleza del flujo, es decir, por venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.

Los recursos de capital se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otros agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos.

Finalmente, las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.

#### **- Objetivos**

De acuerdo con las definiciones planteadas, a continuación se describen las principales finalidades que cumple la clasificación económica de los recursos.

- Sirve como elemento de análisis de la estructura y evolución del sistema tributario.
- Se utiliza para el análisis macroeconómico, tiene elementos que permiten evaluar el rendimiento fiscal de una determinada actividad económica y el grado de afectación del sistema tributario nacional, lo que a su vez, hace posible tomar decisiones en cuanto al uso que se le debe dar a la tributación como instrumento a ser tomado en cuenta para la redistribución del ingreso.
- Permite medir la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PBI, así como el cálculo de la presión tributaria.
- Orienta la obtención y asignación de recursos en función de la política gubernamental.
- Permite determinar cuales son las fuentes de los ingresos públicos.
- Ofrece información sobre la naturaleza de la deuda pública y su distribución en instrumentos de corto y largo plazo.

#### **- Aspectos generales**

La delimitación entre la clasificación de los recursos por rubros y por su naturaleza económica no es absoluta, debido a que el paso de uno a otro constituye un reordenamiento de los rubros para presentar cuentas agregadas con características económicas más definidas.

### **7. CLASIFICACIONES DE LOS GASTOS PÚBLICOS**

#### **a) Aspectos generales**

##### **- Concepto**

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las jurisdicciones y entidades públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción de bienes y servicios, o para transferir los recursos recaudados a diferentes agentes económicos, en un período determinado.

La clasificación de los gastos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto con el fin de proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.

Tratándose de un instrumento determinante de la gestión pública, la clasificación del gasto se constituye en un elemento interactuante del sistema general de cuentas, donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes, pero conexas.

##### **- Objetivos**

Independientemente de los propósitos generales planteados en la definición anterior, las clasificaciones de los gastos públicos posibilitan los siguientes objetivos:

- Facilita la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.
- Facilita la determinación de los resultados económicos y financieros del Sector Público.
- Sirve al desarrollo y aplicación de los sistemas de programación económica y gestión del gasto público.

- Permite la ejecución financiera del presupuesto y de todas las etapas del proceso presupuestario.
- Es instrumento para realizar análisis de los efectos del gasto público y de la proyección del gasto futuro.
- Sirve para determinar las distintas prioridades del gasto público, así como para establecer responsabilidad en la administración de los mismos.

#### - Tipos de clasificación

El gasto público como instrumento que permite expresar, entre otros aspectos, la demanda de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias, ha dado lugar a una variedad de clasificaciones que sirven a fines diferentes.

En los párrafos que siguen se desarrollan los clasificadores de gastos seleccionados para integrar un sistema de información financiera; los mismos se señalan a continuación:

- Por objeto.
- Por su carácter económico.
- Por finalidades y funciones.
- Por categorías programáticas.
- Por fuentes de financiamiento.
- Por Ubicación Geográfica.

#### b) Clasificación por objeto

##### - Concepto

La clasificación por objeto del gasto se conceptúa como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el Sector Público aplica en el desarrollo de sus actividades.

##### - Objetivos

- Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el Presupuesto.
- Facilita la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, el manejo de los inventarios y otras acciones relacionadas con las modalidades de administración de bienes del Estado.
- En el marco de las interrelaciones de los clasificadores, el clasificador por objeto del gasto se constituye en uno de los principales insumos para generar clasificaciones agregadas.

- Hace posible el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.

- Permite ejercer el control interno y externo de las transacciones del sector público.

- Ofrece información valiosa de la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público Nacional.

#### - Aspectos generales

El clasificador por objeto del gasto ha sido diseñado con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económica y financiera que realiza una institución pública. Es un instrumento informativo para el análisis y seguimiento de la gestión financiera del Sector Público y, en consecuencia, se distingue como clasificador analítico o primario del sistema de clasificaciones presupuestarias.

Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene cuatro niveles de cuentas: el de los incisos, el de las partidas principales, el de las partidas parciales y el de las partidas subparciales.

La expresión a "corto plazo" utilizada en el clasificador por objeto del gasto, se refiere a operaciones cuyo vencimiento se opera dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su concreción.

La expresión "empresas públicas" utilizada en el clasificador incluye: empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Para el caso de los incisos 5. Transferencias y 6. Activos Financieros, las partidas parciales correspondientes a transferencias, aportes de capital y préstamos a corto y largo plazo, otorgadas al Sector Privado, a Instituciones del Sector Público (Provincias, municipalidades y empresas públicas) y al Sector Externo, deberán abrirse en las partidas subparciales que se determinen al efecto.

#### c) Clasificación del gasto por su carácter económico

##### - Concepto

La clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el Sector Público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras.

La clasificación económica del gasto se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de permitir la integración de la información del Sector Público con el sistema mencionado; este hecho facilita el análisis y estudio de los efectos del Sector Público en el contexto más amplio de la economía.

Conviene destacar que los efectos económicos a que se hace referencia son los originados por el monto y composición de las transacciones que realizan las instituciones públicas en el mercado, y no por las acciones de orientación y regulación de determinadas actividades que afectan en mayor o menor grado la actividad económica.

#### **- Objetivos**

- Permite la vinculación de la política económica y social con la política presupuestaria.
- Permite identificar las relaciones que existen entre el presupuesto y la economía.
- Las diferentes categorías económicas de los gastos facilitan las proyecciones con fines de análisis macroeconómico.
- La desagregación de los gastos corrientes permite conocer la remuneración a los factores de la producción y en consecuencia determinar el valor agregado por el sector público.
- Los gastos de capital muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción.
- Su contrastación con la clasificación económica de los recursos posibilita la determinación del déficit o superávit financiero del sector público en su conjunto, las fuentes de financiamiento neto interno y externo a que el mismo recurre y la presión que ejercerá sobre la totalidad de medios de financiamiento disponibles en la economía nacional.
- Sirve como estructura básica de cuentas para elaborar el presupuesto consolidado del sector

público y para relacionar las transacciones con las cuentas nacionales.

#### **- Aspectos generales**

El clasificador económico del gasto se relaciona con el clasificador por objeto del gasto ya que éste proporciona a la clasificación económica los elementos necesarios para definir su estructura básica. Sin embargo, es necesario interrelacionarlo con otras clasificaciones presupuestarias para derivar criterios uniformes y homogéneos de las cuentas económicas.

La información que proporciona el clasificador por objeto del gasto debe relacionarse con la que proviene de la clasificación funcional y la clasificación programática del gasto. Esta relación permite que parte de los gastos que en una primera instancia pueden clasificarse como "corrientes", como remuneraciones, bienes de consumo, servicios no personales, etc., si están imputados a la categoría programática "proyecto" y por lo tanto tienen por destino incrementar el activo institucional, deben ser clasificados como "gastos de capital".

Por otra parte, y teniendo en cuenta que, de acuerdo con criterios definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales, parte de los gastos de inversión de la función defensa, como equipos militares, deben ser clasificados como gastos corrientes, el mecanismo que permite lograr esta conversión se logra mediante la relación entre el clasificador por objeto del gasto y la clasificación funcional.

El simple registro de las transacciones presupuestarias con el procedimiento mencionado permite obtener el clasificador económico del gasto como instrumento fundamental para la toma de decisiones.

#### **d) Clasificación por finalidades y funciones**

##### **- Concepto**

La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En estos términos la clasificación por finalidades y funciones se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones del Poder Político.

##### **- Objetivos**

- Permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas.
- Facilita la elaboración de estadísticas del gasto, proporcionando elementos suficientes para la proyección de los mismos.
- Permite conocer en qué medida las instituciones de la Administración Nacional cumplen funciones económicas o sociales.
- Es un instrumento que favorece el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.

#### - Unidades de clasificación

El criterio a seguir para identificar las unidades de clasificación, no implica la solución de todos los problemas prácticos que pueden ocurrir. Con los lineamientos que se exponen se pretende establecer orientaciones de carácter general para facilitar el trabajo de clasificar los gastos por finalidades y funciones.

Se adopta como unidad básica de clasificación la categoría programática de mínimo nivel, es decir la actividad u obra, por consiguiente, cada actividad u obra tendrá asignado un código de la clasificación funcional, de acuerdo con la función a la cual se corresponda.

Si un programa o proyecto no se desagrega, respectivamente, en actividades u obras, dicho programa o proyecto constituye la unidad básica de clasificación.

Como excepción al criterio general, ciertas partidas parciales del clasificador por objeto del gasto constituyen unidades básicas de la clasificación funcional. Las mismas se detallan a continuación:

511 Jubilaciones y/o retiros  
512 Pensiones,

a las que les corresponde el código 3.3 de la clasificación funcional: "Servicios Sociales, Seguridad Social".

En tanto que a las siguientes partidas:

711 Intereses de la deuda en moneda nacional a corto plazo  
713 Comisiones y otros gastos de la deuda en moneda nacional a corto plazo  
716 Intereses de la deuda en moneda nacional a largo plazo  
718 Comisiones y otros gastos de la deuda en moneda nacional a largo plazo

721 Intereses de la deuda en moneda extranjera a corto plazo  
723 Comisiones y otros gastos de la deuda en moneda extranjera a largo plazo  
726 Intereses de la deuda en moneda extranjera a largo plazo  
728 Comisiones y otros gastos de la deuda en moneda extranjera a largo plazo  
73 Intereses por préstamos recibidos,

les corresponde el código funcional 5.1: "Deuda Pública, Servicio de la Deuda Pública (intereses y gastos)",

La mayor parte de los gastos de las instituciones de la Administración Nacional se pueden asignar a una función particular. Sin embargo, las aplicaciones financieras generadas como variaciones de activos y pasivos no son unidades de clasificación. Por consiguiente, las cuentas de gastos a las que se aplica la clasificación son las siguientes:

- Gastos en personal
- Bienes de consumo
- Servicios no personales
- Bienes de uso
- Transferencias
- Compra de acciones y participaciones de capital (sobre la línea del resultado)
- Concesión de préstamos (sobre la línea del resultado)
- Intereses, comisiones y otros gastos de la deuda en moneda nacional y extranjera a corto y largo plazo
- Intereses por préstamos recibidos.

#### - Criterios para clasificar funciones

Cuando una institución realice actividades comunes o centrales que sean susceptibles de ser clasificados en más de una función, los gastos administrativos deberán asignarse a la función más relevante, esto es, donde su acción sea más significativa, debiéndose prescindir de aquellas en que actúa escasamente.

Si los gastos administrativos corresponden a funciones de distintas finalidades, deberán asignarse en la función de la finalidad más preponderante.

#### e) Clasificación del gasto por categoría programática

##### - Concepto

Esta clasificación implica la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra). El cálculo primario se realiza a nivel de las categorías programáticas de mínimo nivel (actividad y obra) y los recursos financieros se agregan en las categorías programáticas de mayor nivel (proyecto, subprograma y programa).

Por tanto, la clasificación programática del presupuesto es un aspecto parcial de la aplicación de la técnica de la programación presupuestaria. La utilización de esta clasificación es una condición necesaria, pero no suficiente para la aplicación del presupuesto por programas. Dicha aplicación implica vincular las variables financieras con las reales (recursos físicos y productos).

#### **- Objetivos**

- El usuario puede apreciar los recursos financieros que se requieren para adquirir los recursos reales que han de posibilitar la producción de los bienes y servicios intermedios y terminales por parte de las instituciones públicas.
- Posibilita visualizar la expresión financiera de las políticas públicas en el presupuesto, por cuanto a este último instrumento se lo formula tomando en cuenta los programas del gobierno para el período presupuestario.
- Permite establecer la responsabilidad de los funcionarios por la administración de los recursos reales y financieros asignados a nivel de cada categoría programática.

#### **f) Clasificación del gasto por fuente de financiamiento**

##### **- Concepto**

La clasificación por fuente de financiamiento consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento.

Este tipo de clasificación permite a los organismos centrales de asignación de recursos identificar la fuente de origen de los ingresos, así como la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas.

##### **- Objetivos**

- Permite identificar los diferentes tipos de financiamiento de la producción pública.
- Facilita el control de los gastos en función de las fuentes de financiación empleadas.

#### **g) Clasificación por ubicación geográfica**

##### **- Concepto**

El clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país.

##### **- Objetivos**

- Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del Sector Público Nacional.
- Brinda información que permite lograr una coordinación efectiva entre los organismos que desarrollan acciones en cada uno de los ámbitos geográficos.
- Suministra información que sirve de base para la formulación de acciones de desarrollo regional y para la compatibilización de los esquemas presupuestarios consolidados.
- Posibilita la conformación de estadísticas regionales.
- Ofrece información que sirve de base para el establecimiento de relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las administraciones provinciales y municipales.

##### **- Aspectos generales**

El diseño del clasificador geográfico permite el registro de la información de acuerdo con la localización geográfica. Para alcanzar el propósito mencionado, se ha adoptado un esquema de presentación que clasifica a las transacciones regionales en función del destino geográfico previsto en el presupuesto.

Existen, básicamente, tres criterios para clasificar geográficamente el gasto que son:

- Lugar de destino de los bienes y servicios que se producen.

- Lugar de origen de los insumos o recursos reales que se utilizan.
- Ubicación de la unidad ejecutora responsable del respectivo proceso productivo.

Para analizar los efectos del gasto público sobre las economías regionales, se pueden utilizar los dos primeros criterios, según se trate de medir los efectos de la oferta o de la demanda pública, respectivamente. Para la Administración Presupuestaria se emplea, normalmente, el tercer criterio. En el caso de proyectos de inversión se clasifican según donde se realizan las obras. En las transferencias se considera el lugar de residencia del beneficiario.

Los códigos asignados a las provincias y municipios corresponden a los que establece el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para este efecto.

## 8. CLASIFICACIONES COMBINADAS DE LOS RECURSOS Y GASTOS

### a) Concepto

Las clasificaciones combinadas constituyen agrupaciones de los gastos y recursos públicos, que se elaboran con fines de análisis y toma de decisiones en los diferentes niveles del Sector Público.

La conformación matricial de estas clasificaciones permite mostrar una serie de aspectos de gran interés, que hace posible el estudio sistemático del gasto y de los recursos públicos, así como la política presupuestaria para un período dado.

### b) Objetivos

En la mayoría de los casos, no es suficiente la información que pueda ofrecer un solo tipo de clasificación del gasto y se hace necesario realizar algún tipo de combinación que permita el análisis y observación de determinados fenómenos económicos y sociales. Así, por ejemplo, se puede tener interés en conocer las funciones sociales y económicas, cuál es el gasto corriente y la inversión real, o que parte de los gastos son realizados directamente por la Administración Central, o por los Organismos Descentralizados.

De igual modo, puede requerirse, en un momento determinado, conocer el destino del gasto jurisdiccional o la participación regional que tiene el gasto de una institución.

Lo antes expuesto justifica la necesidad de contar con clasificaciones combinadas.

Como instrumentos informativos cumplen las siguientes finalidades:

- Permiten ofrecer información que proporciona suficientes elementos de juicio, para responder a diferentes aspectos de la realidad económica del país.
- Hacen posible el acopio de la información estadística que facilita la proyección del gasto público.
- Posibilitan la información, en una forma más integral, de la política económica que aplica el gobierno en un período dado.

### c) Tipos de clasificaciones combinadas

Entre las clasificaciones combinadas más importantes se destacan las siguientes:

#### i. *Económica - Por rubro de recursos*

Se utiliza básicamente para apreciar la estructura económica de los recursos diferenciándose los corrientes, los recursos de capital y las fuentes financieras, desagregándolos por rubro.

#### ii. *Por finalidad, funciones y clasificación económica de los gastos*

Indica la interacción de las finalidades y funciones y el carácter económico del gasto; mide la importancia relativa del destino económico de los gastos en cada una de las finalidades y funciones.

#### iii. *Institucional y económica de los gastos*

Se utiliza básicamente para apreciar la estructura económica del gasto institucional. Su importancia radica en el hecho de que permite determinar a nivel institucional la orientación y estructura del gasto y, por ejemplo, cuáles son las instituciones que contribuyen a la formación bruta de capital fijo.

#### iv. *Económica - Por objeto*

La importancia de esta clasificación radica en que se puede observar la parte de los gastos, clasificados por incisos, que se orientan a los gastos corrientes, de capital o para aplicaciones financieras.

**v. Institucional y por finalidades y funciones del gasto**

El objeto que se persigue con la información que presenta esta clasificación, es poder apreciar la función principal o el fin que estiman darle las instituciones al gasto público, permitiendo a la vez, observar el grado de cumplimiento que se ha obtenido sobre el estimado en un período determinado, en relación con las políticas gubernamentales.

**vi. Por finalidad, funciones y objeto del gasto**

Esta clasificación permite apreciar el gasto público, detallado para cada uno de los incisos del clasificador por objeto del gasto como personal, bienes de consumo, transferencias, activos financieros y servicios de la deuda y disminución de otros pasivos, asignados a cada una de las finalidades y funciones.

Esta clasificación permite observar la contribución de cada uno de los incisos mencionados a las finalidades y funciones en relación con las políticas gubernamentales.

**vii. Institucional del gasto según la fuente del financiamiento**

Muestra el tipo de financiamiento de los créditos presupuestarios de cada una de las instituciones. Permite conocer la forma de aplicación de los recursos propios o afectados para solventar los créditos presupuestarios de cada uno de los incisos del gasto y muestra la presión que sobre el Tesoro Nacional ejercen las distintas instituciones cuyo financiamiento se hace por esta fuente.

**viii. Institucional - Por objeto del gasto**

Muestra los créditos presupuestarios que cada institución pública empleará en un período dado, especificando cada uno de los incisos del gasto.

Tiene un objetivo de carácter administrativo y contable; por tal razón, facilita el registro contable de los gastos y permite el control financiero de los mismos.

**ix. Geográfica - Institucional**

En esta clasificación los gastos se ordenan según el destino geográfico e institucional que se les da a los mismos y tiene como uno de sus propósitos, armonizar la magnitud de los datos estadísticos que se producen en diversas ubicaciones geográficas, reflejando el sentido y alcance de las

acciones que realiza el Sector Público con las mismas.

**x. Institucional - Por programa**

Mediante esta clasificación se ordenan los gastos tomando en cuenta los créditos presupuestarios a nivel de los programas y de categorías programáticas que se conforman por agregación institucional.

La importancia básica que tiene la clasificación de referencia, se apoya en el hecho de que es ésta la combinación de gastos que permite observar el aporte de las instituciones en la consecución de las políticas gubernamentales.

**xi. Por programas - Por objeto del gasto**

Permite observar la demanda de los recursos reales y financieros que se prevé para cada una de las categorías programáticas.

**xii. Cuenta de Ahorro, Inversión, Financiamiento y sus resultados**

En la estructuración de la mencionada cuenta, deben considerarse los criterios asignados en el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dicho artículo establece los contenidos de cada una de las cuentas y su mecanismo de interacción (corriente, capital, financiamiento) y obtención de resultados (Ahorro/Desahorro-Superávit/Déficit Financiero).

**D. CUENTA DE AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO**

**1. Concepto**

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento tiene por propósito ordenar las cuentas públicas de modo de permitir su análisis económico. Al decir análisis económico, se hace particular referencia a la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía del sector privado o, más aún, en la economía global o general.

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados. A su vez, el ordenamiento económico de recursos y gastos se cruza con los

componentes institucionales o subsectores del sector público considerado (clasificación institucional).

## 2. Finalidad

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento permite determinar las magnitudes de diferentes conceptos con contenido económico, tales como: recursos tributarios, recursos corrientes, gastos de consumo, gastos de transferencia, gastos corrientes, ahorro o desahorro corriente, gastos en inversión real, gastos de capital, recursos de capital, resultado financiero (déficit o superávit fiscal), fuentes financieras (por ejemplo uso del crédito) y aplicaciones financieras (por ejemplo amortización de la deuda).

A su vez, esas magnitudes corresponderán a diferentes componentes institucionales, tales como: administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, administración nacional, empresas públicas, fondos fiduciarios, otros entes no incluidos en el presupuesto nacional, sector público nacional, provincias, municipalidades, sector público argentino.

Las citadas magnitudes podrán corresponder a diferentes momentos o etapas de los recursos y gastos públicos: presupuesto, ejecución del presupuesto (base devengado), ejecución de tesorería (base caja).

Las magnitudes pueden expresarse de diferentes maneras: en moneda corriente o a precios corrientes; en moneda constante o a precios reales, para analizar el comportamiento histórico o temporal; en relación con el PBI (u otro indicador macroeconómico), lo que permite dar idea de la significación de los agregados públicos en la economía, de modo relativamente sencillo, y posibilitar la comparación internacional.

## 3. Aspectos generales

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento presenta las transacciones con contraprestación y transferencias sin contraprestación entre el sector público no financiero, con diferentes contenidos institucionales, y el resto de la economía y, por lo tanto, no incorpora a las instituciones financieras del gobierno (bancos oficiales), salvo en el caso de que éstas efectúen actividades cuasifiscales. Se considera que los bancos no operan en la órbita fiscal, con la excepción mencionada, sino en el mercado financiero.

La citada cuenta es de tipo consolidada, o sea que no computa para la determinación del total de recursos y del total de gastos, aquellas transferencias (gastos figurativos) y financiamiento (contribuciones figurativas) intrasector público, de modo de evitar duplicaciones.

La cuenta de referencia adopta la denominada metodología internacional, que consiste en exponer para las empresas públicas, el resultado operativo y el ahorro o desahorro del subsector empresas públicas no financieras, sin descomponer las operaciones que lo determinan. El criterio que fundamenta este procedimiento, es el de considerar las mismas como actividades operativas no equiparables por su naturaleza a las realizadas por el resto del sector público. En cambio, sí se incluyen los recursos y gastos de capital y las fuentes y aplicaciones financieras.

La cuenta ahorro-inversión permitirá determinar implicancias económicas del presupuesto del sector público y su ejecución, tales como: consumo público, inversión pública, presión tributaria, pagos de transferencias, presión tributaria neta de transferencias, participación del sector público en la demanda agregada, valor agregado público, déficit o superávit fiscal, financiamiento con ahorro interno y externo de ese déficit o utilización del superávit público.

Los resultados que surgen de la cuenta (ahorro, primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal. El más relevante de esos indicadores es el resultado financiero, o sea el superávit o déficit fiscal o público, también designado este último, necesidad de financiamiento. Para su determinación se divide a los recursos y gastos públicos según se los ubique por "encima o por debajo de la línea" (del resultado). Por encima de la línea se colocan los recursos y gastos corrientes y de capital, que corresponden estrictamente al campo de la política fiscal; por debajo de la línea se ubican las fuentes y aplicaciones financieras, que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, y determinan la evolución de la deuda pública, su nivel y composición.

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento se vincula con el equilibrio macroeconómico. En una economía cerrada y sin sector público la condición de equilibrio se verifica cuando el ahorro es igual a la inversión. Si a esa economía se le agrega el sector público, la condición de equilibrio incluirá el ahorro privado y público y la inversión pública y privada, que deberán ser iguales. Por ejemplo si el ahorro público no

alcanza a cubrir la inversión pública será necesario canalizar ahorro privado a financiar el presupuesto. Si se considera una economía abierta se incorpora el ahorro externo, que no es otra cosa que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Un desequilibrio entre el ahorro (privado y público) y la inversión (privada y pública), que conducirá a un déficit de esa cuenta corriente, requerirá un financiamiento mediante el ahorro externo. En síntesis la inversión (privada y pública) se financia con ahorro (privado y público) y ahorro externo.

#### 4. Aspectos específicos

**El universo de transacciones que se realiza en el ámbito del Sector Público admite, entre ellas, una serie de distinciones básicas<sup>4</sup>:**

- *Entradas (ingresos) y salidas (gastos).* En primer lugar, la distinción fundamental entre las transacciones radica en la diferencia entre las entradas (ingresos) y las salidas (gastos), según que las mismas aporten recursos al gobierno o detraigan recursos del gobierno, respectivamente.
- *Transacciones corrientes y transacciones de capital.* Las transacciones corrientes abarcan ingresos y gastos por la adquisición de bienes y servicios durante el ejercicio y transacciones sin contraprestación que para el beneficiario no implican incremento de la dotación de capital (ingresos tributarios, transferencias corrientes recibidas y otorgadas). Las transacciones de capital implican ingresos o gastos con bajas o altas de activos de capital fijo, existencias, tierras o activos intangibles y los ingresos y gastos sin contraprestación efectuados con el fin de que los beneficiarios incrementen su dotación de capital (p.e.: transferencias de capital). Asimismo, se consideran transacciones de capital aquellas transacciones reembolsables que el gobierno realiza con fines de política (p.e.: concesión de préstamos y aportes de capital al sector privado).
- *Transacciones con contraprestación y transacciones sin contraprestación.* La distinción radica en que las primeras, sean ingresos o gastos, entrañan un flujo de bienes y servicios a cambio (compra de insumos, contratación de servicios, venta de bienes, etc.). Por el contrario, un ingreso o gasto no

tiene contraprestación si no implica un flujo a cambio (p.e.: donaciones recibidas, subsidios otorgados, etc.).

- *Transacciones reembolsables y transacciones no reembolsables.* Un ingreso o gasto es reembolsable si la transacción implica un flujo de pasivos convenidos a cambio. De lo contrario, se trata de transacciones no reembolsables. Por ejemplo, un gasto del gobierno por concesión de préstamo representa una transacción reembolsable, dado que implica un flujo de pasivos a un determinado plazo para el beneficiario del préstamo y un flujo de activos para el gobierno en concepto de recuperación del préstamo; el uso del crédito por parte del gobierno representa un ingreso reembolsable puesto que implica un flujo de pasivos contractuales a un plazo determinado en concepto de servicio de la deuda; etc.
- *Activos financieros y pasivos financieros.* Dentro de las transacciones reembolsables correspondientes a títulos de crédito debe hacerse una distinción entre las que implican pasivos ante el gobierno (activos financieros del gobierno) y las que implican pasivos del gobierno frente a otros. Existe una asimetría entre los activos y pasivos financieros del gobierno debido a la motivación que hace actuar al gobierno y a los medios financieros de que dispone. El gobierno está motivado mayormente por fines de política y no por la necesidad de obtener un beneficio.

Dentro de estas transacciones se distinguen dos grandes tipos:

- *Para fines de política y para administración de la liquidez.* Si bien todas las transacciones recuperables que entrañan pasivos del gobierno se realizan con fines de liquidez, no todas las transacciones del gobierno que suponen pasivos de otros se llevan a cabo con fines de liquidez. Cuando el gobierno mantiene activos financieros con propósito de liquidez y no con objetivos de política, dichas transacciones deben agruparse junto con los pasivos financieros del gobierno, bajo la línea del resultado financiero. Cuando es con fines de política (por ejemplo, préstamos al sector privado) debe ir arriba de la línea. La concesión de préstamos por parte del gobierno no se debe generalmente a fines de administración de la liquidez o al propósito de obtener un beneficio, sino a fines de política.
- *Variación de disponibilidades.* Aunque no constituyen en sí mismas un tipo de

<sup>4</sup> Fuente: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. FMI (1986)

transacción, deben incluirse en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento. La disminución de las disponibilidades se interpreta como una fuente de financiamiento para cubrir un exceso de gastos sobre los ingresos, mientras que el aumento de esos saldos indica una aplicación financiera del efectivo debido a un exceso de ingresos sobre gastos.

El siguiente cuadro muestra la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento que ordena la clasificación económica de los recursos y gastos, en este caso hasta el tercer nivel de desagregación, y la consolidación de los tres caracteres del subsector Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social) con el subsector Empresas y Sociedades del Estado, los fondos Fiduciarios y Otros Entes del Sector Público Nacional.

**SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO  
CUENTA AHORRO – INVERSIÓN – FINANCIAMIENTO**

	ADMINIS- TRACIÓN CENTRAL	ORGANISMOS DESCEN- TRALIZADOS	INSTITU- CIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	TOTAL ADMINIS- TRACIÓN NACIONAL	EMPRESAS Y SOC. DEL ESTADO	FONDOS FIDU- CIARIOS	OTROS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO NAC. NO FINANC.	TOTAL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANC.
<b>I) INGRESOS CORRIENTES</b> - Ingresos tributarios - Contribuciones a la seguridad social - Ingresos no tributarios - Ventas de bienes y servicios - Rentas de la propiedad - Transferencias corrientes - Superávit operativo empresas públicas								
<b>II) GASTOS CORRIENTES</b> - Gastos de consumo - Rentas de la propiedad - Prestaciones de la seguridad social - Impuestos directos - Otras pérdidas - Transferencias corrientes - Déficit operativo empresas públicas								
<b>III) RESULTADO ECONOMICO: AHORRO/DESAHORRO (I - II)</b>								
<b>IV) RECURSOS DE CAPITAL</b> - Recursos propios de capital - Transferencias de capital - Disminución de la inversión financiera								
<b>V) GASTOS DE CAPITAL</b> - Inversión real directa - Transferencias de capital - Inversión financiera								
<b>VI) TOTAL RECURSOS (I + IV)</b> <b>VII) TOTAL GASTOS (II + V)</b> <b>VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS</b>								
<b>IX) RESULTADO FINANCIERO ANTES DE CONTRIBUCIONES (VI - VII)</b>								
<b>X) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS</b> <b>XI) GASTOS FIGURATIVOS</b>								
<b>XII) RESULTADO PRIMARIO (VI -VIII+ X – XI)</b> <b>XIII) RESULTADO FINANCIERO (IX+X-XI)</b>								
<b>XIV) FUENTES FINANCIERAS</b> - Disminución de la inversión financiera - Endeudamiento público e incremento de otros pasivos - Contribuciones figurativas para aplicaciones financieras								
<b>XV) APLICACIONES FINANCIERAS</b> - Inversión financiera - Amortización de deudas no financieras - Amortización de deudas financieras - Disminución de otros pasivos - Gastos figurativos p/ aplicaciones financieras								

## E. ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS <sup>5</sup>

### 1. Introducción

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

La metodología que se expone en los puntos siguientes se sustenta en las teorías de sistemas y de redes y considera a la Administración Pública

como productora, en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno.

Esta concepción es análoga a un proceso industrial, lo que es útil para comprender acciones a cargo del Estado, pero no incluye todas las situaciones que dan lugar a asignaciones presupuestarias, como se verá más adelante.

Debe señalarse, que en la práctica la Administración Pública Nacional produce bienes y servicios que suministra a la sociedad, pero, asimismo, adquiere bienes producidos por terceros para proveerlos con posterioridad.

Los presupuestos, además de las categorías presupuestarias (programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras) incluyen partidas no asignables a programas (por ejemplo las amortizaciones de deudas) y partidas, que aún incluidas como programas, se aprueban para transferir fondos a otras jurisdicciones del Sector Público Argentino (Provincias y Municipios) y al

Sector Privado, los que tienen a su cargo servicios mediante los cuales se satisfacen diversas necesidades de la población y de otros entes públicos y privados, en función de políticas públicas y cuya ejecución no se efectúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

El PPP parte de una definición de la política presupuestaria (en la que se definen los objetivos que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado), consignando, además, las metas (cuando los objetivos, expresados en productos terminales, son cuantificables), las unidades ejecutoras y sus responsables y, como se dijo, las categorías programáticas que correspondan.

Otra característica de la técnica es que facilita la medición de la producción y provisión, mediante unidades de medida que permiten utilizar indicadores de diversa índole, útiles para decidir sobre asignaciones y reasignaciones de créditos presupuestarios y cuotas de la programación de la ejecución; realizar análisis de diversa índole y efectuar comparaciones con programas similares de distintas instituciones públicas.

La apertura programática debe efectuarse en base al conocimiento de cada organización, de sus fines, procedimientos y recursos. Por lo tanto, debe evitarse el diseño de redes programáticas que no reflejen adecuadamente las acciones que lleva a cabo cada institución ya que ello restaría transparencia a la exposición de las cuentas públicas. En tal sentido, en la medida de lo posible, no es conveniente extremar la consolidación de información en un programa único, como, por otro lado, no resulta práctico, desde el punto de vista de la administración de los presupuestos, atomizar excesivamente las categorías programáticas de cada organismo. Esto último, por la rigidez que ello implica, dado que puede restar la rapidez necesaria para la resolución de problemas que surgen durante la etapa de ejecución.

En otro orden, debe ponerse de manifiesto el carácter complementario con el PPP, que tienen otras técnicas presupuestarias, como por ejemplo, el Presupuesto Base Cero (PBC), S3P (Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto), etc. y con técnicas de carácter organizacional; reingeniería de procesos, SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional), etc. Asimismo, el PPP puede servir de base para el desarrollo de sistemas más complejos como es la gestión por resultados.

<sup>5</sup> Este punto refleja una síntesis con ajustes de Bases Teóricas del Presupuesto por Programas de Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor, AVPP - Caracas - Venezuela. 1978.

El presupuesto preliminar, de acuerdo con lo que se puede observar más adelante en este capítulo del presente trabajo, permite aplicar complementariamente el PPP y el PBC. Por otra parte, la Circular de la Oficina Nacional de Presupuesto N° 2/09, está referida al mismo tema

Desde el punto de vista temporal la técnica se puede utilizar para el corto plazo (un año: el del ejercicio presupuestario) y para el mediano plazo (tres años: presupuesto plurianual). A este último se refiere la circular de la O.N.P. N° 1/09.

Por último, cabe señalar que los puntos siguientes explicitan la metodología del PPP, incluyen gráficos aclarativos y un glosario con la síntesis de los conceptos más relevantes de la técnica.

## 2. Definiciones y conceptos básicos

Los elementos básicos utilizados en la construcción teórica son los siguientes:

### a) Insumos

En términos generales, **son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio)**. En el presupuesto, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al **clasificárselos según el objeto del gasto**. Cuantitativamente se expresan en unidades físicas (tn., m<sup>3</sup>, kw/h, etc.) y su valoración monetaria se obtiene multiplicando la cantidad comprada o utilizada por su precio unitario. **El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica.**

Piénsese, por ejemplo, en la Asesoría Jurídica de un organismo público cualquiera. Sus insumos serían los siguientes: recursos humanos (abogados, secretarías, personal directivo y administrativo, etc.); materiales (papel, carpetas, lapiceras, útiles de escritorio, etc.); equipos (computadoras, escritorios y sillas, etc.) y servicios no personales (pasajes, viáticos, energía eléctrica, alquiler, etc.).

Sin embargo, **en la formulación del presupuesto público es necesario distinguir el gasto en insumos del costo en insumos. El primero se refiere al valor monetario de los insumos adquiridos durante un período presupuestario, en cambio, el segundo se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción durante dicho período.**

En otras palabras, el gasto en insumos refleja los recursos reales que es necesario obtener en un año para dotar a una unidad administrativa de la capacidad programada de producción de bienes y servicios, en tanto que el costo en insumos representa, en términos físicos o monetarios, la utilización de los recursos en la producción durante el año presupuestario con independencia del período en que fueron comprados.

El concepto de gasto es el considerado para la preparación y ejecución del presupuesto de la Administración Nacional y, por lo tanto, en la asignación del crédito presupuestario, siendo éste el máximo autorizado para gastar.

Por ejemplo, la asignación de recursos financieros para adquirir durante un ejercicio presupuestario una dada cantidad de computadoras, expresa el monto del gasto propuesto para dicho insumo, pero esa asignación no representa el costo del mismo imputable a la producción en la que participará durante el ejercicio presupuestario. En este caso, el costo es el valor de la depreciación por el uso de las computadoras durante el año, hayan sido compradas en el ejercicio vigente o en anteriores.

El gasto en insumos se refiere exclusivamente a la adquisición valorizada de los mismos, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en la producción del ejercicio presupuestario. En cambio, el costo en insumos se refiere a la valorización de los bienes de consumo efectivamente utilizados en la producción de bienes y servicios durante el año presupuestario.

En síntesis, el concepto de gasto, considerando al mismo como el gasto devengado, es útil para definir el nivel presupuestario que es necesario otorgar para la adquisición de recursos reales y, a la vez, es la base para la determinación de costos. A su vez, los costos permiten medir eficiencia en la medida que se vinculen con los respectivos productos que se originan.

### b) Productos

**Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones.** Por ejemplo, el producto "vivienda" es diferente, cualitativamente, de los insumos que se utilizaron para construirla.

Cuando los productos se materializan en cosas tangibles, suele predominar lo **cuantitativo** sobre lo cualitativo, por ejemplo, raciones alimenticias, expedientes, escuelas, carreteras, etc. Por el contrario, en la producción de algunos servicios - como, por ejemplo, el mantenimiento de la presencia del país en el exterior que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto- la ausencia de materialidad los hace esencialmente **cuantificables** antes que cuantificables.

### **c) Relación insumo-producto**

**Es la relación que se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.**

De esta definición surgen los siguientes elementos:

- **el proceso de combinar diversos recursos reales (insumos) para la obtención de un producto se denomina proceso de producción;**
- **toda relación insumo-producto implica determinada relación de calidad entre los insumos y el producto resultante;**
- **cada relación insumo-producto puede expresarse en coeficientes de insumo-producto.**

Debe señalarse que un requisito básico para la existencia de una relación insumo-producto es que el respectivo producto sea único e independiente de otra relación insumo-producto. De no ser así, es imposible la determinación de la relación técnica entre insumos y productos y, consiguientemente, la cuantificación de los coeficientes técnicos respectivos.

### **d) Tipos de productos: independientes y conjuntos**

En este punto se utiliza la teoría matemática de conjuntos para distinguir claramente los productos originados en los procesos productivos públicos.

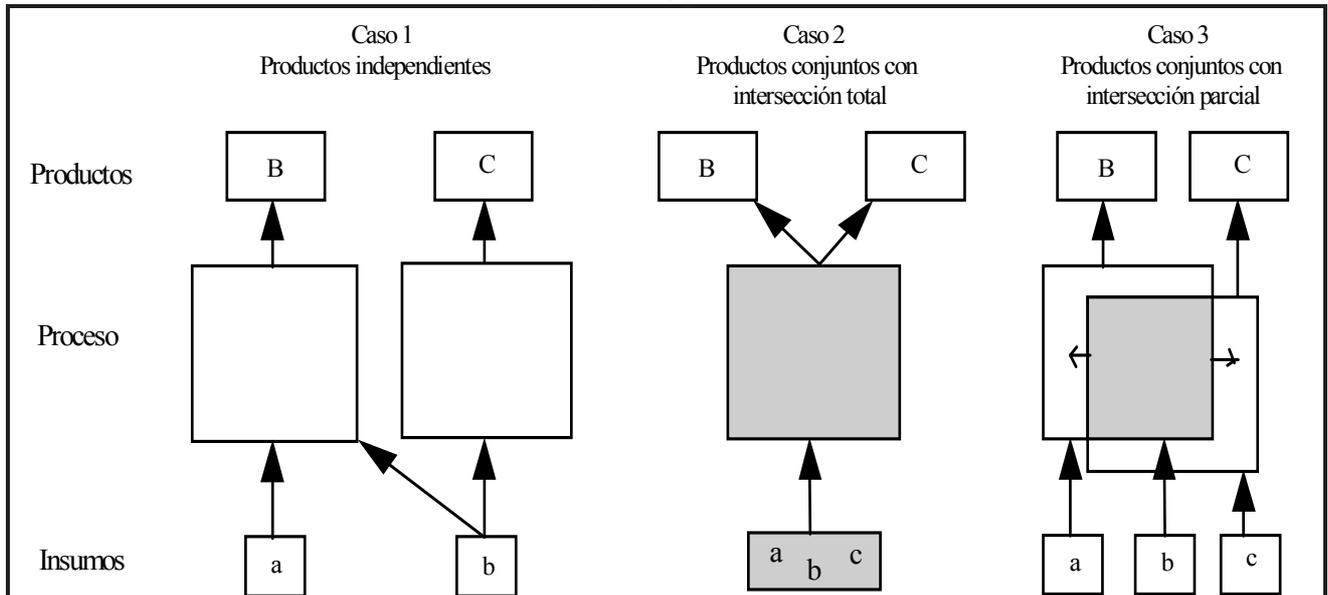
Sean B y C dos productos diferentes.

- Si por el solo efecto de producir B se produce simultáneamente C, se trata de productos conjuntos; esto es, ambos productos resultan de un mismo proceso de producción;
- En caso contrario, se está en presencia de productos independientes que surgen de dos procesos de producción distintos pudiendo, en consecuencia, establecerse dos relaciones de insumo-producto perfectamente diferenciadas.

Al analizar los productos y su relación con los insumos se pueden presentar las siguientes situaciones:

- **Productos independientes: Dos o más productos son independientes si cada uno de ellos se origina por su propio y exclusivo proceso de producción.** Al resultar de procesos productivos exclusivos, plantean relaciones de insumo-producto específicas con insumos propios para cada uno de los productos resultantes. Por ejemplo, el producto B, en el caso 1 del Gráfico 1, es exclusivo, - al igual que el producto C-, de sus respectivos procesos de producción y tienen los insumos propios a y b.

GRÁFICO 1



Por lo que antecede **los productos independientes son los que se obtienen mediante relaciones "insumo producto" diferenciadas.**

Cuando un insumo es utilizado en dos o más procesos de producción independientes (o entran en la elaboración de productos exclusivos), tal como se representa en el caso 1 para el insumo b, **no se está en presencia de insumos comunes compartidos.** Por ello, al conocerse los coeficientes insumo-producto para cada uno de éstos, es posible atribuir física y monetariamente ese insumo a cada uno de los productos que lo contienen. Por ejemplo, el uso de los servicios de luz en varios procesos, puede ser atribuido a cada uno de ellos, aunque el medidor sea único.

- **Productos conjuntos:** Son aquellos para los que el proceso de producción es común y único. Por tanto, los insumos que requieren y el tiempo para producirlos son indivisibles en relación a los productos resultantes.

Los productos conjuntos pueden ser originados por:

- **Intersección total,** cuando, al producirse simultáneamente un proceso de producción, todos los insumos y el tiempo de

**producción son comunes.** Por ejemplo, en un hospital universitario el proceso de producción de los servicios médicos hospitalarios genera, simultáneamente, dos productos: "atención médica a pacientes" y "formación de recursos humanos en medicina", por lo cual todos los insumos se intersectan en su totalidad de una forma indivisible. Que se obtengan dos productos de una misma combinación de insumos en un mismo acto productivo, implica que no pueda asignarse a cada uno de ellos la cuota parte de los insumos que les corresponde. En consecuencia, no puede prepararse el presupuesto asignando recursos para cada producto individualmente considerado, sino que tendría que hacerse para el conjunto de productos que se programa obtener. Esta situación se representa en el caso 2 del Gráfico 1.

- **Intersección parcial,** cuando sólo una parte de los insumos y del tiempo de producción son de uso común en el proceso de producción (caso 3 del Gráfico 1).

Al igual que en el caso de intersección completa, al no diferenciarse las relaciones de insumo-producto para un conjunto de insumos, también en la intersección parcial sólo se puede presupuestar para los productos conjuntos resultantes. **Ambos casos son frecuentes en la Administración Pública Nacional.**

### e) Productos presupuestables

Como un corolario de la clasificación de los productos en independientes y conjuntos, surge una premisa para delimitar el ámbito público presupuestable, en términos de productos.

En tanto se obtengan productos conjuntos por intersección de los insumos en el proceso de producción, cada uno de ellos no puede ser objeto de asignación específica de recursos para la producción y, en consecuencia, **no pueden ser presupuestados en forma individual.**

Para delimitar el **ámbito público presupuestable en términos de productos independientes se requiere que:**

- Los productos cuya producción se presupuesta no sólo tienen que ser independientes sino que todos ellos tener relaciones insumo-producto exclusivas (condición de posibilidad); en caso contrario debe asignarse recursos para el conjunto de insumos necesarios para producir o proveer bienes y servicios.

- Un producto presupuestable requiere de un centro de gestión de suficiente importancia como para asignarle recursos (condición de relevancia).

### f) Relaciones de condicionamiento

En toda institución productora de bienes o prestadora de servicios no sólo existen relaciones insumo-producto, sino también **relaciones entre productos**. Para analizar las características de estas relaciones el sustento metodológico es la teoría de las redes.

**Cuando determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la disponibilidad- en cantidad y calidad adecuadas- de otros productos se verifica una relación técnica denominada de condicionamiento.** Esto significa que en cada relación de condicionamiento quedan contenidas, por lo menos, dos relaciones de insumo-producto; una, correspondiente a la producción del bien que condiciona y, otra, que corresponde al bien condicionado.

De lo anterior se infiere que los productos contenidos en una red de relaciones de condicionamiento deben ser independientes, a

efectos de que el condicionamiento sea entre productos perfectamente diferenciados.

Las relaciones de condicionamiento pueden ser **unidireccionales** o **pluridireccionales** y, en ambos casos, exigen mecanismos de coordinación para las mismas. Son **unidireccionales** si conectan uno o varios productos condicionantes con un solo producto condicionado. Son **pluridireccionales** si un producto condicionante afecta a varios productos condicionados.

Para distinguir las relaciones de condicionamiento unidireccionales y pluridireccionales, es necesario tipificar los productos que las mismas originan.

### g) Tipificación de productos

En forma esquemática se puede afirmar que los productos que producen las instituciones públicas pueden ser clasificados en **terminales** o **intermedios**. Los primeros se clasifican, a su vez, en **acabados, provistos y en proceso** y, los últimos, en **directos e indirectos**.

**Se dice que un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presupuestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción** (condición que es común a la provisión de bienes y servicios). Esta necesidad o demanda es externa al ámbito de la institución que se presupuesta y, por tanto, puede relacionarse directamente con la sociedad o con otra institución del sector público. Esto significa que cuando el ámbito presupuestario se limita a una institución, la demanda que se satisface puede provenir de las necesidades sociales de la población o de otra institución pública.

Por lo tanto:

- **el bien o servicio resultante no sufre ninguna transformación ulterior dentro de la institución que lo presupuesta;**

- **con él la institución contribuye directamente a la satisfacción de las necesidades sociales u otra demanda institucional;**

- por lo anterior, el producto terminal acabado o provisto caracteriza y justifica la existencia de la institución; es su "razón de ser".

Por su parte, será producto terminal en proceso aquel que, durante el ejercicio presupuestario, ha sido producido parcialmente. Por tanto la producción terminal en proceso incluye la que no ha concluido su proceso de producción y, en consecuencia, no está en condiciones de satisfacer la demanda social o institucional que lo origina.

En síntesis:

Producción terminal (PT) → En proceso (PTP)  
→ Acabada (PA)  
→ Provista (PTPr)

Ejemplos:

1. Programa de construcción de viviendas

PT → PTP : Viviendas o m2 en construcción.  
→ PA : Viviendas habilitadas.

2. Programa de Educación Elemental

PT → PTP : Alumnos cursantes.  
→ PA : Egresados.

3. Programa de Vacunación

PT → PTPr : Personas vacunadas (mediante vacunas adquiridas por una institución).

Los **productos intermedios** son los bienes o servicios cuya producción es exigida directa o indirectamente por productos terminales.

**Un producto es intermedio directo cuando de su utilización resulta un producto terminal, en tanto que es intermedio indirecto, cuando se lo utiliza en la elaboración de otro producto intermedio (directo o indirecto).**

La relación de un producto intermedio directo con su respectivo producto terminal es una relación de condicionamiento unidireccional, mientras que la de un producto intermedio indirecto con varios productos intermedios y terminales es una relación de condicionamiento pluridireccional.

Las relaciones de condicionamiento expresan la práctica operativa de cualquier institución.

Así, por ejemplo, para producir la "asistencia técnica a los ganaderos de producción bovina", se requieren otros productos que la apoyen, orienten y complementen. En tal sentido, será necesario generar, entre otros, el servicio de "contratación y administración de personal", de "dirección y coordinación" y, al mismo tiempo, producir los servicios de información del sector pecuario, de planificación y presupuesto, de relaciones públicas, de finanzas, etc. Se tiene así un producto terminal y un conjunto de productos intermedios. En este caso, puede verse que el producto intermedio "dirección y coordinación" condiciona al producto terminal "asistencia técnica a los ganaderos de producción bovina". Lo mismo ocurre con los otros productos intermedios que apoyan o complementan el producto terminal mencionado y que, a su vez, se interrelacionan entre sí, de producto intermedio a producto intermedio. Según que los mismos puedan ser cuantificados o no, sus relaciones pueden ser cuantitativas o cualitativas.

#### **h) Comparación de las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto**

Comparando las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto se notan diferencias en los siguientes aspectos:

- **una relación de insumo-producto vincula, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos, materiales (bienes de consumo y bienes de uso) y servicios con el producto que los requiere;**

- **una relación de condicionamiento es una relación entre productos obtenidos en un mismo ámbito y, por tanto, es una relación de implicancia entre dos o más productos;**

- **de lo anterior se infiere que las relaciones de condicionamiento son externas a los productos (vínculo entre ellos), en tanto que las relaciones de insumo-producto son internas a los mismos;**

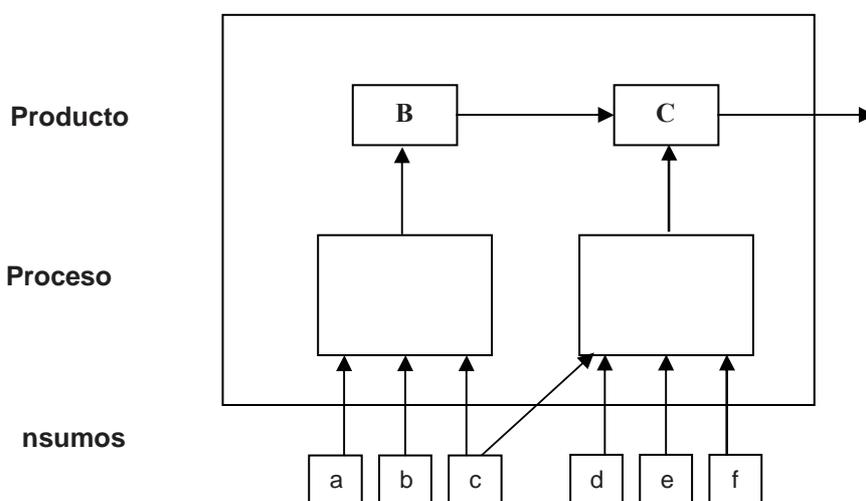
Un diagrama sencillo puede servir para clarificar la unión entre las relaciones de condicionamiento y las relaciones de insumo-producto, tal como se observa en el Gráfico 2.

Dentro del ámbito presupuestario se ubican dos procesos productivos; el del producto B, por ejemplo, "dirección superior" y el del producto C, por ejemplo, "educación básica obligatoria". Ambos tienen determinadas relaciones de insumo-producto, con sus respectivos coeficientes, en función de la respectiva técnica de producción decidida para cada uno de ellos. Por su parte, el producto intermedio B establece

una relación de condicionamiento con el producto terminal C, con una intensidad que depende de la correspondiente técnica de producción institucional. La cantidad y calidad de "educación básica obligatoria" requerirá una determinada cantidad y calidad del producto "dirección superior" el que, a su vez, condiciona la producción de ese producto terminal y de otros productos terminales.

GRÁFICO 2

ÁMBITO PRESUPUESTARIO



Como se señala en el gráfico, el primero satisface una demanda interna al ámbito presupuestario (la institución se autoabastece), en tanto que el segundo atiende una demanda externa, la de la comunidad, por lo que sale de dicho ámbito. Los gastos necesarios para producir B vienen dados por el precio y cantidad de los insumos a, b y c, en tanto que los requeridos para producir C son los resultantes de los insumos c, d, e y f. Si todo lo gastado en la ejecución presupuestaria es lo único utilizado en la producción del año, el gasto presupuestario es igual al costo de producción. En consecuencia, los primeros serían los gastos directos de producir B y los segundos los gastos directos de producir C. El producto intermedio B no es insumo para la producción de C, pero depende de éste y a su vez lo condiciona. En cuanto tal, **si la evaluación de la gestión requiere conocer el gasto total de producción de C, debe**

**imputarse, como costo indirecto, la cuota parte que corresponda de los gastos de producción de B.**

En general en la práctica, no se registran los costos directos e indirectos debido a que la Administración Pública Nacional no ha implementado aún la contabilidad de costos.

### 3. Políticas y acciones del sector público

#### a) Políticas

Los límites del denominado campo de lo presupuestario, son claves para fijar su contenido y las características de sus productos. Para avanzar en este terreno se cree conveniente analizar los diversos tipos de acciones que se realizan en el ámbito público.

Dentro de la variedad de acciones posibles, existen algunas que reflejan relaciones insumo-producto dando origen a productos independientes y otras que, al no cumplir con el requisito de expresar relaciones de insumo-producto dadas por un único proceso de producción, tienen insumos comunes compartidos por lo que generan productos conjuntos. Por otra parte, los organismos públicos también formulan políticas, las cuales, en sí mismas, también configuran productos en cuya generación concurren muy diversos tipos de acciones que implican usos de recursos, no conformando relaciones insumo-producto definidas.

El concepto de política que se usa en este documento no se refiere a las "políticas internas" de los organismos, en cuyo plano se definen políticas de personal, de suministros, de relaciones públicas, de mantenimiento, etc. Dicho vocablo queda reservado para aquellos aspectos que trascienden la esfera interna de la organización y se refieren a cuestiones básicas de la sociedad. La existencia de un organismo se fundamenta justamente por su contribución al logro de objetivos que trascienden su quehacer interno.

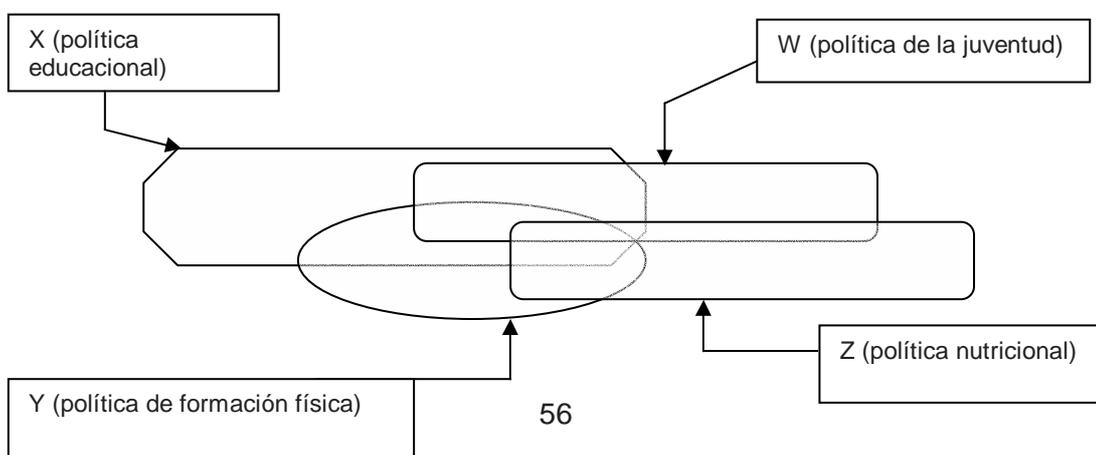
Una política se refiere siempre a un aspecto del todo indivisible, que es la sociedad, existiendo diversos planos o aspectos de la misma que pueden ser objeto de políticas. Por ejemplo, las políticas de propiedad, precios, financiera, etc., atraviesan los diversos sectores económicos y sociales (agrícola, industrial, transporte, etc.) que, a la vez, son objeto de políticas sectoriales. También se puede considerar el plano de lo

regional y así surgen toda una serie de políticas regionales que se entrecruzan con los dos planos mencionados. Por otra parte, la sociedad, expresada en la Nación, está inserta en un escenario internacional y, naturalmente, se propone objetivos y políticas de alcance internacional que pueden entrecruzarse con todas las anteriores (por ejemplo, mediante una política regional fronteriza, o a través de la política de precios para la integración en el MERCOSUR, etc.).

En el Gráfico N° 3 se puede apreciar que, al definir una política en materia educacional (X), por ese sólo hecho, se define también parte de las políticas de la juventud (W), de formación física (Y) y nutricional (Z). Necesariamente una política educacional abarca aspectos de otras políticas, contemplando programas de formación física y la realización de prácticas deportivas, a efectos de que el desarrollo intelectual esté correlacionado con el físico. Por otro lado, el desarrollo físico en la etapa juvenil requiere de adolescentes sanos y bien nutridos. De esto se deduce que una política de formación de los habitantes de un país se intersecta parcialmente con las políticas educacional y nutricional.

Los programas de estudios que rigen en los niveles de educación primaria y media contemplan, normalmente, la educación física con carácter obligatorio. Las acciones se realizan conjuntamente con algún organismo rector en materia de deportes y con instituciones del sector privado. A la vez, los organismos nacionales de nutrición, a través de los comedores, brindan alimentación a los escolares.

GRÁFICO 3



La política educacional para la juventud es, obviamente, parte de una política general para la juventud. Esta última abarca aspectos no educacionales tales como: nutrición, prevención de la delincuencia infantil, protección de menores, sistemas de recreación, atención a madres en condiciones de abandono, sistemas de reeducación al infante, etc. De esta forma, la política general para la juventud se intersecta con las políticas educacional, nutricional y de formación física.

**En conclusión, las políticas se intersectan y, en consecuencia, no conforman relaciones insumo-producto definidas, por lo cual resulta imposible presupuestar por políticas.**

#### **b) Acciones de regulación**

La acción de regulación es una norma cuyo propósito o resultado es regular comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales. Por tanto, la acción de regulación es terminal de una red de acciones operacionales de una institución, ya que contribuye directamente al logro de una o varias políticas. En otras palabras, las acciones operacionales de una red de regulación, son intermedias en relación a la acción de regulación. A este respecto, **conviene distinguir claramente la acción de regulación, que es el contenido de una norma, de la acción operacional, que es un medio para su producción o su comunicación.**

Por ejemplo, la acción de regulación "modificación del encaje bancario", es el resultado final de un conjunto de acciones operacionales tales como, "reunión del directorio del Banco Central para analizar la liquidez bancaria", "estudio del efecto en la liquidez de la disminución de X cantidad de puntos en el encaje bancario", "redacción de la resolución del Banco Central reduciendo el encaje", "mecanografiado de la resolución", etc.

**En conclusión, no es posible presupuestar por acciones de regulación, por cuanto éstas abarcan sólo una parte del universo de la producción institucional y, en consecuencia, no pueden cumplir el requisito de agregación**

**y desagregación de todo el ámbito de lo presupuestario en productos excluyentes o no intersectados. Por otra parte un requisito previo para presupuestar es la posibilidad misma de enumerar los productos y, en el caso de las acciones de regulación, su enumeración completa ex-ante contradice el carácter coyuntural, esporádico y particular que tienen buena parte de las acciones de regulación.**

#### **c) Acciones Presupuestarias**

Estamos ahora en condiciones de analizar el **concepto central teórico** que sirve de base para la definición de las categorías programáticas. Este concepto es el de acción presupuestaria, el cual será desmenuzado en este punto en sus elementos constitutivos.

##### **i. Acción operacional**

**Se denomina acción operacional a un micro-proceso de producción que culmina en un producto menor e indivisible.**

Ejemplos: tramitación de expedientes, mecanografiado de oficios, redacción de informes, reuniones o atención al público, etc. Todos estos pequeños procesos pueden denominarse acciones operacionales.

Cada micro-proceso de producción, es una acción operacional que, individualmente considerada, implica una determinada relación insumo-producto. La obtención del producto respectivo exige la utilización de determinadas cantidades y calidades de insumos. En ciertos casos, los insumos son poco importantes en relación a la trascendencia del producto; en otros, la magnitud de los insumos es esencial al logro de aquel.

Las acciones operacionales no tienen envergadura como para requerir asignación formal de recursos en el presupuesto, ya que no cumplen con el requisito de **relevancia** que se analiza más adelante.

##### **ii. Centro de gestión o unidad ejecutora.**

Un centro de gestión o unidad ejecutora debe ser entendido como un **centro administrativo responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una producción o provisión de bienes y servicios determinada.**

El responsable de la gestión es un funcionario designado por autoridad competente.

Cuando por razones de economías de escala de producción, se tiene bajo una misma organización formalmente indivisa o de mínimo nivel varios procesos productivos diferenciados, los que generan diversos tipos de bienes o servicios, se está en presencia de un **centro de gestión diversificada.** Ejemplos de este tipo de centros se hallan en Servicios Administrativos Financieros (SAF) pequeños. En éstos se realiza la misma producción que en los SAF grandes, pero mientras que en los últimos existen centros de gestión para cada uno de los bienes o servicios que producen, en los primeros, por el contrario, varios de esos productos se generan en un solo centro, por lo que se denomina de gestión diversificada.

Los centros de gestión diversificada se caracterizan por utilizar insumos comunes para la producción de diversos tipos de productos independientes, dadas las técnicas de los procesos de producción adoptadas para los mismos.

Por el contrario, es un centro de gestión especializada cuando en el mismo se ejecutan procesos productivos homogéneos, en razón de permitirlo las economías de escala, de los cuales se obtienen productos terminales o intermedios.

En suma, y esquematizando, un centro de gestión debe reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

- Ser relevante en la red de relaciones de condicionamiento. En tal sentido debe posibilitar que se explicita la técnica institucional adoptada y justificar el costo de la aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.

- No sobrepasar el límite de la desagregación formal en la asignación de recursos que torne

costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.

- Dar lugar a uno o varios productos terminales o intermedios.

- Contar con una o varias unidades administrativas responsables de programar la gestión productiva y de ejecutar los procesos de producción respetando las relaciones de insumo-producto para las respectivas técnicas de producción y de proveer bienes y servicios.

iii. Definición de acción presupuestaria.

Una acción presupuestaria expresa un proceso de producción que agrega o combina acciones operacionales - microprocesos productivos - cuyos insumos y productos son definibles e independientes respecto a los de otros procesos de producción o las adquisiciones para proveer bienes y servicios.

En este marco conceptual, se define como **ámbito de programación presupuestaria (que puede ser una Jurisdicción o entidad)** aquel donde se llevan a cabo en forma **agregada o combinada**, acciones operacionales y que, en lo posible, cumplan las siguientes condiciones:

- **Posibilidad:** Los productos resultantes deben ser definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo-producto. Adquieren así la posibilidad de que le sean asignados recursos. Si esta condición es cumplida, es posible agotar el universo de las acciones operacionales sin duplicaciones y asignar los insumos a cada uno de los productos generados.

- **Relevancia:** Para ser presupuestable un producto debe ser generado en un centro de gestión de suficiente importancia dentro de la red de interrelaciones productivas de una jurisdicción o entidad.

En resumen, una acción presupuestaria es un tipo especial de relación insumo-producto que agrega o combina procesos de producción menores contenidos en acciones operacionales, cuyos insumos y productos son individualizables e independientes por

resultar de procesos con relaciones de insumo-producto diferenciables. De una acción presupuestaria se originan, entonces, uno o varios productos que pueden ser terminales o intermedios (en muchos casos los productos son adquiridos para la provisión de bienes y de servicios). En función de su relevancia y técnica de producción requerirá un **centro de gestión especializado o diversificado** al cual, se le asignan formalmente recursos operativos. **Por esta razón es, al mismo tiempo, una unidad de programación de recursos y, por lo tanto, se constituirá en una categoría programática del presupuesto a cargo de una unidad ejecutora responsable.** En el caso que haya más de una unidad ejecutora implicada en la acción presupuestaria sería necesario contar con una unidad ejecutora coordinadora.

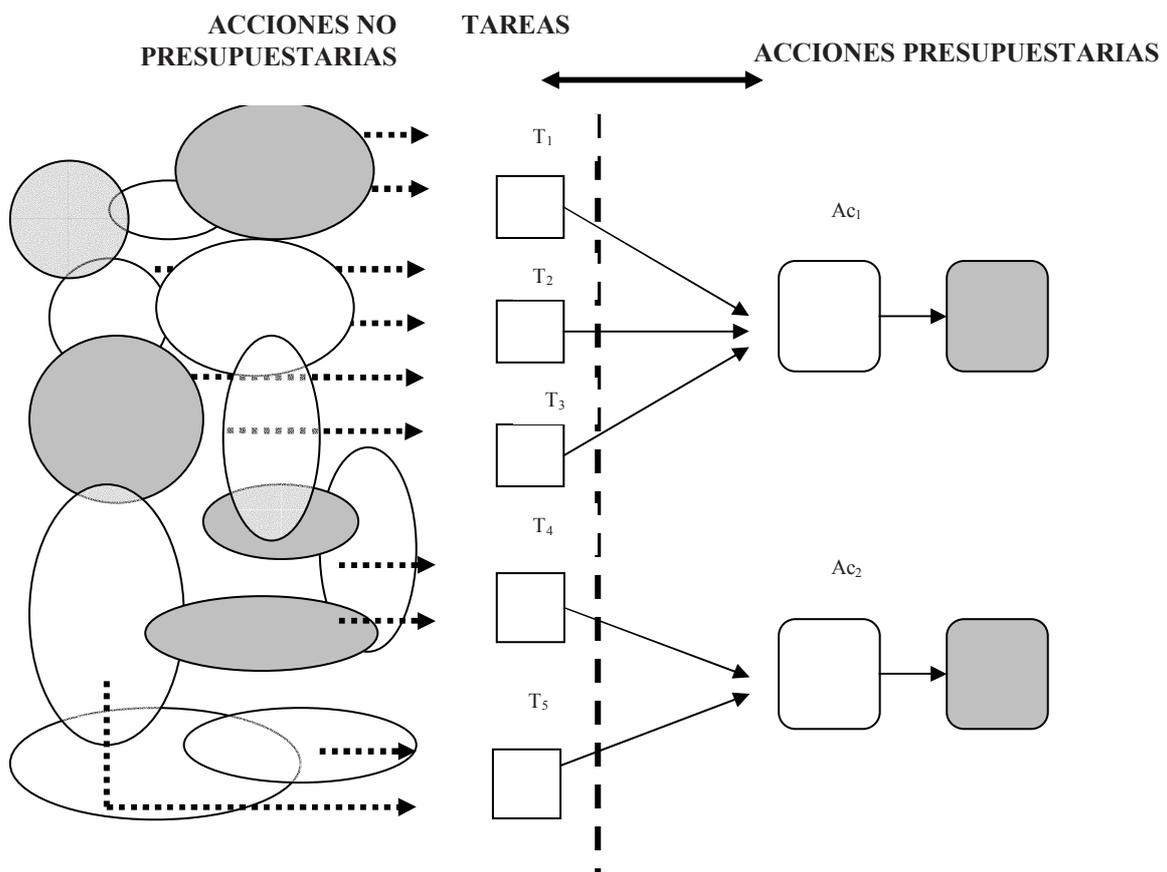
En síntesis, **toda acción pública que sea presupuestaria requiere la participación simultánea de tres elementos: insumo, producto (bien o servicio) y centro de gestión.**

iv. La red de acciones presupuestarias

La forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución, origina una red de relaciones denominada "red de acciones presupuestarias", la que es el correlato concreto de la red de relaciones productivas en cada ámbito presupuestario (Gráfico Nº 4).

GRÁFICO 4

RED DE RELACIONES PRODUCTIVAS



Las acciones presupuestarias de mínimo nivel son intermedias en términos de la asignación formal de recursos y pueden clasificarse como

directas o indirectas, según que la producción generada sea intermedia directa o intermedia indirecta, respectivamente.

Los insumos utilizados en las acciones presupuestarias de las que se obtienen productos intermedios directos, son sumables a los efectos presupuestarios, tanto en términos físicos como monetarios. Ello permite estimar el total de recursos reales y de asignación financiera que demanda la

**producción terminal en que dichos productos intermedios directos participan.** En este caso se está en presencia de una acción presupuestaria cuya producción es terminal, la cual es una acción presupuestaria agregada, en tanto está conformada por acciones presupuestarias intermedias directas y, consiguientemente, por sus respectivos insumos.

Por ejemplo, la Recaudación de impuestos y la Fiscalización de los contribuyentes son acciones presupuestarias directas, cuya producción intermedia condiciona inmediatamente la administración del sistema tributario, que es una producción terminal de la institución a cargo de los ingresos públicos.

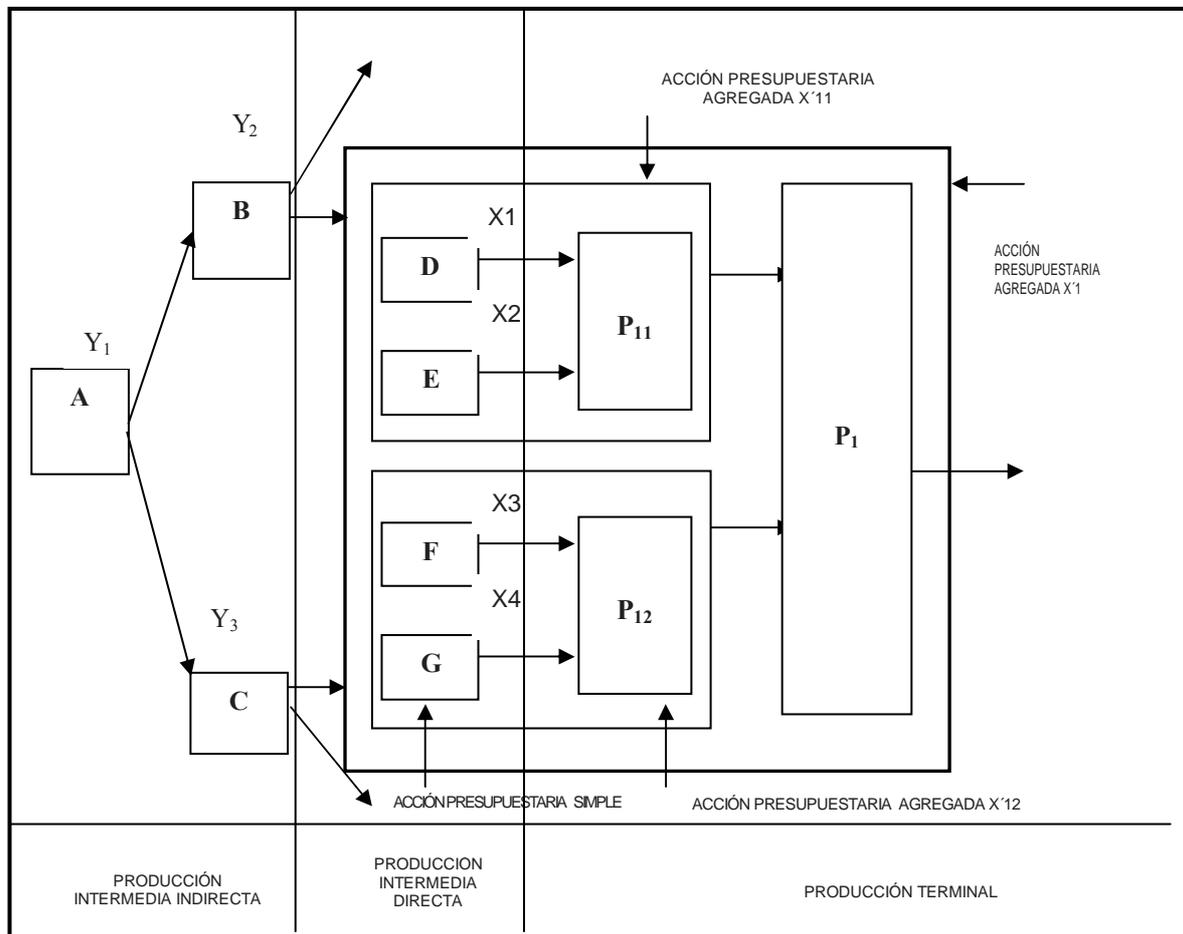
Son acciones presupuestarias indirectas aquellas cuya producción condiciona, en forma mediata el proceso de producción de algunos o todos los productos terminales de una institución. Acciones presupuestarias de este tipo son, por ejemplo, la Dirección Superior de una institución, su Asesoría Jurídica, su Administración de Personal, etc.

En una situación de multidireccionalidad de las acciones presupuestarias intermedias, los insumos utilizados en ellas sólo son sumables, en términos físicos y monetarios, por fuera de las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal. Si fuese necesario distribuir lo gastado entre cada una de las producciones terminales en que participan, ello será posible utilizando adecuados coeficientes técnicos de imputación de gastos indirectos.

**El gráfico N° 5 muestra las relaciones entre**

**las acciones presupuestarias directas e indirectas y sus respectivas producciones con las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal.** Así, los productos Y1, Y2 e Y3 son intermedios indirectos pues contribuyen tanto al logro de la producción de P1 como de otras producciones terminales de la institución y se originan en los centros de gestión A, B y C. Los productos X1, X2, X3 y X4 son intermedios directos pues contribuyen, exclusiva e inmediatamente, a la producción de P1, por lo que su producción es intermedia directa. En ambos casos, los productos intermedios directos e indirectos se originan en acciones presupuestarias simples. Las acciones presupuestarias agregadas X'11, X'12 y X'1 corresponden a procesos generadores de los productos terminales P11, P12 y P1. Más adelante se analizarán las categorías programáticas que le corresponden a cada una de las diversas clases de acciones presupuestarias, paso necesario para avanzar en la puesta en operación de los conceptos y metodologías de la presupuestación por programas.

**GRÁFICO 5  
RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS**

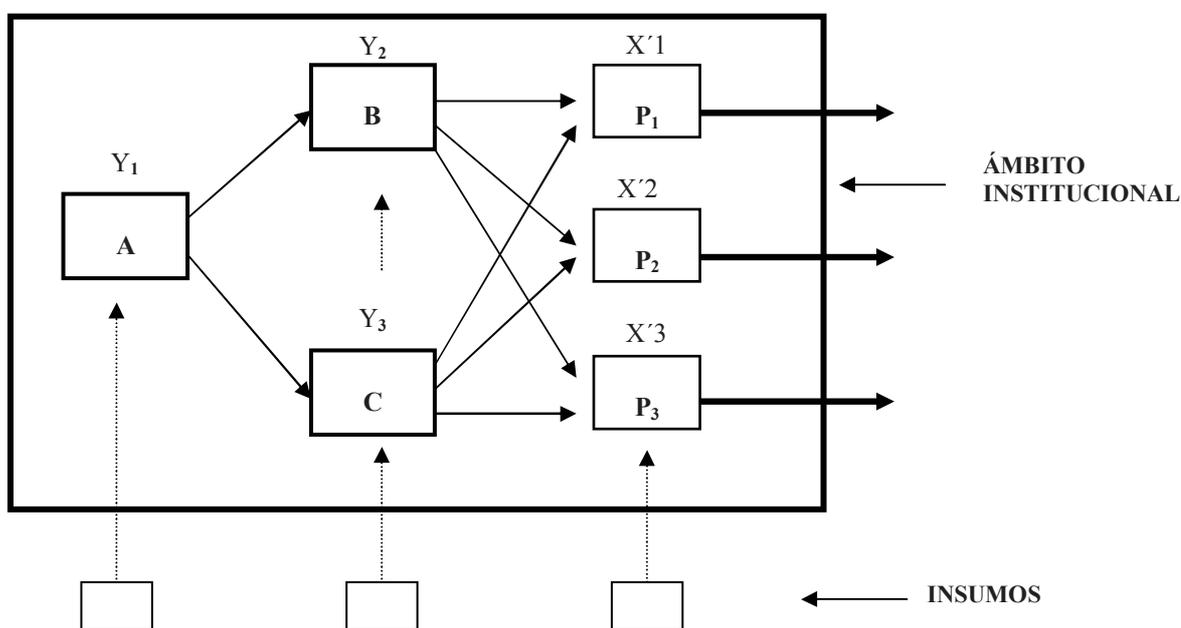


Cuando una acción presupuestaria involucra un proceso productivo de un producto terminal, su resultado está dirigido al cumplimiento de los objetivos de alguna política pública. Sin embargo, no debe excluirse la posibilidad de que algunas acciones presupuestarias intermedias contribuyan también, indirectamente, al logro de los objetivos de determinadas políticas. Así, por ejemplo, si entre las medidas de una política de generación de empleo en el sector público, se establece que todas las vacantes de la Administración Pública deberán ser cubiertas con ciertos requisitos, las

Oficinas de Personal de todos los organismos deberán instrumentarla dentro de sus actividades funcionales. De esta manera estarán contribuyendo, indirectamente, al cumplimiento de los objetivos de empleo, pero no por ello las acciones presupuestarias de dichas Oficinas dejan de ser intermedias.

**En el gráfico N° 6 se presenta una red de acciones presupuestarias terminales e intermedias directas e indirectas.**

**GRÁFICO 6  
RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS**



El ámbito institucional puede ser, por ejemplo, una Secretaría de Turismo en cuyo caso, las acciones presupuestarias agregadas serían:

**X'1** Planificación turística

**X'2** Desarrollo turístico

**X'3** Servicios de promoción turística

Las acciones presupuestarias simples originan los siguientes productos indirectos:

**Y2** Servicios audiovisuales para la planificación y el desarrollo turístico

**Y3** Servicios de mantenimiento de vehículos

**Y1** Dirección superior de la Secretaría

Las acciones presupuestarias X'1, X'2 y X'3 son agregación de acciones presupuestarias intermedias directas (que no se han graficado) y dan origen a los productos terminales P1, P2 y P3. Por su parte, Y1, Y2 y Y3 representan productos intermedios indirectos cuyos resultados se originan en los procesos productivos A, B y C, respectivamente.

Explícitamente, el producto Y3 "Servicio de mantenimiento de vehículos", por ejemplo, provee dichos servicios requeridos por las actividades de transporte y movilidad contenidas en las acciones presupuestarias "Planificación turística", "Desarrollo turístico" y "Promoción turística".

Con líneas punteadas se representan las relaciones insumo-producto contenidas en cada uno de los procesos productivos expresados en las acciones presupuestarias.

#### **d) Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos**

El concepto de acción presupuestaria implica asignación de recursos para producir bienes o servicios bajo la responsabilidad o dentro del ámbito de una institución. Es decir, la asignación de recursos financieros y el proceso de gestión productiva están indisolublemente unidos. Sin embargo, la gestión administrativa de un organismo no exige que éste produzca siempre bienes o servicios. En algunos casos, la asignación de recursos financieros constituye una cesión de fondos para que en otro ámbito, sea del sector público o del sector privado, se realice el proceso de gestión productiva. En otros, existen asignaciones de recursos financieros que no tienen como objetivo proveer los medios para un proceso de gestión productiva y constituyen una forma, sin intermediación productiva, de contribuir al logro de varias políticas.

Por ejemplo, el aporte a un organismo descentralizado es una asignación de recursos para que en éste último ámbito se realicen acciones presupuestarias (primer caso). La asignación financiera para el servicio de la deuda pública no tiene como objetivo un proceso de gestión productiva por parte de la entidad receptora de los fondos, y está en función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de deuda pública (segundo caso).

**En conclusión, existen jurisdicciones y organismos en los que se manifiestan acciones presupuestarias, y en los que pueden verificarse asignaciones presupuestarias que no tienen relación con el proceso de gestión productiva de la institución. Al respecto cabe señalar que todas las asignaciones presupuestarias tienen en común su contribución al logro de políticas públicas.**

## **4. Técnicas de gestión**

### **Aspectos generales. Técnicas de gestión institucional.**

Las relaciones de insumo-producto y las relaciones de condicionamiento conforman una red de gestión institucional cuya arquitectura es definida por la **técnica de gestión institucional** adoptada. Se infiere, entonces, que hay más de una técnica posible, por lo menos, teóricamente. Su definición es elemental para establecer y delimitar todas y cada una de las acciones presupuestarias en que se reflejarán los respectivos procesos institucionales.

**Los nudos de esta red de gestión institucional son los procesos de producción intermedia y terminal, procesos que pueden asumir diferentes estructuras y modos de combinaciones de insumos, cada una de las cuales define una técnica de gestión. En tanto esos procesos son formalmente identificados en un centro de gestión, puede decirse que existe una técnica de la gestión institucional. Esta nos remite a las relaciones insumo-producto y a los respectivos coeficientes técnicos.**

Cada técnica institucional queda definida por la forma, las magnitudes y las calidades en que se relacionan los cuatro elementos básicos del proceso de producción, esto es, los productos que provienen desde fuera de la institución por compra u otra figura que transfiera su uso, la producción de los productos terminales que le dan razón a la existencia de la institución, la producción de los productos intermedios que abastecen la demanda interna generada por la cantidad y calidad de los anteriores y, por último, los microprocesos organizativos y administrativos que establecen la trayectoria global del proceso de gestión institucional al vincular los elementos anteriores. El primero de estos elementos se produce fuera del ámbito presupuestario de la institución e, incluso, fuera del sector público. Los tres restantes, en cambio, se dan totalmente dentro de la institución, originando las correspondientes acciones operacionales y acciones presupuestarias.

En consecuencia, las técnicas institucionales se diferencian entre sí por la forma y el contenido en que se interrelacionan cada uno de los elementos que las conforman. Así, cambiarán cuando lo

haga el tipo, cantidad y calidad de los productos que se obtienen fuera de la institución y los microprocesos para conseguirlos; el tipo, cantidad y calidad de los productos intermedios directos e indirectos que se producen y consumen dentro de la institución; las vinculaciones entre los procesos de producción de éstos y los microprocesos que las viabilizan; el tipo, cantidad y calidad de los productos terminales; el modo de vinculación y la orientación del apoyo entre la producción intermedia y la producción terminal y los microprocesos que lo viabilizan y lo hacen operar.

**Expresando lo anterior en términos presupuestarios se tiene que los enlaces entre las diversas acciones presupuestarias - que son las relaciones de condicionamiento entre los productos intermedios y terminales- conforman la trama de la técnica de gestión institucional. En efecto, dada la cantidad y calidad de los productos terminales, la institución puede tener varias opciones de procesos productivos, cada una de las cuales implica una selección diferente de acciones presupuestarias y de formas de vinculación entre sí, esto es, puede disponer de varias técnicas. La red de acciones presupuestarias que en definitiva se elija no está, en consecuencia, predeterminada, sino que es resultado de una selección entre técnicas alternativas.**

Toda técnica de gestión institucional está, en última instancia, condicionada por los objetivos y metas de las políticas públicas a las cuales sirven los resultados de las acciones presupuestarias terminales. Ello implica que las alteraciones en los objetivos o en las metas de dichas políticas, afectan la cantidad y calidad de los productos terminales necesarios para satisfacerlos y, en consecuencia, puede ser necesario una modificación de la técnica institucional de gestión. La rigidez en el tipo de técnica adoptada puede obstaculizar el cambio, obligar a una variante dentro de la preexistente o cumplir ineficientemente con los objetivos de la política respectiva.

## **5. Categorías programáticas**

### **a) Concepto**

**Las acciones presupuestarias deben ser adecuadamente identificadas dentro del proceso presupuestario público, en tanto que**

**ellas expresan los recursos financieros que se les asignarán para adquirir los insumos reales que, una vez procesados, se transformarán en productos o permitirán el suministro de bienes y servicios. Este papel lo cumplen, formalmente, las categorías programáticas que conforman el presupuesto.**

Las categorías programáticas cumplen una doble función; por un lado, **delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias** y, por otro, **permitir su jerarquización** en orden a su **relevancia presupuestaria**. De esta manera se pueden expresar en el presupuesto, con suficiente fidelidad, no sólo las técnicas de gestión institucional y las técnicas de sus centros de gestión, sino también el grado de flexibilidad y responsabilidad que le cabe a las mismas, en el uso de los recursos financieros asignados para la obtención de los respectivos productos.

Por lo tanto, las categorías programáticas se mimetizan con las acciones presupuestarias, por lo cual asumen sus mismas características y cumplen con los mismos requisitos de consistencia. **La presupuestación de cada acción presupuestaria debe comprender la totalidad de sus insumos presupuestarios, independientemente de que su adquisición esté centralizada en otros centros de gestión.**

En este punto cabe hacer una aclaración. Pueden existir organismos cuya razón de ser no es sólo la producción o provisión de bienes y servicios. En estos casos se plantean dos situaciones. Una, cuando la asignación de recursos financieros constituye una cesión de fondos para que en otro ámbito, sea del sector público o del sector privado, se realice el proceso de producción o provisión. Por ejemplo, el aporte a un organismo descentralizado es una asignación de recursos para que en este último ámbito se realicen acciones presupuestarias. Otra, cuando la asignación de recursos financieros en un período dado no tiene como objetivo proveer los medios para un proceso productivo en ese lapso, aunque constituyen una forma, sin intermediación productiva, de contribuir al logro de una política. Por ejemplo, la asignación financiera para el pago de los servicios de la deuda pública en una jurisdicción o entidad, no implica en ellas un proceso de gestión productiva en ese mismo período, pero es función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de endeudamiento público.

En resumen, **pueden existir asignaciones presupuestarias que no tengan relación directa con el proceso de producción o provisión de la jurisdicción o entidad**, o que sean consecuencia de procesos productivos realizados en otros períodos presupuestarios. En ambos casos esas asignaciones presupuestarias están contribuyendo al logro de determinados objetivos de las políticas públicas y pueden, por otra parte, insumir montos mayores de recursos que los que aparecen en los propios procesos de producción y provisión de bienes o servicios. Tales asignaciones presupuestarias no serán reflejadas en una categoría programática, porque no son acciones presupuestarias.

Dichas situaciones no deben confundirse con aquellas en las que existen transferencias de recursos hacia el sector público o el privado, cuya administración, programación, ejecución, control y evaluación requieren la creación de un centro de gestión responsable de ello. Es el caso de las becas, de los subsidios concedidos a establecimientos educativos privados, de las transferencias financieras (subsidios o préstamos) a las provincias y municipios para la construcción de viviendas. Cuando esto ocurre, la utilización de una categoría programática expresa el proceso de gestión del servicio de transferencia.

Hecha la salvedad mencionada en los párrafos anteriores, las categorías programáticas que se utilizan en la presupuestación por programas, son las siguientes:

## **b) Tipos de categorías programáticas**

### **i) Programa<sup>6</sup>**

Se denomina "programa" a la categoría programática que expresa un proceso de producción o de provisión de uno o más productos terminales, contenidos en una dada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad. El mismo tiene las siguientes características:

- **es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;**

---

<sup>6</sup> Esta categoría, al igual que las restantes que se explican en los párrafos que siguen, cumplen con las características y requisitos de las categorías programáticas señaladas en el párrafo anterior. Para no repetir, las mismas quedarán sobreentendidas en cada caso.

- **refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la producción terminal o de la provisión de bienes y servicios;**
- **por lo anterior, se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad;**
- **se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de producción o provisión, excepto cuando no puedan identificarse centros de gestión en su interior.**

Los siguientes son ejemplos de programas presupuestarios, clasificados por áreas económicas y sociales, que integran el presupuesto.

## **EN EL ÁREA SOCIAL**

### **Educación**

- Evaluación de la calidad educativa
- Desarrollo universitario
- Servicios de la Biblioteca Nacional
- Investigación y desarrollo educativo

### **Salud**

- Infraestructura hospitalaria
- Atención de la salud materno infantil
- Investigación, docencia y producción de biológicos
- Lucha contra el SIDA y enfermedades de transmisión sexual

### **Promoción Social**

- Protección a la vejez
- Desarrollo de unidades económicas solidarias
- Atención de emergencias sociales

## **EN EL ÁREA ECONOMICA**

### **Agricultura, Ganadería y Pesca**

- Luchas sanitarias
- Protección vegetal
- Investigación y desarrollo pesquero

### **Transporte y Comunicaciones**

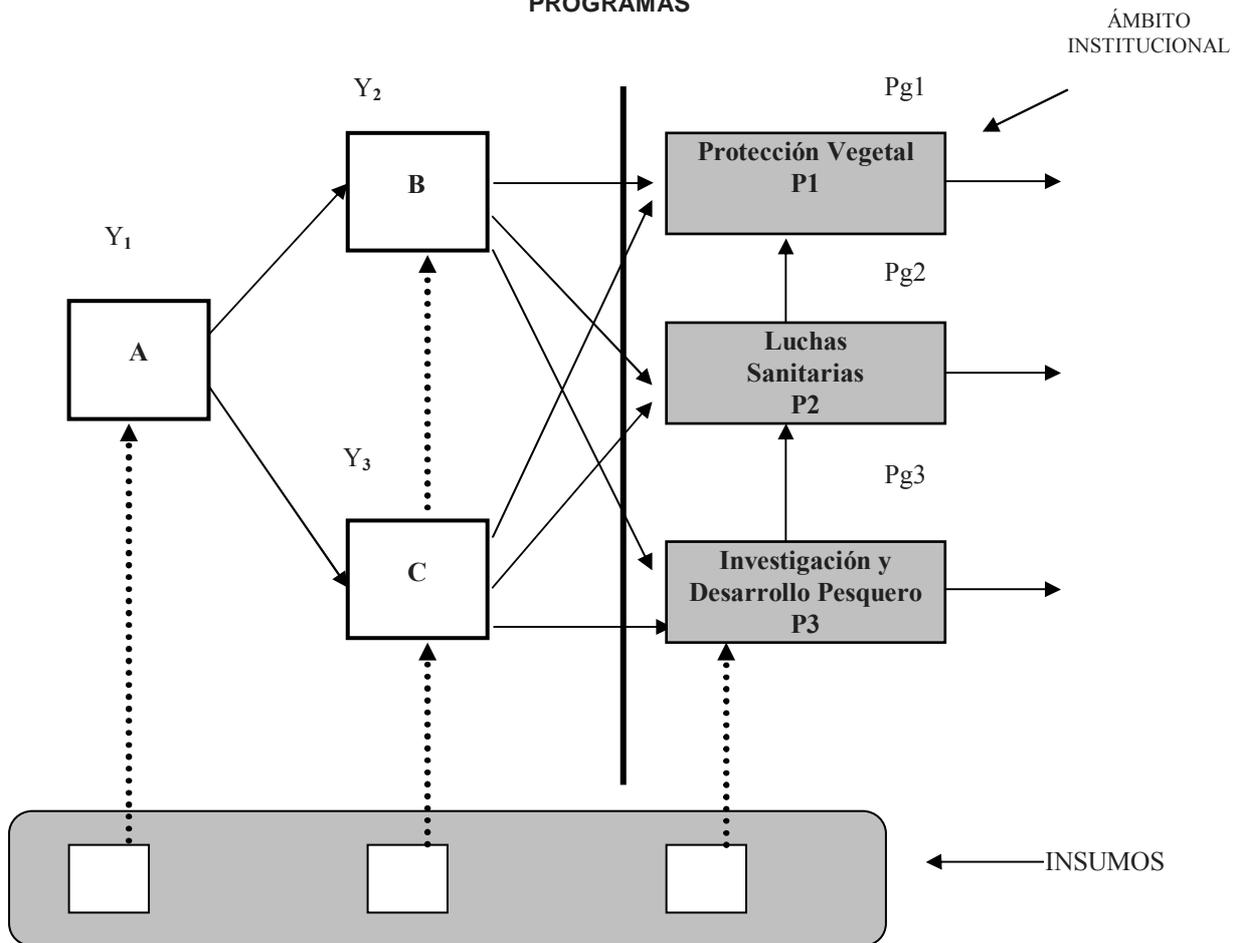
- Regulación y Control del Transporte Automotor
- Reconversión vial
- Regulación de las telecomunicaciones

productos terminales P1, P2 y P3 pueden ser, por ejemplo, Protección vegetal, Luchas sanitarias e Investigación y desarrollo pesquero (donde Pg1, Pg2 y Pg3 son programas, A, B y C son centros de gestión e  $Y_1, Y_2, Y_3$  son productos indirectos).

En el diagrama N° 7 pueden verse graficadas algunas de las características indicadas. Los

GRÁFICO 7

PROGRAMAS



ii) Subprograma

Con esta categoría programática se denota a **las acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, más precisamente, dentro de él.**

Para que un "programa" pueda contener "subprogramas", el centro de gestión del primero

tiene que ser divisible en centros de gestión menores, cada uno de los cuales debe ser el responsable de procesos productivos cuya producción terminal o provisión de bienes y servicios contribuya parcialmente a alcanzar la producción o provisión total del programa. Por el contrario, si bajo la categoría "programa" se generan varios productos terminales dentro de la responsabilidad de un solo centro de gestión que no puede ser dividido, no es posible que se abran

subprogramas para cada uno de aquellos productos terminales.

Las características de la categoría programática "subprograma" son las siguientes:

- **especifica la producción terminal o provisión de bienes y servicios de un programa, siendo su producción o provisión particular parte de la global;**
- **las producciones o provisiones parciales resultantes contenidas en la categoría "subprograma", tienen que ser sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción o provisión global que surge del "programa" del cual forman parte;**
- **los insumos requeridos por los procesos productivos o de provisión de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo debe serlo también en unidades físicas, lo cual hace posible obtener el valor monetario y físico requeridos por insumo y total a nivel del programa respectivo;**
- **para que la categoría pueda ser abierta es necesario que el centro de gestión del programa sea divisible en centros menores de gestión, los que serán responsables de los procesos productivos de los productos**

**terminales o de la provisión correspondientes a cada subprograma.**

La apertura de la categoría programática "subprograma" es necesaria cuando en el proceso de presupuestación se requiere precisar la técnica del proceso de gestión terminal contenido en el respectivo programa. Por ejemplo, el proceso de gestión del producto terminal "enseñanza media" podría ser desagregado en sus procesos productivos componentes: enseñanza en humanidades, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, etc., cada uno de los cuales puede ser incluido en la correspondiente categoría de "subprograma".

En otras palabras, cuando la producción terminal resultante de la acción presupuestaria bajo la categoría "programa" admite desagregaciones que también son productos terminales, cada una de éstas origina un subprograma, siempre que exista el respectivo centro de gestión responsable. Por ello puede definirse a un subprograma como la categoría que expresa a toda acción presupuestaria cuya producción o provisión es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción o provisión terminal de un programa.

Varios ejemplos de las categorías programáticas "programa" y "subprograma" se presentan en el cuadro que sigue:

<u>PROGRAMAS</u>	<u>SUB-PROGRAMAS</u>
Formación de recursos humanos en ciencias económicas	- Formación de economistas - Formación de administradores - Formación de contadores - Formación de actuarios
Recaudación de ingresos fiscales públicos	- Recaudación de impuesto sobre la renta - Recaudación de impuesto sobre la producción - Recaudación de impuesto sobre el consumo

**iii) Actividad**

Se ha señalado que una acción operacional, si bien contiene una relación insumo-producto, es sólo un proceso que culmina con un producto

menor e indivisible. La combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea, conforma las **tareas**, definición de máximo nivel en el ámbito de las acciones **no presupuestarias**.

En consecuencia, se trata de una dimensión que no justifica la identificación de un centro formal de asignación de recursos, pero que es necesaria para el cálculo de insumos de una actividad y básica para el análisis de eficiencia de la técnica de un centro de gestión.

En ningún caso la tarea habrá de comprender integralmente una producción intermedia o terminal; su producto será cualitativamente diferente al resultado de una actividad, aunque lo integra, razón por la que los resultados físicos de las tareas no son sumables para llegar al producto de la actividad.

**De ello se deduce que las relaciones de condicionamiento de las tareas respecto de las actividades son siempre exclusivas de tales actividades y, por lo tanto, unidireccionales.**

Para poder reflejar los procesos contenidos en las acciones presupuestarias cuya **producción es intermedia**, configurando un centro de gestión al que corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros, se recurre a la categoría programática **actividad**. Refleja, además, la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado.

En suma, **la categoría programática actividad denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos.**

**En función de su ubicación en la red de relaciones de condicionamiento con referencia a los programas presupuestarios, la categoría "actividad" se puede clasificar en: específica, central o común.**

#### - **Actividad específica**

Esta categoría es utilizada cuando el producto del proceso de producción de la respectiva acción presupuestaria es **condición exclusiva** de uno o más **productos terminales o provisión de bienes y de servicios** y, como tal, es parte integrante de la correspondiente acción presupuestaria expresada por las categorías **programa** o **subprograma**. También se aplica en otras acciones presupuestarias, por ejemplo, las que se asumen bajo la categoría programática **"proyecto"**, en la cual, como se verá luego con

más detalle, sus actividades específicas se refieren a las tareas de dirección, planificación, control e inspección de obras, etc.

Resumiendo, la categoría programática **"actividad específica"** tiene las siguientes características:

- **Denomina a una acción presupuestaria cuya producción o provisión es intermedia directa.**
- **Los insumos utilizados en el respectivo proceso de gestión son sumables a nivel del respectivo programa, sub-programa o proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los subprogramas.**
- **El conjunto de las actividades específicas contenidas en un programa o subprograma condicionan y reflejan la conformación de las características que identifican a una producción terminal o provisión de bienes y servicios.**

**En el diagrama N° 8 se ejemplifica el uso de la categoría "actividad específica".** El programa P1 "Atención al preescolar" que es una acción presupuestaria cuya producción es terminal, contiene las actividades específicas "Dirección y coordinación" (Ace1), "Asistencia social" (Ace2) y "Atención pedagógica" (Ace3) que corresponden a las acciones presupuestarias intermedias directas D, E y F, respectivamente .

Si se tuviese un **"programa" que requiere ser abierto en "subprogramas"**, como el que se presenta en el gráfico N° 9, serán "actividades específicas" aquellas que formando parte del subprograma condicionan, en última instancia, exclusivamente a la producción terminal del programa. Efectivamente, el producto P1 es la sumatoria de los productos  $P1_1$  y  $P1_2$  de los respectivos subprogramas; por su parte, dichos subprogramas contienen las actividades específicas A, B, C y E, F, G, respectivamente.

La actividad D no condiciona exclusivamente a subprograma alguno pero sí al producto del programa. Por tanto es también actividad específica.

GRÁFICO 8

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE UN PROGRAMA

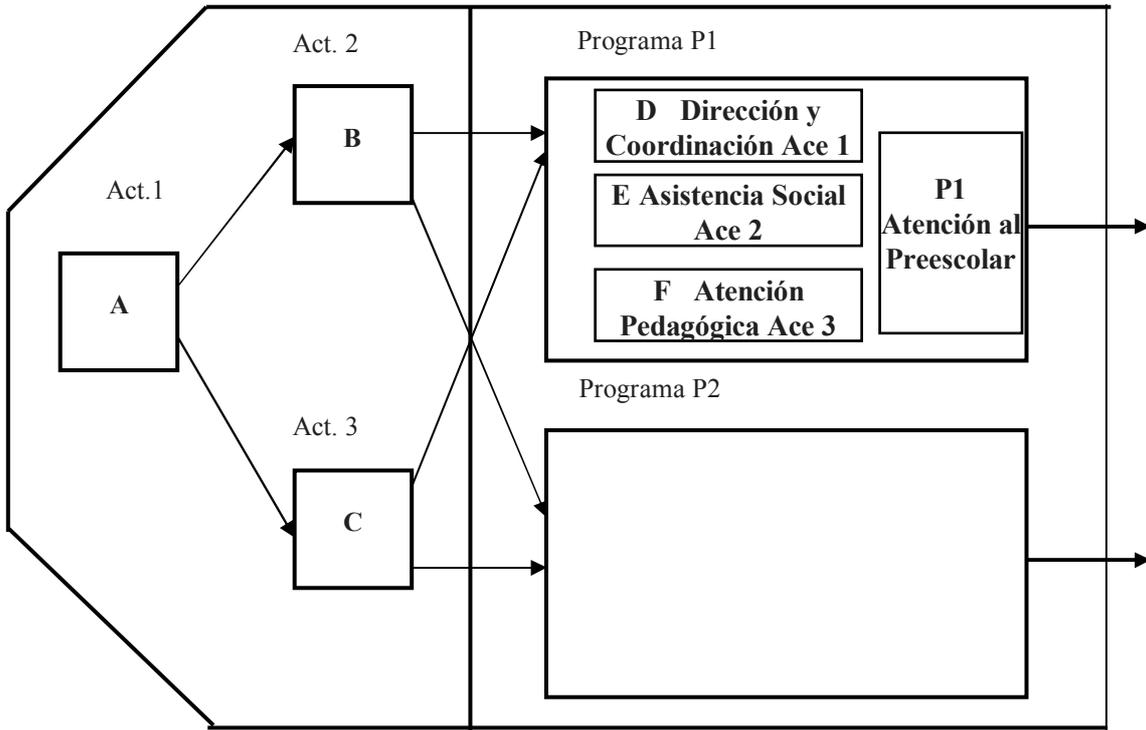
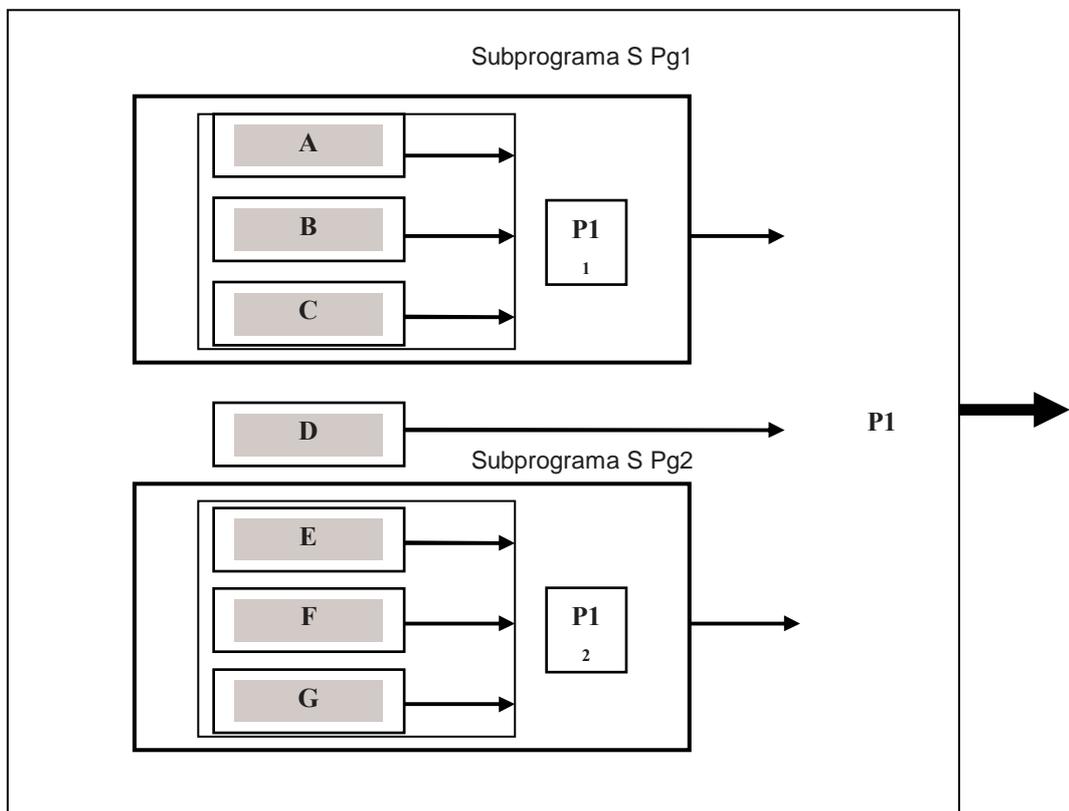


GRÁFICO 9

PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y ACTIVIDADES



- **Actividad central**

Cuando los resultados de una acción presupuestaria condicionan a todos los procesos de producción terminal (programas) y a la provisión de bienes y de servicios de una jurisdicción o entidad, pero no es parte integrante de ninguno de ellos, se está en presencia de una actividad central. En otras palabras, la categoría programática "actividad central" tiene las siguientes características:

- Refleja en el presupuesto a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia indirecta y cuyas relaciones de condicionamiento afectan a todas las restantes acciones presupuestarias; por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva y provisión de bienes y servicios de la jurisdicción o entidad (véase el gráfico N° 10).

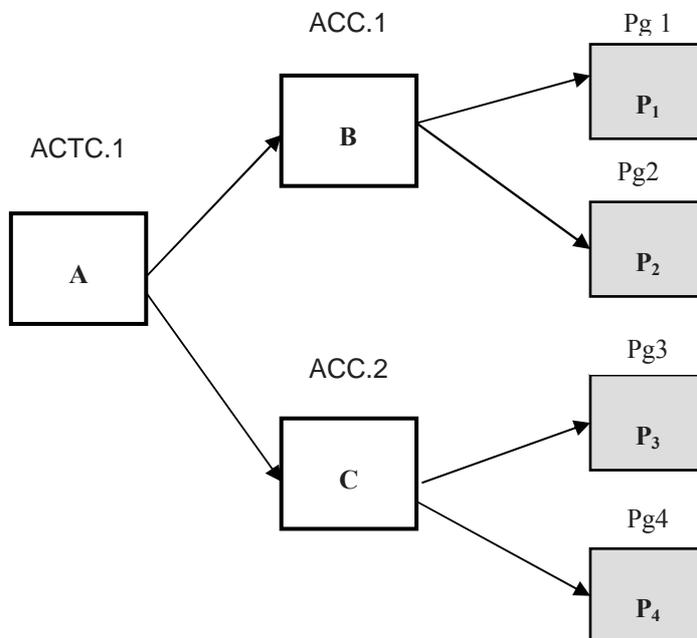
- Los insumos que intervienen en el proceso productivo de las actividades centrales no son sumables en el presupuesto de esos programas, ni en términos monetarios ni en términos físicos.

En forma de diagrama puede verse en el gráfico N° 10 una categoría "actividad central" (Actc1). En el gráfico N° 8, se observan las actividades centrales Dirección Superior (Act.1), Asuntos Jurídicos (Act.2), Auditoría (Act.3), etc.

Para que una institución cuente con actividades centrales es necesario que la misma tenga a su cargo, como mínimo, dos programas, ya que si la producción terminal de una institución está expresada a través de un solo programa, todas las relaciones de condicionamiento serán directas y por lo tanto se está en presencia de actividades específicas.

GRÁFICO 10

ACTIVIDADES CENTRALES Y COMUNES



## Actividad común

Esta categoría programática reúne todas las características de la categoría "actividad central", pero **se aplica cuando la acción presupuestaria que expresa condiciona a más de un programa pero no a todos los de una institución.** Esto **puede observarse en el gráfico N° 10**, donde Acc1 y Acc2 son **las actividades comunes** correspondientes a las acciones presupuestarias B y C, respectivamente.

En dicho diagrama queda claro, además, la diferencia entre las categorías "actividad central" y "actividad común". Mientras la categoría programática "actividad central" (Actc1) condiciona indirectamente a todos los "programas", las categorías programáticas "actividad común" (Acc1 y Acc2), condicionan sólo a los programas Pg1 y Pg2 la primera y a los programas Pg3 y Pg4 la segunda.

Para que en una institución existan actividades comunes es necesario que la misma tenga a su cargo por lo menos tres programas. De esta manera se podrían contar con actividades comunes a dos de dichos programas.

## iv) Proyecto

La definición de la categoría programática "proyecto" no es diferente a la utilizada convencionalmente para definir un proyecto de inversión.

Es útil indicar aquí que no debe confundirse el "proyecto de inversión" con el "documento" del proyecto de inversión. Este último es sólo el resultado material de una de las fases del ciclo de vida del mismo, la de preinversión, donde se sistematiza y analiza la información de corto y largo plazo para establecer el grado de preferencia de los cursos de acción alternativos que se hayan identificado.

La categoría programática "proyecto" remite a la **fase de ejecución** del ciclo de vida de un proyecto de inversión, de manera tal que dicha categoría se abre en el presupuesto sólo cuando se tienen que asignar los recursos para dar comienzo a la ejecución de la propuesta de inversión y desaparece cuando el activo fijo producido está en condiciones de generar los bienes o servicios para los que se ejecutó.

**En este sentido restringido, entonces, la categoría programática "proyecto" denomina a una propuesta de inversión real mediante la**

**generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados.** En suma, el **producto presupuestario** de ese proceso de producción contenido bajo la categoría programática "proyecto" es una unidad productiva de bienes y servicios, por ejemplo, un hospital, un dique, una escuela, una carretera, etc.

**Cuando la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público resulta de un proceso de producción, ejecutado directamente (producción propia) o indirectamente mediante la ejecución por contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, corresponde utilizar la categoría programática "proyecto".** En cambio, cuando la incorporación de un activo fijo se realiza directamente por su adquisición, sin que medie ningún proceso de producción previo a su puesta en uso, corresponde considerarlo como un insumo.

En el marco de la técnica de presupuestación por programas, los gastos que conforman la inversión real directa pueden incluirse en el presupuesto bajo dos categorías programáticas: "proyecto" o "actividad". Un mismo bien de capital puede pertenecer a las dos categorías según su ubicación en la red de relaciones productivas. Así, por ejemplo, los muebles para una oficina de recaudación de impuestos serán gastos de capital (bienes de uso) dentro de la actividad denominada "Recaudación impositiva", en tanto que si el mobiliario formase parte de las nuevas oficinas en construcción, estarán incluidos en el Proyecto "Construcción Delegaciones DGI", por ejemplo. En ambos casos, se trata de erogaciones destinadas a iniciar, incrementar, mejorar, reconstruir o reponer la capacidad instalada del sector público para producir bienes o prestar servicios.

De lo anterior se infiere que todo gasto que se realice bajo la categoría programática "proyecto" es registrado como inversión real - excluidos los gastos de la función defensa -, pero no toda inversión real tiene que ser hecha bajo la categoría "proyecto". También son inversión real, pero bajo la categoría programática "actividad" los activos fijos materiales o inmateriales que entran como insumos en la correspondiente acción presupuestaria.

Por razones de diversa índole puede ser necesario particionar, en el tiempo (etapas) o funcionalmente (tramos de una carretera; salas

de un hospital; etc.), la ejecución de un proyecto de inversión. Se originan así subdivisiones que deberán manifestarse bajo la categoría "proyecto", siempre y cuando cada una de las partes o tramos del principal resulte una unidad de producción autosuficiente. En otras palabras, cuando un proyecto de inversión, por cualquier razón, se ejecute por etapas, tramos o cualquier otra subdivisión, en tanto cada una de éstas se constituya en una unidad productiva capaz de cumplir con el propósito del mismo proporcionalmente a su tamaño, tendría que ser considerada en el presupuesto como un "proyecto" abriendo la correspondiente categoría. En suma, habrá tantos "proyectos" como etapas o subdivisiones se definan en el proyecto original, pudiendo coincidir varias de ellas en un mismo ejercicio presupuestario. Una posible confusión se resuelve, prácticamente, agregando a la denominación del proyecto el número de la etapa o el nombre de la subdivisión correspondiente, por ejemplo, "Ensanche carretera nacional AB, 1ra. etapa" o "Incremento de capacidad y Modernización Hospital Z, Ampliación Sala rayos X".

Por otra parte, estos tipos de subdivisiones no deben confundirse con la desagregación de los proyectos en una o varias obras. Estas son particiones que, en su secuencia y complementación, conforman la estructura y diseño de la inversión propuesta, asumiéndose en el presupuesto bajo una categoría programática particular, según se verá más adelante.

Así definida, la categoría Proyecto presenta las siguientes connotaciones:

- **El producto de un "proyecto" es un bien de capital y siempre resulta de un proceso de producción controlado por un único centro de gestión, sea por su propia ejecución o por la supervisión que ejerce cuando la ejecución está a cargo de terceros.**
- **Su registración es consistente con la de la formación bruta de capital fijo imputada en las Cuentas Nacionales; por lo tanto, su expresión monetaria se considera parte de la inversión real del Sector Público Nacional.**
- **El producto resultante es capaz de satisfacer las necesidades o cumplir el propósito propuesto en su formulación, sólo en el momento en que se finaliza la**

**ejecución o implantación y equipamiento, quedando en condición de producir los bienes o prestar los servicios para los cuales fue concebido.**

- **Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras (elementos o unidades físicas) que componen la unidad productiva, siendo todas ellas, parte del costo total de la inversión.**
- **Las inversiones de gran magnitud pueden subdividirse en etapas, esto es, de manera que sus respectivos proyectos se ejecuten consecutivamente en varios períodos de tiempo. En tales casos, cada etapa debe considerarse un "proyecto" siempre y cuando sea una unidad de producción autosuficiente y presupuestable como tal.**
- **Dependiendo de la relación de condicionamiento que se establezca en la red de producción institucional, los proyectos se subdividen en: específicos si condicionan a un solo programa, centrales, si condicionan a todos los programas de la jurisdicción o entidad y comunes, si condicionan a dos o más de esos programas pero no a todos.**

En el contexto de la presupuestación por programas, el producto presupuestario de un "proyecto" es un bien terminal o un bien intermedio directo o indirecto, según sea su ubicación en la red de categorías programáticas o, mejor aún, según la ubicación de la unidad ejecutora en relación al propósito de la inversión. Así, en un "Programa de Educación Técnica" del Ministerio de Educación, el Proyecto "Construcción de la Escuela-Taller B en Zona Y", es un producto intermedio directo. Sin embargo, si este último "proyecto" lo realizase una Secretaría de Obras Públicas, el resultado sería un producto terminal para dicha Secretaría ya que su "razón de ser" es, precisamente, la construcción para otros, en este caso, para el Ministerio de Educación.

Lo que finalmente identifica a un proyecto de inversión, lo que determina sus elementos componentes y sus límites, **es su concepción como unidad de evaluación**. El resultado material o inmaterial de la fase de ejecución de esa unidad de evaluación es el producto presupuestario de la categoría programática

"proyecto". En correspondencia, ésta conserva el objetivo del proyecto de inversión, diseñado, evaluado en cuanto tal y priorizado para su incorporación en el plan plurianual de inversiones públicas.

Por lo tanto, tiene como objetivo, la producción de bienes o servicios destinados a la satisfacción de una necesidad, lo que recién sucederá en la **fase de operación** del mismo, siempre y cuando el producto presupuestario sea logrado en la forma propuesta. En este momento en el presupuesto se deberán asignar los créditos para gastos corrientes que demanden las unidades productivas en funcionamiento (represas, escuelas, hospitales, carreteras, etc.). Si estos gastos de consumo no se prevén con oportunidad, es altamente probable que los proyectos se conviertan, una vez concluidos, en estructuras inservibles. Debe quedar claro que el propósito de un proyecto de inversión, esto es, los bienes o servicios que producirá durante su fase de operación son, por definición, consistentes con el o los productos terminales que se generarán con el "programa" del cual el "proyecto" o, mejor dicho, su producto, forma parte.

Es contrario a la eficiencia, que su ejecución se prolongue más allá del cronograma de diseño y, por supuesto, un sinsentido que no tenga fin.

Se concluye este desarrollo conceptual con algunos ejemplos que resumen los lineamientos anteriores. Si un "Proyecto de Reconstrucción de la Infraestructura Escolar" estuviese conformado por 2500 escuelas de todo el país con localizaciones diversas y fuese preparado y evaluado con ese contenido, quedaría así definido, como unidad de evaluación. Por ello, la categoría programática "proyecto" abierta en el presupuesto para asignarle los recursos necesarios, tendrá como producto las 2500 refacciones escolares y subsistirá como tal en el presupuesto mientras no se acabe la construcción de todas ellas. Esta conclusión es impuesta por su consideración como unidad de evaluación y por el resguardo de la necesaria consistencia con la programación de mediano plazo de las inversiones públicas.

Puede ser que dicho Proyecto forme parte de un Programa de Educación Primaria y que, por cronograma de ejecución, muchas unidades menores (cada una de las escuelas) entren en funcionamiento mientras otras continúen en construcción. De ser así, el "programa" estará generando su producto final (los servicios educativos) antes que el proyecto de inversión

(producto intermedio) esté totalmente concluido. En tal situación, sería lógico parcializar el proyecto en etapas de ejecución, abriendo en el presupuesto las categorías "proyecto" que fueran necesarias, tantas como etapas existieran si, incluso, todas se ejecutaran simultáneamente.

Véase otro ejemplo, el Proyecto Construcción de la Carretera entre A y C. Los objetivos de una carretera pueden ser variados, dependiendo del tipo de ruta (de penetración, de reemplazo, de interconexión, etc.) aunque, a los efectos prácticos, puede pensarse que es sólo para transportar personas y cosas entre esos dos puntos. Si, como se ha señalado, por cualesquiera razón se decide realizarla por etapas o tramos, siendo la primera entre A y B, el proyecto queda automáticamente redefinido a efectos de la asignación de recursos para la ejecución de esa etapa. Le corresponde la categoría "proyecto", porque es una unidad autosuficiente al permitir el transporte de personas y cosas entre esos dos puntos. De esta forma si se decide, por cualquier circunstancia, no continuar la construcción de la carretera una vez finalizada la primera etapa, el proyecto original no aparecería más en el presupuesto, reapareciendo sólo cuando se requiera la asignación de crédito presupuestario para el inicio de la segunda etapa. Es posible que varios tramos estén en ejecución simultáneamente, constituyendo cada uno de ellos una unidad autosuficiente, aún cuando lo ejecute un mismo contratista, por lo que corresponde incorporarlos en el presupuesto bajo la categoría programática "proyecto". El seguimiento y evaluación de la ejecución es así más preciso y relevante.

Otro caso, se tendría con un "Proyecto de planta potabilizadora y distribución de agua potable", que se prepara, analiza y evalúa en conjunto, definido como unidad de evaluación pero cuya ejecución se programa por etapas: primero la planta y parte de la red y luego la red de distribución restante. Cada una de ellas se presupuestaría agregando en la denominación del proyecto la identificación de la etapa correspondiente.

## v) Obra

Las dos categorías de relevancia presupuestaria en que se dividen los "proyectos" son, como se adelantó, las "actividades específicas" y las "obras". En las primeras se incluyen las acciones necesarias para que la fase de ejecución del proyecto de inversión, esto es, la utilización de los recursos financieros asignados a la categoría programática "proyecto", sea efectuada con la

oportunidad y en las formas diseñadas en la preparación del mismo. Se trata, particularmente, de las funciones de dirección y coordinación, supervisión técnica y seguimiento y control, comúnmente involucrados en la denominación genérica de "administración de proyectos".

El valor (cantidad por precio de mercado) de los recursos humanos y materiales insumidos en estas tareas forma parte del costo total de la inversión. Más aún, deberán formar parte del costo total todos aquellos estudios, investigaciones, asesoramientos, en general, servicios técnicos y profesionales, que tengan que ser realizados durante el transcurso de la ejecución del proyecto. Ello puede dar lugar a que mediante el seguimiento de la misma se verifique la existencia de ejecución financiera del presupuesto sin el correspondiente avance físico de los proyectos de inversión, sobre todo cuando éste es medido en término de los componentes materiales de sus obras.

La segunda categoría en que se puede subdividir un "proyecto" es la categoría programática "obra". Los proyectos de inversión pueden desagregarse, por razones técnicas o de ordenamiento en la ejecución, en diversos componentes, los cuales, en una secuencia temporal y de mutua complementación, permiten que, unificados, se cumplan los propósitos del proyecto al conformar la estructura de diseño de la unidad productiva, expresada en el respectivo bien de capital. **Se denominará "obra" a cada uno de esos elementos que asumen una identidad propia como categoría programática si:**

- **constituye una unidad física perfectamente individualizable;**
- **puede, por tanto, ser objeto de contratación separada del resto de los componentes;**
- **actúa dentro del proyecto como una producción intermedia, esto es, no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo.**

**La categoría programática "obra" es, en este contexto metodológico, la categoría programática de mínimo nivel y, como tal, indivisible a los fines de la asignación de los recursos reales y financieros que demande su ejecución.** Esto significa que es la última categoría relevante en materia de gestión de las inversiones públicas a los efectos presupuestarios pero, a los fines de la

programación, cada centro de gestión genera, en el momento del costeo, información más detallada. Como se verá más adelante, cada "obra" contiene "trabajos".

Recordando lo dicho, el propósito de un proyecto de inversión puede responder a múltiples determinaciones: a un problema a solucionar, a una necesidad insatisfecha o a una demanda futura potencial. El diseño de la inversión que atiende cada situación puede incluir una sola unidad productiva, por ejemplo, una represa hidroeléctrica o varias unidades productivas, por ejemplo, un conjunto de unidades de perforación-bombas-cañerías para provisión de agua potable a una comunidad. En el primer caso, el propósito se cumple cuando **la única unidad productiva** entra en operación generando electricidad; en el segundo, en cambio, cuando **todas las unidades menores** estén en funcionamiento, interrelacionadas entre sí. Cada perforación con su bomba y la correspondiente conexión a la red troncal, es una unidad menor. En tal caso, dicho "proyecto" se subdividirá en "obras" definidas por un corte horizontal de todas las unidades menores: perforación de pozos, instalación de bombas, tendido de cañerías.

Una situación similar se presenta en un proyecto de alcantarillado y saneamiento: el propósito es brindar desagües pluvio-cloacales a una comunidad localizada y dimensionada. Dicho objetivo sólo se cumple cuando todas las alcantarillas y cloacas puedan entrar en funcionamiento. A los fines presupuestarios (asignación de fondos para, programar, hacer y evaluar la ejecución) es irrelevante cada alcantarilla y cada cloaca en forma individual, pero sí es relevante definir como "obra" la apertura de zanjas, la colocación de tuberías, la conexión de los colectores y la red troncal, ejecutados en una secuencia técnicamente establecida y orientada hacia la operación integrada de todas las unidades menores.

Como la categoría programática "proyecto" sólo puede utilizarse cuando su producto es un activo fijo material o inmaterial que resulta de un proceso de producción, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, se infiere que, para la mera adquisición de maquinarias y equipos, por ejemplo, no debe abrirse la categoría programática "obra". Esta categoría es pertinente sólo si dichos bienes son contenidos en ella e implican un proceso de instalación y montaje en el que confluyan un conjunto de insumos materiales y una técnica que los une, bajo el control de un centro de gestión, formando el

costo de las maquinarias y equipos parte del costo total de la "obra".

Se podrá aducir que siempre habrá un proceso de puesta en uso de las maquinarias y equipos, del amoblamiento, etc. El criterio para determinar su "existencia" o no como "obra" debe pasar por la relevancia relativa del valor de los bienes de capital respecto al costo de su instalación y montaje. En suma, el costo de las maquinarias y equipos, amoblamiento, etc., es siempre inversión real directa, ya sea formando parte de una "obra", o como un bien de capital dentro de los gastos asignados a una "actividad".

Cuando un proyecto de inversión no contiene elementos identificables como "obras", esto es, cuando la categoría programática "proyecto" se confunde con la categoría "obra" como, por ejemplo, en un "Proyecto de Ampliación Edilicia del Ministerio de Salud", o el "Proyecto Construcción de un Satélite para Telecomunicaciones", la categoría programática relevante para la asignación de los recursos es la categoría "proyecto". En otras palabras, sería redundante abrir en el presupuesto también la categoría "obra" ya que, al denominar distinto a un mismo contenido, no aportaría nuevos datos para el proceso de programación de la ejecución y su seguimiento y evaluación.

Esta situación excepcional no debe confundirse con aquella en la cual un proyecto de inversión tenga más de una "obra", pero sólo una de ellas

se ejecute en el período presupuestario. No se estaría en presencia de un "proyecto" con una sola "obra". Por el contrario, las dos categorías programáticas deben ser abiertas en ese caso, pero sólo una de las "obras" tendrá asignado el crédito para su ejecución en el año que se presupuesta, en tanto las restantes figurarán con crédito cero. El costo total del "proyecto" puede, entonces, calcularse al aparecer registrado el costo de cada una de sus "obras".

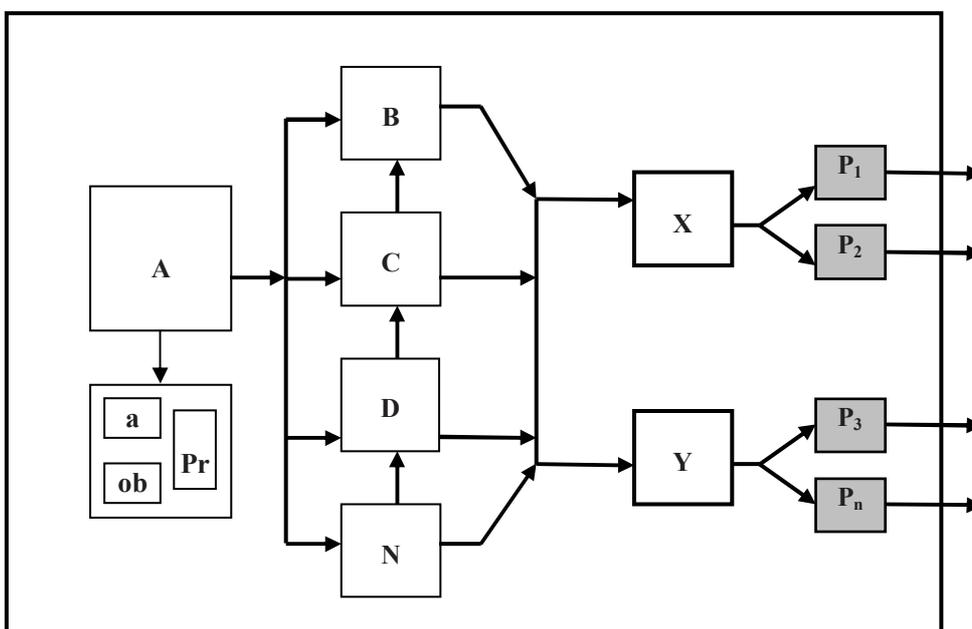
La denominación del proyecto de inversión puede contener una idea de los objetivos del mismo, pero ella no debe tomarse como definitiva del propósito que se persigue con la inversión. A su vez, no se debe denominar al proyecto de manera que induzca la identificación de sus obras componentes, máxime cuando su objetivo no surge, sin dudas, de la denominación del proyecto.

**En los diagramas Nº 11, 12, 13 Y 14 se esquematizan distintos tipos de proyectos según su ubicación en la red de categorías programáticas.**

En el gráfico Nº 11, A, B, C, D, ..., N son actividades centrales; Pr, es un proyecto constituido por una actividad "a" de Dirección y Coordinación y "ob" las obras del proyecto Pr; X e Y son actividades comunes; P1, P2, P3,..., Pn son los programas de la institución.

**GRÁFICO 11**

**PROYECTO CONSTITUÍDO POR OBRAS, QUE CONDICIONAN A TODA LA GESTIÓN INSTITUCIONAL**

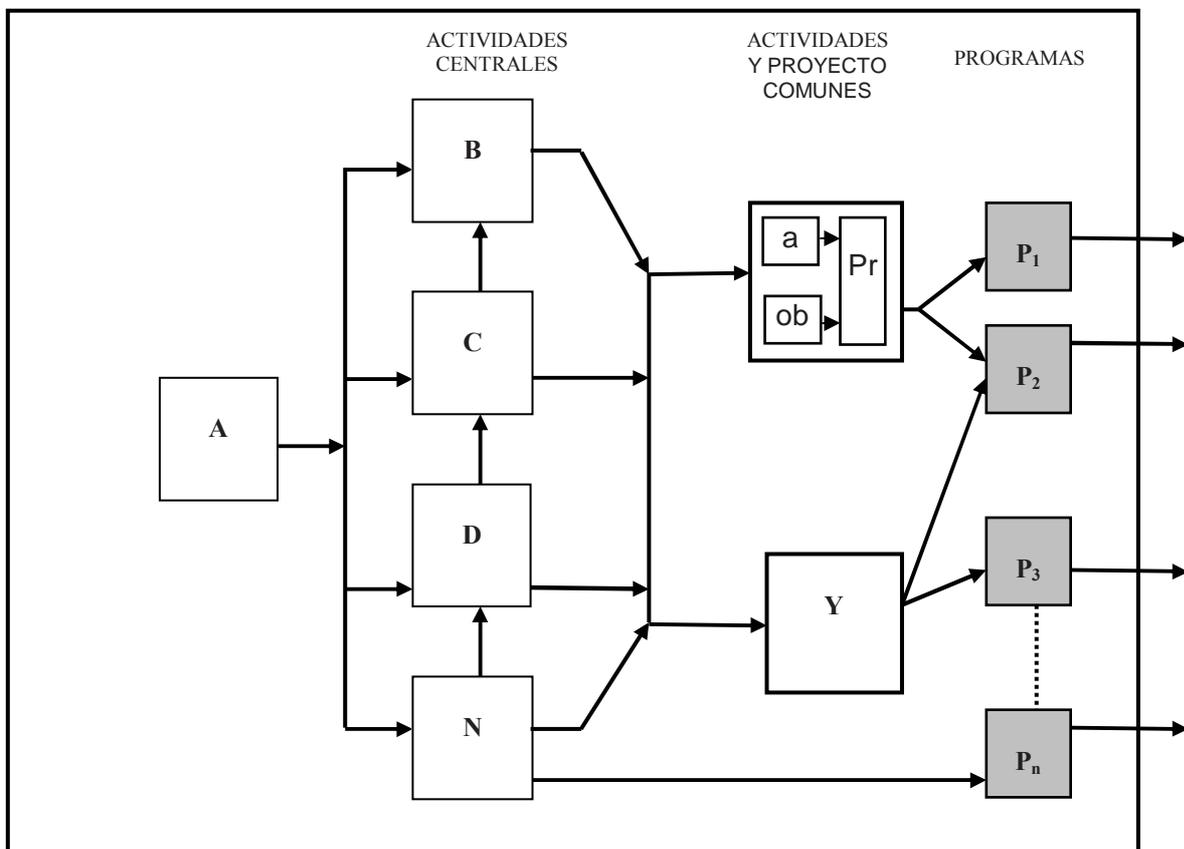


En el gráfico N° 12, por su parte:  
 A, B, C, D, N son actividades centrales;  
 Pr, es el proyecto común, constituido por varias  
 obras y la actividad de Dirección y Coordinación  
 "a";

Y, es una actividad común;  
 P1, P2, P3,..., Pn, son los programas de la  
 institución.

GRÁFICO 12

PROYECTO CONSTITUÍDO POR OBRAS, QUE CONDICIONAN A  
 DOS PROGRAMAS DE LA INSTITUCIÓN



En el gráfico N° 13:  
 A, B, C, D,..., N son actividades centrales y X e Y  
 son actividades comunes;  
 P1, P2, P3, ..., Pn, son los programas de la  
 institución;

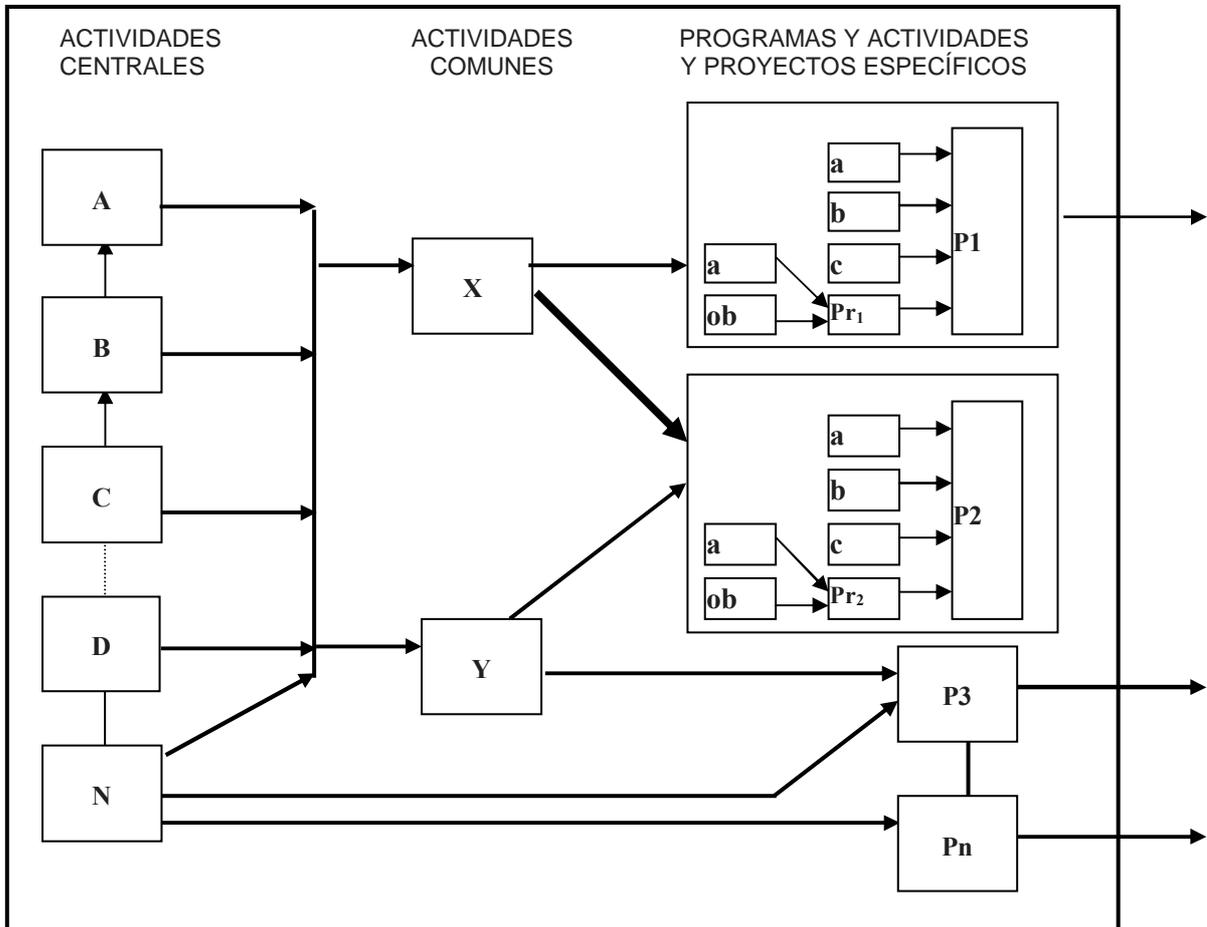
Nótese como el programa P1 está abierto en las  
 actividades específicas: a, b y c, y en el proyecto

Pr1, también específico y conformado por una  
 obra y una actividad.

De igual modo, el programa P2 lo conforman las  
 actividades a, b y c, y el proyecto Pr2, igualmente  
 específico e integrado igual que en el caso  
 anterior.

GRÁFICO 13

PROYECTO COMO PRODUCTO INTERMEDIO  
DIRECTO DE UNA PRODUCCIÓN TERMINAL



Los casos tipificados en los gráficos anteriores son los que generalmente se encuentran en países en donde no existe un organismo nacional responsabilizado por el desarrollo de la infraestructura física y a la institución se le asigna, dentro de sus funciones, la de construir sus propias edificaciones.

El gráfico N° 14, expone la red de condicionamiento del caso de un organismo nacional responsable de la ejecución de las inversiones:

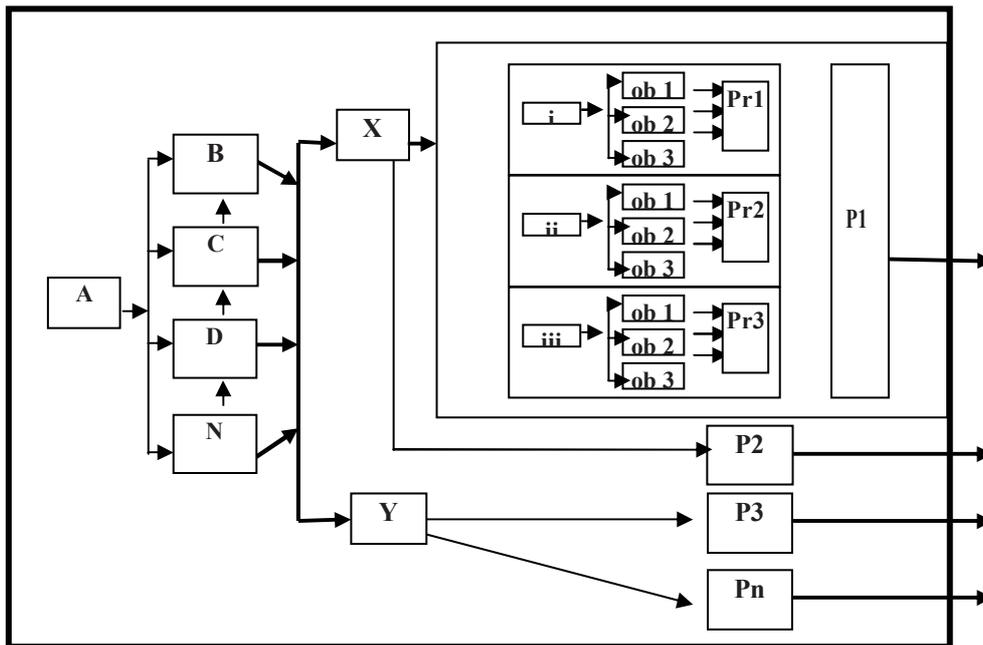
A, B, C, D, ..., N son actividades centrales;  
X e Y son actividades comunes de dirección y coordinación, planificación, inspección y estudios de los proyectos, es decir, los servicios capitalizables.

P1, P2 y P3, ..., Pn son los programas institucionales;

Pr1, Pr2 y Pr3, son los proyectos que lo integran, con las obras que en cada caso corresponda.

i, ii y iii son las actividades específicas que corresponden a los proyectos Pr1, Pr2 y Pr3, respectivamente.

GRÁFICO 14  
PROYECTO COMO PRODUCTO TERMINAL



## 6. Formas que adoptan los programas

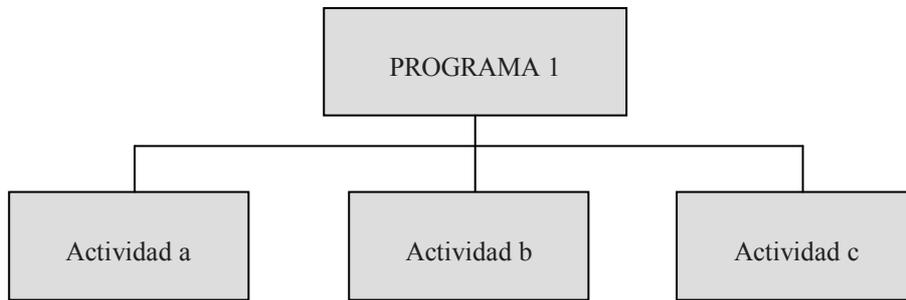
Según sea la técnica de gestión institucional y la técnica de los centros de gestión, las categorías programáticas se interrelacionan de diversas maneras pero respetando siempre el orden jerárquico de las mismas. A continuación se presentan esquematizadas algunas de las distintas formas en las que se pueden interrelacionar las categorías programáticas de menor nivel, tomando como base al "programa" como categoría programática de máximo nivel.

**Se verifican normalmente cuatro formas diferentes de conformación de los programas, según sean las características que estos asuman.**

Elas son:

- Programa que se abre en actividades. (Gráfico 15)
- Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos, a su vez, en actividades. (Gráfico 16)
- Programa que se abre en actividades y proyectos y éstos en obras y en actividades. (Gráfico 17)
- Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos en proyectos. A su vez, los proyectos se abren en obras y actividades. (Gráfico 18)

**GRÁFICO 15**



**GRÁFICO 16**

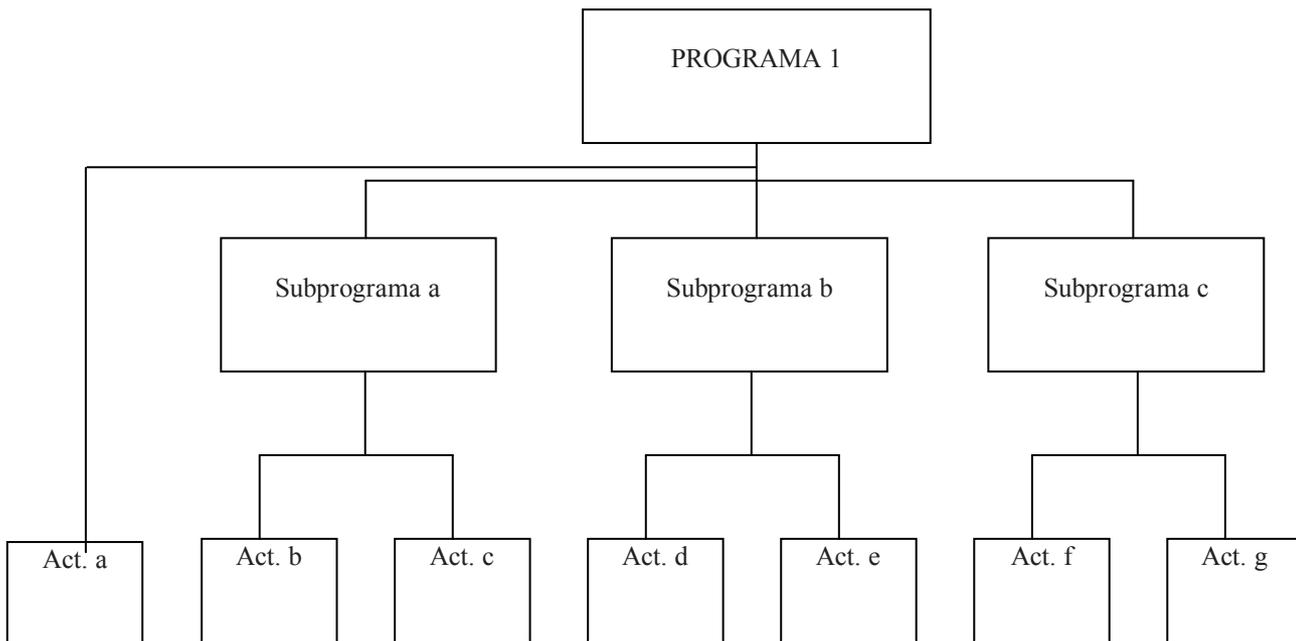


GRÁFICO 17

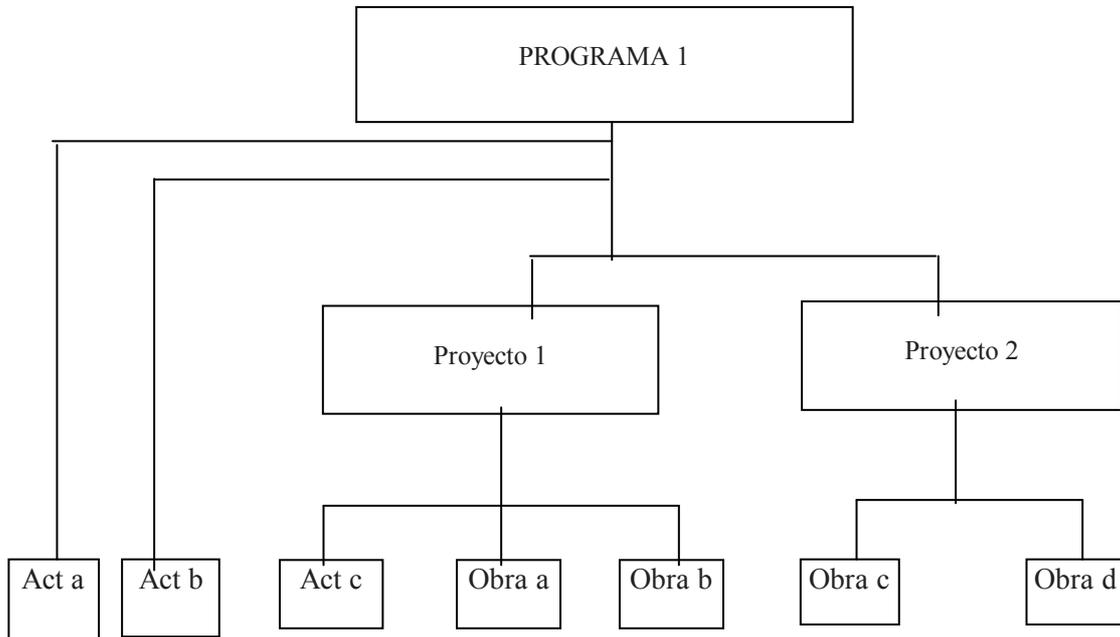
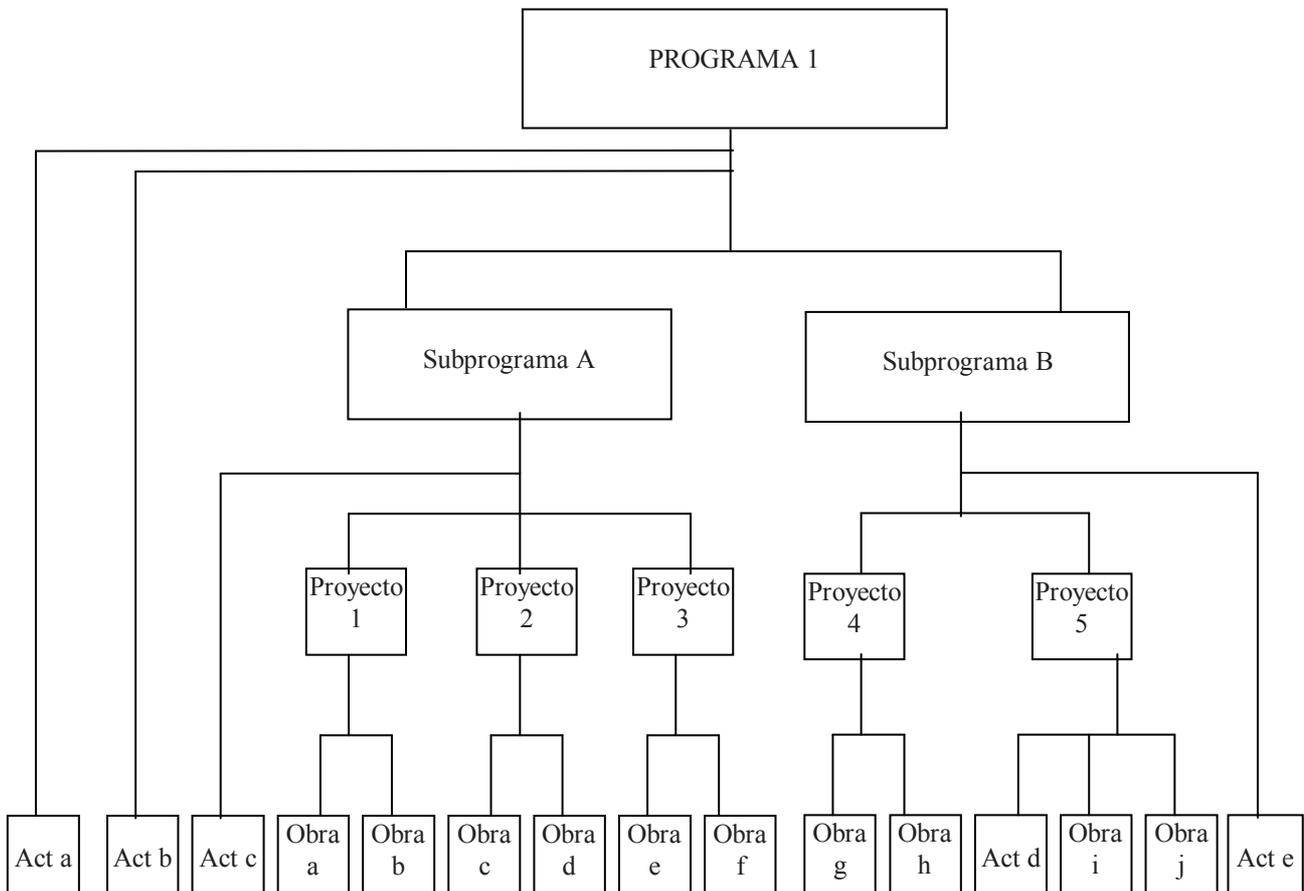


GRÁFICO 18



## **Glosario de los conceptos utilizados relativos al presupuesto por programas**

1. **PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:** Es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la formulación, la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros. Se relaciona con el planeamiento estratégico institucional, el presupuesto preliminar, el presupuesto plurianual y se orienta hacia la obtención de resultados.
2. **INSUMOS:** Son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio).
3. **PRODUCTOS:** Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos, que requieren sus respectivas producciones. Pueden ser cuantificables y/o calificables; terminales o intermedios (éstos se clasifican en directos e indirectos)
4. **PROVISIÓN:** Bienes y servicios que el Estado suministra a la sociedad para satisfacer necesidades de la misma, incluso aquellos instrumentados vía transferencias. Implica la utilización de los recursos públicos. Comprende la producción pública. Hace, también, referencia al suministro de lo producido.
5. **RELACIÓN INSUMO - PRODUCTO:** Es la relación que se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.
6. **RELACIONES DE CONDICIONAMIENTO:** Cuando determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la disponibilidad- en cantidad y calidad adecuadas- de otros productos se verifica una relación técnica denominada de condicionamiento.
7. **PRODUCTOS INDEPENDIENTES:** Son los bienes o servicios obtenidos mediante relaciones de insumo - producto diferenciadas. Dos o más productos son independientes si cada uno de ellos se origina por su propio y exclusivo proceso de producción.
8. **PRODUCTOS CONJUNTOS:** Son aquellos para los que el proceso de producción es común y único. Por lo tanto, los insumos que requieren y el tiempo para producirlos son indivisibles en relación a los productos resultantes.
9. **PRODUCTOS TERMINALES:** Son los bienes o servicios que constituyen, "la razón de ser" de una jurisdicción o de una entidad, que no sufren ninguna transformación ulterior dentro de la institución que los presupuesta y que contribuyen directamente a la satisfacción de necesidades sociales u de otra demanda institucional. Los productos terminales, pueden producirse total o parcialmente (acabados y en proceso, respectivamente) y proveerse a la comunidad.
10. **PRODUCTOS INTERMEDIOS:** Son los bienes o servicios cuya producción es exigida, directa o indirectamente, por los productos terminales. Por lo tanto, pueden ser:
  - ◆ Directos (condicionan unidireccionalmente – directamente – la producción de productos terminales)
  - ◆ Indirectos (condicionan pluridireccionalmente – indirectamente – a otros productos intermedios, directos o indirectos, y a productos terminales)
11. **PRODUCTOS PRESUPUESTABLES:** Para que los productos puedan ser objeto de presupuestación, deben cumplir con las siguientes condiciones:
  - ◆ **CONDICIÓN DE POSIBILIDAD:** los productos deben ser definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones insumo – producto, a los que se le asignan recursos. Si ello no se verifica debe asignarse recursos para el conjunto de los insumos necesarios para producir o proveer bienes y servicios.
  - ◆ **CONDICIÓN DE RELEVANCIA:** los productos requieren centros de gestión de

suficiente importancia como para asignarles recursos.

12. **ACCIÓN OPERACIONAL:** Es un microproceso de producción que culmina en un producto menor e indivisible.
13. **ACCIÓN PRESUPUESTARIA:** Es un tipo especial de relación insumo – producto que agrega o combina procesos de producción menores contenidos en acciones operacionales cuyos insumos y productos son individualizables e independientes por resultar de relaciones de insumo producto diferenciables.
14. **RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS:** Es la forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución. Es el correlato concreto de la red de relaciones productivas en cada ámbito presupuestario.
15. **TÉCNICAS DE GESTIÓN:** Combinaciones de insumo – producto y de relaciones de condicionamiento que conforman una red de gestión institucional (procesos de producción intermedia y terminal y provisión de bienes y servicios a cargo de un centro de gestión o unidad ejecutora). Son identificadas en un centro de gestión o unidad ejecutora. Se vinculan con el planeamiento estratégico institucional y se orientan hacia la obtención de resultados.
16. **CENTRO DE GESTIÓN O UNIDAD EJECUTORA:** Es un centro administrativo responsable de la planificación, la programación, la combinación de recursos reales y la asignación formal de recursos financieros en función de una provisión de bienes y servicios predeterminedada. El responsable de la gestión es un funcionario designado por una autoridad competente.
17. **CENTRO DE GESTIÓN ESPECIALIZADA:** Lugar donde se llevan a cabo procesos productivos homogéneos, en razón de que así lo permiten las economías de escala y a través del cual se obtienen productos terminales y se proveen bienes y servicios.
18. **CENTRO DE GESTIÓN DIVERSIFICADA:** Es un centro que, por razones de economía de escala lleva a cabo varios procesos diferenciados que generan diversos tipos de bienes y servicios.

19. **ÁMBITOS DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA:** Centros de gestión, donde se producen o proveen bienes y servicios. Los mismos pueden ser:

- ♦ **JURISDICCIONES:** Organizaciones públicas sin personalidad jurídica que integran la Administración Central.
- ♦ **ENTIDADES:** Organizaciones públicas con personería jurídica y patrimonio propio.

20. **CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS:** Delimitan el ámbito de las acciones presupuestarias y permiten su jerarquización. Corresponden siempre a una unidad ejecutora o centro de gestión responsable por el uso de recursos necesarios para la provisión de bienes y servicios.

- ♦ **PROGRAMA:** Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación. Contribuye al logro de los objetivos de la política pública, a través de la provisión de bienes y servicios y se conforma, en general, con la agregación de categorías programáticas de menor nivel.
- ♦ **SUBPROGRAMA:** Es una categoría que refleja la provisión parcial de un programa, la que debe ser sumable a la de otros subprogramas, dentro del mismo, igual que sus insumos. Tiene que tener un centro de gestión propio y relaciones de condicionamiento exclusivas con un programa.
- ♦ **ACTIVIDAD:** Es la categoría programática cuya producción es intermedia, que condiciona a uno o a varios productos que reflejan los bienes y servicios que provee el Estado.
- ♦ **ACTIVIDAD ESPECÍFICA:** Condiciona en forma exclusiva a la provisión de bienes y servicios a cargo de los programas o subprogramas. Su producción es intermedia directa y puede formar parte de un proyecto.
- ♦ **ACTIVIDAD CENTRAL:** Condiciona a todos los programas de la red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad y a la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado. Su producción es intermedia indirecta.

- ◆ **ACTIVIDAD COMÚN:** Condiciona a dos o más programas pero no a todos los programas de una entidad o jurisdicción. Su producción es intermedia indirecta.
- ◆ **PROYECTO:** Es una propuesta de inversión real que da lugar a la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente, que está destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios. Su producción puede ser intermedia directa, si es específica o indirecta si es central o común.
- ◆ **OBRA:** Es la categoría programática de mínimo nivel. Es una unidad física

individualizable; puede ser contratada por separado y actúa dentro de un proyecto como producción intermedia (no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo).

21. **TAREA O TRABAJO:** Es la acción operacional combinada de máximo nivel dentro del ámbito de las acciones NO PRESUPUESTARIAS (no se refleja directamente en el presupuesto, sino que se incluye en las actividades o proyectos, respectivamente). Las tareas conforman actividades y la suma de trabajos dan lugar a las obras.

## 7. Metodología general para el diseño de estructuras programáticas institucionales

### a) Consideraciones previas

Se desarrollan aquí procedimientos de carácter general que sirven como guía para abordar, con un criterio homogéneo, el diseño, técnicamente concebido, de estructuras programáticas institucionales. Es en este marco que se exponen los siguientes lineamientos posibles, seguramente, de ajustes y perfeccionamiento bajo la forma de pasos a seguir y requisitos a cumplir, necesarios para obtener la información de los elementos programáticos involucrados.

### b) Requisitos generales

El primer requisito es definir las **demandas públicas a atender** mediante la provisión de bienes y servicios determinando los resultados a obtener para lograr los fines previstos. En segundo lugar, para la determinación de la estructura programática de una jurisdicción o entidad cualquiera, se debe tener dominio de la **teoría** expuesta en los acápites anteriores. Es a través de ella que se determinarán las acciones que, reuniendo las condiciones necesarias, pueden ser tratadas como centros de gestión. Si se desconoce dicha teoría se hace prácticamente imposible acometer las tareas en esa dirección.

Otro requisito, no menos importante, es conocer las **características administrativas y legales relacionadas con la jurisdicción o entidad**. A los efectos del tema que se aborda, conocer bien a la institución significa saber, básicamente, **qué hace y quién lo hace**. De esta forma se puede precisar cuáles son los bienes y servicios terminales e intermedios que requiere producir y proveer para el cumplimiento de sus funciones y, con ello, facilitar la identificación de las categorías programáticas correspondientes.

Conocida la razón de ser de la institución y la **política** trazada para el año que se presupuesta, es muy importante saber cuál es la **técnica** utilizada para llevar a cabo su producción o provisión, **(cómo se hace)**, tanto a nivel institucional como del centro de gestión. Dicha técnica estará condicionada, entre otros aspectos, por el tamaño o dimensión del organismo, así como por la naturaleza y calidad de los recursos reales y financieros que se requieren para alcanzar la producción o provisión prevista. El conocimiento de la técnica empleada sirve para determinar las **relaciones de condicionamiento** que conforman la **red de**

**acciones presupuestarias** o de **categorías programáticas de la institución**.

Asimismo se debe recoger información acerca de los **recursos humanos** que trabajan en la jurisdicción o entidad, en especial del **personal directivo**. Es este último, precisamente, quien más activamente participa en el suministro de los datos exigidos y quien, posteriormente, brinda el apoyo para que la estructura programática que se proponga se haga realidad.

**En consecuencia, podemos resumir definiendo que la confección de la estructura programática de la jurisdicción o entidad implica llevar a cabo un proceso de recopilación, procesamiento y análisis de la información que se requiere para conocer qué resultados procura la institución, qué hace, quién lo hace, cómo lo hace, con cuáles recursos reales y financieros y cuánto necesita de cada uno.**

### c) Recopilación de la información

Para recabar la información de la institución se requiere, en la mayoría de los casos, el **auxilio de expertos** en disciplinas diversas. Así, por ejemplo, si se trata del Ministerio de Salud es conveniente que al técnico presupuestario lo acompañe en su investigación un planificador de la salud. De esta manera se podrá determinar con mayor claridad y precisión la naturaleza y calidad de la producción o provisión que realizará. Asimismo, puede ser necesario contar con la ayuda de expertos en organización y métodos para coordinar el trabajo de campo, efectuar el diseño de las encuestas y elaborar los formularios e instructivos para recoger la información.

**La información que se requiere** del organismo puede detallarse y clasificarse de la siguiente manera:

#### i. De carácter interno

- **Leyes, decretos, resoluciones y reglamentos.** La información legal obtenida se utiliza para conocer cuál es la "razón de ser" de la organización y, por tanto, para establecer la producción terminal o provisión de bienes y servicios y la intermedia, tanto directa como indirecta.
- **Tipos de estructuras organizativas:** funcional, espacial, programáticas y de ejecución financiera. Las estructuras

organizativas deben ser estudiadas para definir la forma como se realiza la producción básica y de apoyo de la institución. Se determinan así los nudos de la red de relaciones productivas y la interrelación que se establece entre ellos, con lo cual se facilita el establecimiento de la red de condicionamiento entre la producción terminal o provisión y la intermedia.

#### - **Estructura funcional**

La información sobre este tipo de estructura posibilita determinar la existencia en la institución de los procesos principales y auxiliares. Permite, al mismo tiempo, observar dónde se pueden presentar los posibles cuellos de botella y orienta acerca de como se manifiesta la autoridad y las responsabilidades. Por último, deben considerarse las posibles relaciones informales que a veces suplen a estructuras formales que por su antigua data han perdido vigencia o por que en última instancia, constituyen la verdadera organización.

#### - **Estructura espacial**

Verificar este aspecto es básico, sobre todo en las grandes jurisdicciones o entidades (Dirección Nacional de Vialidad, por ejemplo) que tienen descentralizadas sus funciones.

#### - **Estructuras programáticas**

Es necesario conocer la estructura programática vigente en las instituciones que tienen un cierto tiempo operando a efectos de detectar errores en la aplicación de los elementos conceptuales; determinar ajustes por cambios en las técnicas de gestión y verificar la inaplicabilidad de ciertas categorías programáticas por cambios verificados en las políticas.

#### - **Estructura de ejecución física y financiera del presupuesto**

Con esta información se puede apreciar la forma como fluyen los procesos de toma de decisiones sobre asignación y uso de recursos financieros y reales.

- **Tamaño y fecha de creación.** Los datos acerca del tamaño de la institución, como se mencionó anteriormente, son requeridos para la determinación de los centros de gestión. Las instituciones grandes, por lo general, están conformadas por centros de gestión especializados, en tanto que las pequeñas, por

características propias, pueden operar con centros de gestión diversificados.

El conocimiento de la fecha de creación y su evolución histórica, por su parte, provee elementos que se utilizarán para estudiar a la jurisdicción o entidad como productora de bienes y servicios, así como el cumplimiento o no de los objetivos de las políticas públicas. En otras palabras, la evolución histórica permite el aprendizaje de lo realizado por la jurisdicción o entidad, cómo lo ha hecho y cuáles han sido los efectos cualitativos y cuantitativos alcanzados.

#### ii. **De carácter externo**

Esta información se refiere a la que surge de la relación entre la institución con su entorno, así como la resultante de la vinculación que tiene con su sector y el resto de los sectores de la administración pública y de la actividad privada. En este sentido se debe disponer de:

#### - **Relaciones de la institución con su sector y con el resto de los sectores públicos y privados.**

Al precisar los distintos tipos de relaciones se puede tener una visión del sistema presupuestario en el cual la institución está inserta. Más aún, permite observar las posibles duplicaciones en la producción existente en los diversos organismos, así como prever los problemas que se puedan presentar en el período de ejecución del presupuesto.

#### - **Relaciones interinstitucionales**

Se refiere a las relaciones que tiene la institución con otros organismos públicos en términos de responsabilidades en el cumplimiento de políticas y objetivos, así como en la producción de bienes y/o prestación de servicios.

#### d) **Procesamiento y análisis de la información**

El paso que sigue, una vez recopilada toda la información de la jurisdicción o entidad, es su procesamiento y análisis. Con ello se conocerán, entre otros aspectos, los siguientes: de dónde surgen las orientaciones para determinadas políticas, así como sus objetivos, tanto internos como externos; cuáles son los productos terminales e intermedios del organismo; qué técnica o técnicas se emplean en la producción; cuál es la técnica de los centros de gestión y

quiénes son los responsables por el manejo de los recursos reales y financieros.

Una vez efectuada la recopilación y análisis de la información de la respectiva jurisdicción o entidad, se está en condiciones de **encarar el diseño de la correspondiente estructura programática para un ejercicio presupuestario determinado.**

#### e) Proceso de elaboración de las estructuras programáticas

Sin pretender cubrir con el máximo detalle todos los pasos que son necesarios para definir las estructuras programáticas de las instituciones públicas, se señalan a continuación las principales tareas que deben cumplirse en tal sentido.

- Con base en la **política presupuestaria** con la que se procura obtener determinados resultados, **se determinan los bienes y servicios** que constituirán la **producción terminal o la provisión de bienes y servicios** de la misma.
- Identificados los productos terminales o provisión de bienes y servicios, se analiza cada uno de ellos en forma individual y en su conjunto, determinándose los **productos intermedios** necesarios, esto es, los bienes y servicios cuya producción condiciona directamente a cada producto terminal. Se dispondrá así de un **listado** de todos los **productos terminales** y sus respectivos **productos intermedios directos.**
- Se determinan, a nivel de cada **producto intermedio directo**, los distintos **tipos de insumos** que se requieren para su producción, tanto en términos **físicos** como sus respectivos valores **monetarios**. Ello es posible a partir del conocimiento de las **relaciones insumo-producto** definidas a nivel de cada uno de dichos productos.
- En forma simultánea con la determinación de los productos y de las respectivas relaciones de insumo-producto, se analiza la posibilidad y relevancia de asignarle recursos financieros en el presupuesto.
- Con base en lo anterior se tendrán precisados los **centros de gestión** a nivel de cada uno de los **productos intermedios directos**. Se dan así las condiciones para establecer las acciones presupuestarias

simples o de mínimo nivel las que, a su vez, resultan de la agregación de las acciones operacionales contenidas en cada una de ellas. Estos centros de gestión deben reunir, en forma simultánea, los siguientes **requisitos:**

- Tener **relevancia** en la red de relaciones de condicionamiento; esto es, identificar la técnica de producción aplicada y justificar el costo de aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel. Esto significa que al conformar la red de producción de la institución, los centros de gestión tienen que cumplir, simultáneamente, el doble requisito de **precisar la técnica de producción** y, a la vez, no bajar de un límite razonable en la desagregación formal de la asignación de recursos, luego del cual se torna costoso, rígido o ineficiente el proceso de producción.
- Tener por **fin generar uno o varios productos terminales o intermedios.**
- Contar con una **unidad administrativa** responsable de planificar la gestión productiva y de combinar insumos en función de productos. Se trata, en suma, de una unidad en que coincidan la **responsabilidad integral de la gestión productiva** con la **responsabilidad de ser un centro formal de asignación de recursos.**
- Una vez determinadas las acciones presupuestarias de mínimo nivel, se deben **definir las acciones presupuestarias de mayor nivel** que resultarán de la agregación de las primeras.
- Se definen luego los **productos intermedios indirectos** que **condicionan a dos o más acciones presupuestarias terminales o intermedias directas**, pero no a todas.
- Se determinan los tipos, calidades y cantidades de recursos reales y su valoración financiera, que requieren cada uno de los **productos intermedios indirectos** indicados en el paso anterior y se le aplican los **criterios de posibilidad y relevancia.**
- Se definen ahora los **productos intermedios indirectos** que **condicionan a todas las acciones presupuestarias**

**terminales o intermedias directas o la provisión de bienes y servicios.**

- Se establecen los tipos, calidades y cantidades de recursos reales que requiere cada uno de los **productos intermedios indirectos indicados en el paso anterior** y se le aplican los **criterios de posibilidad y relevancia**.
- Se **grafica** la conformación de la **red de acciones presupuestarias**, en la que quedan establecidos todos los elementos que identifican la técnica de gestión institucional.
- El **tipo de técnica de gestión** institucional adoptado implicará una determinada estructuración de las **categorías programáticas**. A su vez, éstas quedarán definidas por el carácter **terminal o intermedio** de la producción o provisión de cada una de las acciones presupuestarias.
- El último paso es la **estructuración** de las **categorías programáticas**.

Elaborada la estructura de categorías programáticas siguiendo los pasos antes

mencionados, conviene preparar un **informe detallado para las autoridades, fundamentando la estructura programática propuesta y las modificaciones a la estructura vigente, si las hubiere**. Esto último es de suma importancia por cuanto de nada vale conformar la red de acciones presupuestarias institucionales con el rigor técnico requerido, si no se tiene, además, el consenso de las máximas autoridades de la institución.

Es recomendable la preparación de un cuadro comparativo de la estructura propuesta con la estructura actual, de donde surjan con nitidez los cambios operados y se facilite la conversión de los valores de una a otra estructura. El informe que se prepara en tal sentido, se entrega a las máximas autoridades de la institución, quienes lo analizan y resuelven las discrepancias, si las hubiere, con los responsables del mismo.

Por último, a **título de ejemplo, se exponen redes de categorías programáticas (estructuras programáticas) de tres hipotéticos organismos públicos (Gráficos 19, 20 y 21)**.

GRÁFICO 19

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

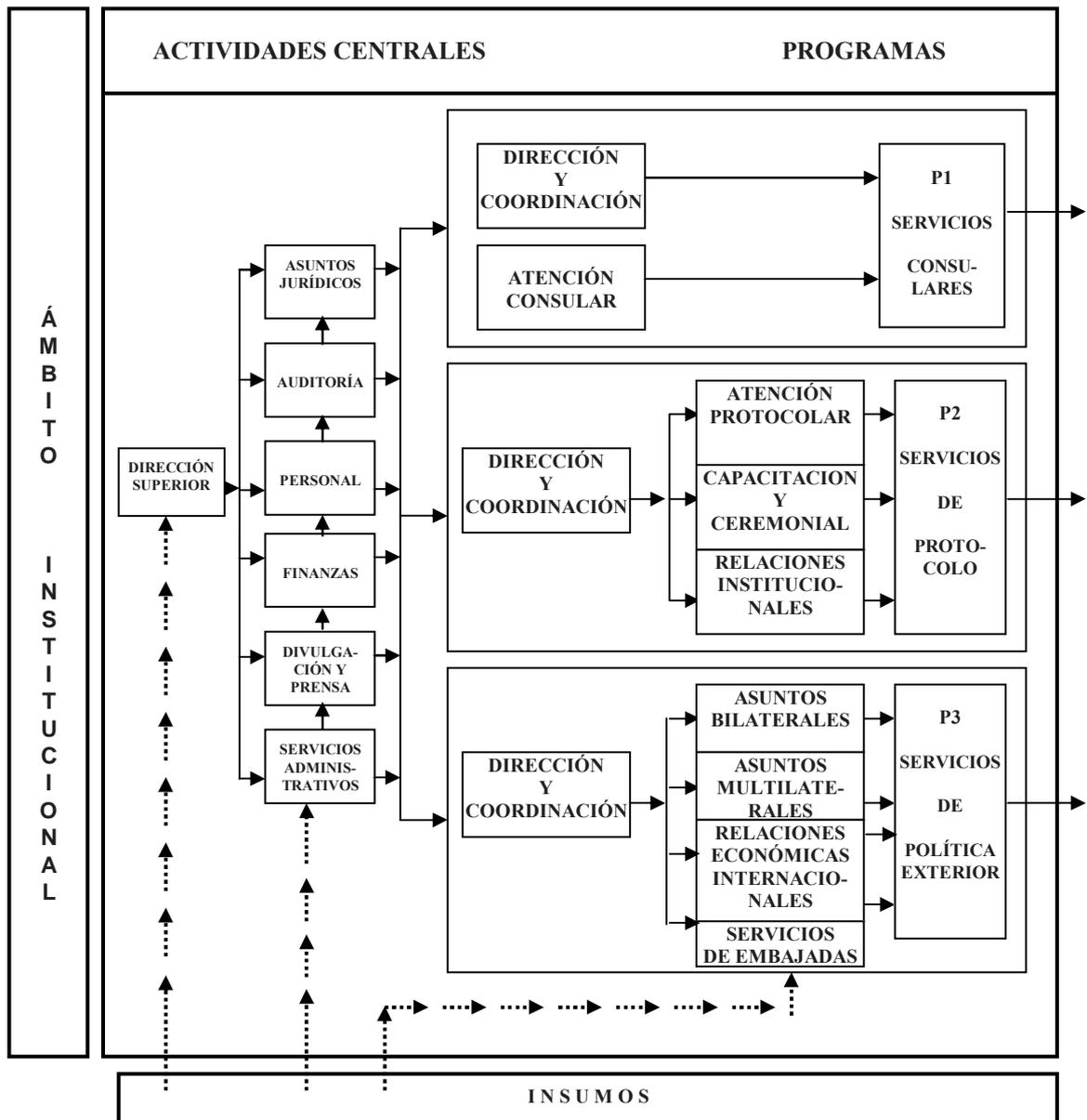


GRÁFICO 20

SUBSECRETARÍA DE MINERÍA

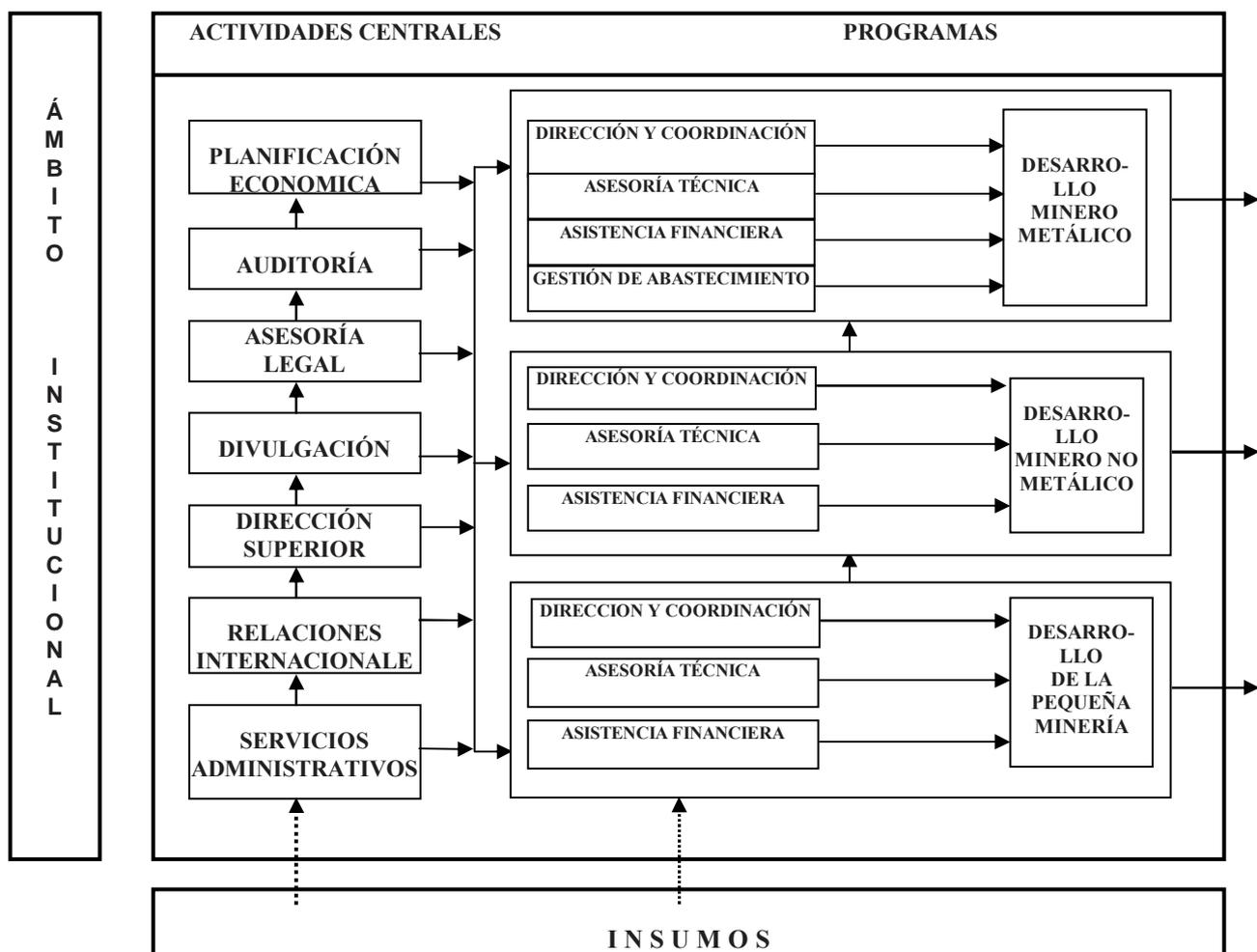
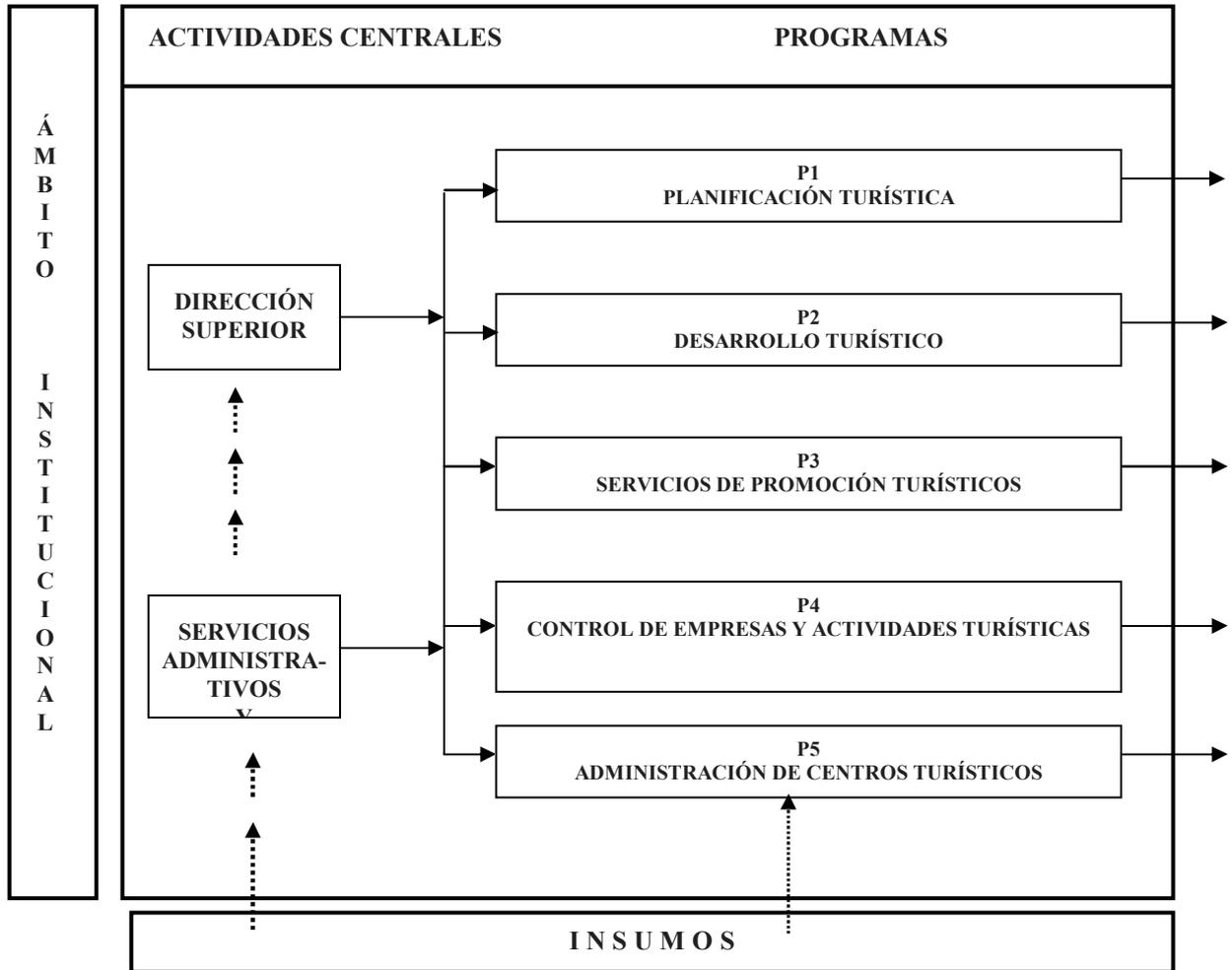


GRÁFICO 21  
SECRETARÍA DE TURISMO



## 8. Medición e indicadores de la gestión pública<sup>7</sup>

### a) Aspectos generales

El presupuesto puede reflejar, en todas sus etapas, los procesos productivos de las instituciones públicas, como, así también, la provisión de bienes y servicios, cuando corresponda. Para ello es necesario que la técnica presupuestaria posibilite una clara determinación, utilización e interpretación de los elementos que conforman dichos procesos. Esos elementos son los bienes y servicios que se producen y los recursos reales que se utilizan para ello, correspondiendo la expresión monetaria de estos últimos a la asignación presupuestaria de los recursos financieros que se requieren. Como se ha visto, los productos y los insumos están combinados e interrelacionados, tanto en cantidad como en calidad, según las técnicas utilizadas en el centro de gestión y las técnicas de producción institucional. Esas interrelaciones se materializan en los procesos productivos, siendo esenciales a los mismos.

**La inclusión en el presupuesto de la producción y provisión de bienes y servicios en términos físicos, no sólo posibilita la toma de decisiones en los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de los objetivos y resultados de las políticas públicas, sino que, además, es la base esencial para analizar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria.**

Para que el proceso presupuestario traspase la "frontera" de la aplicación formal de la técnica de la presupuestación por programas y el presupuesto opere efectivamente como un instrumento de la política económica, es necesario el desarrollo gradual de un **sistema de medición de la producción y el establecimiento de indicadores de la gestión presupuestaria.**

Sin embargo, la importancia del desarrollo de los aspectos cuantitativos, tanto físicos como financieros, incluidos en el presupuesto, si bien son fundamentales para la programación y evaluación de su ejecución, no son suficientes para efectuar un análisis integral de la gestión presupuestaria. Por un lado, **no toda la producción es posible de cuantificar en términos físicos** y, por otro lado, el análisis de la

**producción cuantificable** debe complementarse con exámenes de los **aspectos cualitativos** de la misma. La incompreensión de este doble fenómeno ha llevado, en muchos casos, a un excesivo "cuantitativismo" en la formulación del presupuesto.

Ello termina, en los hechos, desvirtuando la aplicación de la técnica de presupuestación por programas. Así, si se cuantifican aspectos irrelevantes que no son necesarios para definir criterios de asignación de recursos, se induce a los niveles políticos y directivos de la administración a que cuestionen la utilidad y necesidad de la técnica de programación presupuestaria, en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos para la provisión pública.

Si bien el tratamiento de la medición de la producción puede parecer un aspecto formal, no debe dejar de considerarse que el desarrollo del mismo es condición necesaria - aunque no suficiente - para avanzar en la elaboración del contenido de la programación presupuestaria. Ello sin perder de vista, como se señaló, que la consideración de los elementos cualitativos de los procesos productivos públicos, es una parte esencial del análisis integral de la gestión presupuestaria pública.

### b) Medición de la producción y de la provisión de bienes y servicios

#### Objetivos

La medición de los bienes y servicios producidos y suministrados por el Estado es un requisito que caracteriza a la técnica de presupuestación por programas. Efectivamente, **la cuantificación de los resultados de los procesos productivos, de los insumos requeridos por los mismos, la de los bienes y servicios que produce y provee, contribuye a la adopción de decisiones sobre la asignación de los recursos destinados a ellos.**

Los objetivos centrales de la medición de la producción y provisión, son, entonces, los siguientes:

**i. Facilita la toma de decisiones sobre el tipo y magnitud de la producción y suministro de bienes y servicios que se requieren para el logro de los objetivos de las políticas públicas.**

<sup>7</sup> Versión basada en el documento elaborado por el Dr. Marcos P. Makón, publicado en la revista de ASAP N° 20 – Diciembre de 1988

ii. **Sirve de base para la determinación y cálculo de los recursos reales y financieros necesarios para llevar a cabo los procesos productivos y el suministro de bienes y servicios.**

iii. **Crea las condiciones para el análisis de la eficiencia, eficacia y resultados de la gestión presupuestaria pública.**

La no consideración de estos objetivos puede llevar, a la inclusión en los documentos presupuestarios de cuantificaciones que no sólo no brindan elementos de juicio sobre la gestión presupuestaria sino que, además, desvirtúan la esencia de la técnica de la presupuestación por programas. Así, por ejemplo, cantidad de "audiencias" o de "reuniones" son unidades que reflejan acciones de naturaleza administrativa que se vinculan escasamente con los productos finales derivados de un programa.

Asimismo, en ocasiones se confunde la necesidad de expresar la producción en cantidades físicas, para cumplir con los objetivos arriba señalados, con la presentación en los documentos presupuestarios de los planes de trabajo de las unidades ejecutoras a nivel de acciones micro-operacionales.

La inadecuada interpretación de los objetivos de la medición puede llevar a que se incluyan en los presupuestos largas listas de productos e insumos cuantificados físicamente, lo que le quita claridad a los mismos a la vez que relativiza, ante los niveles políticos y directivos, la ventaja de la presupuestación por programas.

Ello obstaculiza, además, la puesta en vigencia de los mecanismos de control y evaluación de la ejecución presupuestaria. Al no presentarse una clara distinción entre los bienes y servicios que se producen y proveen, no es posible analizar las causas de los desvíos entre lo programado y lo ejecutado, medir los grados de avance y efectuar las correcciones que correspondan.

### c) **Unidades de medida**

**Una expresión clara y precisa de las unidades de medida es condición básica para la instrumentación de la medición de la producción y provisión pública.** Se define como unidad de medida aquella que permite cuantificar la producción de los bienes o servicios generados y provistos en un período de tiempo dado y los resultados de la gestión del Estado.

Los requisitos de una unidad de medida son los siguientes:

- **Ser concreta y homogénea, en términos de reflejar sintéticamente la naturaleza del bien o servicio de que se trate.**

En tal sentido deben tomarse algunas precauciones. Así, una unidad de medida no debe denominarse utilizando las palabras, por ejemplo, "unidad" o "uno". Si el producto es, por ejemplo, "dictado de clases" la unidad de medida debe ser "hora-clase" y no "hora"; si es "atención médica en consulta externa" la unidad de medida debe ser "paciente atendido" y no "persona"; si es "mantenimiento de vehículos de transporte", la unidad de medida debe ser "vehículo atendido" y no "unidad".

- **Ser representativa del bien o servicio que se mide.**

En algunos casos una sola unidad de medida no es suficiente para expresar acabadamente la dimensión del producto, requiriéndose para ello disponer de más de una. Por ejemplo, para el producto "acción cultural" se pueden aplicar complementariamente las unidades de medida: "concierto realizado" y "conferencias dictadas"; en tanto que el producto "atención materno infantil" se podría dimensionar con dos unidades de medidas: "madre atendida" y "niño atendido".

- **Debe permitir mensurar específicamente al bien o servicio que identifica y no a otro producto relacionado con éste.**

La identificación debe ser inequívoca a fin de no medir una cosa por otra. Así, por ejemplo, si el producto es "atención alimentaria a ancianos", la unidad de medida debe ser "ración alimentaria" y no "anciano".

- **Debe poder utilizarse como unidad de registro.**

La unidad de medida no sólo debe permitir la cuantificación sino que, al mismo tiempo, debe posibilitar el registro sistemático del bien o servicio que se produce. En rigor, se mide para informar, para lo cual es necesaria una adecuada registración. Por ejemplo, si el servicio a producirse es "erradicación de la vinchuca", la unidad de medida debe ser "vivienda fumigada" y no "insecto exterminado".

- **Debe expresarse en términos sencillos y claros.**

La unidad de medida debe ser fácilmente comprendida e interpretada por personas no especializadas. Paradójicamente, para que ello sea posible deben ser definidas por especialistas.

Efectivamente, las instituciones del sector público proporcionan una oferta de bienes y servicios de una gama muy diversa, requiriéndose para su producción y provisión el **concurso de especialistas** que poseen el conocimiento de las mismas. Además, deben asesorar a los niveles centrales de asignación de recursos así como a las unidades responsables de la ejecución acerca de los procesos productivos y unidades de medida de los productos públicos. **Su participación trae las siguientes ventajas:**

- garantiza que las unidades de medida cumplan con los requisitos antes indicados;
- posibilita la elaboración y actualización permanente de un manual de unidades de medida que incluya todos los bienes y servicios que produce y provee el sector público, considerando el nivel de desarrollo tecnológico prevaleciente;
- facilita la realización de comparaciones entre bienes y servicios similares ;
- viabiliza y permite operar los registros de la programación y ejecución física de la producción y provisión de bienes y servicios públicos.

Las unidades de medida pueden adoptar **distintas formas**, que van de lo **general** a lo **particular**, de lo **simple** a lo **complejo** y de lo **absoluto** a lo **relativo**, según que los criterios para su clasificación sean su **grado de uso**, su **nivel de complejidad** o su **forma de presentación**.

#### **Criterios de clasificación:**

##### **Según su grado de uso**

- **Comunes o universales.** Son las unidades de medida que surgen de los sistemas legales de medición (metro, kilómetro, hectárea, kilogramo etc.). Para las abreviaturas de las mismas se utilizará, tanto en singular como en plural, lo estipulado en el decreto 333/85 y sus modificaciones.

- **Específicas.** Son aquellas propias de cada tipo de bien o servicio.

##### **Según su grado de complejidad**

- **Simple.** Es la unidad de medida que se expresa como una única dimensión, por ejemplo, paciente atendido.
- **Compuesta.** Es la unidad de medida que combina dos o más dimensiones, por ejemplo, paciente atendido-día.

##### **Según su forma de presentación**

- **Absoluta.** Es la unidad de medida que cuantifica valores absolutos como, por ejemplo, m<sup>3</sup> removido, ración alimentaria distribuida.
- **Relativa.** Es aquella que se expresa como relación entre magnitudes, por ejemplo, ración alimentaria distribuida/ración alimentaria producida.

#### **d) Los tipos de productos y su cuantificación.**

La producción y provisión de bienes y servicios en el ámbito del sector público es muy diversificada, heterogénea y diferenciada cualitativamente, pudiendo ser cuantificada con mayor o menor dificultad, según su grado de tangibilidad.

Desde el punto de vista de la programación presupuestaria, como se ha indicado más arriba, dichos bienes y servicios pueden clasificarse en **terminales e intermedios**. Los primeros, a su vez, pueden ser **acabados, provistos y en proceso** y los segundos, por su parte, **directos o indirectos**. Una clara definición de los productos y su ubicación en la red de relaciones productivas, es elemental para una adecuada identificación de la unidad de medida.

Los **productos terminales** son los que se originan, en forma exclusiva, desde las categorías programáticas **programa, subprograma** y, en algunos casos, **proyecto**.

La cuantificación de la producción terminal y de la provisión de bienes y de servicios es básica para establecer la eficacia, la eficiencia y los resultados de la gestión presupuestaria de las instituciones públicas, en tanto permite estimar el grado en que se logran los objetivos y las metas fijadas por las políticas públicas.

La cuantificación de la producción intermedia permite, si no hay intersección de productos, estimar los requerimientos por actividades (centrales, comunes y específicas), en tanto se puedan establecer las relaciones de condicionamiento, uni o pluridireccionales, con la producción terminal. En este caso, facilita la identificación de las tareas que deben ejecutarse para su realización y, con ello, los insumos requeridos. Asimismo permite el análisis de coherencia de la relación de condicionamiento con la producción terminal.

Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, no toda la producción pública es cuantificable. En consecuencia, no es posible en todos los casos establecer relaciones cuantitativas entre la producción terminal y la producción intermedia. La producción y suministro de bienes es fácilmente identificable por la materialidad de los mismos y cuantificable si se encuentra una unidad de medida adecuada, pero existen ciertos servicios de difícil o imposible cuantificación, en tanto son de naturaleza esencialmente cualitativa. Por ejemplo, el servicio de "dirección superior" de un organismo, ejecutado por su máxima autoridad; el servicio de "coordinación" de la programación institucional; los servicios de "dirección y coordinación" de cada programa; las "relaciones con el exterior", etc.

**La medición de los bienes y servicios producidos queda reservada, entonces, a los bienes que producen y proveen y a los servicios que prestan las instituciones públicas que, por su naturaleza, pueden ser cuantificables. Para los no cuantificables deberán establecerse las características cualitativas que definan su eficacia.**

#### **i. Cuantificación de la producción terminal**

La clasificación de los **productos terminales** en **acabados, provistos** y **en proceso**, tal como se definieron en el punto 2. g) de este capítulo, implica que para distinguirlos deben ser consideradas las características de sus respectivos procesos de producción (en el caso de los productos provistos se toma en cuenta que los mismos pueden ser adquiridos para su posterior asignación a la población que los demanda).

Algunos productos son generados en **procesos de producción continuos** que abarcan más de un período presupuestario, situación de la que resulta necesario establecer qué parte de la producción adoptará la forma de producto

terminal acabado dentro del ejercicio presupuestario y qué parte de la producción terminal estará en proceso al finalizar el mismo ejercicio.

Otras características que conviene mencionar por su incidencia en la cuantificación de la respectiva producción y de la provisión de bienes y servicios, son las siguientes:

- Si se considera la influencia que pueden ejercer los usuarios sobre la producción y provisión de bienes y servicios terminales, ésta puede ser distinguida como **producción programable en base a la oferta y producción programable en base a la demanda**. La primera se tendrá cuando el cumplimiento de las cantidades y calidades producidas, definidas con base en políticas, dependan sólo de los recursos reales y disponibilidades financieras de una jurisdicción o entidad; por ejemplo, la construcción de caminos, la elaboración y distribución de raciones alimenticias, etc. La segunda se tiene cuando la producción no sólo depende de los recursos reales y financieros sino, además, de las variaciones de la demanda efectiva de los usuarios o del comportamiento de la población objetivo, por ejemplo, atención de pacientes en consulta externa, etc. En estos casos se presupuestarán, de ser factible, los recursos reales y financieros necesarios en función de estimaciones de la demanda futura del bien o servicio.
- Tomando en cuenta la frecuencia temporal con que los productos terminales son generados, las producciones pueden ser **periódicas o continuas y no periódicas o puntuales**. Se tendrá una producción periódica cuando los productos se generan a lo largo del período presupuestario, pudiendo medirse en momentos precisos del tiempo: por día, semana, mes, trimestre, etc.; por ejemplo, la atención de pacientes en consulta externa. En cambio, una producción será no periódica o puntual cuando los productos terminales se generan en determinados momentos del ejercicio presupuestario, dependientes de la realización de los eventos con los cuales se relacionan los procesos productivos, por ejemplo, la realización de un ciclo de conciertos.

La consideración de ambas características es primordial y necesaria en todas las etapas del proceso presupuestario. Si la producción se programa en base a demanda, el logro de las

cantidades presupuestadas puede resultar afectado por las actitudes de los usuarios o por los imponderables de la demanda del respectivo bien o servicio. En estos casos queda relativizado el grado de influencia que tiene la unidad ejecutora en la producción y provisión de las cantidades presupuestadas, lo cual conduce a diferenciar los niveles de responsabilidad en su cumplimiento.

Cuando se está en presencia de producciones periódicas o continuas, el procedimiento de evaluación de la ejecución presupuestaria debe aplicarse permanentemente durante el transcurso del ejercicio presupuestario. Por el contrario, cuando se tienen producciones puntuales, la evaluación se efectuará en el momento de la generación del producto respectivo; en el resto del período presupuestario la evaluación sólo podrá recaer sobre las producciones intermedias.

La cuantificación en unidades físicas de los bienes y servicios producidos y provistos en un determinado ámbito presupuestario, es un requerimiento de varias etapas del proceso de presupuestación (formulación, programación de la ejecución y evaluación de la ejecución), si bien se trabaja con información de distinta naturaleza. En la formulación y programación de la ejecución presupuestaria se utilizan datos prospectivos y en la evaluación de la ejecución se relacionan los datos prospectivos con los datos efectivos.

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.

La otra cuantificación necesaria de los bienes y servicios terminales es la denominada **producción bruta**.

Este tipo de medición de la producción se origina en aquellos procesos productivos en los que, por sus características, una parte de la producción terminal finaliza en el ejercicio presupuestario y otra queda en proceso para ejercicios posteriores. En estos casos, la cuantificación está constituida por el total de la **producción terminal** que se ejecuta durante un ejercicio presupuestario e incluye, por tanto, la **producción acabada o provista durante el ejercicio (meta)** así como la

producción que se encuentra en **proceso** para siguientes períodos.

Por ejemplo, el total de alumnos matriculados en enseñanza primaria en un año determinado es la **producción bruta** de ese ejercicio, mientras que la cantidad de alumnos que egresan dicho año constituye la meta. Otro ejemplo: en un plan de pavimentación a mediano plazo, la cantidad de m<sup>2</sup> pavimentados en un ejercicio presupuestario es la producción bruta y la cantidad de m<sup>2</sup> habilitados en dicho año es la meta.

La necesidad de contar con ambas cuantificaciones, cuando ello corresponda, se sustenta en los objetivos distintos a los que responden. Mientras que la meta posibilita medir la contribución que se efectúa al logro de las políticas, la cantidad de producción bruta sirve de base para calcular la cantidad de producción intermedia que se requiere y, por ende, los recursos reales y financieros necesarios.

La cantidad de alumnos egresados de educación primaria (meta) permite medir la contribución al logro de la política educativa, mientras que la cantidad de alumnos matriculados (producción bruta) posibilita cuantificar la cantidad de producción intermedia requerida (horas-clase, visitas de supervisión, etc.) y, por ende, los recursos reales y financieros necesarios (docentes, útiles de enseñanza, equipos, etc.). La cantidad de m<sup>2</sup> pavimentados habilitados (meta) permite cuantificar el aporte al cumplimiento de la política de mejoramiento de la infraestructura vial, mientras que la cantidad de m<sup>2</sup> pavimentados (producción bruta) posibilita calcular la cantidad de producción intermedia necesaria (m<sup>2</sup> de nivelación de terreno, m<sup>3</sup> de tierra removida, etc.) y, de allí calcular los recursos reales y financieros (obreros, cemento, alquiler de maquinaria, etc.).

En síntesis, en los procesos productivos públicos cuyas características determinen que una misma producción terminal tenga dos formas de medición (meta y producción bruta), ambos tipos de cuantificación deben programarse, expresarse y evaluarse, ya que responden a objetivos distintos. **La meta permite cuantificar el logro de políticas y la producción bruta los recursos reales y financieros requeridos.**

Cuantificar cada una de estas producciones requiere, como se ha visto, sus correspondientes **unidades de medida**. En algunos casos puede no ser suficiente contar con una sola unidad de medida para expresar totalmente la magnitud de lo producido, por lo que será conveniente

identificar dos o más unidades de medida y así mejorar el alcance de la medición. En el cuadro

siguiente pueden verse algunos **ejemplos**:

CATEGORÍA PROGRAMÁTICA	UNIDAD DE MEDIDA	
	PRODUCCIÓN BRUTA	META
<b>PROGRAMA</b>		
Enseñanza primaria	alumnos cursantes	alumno egresado
Construcción de viviendas	m <sup>2</sup> en viviendas en construcción	m <sup>2</sup> en viviendas terminadas
<b>SUBPROGRAMA</b>		
Administración del impuesto sobre la renta	Pesos de impuestos liquidados	Pesos de impuestos recaudados
<b>PROYECTO</b>		
Construcción de escuelas primarias	m <sup>2</sup> en construcción	m <sup>2</sup> construidos Nº de escuelas terminadas
Construcción de hospitales	m <sup>2</sup> en construcción	m <sup>2</sup> de construcción acabada

**Al tener unidades de medidas diferentes para un mismo producto, la cantidad de producto terminal acabado y provisto y la cantidad de producto bruto no pueden sumarse al final del período presupuestario; son heterogéneos.** La única manera de hacerlo es convirtiendo este último en unidades equivalentes de producto terminal acabado. No obstante, hay que ser muy cuidadoso en la interpretación de un dato así construido, ya que puede dar una falsa imagen de lo realizado.

## ii. Cuantificación de la producción intermedia

La cuantificación de la **producción intermedia** puede ser realizada a nivel de cada actividad u obra, expresando la cantidad del bien o servicio que resulta de los procesos productivos de las respectivas acciones presupuestarias.

El nivel de cuantificación - cuando es posible - tiene una doble utilidad. Por un lado, permite relacionar cuantitativamente la producción intermedia con la respectiva producción terminal. Tales son los casos, por ejemplo, de la cantidad de horas de clase de idiomas con la cantidad de alumnos atendidos, o de m<sup>2</sup> de vías de acceso pavimentadas con el número de viviendas y con los m<sup>2</sup> de construcción de un conjunto habitacional. Por otro lado, dentro de cada actividad u obra la respectiva cuantificación del bien o servicio a nivel global permite establecer relaciones cuantitativas con los respectivos

volúmenes de trabajo que contienen cada una de esas acciones presupuestarias. Así, por ejemplo, la cantidad de m<sup>2</sup> de vías de acceso pavimentadas condiciona y determina la cantidad de m<sup>3</sup> de tierra removida, la cantidad de metros de cordón-cuneta, etc. Esto nos conduce al segundo nivel de cuantificación.

Es frecuente distinguir "**tareas**" dentro de las "**actividades**" y descomponer las "**obras**" en "**trabajos**". Su cuantificación se denomina genéricamente "**volumen de trabajo**".

**La cuantificación de las tareas y trabajos necesarios para la producción de los bienes o servicios intermedios (volumen de trabajo), es la base primaria de la programación presupuestaria, ya que a partir de ella se calculan los recursos reales que se asignan a las actividades u obras, en tanto categorías programáticas de mínimo nivel.**

En la práctica, la determinación concreta de las "**tareas**" y de los "**trabajos**" y **su cuantificación no es sencilla** e implica, en muchos casos, incursionar en **aspectos micro-organizacionales o micro-operativos** de los procesos productivos involucrados en las categorías programáticas "actividad" y "obra", respectivamente.

**Una regla práctica** para detectar si una determinada cuantificación expresa un volumen de trabajo, consiste en responder las siguientes

preguntas: ¿La cuantificación permite calcular recursos reales? o, ¿variaciones en la mencionada cuantificación implican variaciones en las respectivas cantidades de recursos reales?, ¿hace posible el seguimiento de la ejecución?. Si las respuestas son negativas, no se estará ante volúmenes de trabajo, sino ante acciones micro-operacionales. Así, por ejemplo, la cuantificación de "audiencias" o "reuniones" del personal directivo de los organismos públicos, no son cuantificaciones que posibilitan el cálculo ni son necesarias para determinar los requerimientos de recursos humanos y materiales, por tanto, no deben ser incluidas como "tareas" o "trabajos" en el proceso de presupuestación.

No existen criterios estrictos para determinar las "tareas" y "trabajos" dentro de las acciones presupuestarias actividad y obra. No obstante, es oportuno mencionar los **principales pasos** que es necesario efectuar para identificarlos primero y cuantificarlos después.

- definir la actividad u obra y precisar la producción intermedia (cuantificada o no) que se genera a nivel global, observando la posibilidad de asignar los correspondientes recursos reales y financieros a la(s) unidad(es) ejecutora(s);
- establecer las correspondientes unidades de medida;
- examinar la existencia o no de relaciones cuantitativas entre cada uno de dichos productos intermedios y los recursos reales requeridos por éstos;
- verificar si las variaciones en la cantidad de dichos productos originan o requieren variaciones en la cantidad de los recursos reales, de acuerdo a las características de los respectivos procesos productivos;

**Cabe señalar que no siempre y en todos los casos es posible identificar las "tareas" y "trabajos" dentro de las actividades y obras, respectivamente.** Existen actividades como, por ejemplo, las de dirección, las relacionadas con la atención de imprevistos (defensa civil), etc., en las que la cantidad de recursos reales no queda determinada por la cantidad de servicios que se prestan. En estos casos, es posible estimar la cantidad y tipo de recursos reales utilizando datos históricos registrados y considerando similares situaciones de contexto. En las "obras", en cambio, la determinación de los trabajos es mucho más sencilla y precisa ya que, al tratarse

casi siempre de realizaciones tangibles, es posible establecer en forma más concreta las relaciones cuantitativas entre el respectivo producto y sus correspondientes recursos reales.

**A modo de síntesis y conclusión, puede decirse que la cuantificación de la producción intermedia, cuando es factible, es un requisito importante para la programación, análisis y evaluación de la gestión presupuestaria pública.** Con ella se alcanzan dos objetivos básicos; en primer lugar, determinar las relaciones de condicionamiento cuantitativas con la producción terminal (acabada, provisión de bienes y servicios y en proceso) y, en segundo lugar, servir de base para el cálculo de los recursos reales y financieros que requieren los procesos productivos de los respectivos productos intermedios.

#### **e) Indicadores de la gestión presupuestaria<sup>7</sup>**

El diseño y cálculo de indicadores constituye una tarea de significativa importancia, no sólo por su utilidad en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, sino también para la etapa de la programación de la ejecución del mismo, y para su seguimiento y evaluación.

***Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan distintos tipos de relaciones: entre productos y objetivos de las políticas públicas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre los elementos mencionados y cualquier otro aspecto cuantitativo de los procesos con capacidad explicativa de una gestión o un resultado.***

#### **Objetivos**

La adecuada disponibilidad de información cuantitativa sobre las variables indicadas, facilita la estimación de diversos indicadores. Su aplicación y análisis permite:

- Realizar análisis de eficiencia y de eficacia de la gestión presupuestaria pública;
- Complementar los análisis resultantes de la medición de la producción y provisión de bienes y servicios y de la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros que surgen de la programación y ejecución presupuestaria;

<sup>7</sup> Fuente: Indicadores de la Administración Nacional. Oficina Nacional de Presupuesto.

- Proporcionar elementos de juicio adicionales, en el caso de la prestación de servicios de naturaleza cualitativa, para la realización de evaluaciones ex-post de la programación presupuestaria;
- Simplificar las tareas de formulación presupuestaria, ya que al contener relaciones cuantitativas entre variables de la programación (producción terminal e intermedia, provisión de bienes y servicios, recursos reales y financieros), al fijar o estimar el valor de una variable se determina directamente el valor de la otra con la que se relaciona.

### Tipos de indicadores

Como se deduce de la definición dada anteriormente, el concepto de indicador aquí señalado se refiere exclusivamente a las **relaciones cuantitativas entre dos variables** y su aplicación es útil tanto para la programación (análisis ex-ante) como para la ejecución presupuestaria (análisis ex-post).

Es posible, por tanto, diseñar y estimar una diversidad de indicadores que permitan analizar los procesos productivos públicos y el suministro de bienes y servicios desde la óptica presupuestaria. Los mismos pueden ser clasificados de acuerdo a los objetivos centrales a los que responden: a) **de eficiencia** y b) **de eficacia**.

Cuando se obtiene una producción, sea terminal o intermedia, con el menor costo posible en términos de los recursos utilizados para una cantidad dada, se dice que la misma ha sido lograda **eficientemente**. En el mismo sentido, si el costo de la producción está dado, la producción será eficiente si la cantidad obtenida es la máxima posible. Por su parte, el concepto de **eficacia** está directamente relacionado con la obtención de un producto con cuya oferta puede cubrirse en todo o en parte la satisfacción de una necesidad o demanda social. En otras palabras, establece en qué medida con ese producto se logra alcanzar los objetivos para los cuales fue producido, respondiendo a la misión de la institución que lo ejecuta.

De los conceptos anteriores se desprende que una institución puede haber sido eficaz al producir los bienes y servicios programados, pero puede que no lo haya hecho con eficiencia. Sin embargo debe enfatizarse que **si no se es eficaz es irrelevante que se sea o no eficiente**.

A continuación se analizan los principales tipos de indicadores que se pueden utilizar. De ninguna manera se pretende agotar el universo de todos los tipos de indicadores existentes, ni los particulares o específicos de determinadas instituciones. Sólo se presentan los que se consideran más relevantes.

#### i) Indicadores de eficiencia

Miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

Los indicadores insumo-producto pueden reflejar las siguientes relaciones:

- a) Física-Física: tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales. (Número de personas dedicadas a las tareas de fumigación por vivienda rociada).
- b) Financiera- Física, valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto. (Gasto por vivienda rociada).
- c) Física-Financiera, cuando los productos son no cuantificables este indicador relaciona la cantidad de unidades físicas de un insumo con el monto total requerido para su producción. (Número de investigadores por cada \$100.000 en gastos de investigación).
- d) Financiera-Financiera, valoriza en unidades monetarias los insumos para relacionarlos con el monto requerido para la producción de bienes y servicios (relación entre los gastos administrativos de una organización y los gastos necesarios para la producción de bienes y servicios).

Los indicadores de eficiencia deben ser analizados teniendo en cuenta las características de cada proceso productivo, la normativa legal que lo condiciona, su ubicación espacial, etc. Por tal motivo, las comparaciones de este tipo de indicadores con datos referentes a otros países, regiones y organismos semejantes, deben ser realizadas teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y los cambios que las relaciones de insumo-producto sufran en el tiempo.

#### ii) Indicadores de eficacia

Reflejan el **grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados**

### **respecto de lo programado en un período determinado.**

Permiten conocer el desvío entre lo programado y lo obtenido pero no las causas que lo originaron.

Cuando se trató más arriba la medición de la producción, se indicó que la producción bruta, por tratarse de bienes y servicios no "acabados", no satisface necesidades o demandas en forma directa e inmediata. Por tanto, es la cantidad de producción terminal acabada y provista la adecuada para realizar análisis de eficacia.

### **iii) Otros tipos de indicadores.**

**Insumo:** Miden la cantidad, calidad u otros atributos de los recursos empleados para crear los bienes y servicios que requiere el desarrollo del programa u organismo.

En el contexto presupuestario, según la clasificación por objeto del gasto, corresponde a los rubros de personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales.

El gasto en insumos corresponde al valor monetario de los bienes de consumo adquiridos durante un período presupuestario, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en la producción del ejercicio presupuestario, el que se diferencia del concepto de costo, el cual se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción.

Estos indicadores permiten conocer la distribución relativa de los insumos, su comportamiento en el tiempo y la relación de un insumo estratégico o básico con el total de insumos utilizados en la producción institucional.

Estos pueden expresarse en unidades físicas, monetarias y mediante expresiones relativas o porcentuales.

**Producto:** Miden la cantidad de los bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Los productos pueden ser finales o intermedios.

Un producto es considerado como final cuando no sufre ningún otro proceso de transformación en el organismo, mientras que es intermedio aquél cuya producción es exigida por los productos finales.

En el caso de productos finales no cuantificables es posible medir indirectamente distintos

aspectos de la gestión mediante la producción intermedia. Un ejemplo de este tipo es el producto no cuantificable "Prevención de Delitos" en la Prefectura Naval Argentina, constituyendo el número de horas de vuelo un parámetro adecuado de medición.

**Calidad:** Reflejan los atributos de los bienes y servicios ofrecidos, producidos o adquiridos para su suministro por el programa u organismo.

En el caso de servicios se refieren a la capacidad de un organismo para responder en forma oportuna y directa a las necesidades de los usuarios y para los bienes pondera y explica las características y especificidades. Ejemplos de estos indicadores son: tiempo de demora/espera en la prestación del servicio solicitado, valor calórico de cestas alimentarias, composición de cestas de medicamentos, valor monetario de subsidios/ becas.

**Resultado:** Permiten conocer el aporte/contribución que los bienes y servicios creados o provistos realizan para el cumplimiento de los objetivos del programa u organismo.

Muchas veces la medición del resultado es dificultosa, lenta, requiere de estudios especiales, por lo cual el alcance del programa sobre su demanda o población objetivo (habitantes, Km, viviendas, etc), o sea la cobertura lograda, representa una medición indirecta de los resultados del programa.

Estos indicadores expresan, por tanto, relaciones cuantitativas entre las cantidades producidas o provistas y las demandas o déficit de bienes y servicios públicos. Representan el "puente" que vincula la gestión presupuestaria pública con las políticas públicas, por tanto, no son estrictamente indicadores de gestión presupuestaria sino, indicadores de resultados de los programas y proyectos.

El desarrollo y aplicación de este tipo de indicadores, está muy ligado al nivel de instrumentación de un sistema de información y de programación, que oriente, monitoree y evalúe el proceso de toma de decisiones sobre las políticas y los programas presupuestarios. En la medida que se carezca de un adecuado desarrollo de dichos sistemas, estos indicadores serán de más difícil construcción y estimación, al ser más débil y menos concreta la determinación del marco de referencia que orienta la producción y provisión de los bienes y servicios terminales.

Estos indicadores se expresan, normalmente, en términos porcentuales o relativos, de manera de reflejar el **grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad.**

**A título de ejemplo** se mencionan a continuación algunos indicadores de resultado:

- Porcentaje de reducción del déficit habitacional, que surge de comparar las viviendas construidas con la demanda de las mismas.
- Porcentaje de ancianos indigentes atendidos en hogares de ancianos, lo que refleja el grado de cobertura pública de la población de la tercera edad en condiciones de indigencia.
- Monto de recaudación del impuesto al valor agregado/ recaudación potencial del impuesto al valor agregado, lo que determina el nivel de evasión de dicho impuesto.

Como se puede apreciar, muchos de estos indicadores expresan niveles de cobertura de las demandas sociales, que son satisfechas por intermedio de la producción y provisión de bienes y prestación de servicios públicos.

**Impacto:** Miden el efecto que los resultados obtenidos ejercen sobre un ámbito de mayor alcance o el efecto que la política que se ha implementado provoca en otras variables sobre las que el programa no actúa en forma directa.

**Economía:** Reflejan la capacidad de administración o manejo de los recursos financieros de un programa u organismo.

Por lo tanto miden el gasto por unidad de insumo, las relaciones entre ingresos propios y totales, entre facturación y cobranza, entre ingresos y gastos, etc.

Si se desea evaluar la aptitud de un programa u organismo para obtener sus insumos a un mínimo costo, es conveniente tener en cuenta la calidad de los mismos.

**Sustentabilidad:** Miden la persistencia de los beneficios de un programa o proyecto a lo largo del tiempo, particularmente después de concluido el mismo.

Son aplicables en programas diseñados para corregir una situación específica (programa de erradicación de la fiebre aftosa) y no para los que atenúan efectos no controlables por el programa o representan funciones permanentes del Estado (programas de recaudación tributaria).

**Referenciales:** Proporcionan información cuantitativa adicional, complementaria o comparativa de las acciones desarrolladas por las organizaciones gubernamentales. Como ejemplo de los mismos pueden mencionarse la participación de un determinado sector en el gasto público o en relación con el PIB, valores provinciales o internacionales.

## F. PRESUPUESTO PRELIMINAR

El presente título hace referencia a la técnica denominada **Presupuesto Preliminar** que fuera actualizada mediante la Circular de la Oficina Nacional de Presupuesto N° 2/09, en función de lo establecido por la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto.

En función de esas normas, si bien se mantiene la posibilidad de plantear internamente distintos escenarios, como se comenta a continuación, se procura que a nivel Jurisdicción y Entidad se elabore una versión única y fundada, coherente con la política jurisdiccional, que se pondrá a disposición de la O.N.P. a ser considerada al elaborar los techos presupuestarios y que, eventualmente, se emplee para justificar el pedido de sobretechos.

### i. Aspectos Conceptuales

Esta tecnología tiene como finalidad mejorar la capacidad de los organismos para preparar en tiempo y forma el proyecto de ley de presupuesto elevando la racionalidad en la asignación de los recursos financieros.

En función de lo expuesto, pueden enumerarse en forma detallada las **ventajas que se obtienen con la elaboración del presupuesto preliminar**:

1. Posibilita un proceso más sustantivo de discusión de la política presupuestaria previa.
2. Permite un ajuste más racional de los créditos y metas en el caso de que los niveles financieros fijados no se correspondan con los previstos por el organismo. En este sentido la técnica permite modificar el presupuesto sin afectar indiscriminadamente los programas y las actividades prioritarias.
3. Eleva la calidad de los anteproyectos de presupuesto de los organismos debido a la mayor cantidad de debates que se producen (sobre políticas, producción intermedia o terminal deseada, necesidad de insumos materiales, humanos y financieros y etc.).
4. Permite una mayor participación de los jefes de las unidades ejecutoras de los programas al asignar una mayor cantidad de tiempo al proceso de presupuestación.

5. Facilita el cumplimiento de los plazos fijados para la presentación de los anteproyectos a la Oficina Nacional de Presupuesto, lo cual posibilita un mejor análisis de los mismos por parte del órgano rector y ulteriormente de las autoridades nacionales.
6. Mejora el proceso de planeamiento, propio de la técnica del presupuesto por programas.
7. Promueve la innovación y permite reasignar, con mayor grado de racionalidad y flexibilidad, recursos hacia los objetivos prioritarios.

Planteada la necesidad de que los organismos elaboren un presupuesto preliminar, es preciso considerar las ventajas de contar no sólo con una, sino con varias versiones de presupuesto preliminar, es decir anteproyectos que expresen respectivamente distintos grados de cumplimiento de objetivos políticos, por ejemplo, de mínima, de máxima y otros que estén situados en posiciones intermedias.

En este punto vale la pena aclarar que el organismo no tiene en realidad que elaborar varios presupuestos por separado, sino que la idea es que se confeccione un único presupuesto, pero desarrollado computacionalmente, de tal modo que por los propios medios informáticos puedan obtenerse en forma automática distintas versiones.

En primer lugar, deben mencionarse los beneficios que se originan para los propios organismos de la Administración Nacional, si éstos elaboran en forma sistemática varias versiones de presupuesto preliminar.

La principal ventaja que obtienen es que, tanto las autoridades políticas de las jurisdicciones, como los jefes de programa conocen en todo momento cual es el escenario presupuestario que debe atravesar el organismo con los créditos asignados, lo cual le permite a los responsables de la ejecución de los mismos fijar las prioridades del caso y obrar en consecuencia.

En segundo lugar, en la medida que cada organismo conoce en qué partidas, pero fundamentalmente en qué programas y actividades, deben realizarse los recortes a fin de minimizar los costos que se deriven de potenciales ajustes, puede asegurarse una mayor racionalidad en el proceso de asignación de recursos y, por ende, la optimización de la producción pública con los fondos disponibles.

Muchas veces se fijan niveles de gasto en un rango tal que el organismo se encuentra imposibilitado de cumplir los objetivos originalmente deseados, por lo que obligatoriamente debe replantear sus metas priorizando actividades esenciales para la institución en desmedro de otras que no son tan importantes para los objetivos de política del organismo. Al contar con varias versiones de presupuesto preliminar, las autoridades políticas jurisdiccionales o los jefes de programas elevan su capacidad de negociación de los créditos dado que fundamentan rigurosamente los requerimientos. Por otra parte, una vez conocidos los niveles de crédito asignados, pueden adoptar las medidas que crean conveniente en función de los cambios que deban realizar respecto de la provisión a ser alcanzada, de modo tal de maximizar la productividad de los recursos disponibles.

Adicionalmente, si los presupuestos preliminares se almacenan en la base de datos del organismo, en la medida que durante el transcurso del ejercicio se modifica el presupuesto originalmente autorizado por Ley, también el organismo puede readaptar sus objetivos y prioridades a las nuevas asignaciones financieras que se determinen.

Para ser significativas, las versiones preliminares de presupuesto que elabore la jurisdicción o la entidad de la Administración Nacional deben responder a situaciones diferenciadas: aquella en la que se cumplen mínimamente los objetivos de política primordiales del organismo (presupuesto preliminar de mínima); aquella en donde se cumplen todos los objetivos de política del organismo (presupuesto preliminar de máxima), y aquellas en donde existe una situación intermedia presupuestaria, es decir se cumplen algunos objetivos, pero no se prevé alcanzar todos los objetivos que desearía el organismo (presupuesto preliminar intermedio).

#### • Presupuesto preliminar de máxima

El presupuesto de máxima debe entenderse como aquel nivel de gastos y recursos que permite al organismo lograr una escala de producción o provisión terminal o intermedia suficiente como para cumplir con todos - o casi todos - los objetivos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio, tanto aquellos que puedan caracterizarse como fundamentales, como aquellos que sean de orden secundario.

El presupuesto de máxima, no obstante lo expuesto, no debe interpretarse como aquella situación presupuestaria donde deben incrementarse simplemente todos los gastos presupuestarios, sino que estos egresos deben aumentar al compás de la necesidad que se tenga de ellos para arribar a una escala de provisión superior.

#### • Presupuesto preliminar intermedio

El presupuesto intermedio es aquel nivel de gastos y recursos que posibilita al organismo acceder a una escala de provisión de bienes o servicios terminales o intermedios con los cuales es posible atender la mayor parte de sus objetivos de política fundamentales. Asimismo, pueden cumplirse algunos objetivos no esenciales para la existencia del organismo, pero en ningún caso se asegura el financiamiento necesario para alcanzar todos los objetivos planteados por la jurisdicción o el organismo.

El presupuesto intermedio no necesariamente significa mantener el actual nivel de gastos o la escala de provisión vigente, ello sería producto de una mera coincidencia. Más bien, se constataría que para arribar a un presupuesto intermedio, como el anteriormente definido, es preciso aumentar o reducir la escala de producción actual. Aumentarla en el caso de que el organismo esté financiando una provisión mínima y disminuirla si está produciendo un nivel de bienes o servicios cercano al máximo.

Puede resultar dificultoso comprender acabadamente el presupuesto intermedio, debido a que pueden existir discrepancias conceptuales a la hora de definir cuales son los objetivos - primordiales o secundarios- que deben ser cumplidos para estar en presencia de un nivel presupuestario intermedio. Por ejemplo, un organismo que presta servicios sociales a la comunidad y a la vez capacita a sus propios empleados para la prestación de dichos servicios puede considerar que ambas actividades son esenciales, pero también puede suponerse que la primera (la prestación del servicio) hace más a la razón de la existencia de la entidad que la segunda (la capacitación). Si el criterio que prevalece es este último, podría argüirse que un presupuesto intermedio es el que permite financiar adecuadamente la producción de servicios, pero no la capacitación o si se financian actividades de capacitación se lo hace en forma mínima.

#### • Presupuesto preliminar de mínima

El presupuesto de mínima debe entenderse como aquel nivel de gastos que posibilita al organismo alcanzar una escala de producción o provisión terminal e intermedia suficiente para cumplir apenas mínimamente con los objetivos básicos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio. Si el organismo, con los insumos físicos y financieros destinados para su producción, alcanzara una escala menor a la que se obtiene con el presupuesto preliminar de mínima estaría imposibilitado de llevar a la práctica acciones concretas que modifiquen, aunque más no sea básicamente, el ámbito de su incumbencia. En este caso, la subsistencia de la entidad no estaría justificada.

El presupuesto de mínima en muchos casos puede significar reducir considerablemente la escala de provisión actual del organismo, y en consecuencia disminuir los gastos. Sin embargo, y pese a la contracción de la operatoria, continuaría justificándose el accionar del mismo debido a que con los insumos asignados lleva a cabo una producción, aunque mínima, indispensable para otros organismos o para la comunidad en general.

El presupuesto de mínima no debe interpretarse como aquella situación presupuestaria donde se asegura la disponibilidad de créditos para abonar la nómina actual de personal de planta y una cierta cantidad imprescindible de bienes y servicios para el funcionamiento de la entidad, puesto que, aún cuando dichos gastos estuvieran financiados, podría suceder que el organismo igual se hallara incapacitado para lograr sus objetivos de política de mínima, esto es, no contaría con otros insumos necesarios para llevar a cabo una provisión mínima de bienes y servicios.

## ii. Criterios metodológicos para elaborar el presupuesto preliminar

Para contar con un presupuesto preliminar a partir del cual puedan obtenerse alternativas presupuestarias es preciso determinar los niveles de prioridad en forma descendente partiendo de los objetivos de política presupuestaria, fijando luego las prioridades entre programas y por último a nivel de actividad y tareas.

Por lo tanto, el organismo deberá comenzar por listar en orden de importancia los objetivos de política presupuestaria, especificando claramente cuáles **políticas** son **prioritarias**, cuáles tienen una importancia media y cuáles tienen baja importancia.

En este sentido las prioridades se deberán fijar, teniendo en cuenta la política económica y social del Gobierno Nacional, en función de la maximización del beneficio social, o sea, la eficacia que las diferentes políticas generen y en consonancia con el objetivo central que da razón de ser al organismo.

Con posterioridad a la **priorización** de las políticas, deben detallarse **los programas**, que también podrán ser calificados como de alta, media o baja prioridad. La priorización es relativamente independiente del orden de importancia que tengan los objetivos, y para ello básicamente debe tenerse en cuenta la magnitud de la contribución de los mismos a los objetivos de política. De este modo, pueden existir objetivos de alta prioridad que para su concreción se establezca la necesidad de ejecutar programas que pueden tener alta, media o baja prioridad y también objetivos de baja prioridad que también deben alcanzarse con programas de alta, media o baja prioridad.

Las **prioridades a nivel de actividades** se fijan también independientemente de las jerarquías establecidas en los programas que deben realizarse para cumplir un objetivo. Por lo tanto, un programa de alta prioridad puede estar conformado por actividades de alta, media o baja prioridad y un programa de baja prioridad puede estar desarrollado por actividades de alta, media o baja prioridad.

También debería procederse a **desagregar** lo más exhaustivamente posible **las actividades** que deben realizarse en las categorías equivalentes a programa (actividades centrales y comunes). Las actividades centrales o comunes afectan en forma simultánea a más de un programa y, por ende, a distintos objetivos de política. La expansión o reducción de las mismas dependerá substancialmente de los ajustes que se efectúen en los programas y actividades que guardan con las mismas una relación de condicionamiento. Por ello, no son susceptibles de priorización y sus recortes o expansión estarán atados a la suerte de los programas sustantivos.

Por último debería **detallarse**, en la medida que sea posible, **las "tareas" o "trabajos"** en que se descomponen las actividades jerarquizando las mismas según un orden de prioridad. También en este caso, las tareas podrán ser de alta, baja o media prioridad, independientemente de la prioridad que tenga la actividad de la actual forma parte.

**Se define a la prioridad como orden de importancia que depende, en el primer nivel, de la relación que se establece entre los productos de salida del proceso productivo del organismo y sus objetivos generales de política y, en un segundo nivel, de la relación entre los insumos y los referidos productos.**

Una vez identificadas las **alternativas de producción terminal y producción intermedia** que dan origen a los programas y actividades, respectivamente, se debería analizar su adecuación a los objetivos del organismo, las alternativas operativas posibles, el nivel de intensidad y los resultados cuantitativos esperados. En este sentido, **las alternativas se pueden diferenciar** entre las que implican establecer formas de operación que resulten más económicas para alcanzar el mismo objetivo, introduciendo modificaciones en las prácticas existentes o incorporando nuevos métodos con el objetivo de reducir costos o plantearse nuevas actividades que por su factibilidad técnica, operativa y económica pueden ocupar el lugar de propuestas de alta prioridad.

Como criterio general **para establecer prioridades** entre programas y entre actividades, **se propone utilizar como metodología, la técnica de Presupuesto Base Cero.** La misma consiste, en forma resumida, en una evaluación de los programas y actividades sobre la base de su Costo-Beneficio y otros criterios razonables para la asignación de recursos presupuestarios según una escala de prioridades, como si se tratara del primer año; es decir, partiendo de cero y sin referencia a períodos anteriores.

Una desagregación a nivel de tareas ayuda en forma notable a instrumentar la metodología de Presupuesto Base Cero de manera complementaria y totalmente compatible con los principios y categorías del Presupuesto por Programas. Asimismo, este nivel de desagregación y priorización permitirá detectar la asignación ineficiente de recursos en materia organizativa por duplicación de tareas, efectuar una evaluación mucho más exhaustiva del nivel de capacidad productiva del organismo, además de poder realizar análisis costo-beneficio a partir de contar con una información detallada, de mínimo nivel, de todos los elementos que intervienen en el proceso productivo del organismo.

Otro punto a considerar es cuando el objeto del gasto por su propia naturaleza tiene la característica de ser muy rígido a corto plazo, tal es el caso del gasto en personal, servicio de la

deuda o transferencias que deben realizarse obligatoriamente por ley. En estos casos la técnica utilizada para elaborar el presupuesto preliminar debe ser lo suficientemente flexible como para no impedir la eliminación del programa o la actividad o la tarea que por su baja prioridad se desea recortar, motivo por el cual el organismo deberá optar entre la alternativa de reasignar el gasto a otra actividad o de establecer un periodo para suprimir dicho gasto.

***Concluyendo, la ventaja de establecer un presupuesto preliminar abierto por prioridades, tanto en programas como en actividades es que permite disponer de distintas alternativas, ya sea para expandir los alcances de la política presupuestaria a través de la reasignación de recursos hacia actividades de mayor impacto, como efectuar ajustes en función de las restricciones financieras de manera tal de que no se afecten los programas y las actividades que el organismo considere prioritarios.***

Por tal motivo, la identificación de prioridades en las categorías programáticas puede implicar la supresión completa o el recorte parcial de aquellas actividades o programas de baja prioridad. En términos generales, un programa catalogado de baja prioridad debería tender a desaparecer. Sin embargo, aunque menos preferible, puede existir la alternativa de eliminar actividades no prioritarias para pasar de un presupuesto de máxima a uno intermedio o a uno de mínima.

### **iii. Secuencia lógica de pasos en la elaboración del presupuesto preliminar**

Los pasos a encarar secuencialmente para confeccionar un presupuesto preliminar, que a su vez pueda transformarse en cualquiera de sus versiones, deberían ser, entonces, los siguientes:

- Fijar las políticas presupuestarias del organismo.
- Efectuar la apertura programática consistente con dichas políticas y su organización administrativa, desagregando todos los programas y detallando pormenorizadamente todas las actividades que pueden ser identificadas.
- Asignar el grado de importancia de cada tarea, actividad y programa fijando tres niveles: A (alta prioridad), M (prioridad media) y B (baja prioridad).
- Cuantificar las producciones finales e intermedias a llevar a cabo mediante la ejecución de los programas y actividades.
- Proyectar en cantidades físicas y financieras

los insumos (o gastos) que deben ser financiados para alcanzar el nivel de producción en cada una de las actividades y programas.

- Efectuar el cálculo de recursos propios o afectados que serán destinados a financiar la producción del organismo, incluyendo los préstamos, transferencias o donaciones a los que potencialmente podrían accederse.

## G. PRESUPUESTACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Cabe remitir, respecto a la orientación a resultados, a la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto.

Los **objetivos de la presupuestación** incluyen modernamente los siguientes aspectos:

- Disciplina fiscal.
- Asignación de los recursos públicos según:
  - Las prioridades del Gobierno.
  - La eficacia de los programas.
- Eficiencia operacional en la provisión de bienes y servicios públicos.

Se intenta, actualmente, adoptar medidas para mejorar la elaboración y el análisis del presupuesto, la gestión presupuestaria y hacer más transparente el proceso respectivo. Para ello se impulsa el empleo de indicadores de desempeño y la evaluación de los programas del Gobierno en relación a los objetivos y resultados presupuestados esperados.

Se entiende por **desempeño** el logro o resultado de actividades realizadas según propósitos establecidos (el desempeño esperado). La evaluación del desempeño está orientada al seguimiento o monitoreo de la gestión presupuestaria. Esta es una visión parcial o limitada que forma parte del concepto más amplio y abarcativo de evaluación. Se trata de ir midiendo el cumplimiento de indicadores proyectados, pero cabe advertir que estos indicadores muestran aspectos parciales de la realidad y, en consecuencia, ofrecen una presentación limitada de a misma.

La evaluación en sentido integral es una mirada más profunda, va más allá de los indicadores y abarca plazos más extendidos de tiempo.

La información de desempeño tiende a influir en las asignaciones de recursos en el Presupuesto y el control de sus usos. El presupuesto presenta, además, información de desempeño no financiero.

La medición del desempeño es necesaria para evaluar los resultados y requiere:

- Disponibilidad de información.

- Uso de la información (para establecer compromisos y tomar decisiones).

El objetivo es contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos a los programas, proyectos y organismos. Se trata, asimismo, de evaluar el desempeño en cuanto a la gestión del presupuesto e incorporar conceptos básicos de presupuestación para mejorar los resultados.

El **concepto de evaluación**, en el sentido de seguimiento o monitoreo, gira para poner énfasis en la medición de los resultados obtenidos de un programa, proyecto o política institucional y su comparación con los objetivos previamente definidos, a efectos de dar cuenta sobre las causas de las desviaciones y fundar propuestas de mejoras en la gestión.

El **objetivo de la evaluación** es el de apoyar el proceso de toma de decisiones para mejorar los resultados de las intervenciones públicas, que **incluye**:

- Mejorar el proceso de decisión presupuestaria vinculando recursos con desempeño comprometido y logrado.
- Mejorar la gestión con economía, eficacia, eficiencia y calidad.
- Mejorar los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Se consideran **productos de la evaluación** de la gestión presupuestaria los siguientes:

- Establecer el grado de cumplimiento de objetivos y metas comprometidos con los recursos presupuestarios asignados.
- Posibilitar una discusión más fundada en el proceso de asignación de recursos, considerando los resultados de la gestión presupuestaria de los programas.
- Rendir cuentas sobre los resultados de la provisión de bienes y servicios generados por los recursos asignados a los programas en términos de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

De la evaluación de la gestión presupuestaria se derivan **ventajas para las instituciones**:

- Información sobre el desempeño como instrumento para mejorar la gestión

institucional.

- Mejorar el proceso de formulación presupuestaria al fundamentar la solicitud de recursos sobre metas concretas a alcanzar.

A nivel de las instituciones la evaluación en sentido amplio posibilita mejoras en la gestión integral de las mismas excediendo el marco de lo presupuestario y de lo que se refleja en indicadores sujetos a seguimiento.

A su vez, se presentan **límites de la evaluación** de la gestión presupuestaria para la toma de decisiones:

- Se opera en un marco de decisiones políticas e inflexibilidades presupuestarias.
- Existen dificultades en construir indicadores pertinentes.
- No es fácil disponer de sistemas de información de indicadores relevantes.
- Los bienes públicos son de naturaleza intangible.
- No todo es medible, cuantificable y, aún cuando lo sea, puede no ser totalmente representativo (por ej. medir la calidad).
- Es dificultoso atribuir efectos a un solo programa.
- Los efectos de los programas se concretan en el largo plazo.
- Carencia de premios y castigos.

En **resumen**, se trata de integrar la evaluación de los resultados de los programas, entendidos como beneficios de corto, mediano y largo plazo (impacto), con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de recursos y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

El modelo procura retroalimentar datos y análisis presupuestario en el proceso de toma de decisiones. Las **herramientas clave** del sistema son:

- Los indicadores de desempeño, las evaluaciones de programas y organismos, incluidas las revisiones integrales de gastos

- Procedimientos para el mejoramiento de la gestión presupuestaria y producción de informes de gestión

Además de su integración en el proceso presupuestario, las herramientas mencionadas generan sinergias institucionales derivadas de los elementos conceptuales, de su diseño y de los procedimientos que rigen su implementación.

**Actualmente, en Argentina a nivel nacional**, se dispone, en Internet, de una serie de evaluaciones de programas e indicadores (anuales) de desempeño de la gestión de los servicios públicos. Las evaluaciones son periódicas (trimestrales), con informes gerenciales, y permiten el seguimiento durante el año. Las anuales forman parte de la Cuenta de Inversión permitiendo el monitoreo expost. Se incluye información proyectada al respecto en el Mensaje de Presupuesto, en la información complementaria al Congreso, en la Decisión Administrativa de distribución y en el Presupuesto Resumen.

La Oficina Nacional de Presupuesto impulsa el empleo de las herramientas antes citadas para fortalecer la gestión presupuestaria pública. El enfoque pone énfasis en los resultados de cada programa o proyecto que se ejecuta bajo el presupuesto y en el accionar de los organismos. El esfuerzo apunta a monitorear y evaluar el desempeño del proceso de gestión del presupuesto, que a su vez retroalimenta al ciclo de toma de decisiones.

A continuación se presenta una descripción de los **instrumentos o herramientas clave de la presupuestación orientada a resultados**.

#### ▪ **Indicadores de desempeño**

La incorporación de indicadores en el proceso presupuestario es poner a disposición la información sobre el desempeño de las instituciones y aclarar el análisis en el cual se basa la elaboración del presupuesto y su consideración en el Congreso Nacional.

Los indicadores de desempeño suministran información acerca de los resultados a alcanzar o alcanzados en la entrega de productos (bienes y/o servicios) generados o adquiridos por la institución; estos indicadores pueden abarcar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de ese logro o resultado.

Se trata de complementar las actuales metas

presupuestarias con otros indicadores de una manera sistemática y creciente. La medición de productos clave (bienes y servicios) generados por las instituciones debe mejorar sistemáticamente. Las metas (y próximamente los otros indicadores) se presentan como información complementaria al proyecto de ley de presupuesto y se usan los mismos como complemento de la evaluación financiera del presupuesto que se presenta al Congreso cada año.

#### ▪ **Análisis del desempeño de programas e instituciones**

Para complementar el empleo de indicadores de desempeño, se llevan a cabo diferentes líneas de evaluación concomitante y expost. Hasta ahora la evaluación está en línea con el monitoreo de Programas. Se incorporarán los indicadores de desempeño, su seguimiento, su relación con el monitoreo de programas y con la revisión integral del gasto en una línea de evaluación institucional de desempeño.

El diseño de la evaluación se basa en varios requisitos y principios comunes. Las evaluaciones deben ser independientes, fiables, públicas, pertinentes, relevantes, eficaces y oportunas. La naturaleza pública de la información se asegura al remitir los informes de seguimiento al Congreso y a otros organismos públicos responsables de la toma de decisiones con relación al respectivo programa u organismo y con la difusión a través de publicaciones e Internet para los ciudadanos en general.

El criterio de oportunidad requiere que los resultados de la evaluación estén disponibles a tiempo para el proceso de formulación o modificación del presupuesto. La adopción de una modalidad externa de evaluación que incluya un panel de expertos y la participación de universidades puede asegurar, a futuro, la independencia del proceso.

La relevancia de las evaluaciones se garantiza con la definición de los ámbitos de evaluación a ser incluidos. Con respecto a la eficiencia, se requiere que los costos y el cronograma de evaluación sean razonables. El cumplimiento de los requisitos hasta ahora citados proveen juicios evaluativos pertinentes sobre los aspectos principales del programa al satisfacer las necesidades más importantes de información.

El monitoreo de programas se basa en los antecedentes y la información existente, permitiendo efectuar consideraciones sobre los principales aspectos del diseño y desempeño de los programas, en un plazo realista y a un costo razonable. Para evaluar los programas se emplean los datos generados de los exámenes documentales de los mismos. Los juicios evaluativos, que surgen de ejercicios relativamente rápidos sobre los programas, no son necesariamente concluyentes.

Por ello se impulsa una línea de trabajo complementaria de evaluación de los programas: la evaluación de desempeño, aplicando metodologías más complejas para la recopilación y análisis de datos. Esto está en la línea de la evaluación integral.

#### ▪ **Revisión integral del gasto**

La revisión integral del gasto apunta a evaluar los objetivos, programas y procedimientos de una institución. Este enfoque debería permitir evaluar la congruencia entre los objetivos y los programas de una institución, y la coherencia de los procedimientos empleados. Debería permitir a las autoridades medir la eficacia de la institución, su eficiencia y la capacidad en la asignación y el uso de los recursos. La relación e integración físico – financiera de la gestión presupuestaria está en la base de este enfoque.

Con ello se prevé identificar mejoras concretas para la gestión y el uso de los recursos. El uso de los indicadores de desempeño no debe ser automático, sino un insumo para el trabajo analítico de evaluación y del proceso de toma de decisiones.

Las recomendaciones de la evaluación pueden abarcar: finalización del programa, reubicación institucional o funcional, reformulación sustancial, modificaciones importantes (de diseño o de procedimiento), cambio de denominación, ajustes menores.

Las citadas recomendaciones deben ser analizadas entre el evaluador (ONP) y el evaluado (organismo), en forma conjunta. La finalidad es determinar cuando y cómo se incorporaran las recomendaciones. Esto debería traducirse en una formalización de cambios recomendados, entre la ONP y la institución evaluada. Debe efectuarse el seguimiento del grado de cumplimiento de los cambios implementados.

Un aspecto de particular importancia es el de la

asignación de financiamiento para programas nuevos, reformulados o ampliados, en función de las prioridades que establezca el Gobierno. Para ello se requiere mejorar el flujo de información presupuestaria, en todas sus etapas. Estos nuevos procedimientos deben tender a reducir la “inercia” del presupuesto. La disponibilidad limitada de recursos fiscales para iniciativas nuevas o la ampliación significativa de los programas existentes, refuerza la necesidad de los procedimientos para organizar la presentación de los programas.

- **Procedimientos para el mejoramiento de la gestión presupuestaria**

El mejoramiento de la gestión debe ponerse de manifiesto en forma pública, de modo que el cumplimiento de los objetivos de la gestión pública impliquen un incentivo para los funcionarios y empleados involucrados.

Debería establecerse algún grado importante de cumplimiento de requisitos de gestión presupuestaria específicos previamente determinados, realizándose a aquellos organismos que lo han conseguido. Por ejemplo, un cumplimiento superior al 95% de los objetivos previstos que se establezcan o, alternativamente, un aumento del 5% con relación al año anterior si la tasa de cumplimiento está entre el 80 – 95%, dará origen a una mención especial en los informes de evaluación que se difundan públicamente.

Para ello será necesario definir previamente y con precisión el indicador seleccionado a seguir, que deberá ser adecuadamente representativo de los resultados a obtener, estableciendo los mecanismos de registro y control, en un contexto de mejoras en las aperturas y definiciones y en la calidad de la información.

- **Producción de informes de gestión**

Los informes de gestión incluyen los informes periódicos y fundamentalmente el informe final en la Cuenta de Inversión para su presentación ante el Congreso Nacional. Estos informes deben abarcar los aspectos cruciales de la gestión institucional. Se presentan en un formato relativamente estándar y se elaboran en conformidad con las instrucciones técnicas de la ONP. Deben incluir información generada a través de los instrumentos descritos anteriormente.

Los informes de gestión son fruto del proceso de evaluación de la ejecución financiera y física de la gestión del presupuesto efectuados por la ONP y apuntan a mejorar la gestión de los programas y las instituciones. El ciclo presupuestario, incluyendo el trabajo del Ejecutivo y del Legislativo, debe verse mejorado al disponer de mayor y mejor información, contribuyendo a una mayor transparencia del proceso presupuestario.

Se intenta, entonces, avanzar hacia el establecimiento de un presupuesto orientado a resultados. En consecuencia, los actores principales del proceso presupuestario deben alcanzar una mejor comprensión de los objetivos y los elementos principales de la presupuestación orientada a la consecución de resultados en la asignación de los recursos públicos.

En forma complementaria, se deben desarrollar informes integrales de gestión. Estos son informes más específicos, menos abarcativos, más profundos, más extendidos en el tiempo, no periódicos, más especializados, llevados a cabo por expertos sectorialistas de la O.N.P, de las jurisdicciones o entidades, de los responsables de programas (autoevaluación) o de expertos externos (evaluación independiente).

Se presentan entonces diferentes niveles de la evaluación, con distinta jerarquía y escala de perfeccionamiento. Un primer nivel de seguimiento numérico; un segundo con comentarios; un tercero con informes de gestión y un cuarto con evaluación en profundidad. Se va transitando de lo macro a lo micro.

Aquí aparece la necesidad de distinguir en el sistema de información aquella de carácter prioritario que corresponde al interés de los órganos rectores de la Administración Financiera y aquella otra que, siendo naturalmente más amplia y compleja, responde al interés de los organismos y expertos.

Ello conducirá a un sistema desdoblado de información: el de los indicadores estratégicos de gestión global y el de indicadores integrales de gestión local.

- **Aspectos a tener en cuenta en la presupuestación orientada a resultados**

- Se requiere la capacitación de los involucrados y la perseverancia para facilitar su comprensión y uso y ganar

credibilidad.

- Es necesario el compromiso político de las autoridades
- Se deben identificar las limitaciones de los diferentes instrumentos para hacer un uso adecuado de la información que los mismos proveen.
- Deben revisarse periódicamente los instrumentos y los procesos relacionados con su uso y hacer las modificaciones pertinentes para su perfeccionamiento.
- El fortalecimiento de esos aspectos técnicos y procesales generan sinergias en el sistema que aportan sugerencias para el desarrollo de los instrumentos.
- La información sobre indicadores de desempeño y la evaluación correspondiente deben ser empleadas como guía para las decisiones sobre asignación de los recursos y revisión y hacer ajustes en los programas por las instituciones responsables de su implementación.
- Las autoridades superiores de las instituciones pertinentes deben participar plenamente en el proceso decisorio, en busca de una gestión más eficaz y orientada hacia el ciudadano.
- El proceso de incorporación de indicadores adicionales a los existentes, que deberán revisarse en cuanto a su denominación y calidad, debe ser gradual y selectivo, en término de los programas más relevantes, fáciles de medir y en los que las autoridades se comprometan en su ejecución. El proceso de evaluación deberá tender a concentrarse en los mismos.

#### ▪ Aspectos operativos de la presupuestación orientada a resultados

- **Los indicadores de resultados**

Los indicadores de resultados han evolucionado desde una concepción que priorizaba la medición sobre el propio objeto a medir. La importancia residía en lo que el Estado hacía.

En un comienzo se disponía de numerosos indicadores de insumos, un buen número de indicadores de producto y muy pocos sobre

resultados. Con el tiempo los conceptos se fueron aclarando y las proporciones de los indicadores cambiando.

La urgencia por desarrollar un buen número de indicadores debe ser reemplazada por la necesidad de reducir su cuantía incorporándose indicadores que informen en pocas cifras cuestiones complejas.

El presupuesto orientado a resultados implica el desarrollo de una cultura permanente de evaluación; sin embargo disponer de un adecuado conjunto de indicadores no es algo que pueda lograrse de inmediato.

- **De los insumos a los resultados**

Básicamente se puede hablar de tres tipos de presupuesto: de insumos, de productos, de resultados. En el presupuesto de insumos se detalla lo que el Estado compra. En el presupuesto de productos la asignación de fondos se hace teniendo en cuenta las cantidades físicas de bienes y servicios a proveer y en el presupuesto de resultados se asignan fondos conforme a los efectos que se piensan obtener de determinadas acciones del Estado. Estos tres tipos de presupuestos no son excluyentes más bien son complementarios. La distinción es importante por la información que ofrece el presupuesto.

La adopción de un presupuesto orientado a resultados es compleja. La experiencia ha demostrado que demanda tiempo.

- **Economía, eficiencia y eficacia**

Se trata de vincular recursos con resultados. Aquí es donde el presupuesto orientado a resultados cobra relevancia. Éste trata de identificar qué persigue el Estado para satisfacer necesidades sociales y como mantener su curso de acción. El presupuesto orientado a resultados se asienta en los siguientes conceptos.

El principio de economía significa que el Gobierno adquiere los bienes o servicios en las mejores condiciones posibles (precio, calidad y oportunidad). La eficiencia indica que el Estado combina los recursos de la mejor manera posible. La eficacia implica que se logra el mejor impacto o los mejores efectos con los servicios que presta el Gobierno.

Esta conceptualización de eficacia se asemeja a resultados e impacto. Una versión más común

de la misma se refiere al grado de cumplimiento de lo proyectado.

- **Toma de decisiones en base a resultados**

La asignación basada en resultados es un objetivo por lograr. El uso de indicadores permite formar criterios y es una herramienta entre otras para evaluar los fondos a poner a disposición de un programa.

Hay dos maneras de ver el presupuesto orientado a resultados. Una es utilizar la información para conocer donde están las debilidades y los cambios necesarios y la otra es basar las decisiones presupuestarias en los resultados existentes. Sin embargo, es difícil pensar que en el futuro la asignación de fondos se basará radicalmente en este enfoque. La asignación de gasto público está sujeta a una serie de fuerzas que seguirán existiendo. Lo que el presupuesto orientado a resultados aporta son buenas bases para la discusión del presupuesto. Pero en la provisión de un servicio lo más importante es la población a la que está dirigido y la satisfacción de sus necesidades.

- **Requisitos de los indicadores**

Los indicadores deben cumplir ciertos requisitos para que puedan ser utilizados a los fines presupuestarios. Deben ser:

**Relevantes:** adecuadamente representativos de aquello que se quiere mostrar relativo a la gestión pública presupuestaria.

**Concordantes:** presentar una clara asociación entre lo que se pretende medir y las asignaciones presupuestarias correspondientes.

Susceptibles de atribuir **responsabilidad:** mostrar un claro nexo de lo que un indicador muestra con los funcionarios responsables de la ejecución presupuestaria de una parte de la administración pública. Si bien hay indicadores que reflejan una responsabilidad general que incluye a varios ministerios, se requiere buscar que vinculen de una manera clara el trabajo de una entidad con el resultado esperado. Puede ocurrir, también, que varias partes de un ministerio deban producir servicios para lograr un efecto conjunto sobre un determinado problema.

**Comparables:** debe asegurarse la comparabilidad tanto en el espacio como en el tiempo. La comparación entre entidades de un gobierno o distintos gobiernos se ve favorecida

por el desarrollo de los estándares internacionales (sin embargo, debe advertirse que las comparaciones internacionales están limitadas por responder a realidades diferentes). Esto permite evaluar donde se está posicionado en determinadas áreas y hacer un seguimiento de los progresos que se vayan alcanzando. Para la comparabilidad en el tiempo debe procurarse trabajar con series homogéneas. Cuando se verifican cambios en la selección de indicadores es necesario asegurar la comparabilidad temporal.

**Claros y simples:** se trata de mantener una cantidad reducida de indicadores. Para ello puede recurrirse a desarrollar promedios a partir de series que reflejan componentes de un mismo fenómeno. Debe explicarse la metodología empleada y facilitar su comprensión.

**Creíbles:** debe haber confianza sobre el ente que genera la información y, por otro lado, que el indicador empleado sea razonablemente aceptable para la ciudadanía. La aceptación de un indicador se logra por consultas a los sectores relacionados o que tengan especial interés en el servicio y a las áreas de auditoría.

- **Indicadores de la Administración Nacional**

La publicación de la ONP, Indicadores de la Administración Nacional disponible en INTERNET, define los objetivos, características y diferentes tipos de indicadores y presenta la cuantificación de indicadores (de producto, de resultado, de impacto, de eficiencia, etc.).

En esa publicación se presentan alrededor de 400 indicadores, agrupados por Finalidades. Cerca de 2/3 de los mismos son de carácter social. Asimismo, aproximadamente el 50% están vinculados a programas, el 25% a jurisdicción o entidad y el resto al presupuesto en general.

Se considera ésta como una buena base sobre la cual avanzar en la utilización de indicadores en una presupuestación orientada a resultados.

En la Administración Nacional, la presupuestación por programas está centrada particularmente en los productos. Se pretende ampliar la cobertura con el empleo de otros indicadores (de eficacia, de eficiencia, de resultado, de impacto, de calidad, etc.), con información sobre indicadores previstos y logrados a nivel de programas y proyectos. Los indicadores pueden emplearse también a nivel jurisdicción – entidad.

Se apunta a mejorar la calidad de los datos y su registraci3n. Asimismo, se requiere informaci3n sobre la relaci3n f3sico – financiera de singular importancia para la gesti3n presupuestaria. Estos elementos pueden ser empleados en el an3lisis de anteproyectos para influir en la asignaci3n y en la evaluaci3n de la ejecuci3n de la gesti3n.

Con estos intentos se espera avanzar hacia la concreci3n pr3ctica de un presupuesto orientado a resultados

**TITULO II**  
**EL PROCESO PRESUPUESTARIO**  
**EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**

## **CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Al presupuesto debe concebirse como un proceso mediante el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y provisión de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como de los insumos reales y financieros que la misma requiere.

**Este proceso constituye una real unidad; el tratamiento por separado de cada una de las etapas del proceso presupuestario sólo se efectúa para facilitar su análisis y lograr una adecuada división del trabajo en procura de una mayor especialización. No es posible llevar a cabo ninguna de dichas etapas sin considerar las características con que se desarrollan las que le anteceden; a su vez, la calidad en la realización de una etapa condiciona la calidad de las sucesivas.**

Carece de sentido, por tanto, plantear que ciertas etapas del proceso presupuestario tienen una mayor importancia que otras. Así, no es posible pensar que, siendo la formulación el punto de partida, la calidad con que se realiza garantiza por sí sola similar calidad en las etapas restantes. En primer lugar, para realizar una correcta formulación presupuestaria es necesario acometer una exhaustiva evaluación de los resultados de ejercicios anteriores que sirvan de sustento a dicha formulación. En segundo lugar, de nada sirve formular el presupuesto con precisión y calidad técnica, si no se adoptan las medidas necesarias para que la ejecución se corresponda con lo programado.

Por último, es necesario seguir muy de cerca la ejecución presupuestaria, a fin de verificar la existencia o no de desvíos entre lo programado y lo ejecutado. Este proceso de verificación permitirá adoptar las medidas correctivas necesarias, tanto sobre la marcha de la ejecución como para enriquecer la propia formulación presupuestaria.

**En síntesis, para llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso presupuestario, es necesario que todas y cada una de las etapas de dicho proceso sean encaradas guardando un adecuado equilibrio entre ellas. De no ser así, la etapa del proceso presupuestario que sea realizada con menor rigor técnico, establecerá la pauta para el desarrollo de las restantes.**

**CAPITULO I**  
**FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO**

## CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

La elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. Por tanto, la realización de esta etapa del proceso presupuestario implica un conjunto de **tareas sintetizadas**, en forma general, como sigue:

- Examen de las políticas y objetivos para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las propias de la coyuntura, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio.
- Definición y cuantificación del financiamiento del presupuesto, con la finalidad de conocer la disponibilidad de recursos financieros.
- Definición y cuantificación, cuando sea posible, de la producción y provisión de bienes y/o prestación de servicios terminales que contribuyen al logro de las respectivas políticas y objetivos.
- Definición, en forma clara y precisa, de la cantidad y calidad de los bienes y servicios intermedios requeridos para obtener la producción terminal.
- Cálculo de los insumos reales que se requieren para la producción de distintos tipos de bienes y servicios.
- Definición de los centros de gestión, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para establecer así, la red de acciones presupuestarias y su correspondiente estructura programática.
- Análisis de la técnica de producción existente en la jurisdicción o entidad, con la finalidad de definir la variante técnica más adecuada para optimizar los diferentes tipos de producción, así como entre los insumos y sus respectivos productos.
- Asignación de los insumos reales a cada una de las categorías programáticas.
- Valoración de los insumos reales antes mencionados y bienes a proveer, para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las diferentes categorías programáticas.
- Determinación de los subsidios y préstamos que se otorgarán a las jurisdicciones o entidades de los sectores público y privado.

Como se puede apreciar, formular el presupuesto conlleva el desarrollo de un conjunto de tareas, que se deben realizar con precisión, de manera que en dicho instrumento se pueda definir la contribución que el sector público pretende realizar para el cumplimiento de la política a nivel

nacional. Este proceso de formulación implica la **participación de las siguientes dependencias**:

- i. Presidente de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y el Gabinete Nacional con apoyo técnico del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y, dentro de éste, de la Secretaría de Hacienda, en la definición de las políticas.
- ii. Subsecretaría de Presupuesto, incluida en ésta, la Oficina Nacional de Presupuesto. A estas dependencias les corresponde establecer las normas técnicas, asesorías, la coordinación general y la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto.
- iii. Unidades Ejecutoras de los organismos, en términos de la instrumentación de las políticas y normas técnicas y de elaboración material de los anteproyectos de presupuesto.

La formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto está normada en el Título II del Sistema Presupuestario, Capítulo II del Presupuesto de la Administración Pública Nacional de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. De dicha norma legal surgen las **fases del proceso de formulación**: a) política presupuestaria previa, b) elaboración de los anteproyectos de presupuesto por cada jurisdicción o entidad y c) formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto.

Cabe destacar aquí que, previo al inicio de las tareas de formulación presupuestaria, es necesario elaborar y someter a la aprobación formal un **cronograma de las acciones a llevar a cabo para la formulación** del proyecto de presupuesto.

Dicho cronograma, preparado por los niveles técnicos de la Oficina Nacional de Presupuesto, es sometido a la aprobación del Ministro de Economía y Finanzas Públicas a través del Secretario de Hacienda y contiene lo siguiente:

- Denominación de cada una de las tareas a ejecutar desde la iniciación del proceso hasta la presentación del proyecto al Congreso Nacional;
- Fecha de inicio y finalización de cada tarea;
- Unidad responsable de cada área.

### 1. POLÍTICA PRESUPUESTARIA PREVIA

#### a) ASPECTOS GENERALES

La política presupuestaria previa consiste en la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las entidades y jurisdicciones que

integran el Sector Público Nacional, a los fines de elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto.

La definición de la política presupuestaria previa es un paso fundamental dentro de la etapa de formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto e implica la realización de un gran número de tareas que deben llevarse a cabo con eficiencia y de manera orgánica.

La política presupuestaria debe ser única para todo el sector público, en el sentido que cada una de las entidades o jurisdicciones decidan su política específica y concreta en un marco global que le otorgue coherencia. El concepto de coherencia lleva implícito el tratamiento de aquellas **cuestiones que inciden estructuralmente en la formulación**, tales como:

- Definir la participación de cada jurisdicción o entidad en el logro de las políticas globales, a nivel de cada finalidad o función y las del ámbito regional correspondiente, de manera tal que su gestión presupuestaria se oriente, complemente e integre con la desarrollada por las restantes entidades públicas.
- Compatibilizar las políticas de financiamiento, funcionamiento e inversión, que deben llevar a cabo cada una de ellas con las respectivas políticas del nivel general.
- Establecer los factores de rigidez del área financiera, que concurren a definir como "recursos comprometidos" a la masa de medios financieros que, durante el ejercicio siguiente, deberán asignarse necesariamente a las instituciones, con el fin de hacer posible la continuidad de programas y proyectos.

Este análisis es de fundamental importancia por cuanto permite dilucidar el grado de libertad existente para determinar las asignaciones de los recursos financieros previstos. De ello se infiere que cuanto mayor sea el índice de rigidez, menor será la posibilidad para introducir cambios significativos en el presupuesto proyectado.

- Analizar la probable modificación de programas en ejecución, en virtud de la mayor demanda de bienes y servicios como consecuencia del incremento vegetativo o por la necesaria disminución de déficit en la ya existente producción y provisión de bienes y servicios.
- Definir los alcances de las propuestas de reformas administrativas que sea necesario ejecutar durante el ejercicio a presupuestar, así

como también los niveles de ocupación previstos para el mismo período y la estructura salarial que los acompañará.

- Determinar los criterios que deberán aplicarse para la consideración y otorgamiento de subsidios, a la vez que establecer el marco que habrá de regir la contratación de insumos, fundamentalmente en lo referido a maquinaria y equipo, y considerando particularmente los gastos inherentes a la atención de la puesta en operación de proyectos que finalizarán su construcción en el ejercicio que se presupuesta.

A los fines de precisar sus contenidos, cabe señalar que, a nivel de la Administración Nacional, existen **distintos niveles interrelacionados de fijación de políticas presupuestarias** del Gobierno Nacional: la establecida por el Presidente de la República que abarca a toda la Administración Nacional: la política presupuestaria institucional que define, en concordancia con aquella, cada Ministerio y que expresa el marco conceptual que condicionará la producción y provisión de bienes y servicios por los organismos de su dependencia y sirve como orientadora de la gestión de los organismos descentralizados relacionados con dicho Ministerio, y la política presupuestaria de las entidades descentralizadas, que señala, también en el marco de la política global nacional y del Ministerio de adscripción, las acciones a llevar a cabo para el cumplimiento de su misión institucional.

En términos concretos, la **política presupuestaria comprende** las normas, orientaciones, determinación de la composición y niveles de gastos e ingresos, así como la definición de programas y proyectos prioritarios a los cuales deben ajustarse los organismos para elaborar sus anteproyectos. Implica, a su vez, la definición de una serie de políticas estrechamente relacionadas con la presupuestaria, tales como ingresos, gastos, personal, compras, inversiones, endeudamiento, reforma administrativa, etc.

En cuanto a la **secuencia de formulación de la política presupuestaria**, generalmente existen dos posiciones extremas: una de ellas, postula que es necesario que, previamente al inicio de la formulación del proyecto de presupuesto, las autoridades políticas, apoyadas en sus equipos técnicos, determinen con precisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las instituciones, a fin que los responsables de las mismas elaboren sus anteproyectos.

Este método, si bien otorga coherencia global a la política presupuestaria, tiene el grave defecto de que prescinde de considerar tanto la capacidad operativa de las instituciones para instrumentar las prioridades, como el conocimiento que poseen los ejecutores de la problemática concreta en sus áreas de actuación.

La otra posición sostiene que es necesario que los responsables de las unidades ejecutoras planteen libremente sus requerimientos, sujetándose a las pautas de tipo general que establecen bases de cálculo de los créditos presupuestarios y/o niveles de gasto. Posteriormente los ajustes se realizan centralizadamente en base a los ingresos disponibles.

Este segundo método, si bien permite recoger las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, tiene la desventaja de que, normalmente los organismos plantean requerimientos que superan sensiblemente las posibilidades de financiamiento, haciendo necesario efectuar "recortes" sustanciales que, al no estar enmarcados por los términos de dirección de la política presupuestaria, carecen de coherencia suficiente. Ello origina un largo y complejo proceso de discusión de las asignaciones financieras que, generalmente, impide a los organismos disponer del tiempo adecuado para relacionar las variables financieras con las realizaciones para programar sus anteproyectos.

**Por tanto, se considera que un criterio adecuado es el de una posición intermedia, en la que la definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción, requiere una previa participación de las unidades ejecutoras suministrando informaciones que habrán de permitir enriquecer y ajustar las decisiones. Este proceso se plasma en los techos presupuestarios.**

## **b) INGRESOS**

### **ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS<sup>1</sup>**

#### **i. Introducción**

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado por los Licenciados Guillermo Barris y Fernando Martín - Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.

Se presenta una descripción general del método que anualmente se utiliza para el cálculo de recursos que se incluye en el Presupuesto de la Administración Nacional. Para una mejor comprensión del tema se considera apropiado efectuar, en primer lugar, una breve reseña sobre las alternativas existentes en cuanto a métodos de estimación de recursos, posteriormente se realizan algunos comentarios acerca de los insumos disponibles para efectuar la proyección y, finalmente, se detalla el método habitualmente utilizado en la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Antes de iniciar el tratamiento de los puntos mencionados se considera conveniente señalar algunas **cuestiones de orden general**.

En primer lugar, se debe recordar que la Ley de Presupuesto aprueba dos conceptos distintos según se trate de gastos o de ingresos. Mientras que en el primer caso aprueba una autorización a gastar, esto es, un monto máximo de gastos, en el segundo aprueba un monto probable de recursos. Esto es así porque, como se verá, toda estimación de recursos incluye, de manera inevitable, cierto margen de error que surge de la innumerable cantidad de factores que influyen sobre las variables económicas que explican la variación de la recaudación. Además, tampoco se verifica una relación exacta y fija entre esas variables y la recaudación. Por lo tanto, debe trabajarse con una gran cantidad de supuestos, algunos explícitos y otros tácitos, que se aprueban de hecho junto con el cálculo de recursos.

El método de estimación de los recursos tributarios comúnmente utilizado dista mucho de ser un mecanismo automático, al que se le introducen ciertos insumos y con los cuales produce determinados resultados. En realidad se distingue por su carácter dinámico y "artesanal", que deviene de la multitud de variables e interrelaciones que participan del proceso de estimación. Es por ello que los conocimientos teóricos y empíricos y los criterios subjetivos de quienes participan en la estimación adquieren una importancia decisiva en el proceso de proyección de los recursos.

Por último, conviene señalar que en Argentina la posibilidad de hacer estimaciones de recursos con cierta seriedad es reciente. Hasta no hace muchos años la existencia de una elevada y variable tasa de inflación introducía graves distorsiones en los cálculos de recursos, a tal punto que la estimación de la variación de los precios era el factor determinante de los mismos. La mayor estabilidad da muchas posibilidades de

ir perfeccionando el método de estimación y, por lo tanto, de efectuar mejores proyecciones.

## ii. Metodologías de estimación

En la literatura sobre el tema se hace referencia a la existencia de tres métodos de estimación de recursos tributarios:

- **Método de extrapolación mecánica:** se basa en el supuesto que la evolución de una variable observada en el pasado se mantendrá en el futuro. En otras palabras, la extrapolación de la constancia registrada en el pasado, por ejemplo en la variación de la recaudación en años anteriores, sirve para prever el futuro. El problema de este método es que es totalmente estático y desvinculado de la evolución de las variables que influyen en la recaudación. Esta característica dificulta su utilización en economías sometidas a importantes cambios estructurales, en especial de la legislación tributaria.

- **Método econométrico:** Consiste en la aplicación de coeficientes técnicos (básicamente elasticidades) a las variables explicativas. Estos coeficientes se obtienen por medio de procedimientos econométricos, principalmente regresiones. Este método requiere disponer de series de datos anuales suficientemente extensas como para poder ser utilizado correctamente. Las series deben estar depuradas de factores aleatorios, muy comunes en las cifras de recaudación tributaria, y de modificaciones institucionales, tales como las introducidas en la legislación tributaria argentina. Estos cambios hacen sumamente difícil obtener series homogéneas de recaudación, lo que, unido a la existencia de altas y variables tasas de inflación en la historia económica tornan muy compleja la aplicación de este método.

- **Método directo:** El proceso se inicia con la identificación de las variables económicas que afectan la base imponible de cada tributo, continúa con la estimación del impacto que variaciones en las primeras tendrán sobre estas bases, para luego aplicar las proyecciones cuantitativas de esas variables explicativas a la recaudación actual. Por último, para llegar a la recaudación estimada del año proyectado se adiciona el efecto de las demás variables que inciden en la definición de los montos a pagar por los contribuyentes. Se hace referencia principalmente a modificaciones de orden legislativo y administrativo y a cambios del stock de saldos a favor del contribuyente.

Como se puede observar los tres métodos parten de la recaudación efectiva y difieren en cuanto a

la manera de llegar al valor futuro. Mientras que los dos primeros realizan una proyección fuertemente basada en observaciones del pasado, en el método directo se necesita tener un conocimiento preciso de la estructura de cada impuesto en lo que hace a las bases imponibles y sus tasas, así como de las variables económicas que las afectan, además del conocimiento empírico y pormenorizado del que debe disponer el estimador. La complejidad del cálculo y la cantidad de información involucrada es lo que ha llevado muchas veces a presentar la tarea de estimar la recaudación tributaria como una combinación de ciencia y arte, en la cual los criterios subjetivos y la experiencia previa del que las realiza constituyen un componente muy importante de la metodología aplicada.

## iii. Comentarios sobre los insumos utilizados en el Cálculo de Recursos Tributarios

Para efectuar el cálculo de recursos tributarios se cuenta con los siguientes insumos:

- a) la estimación de la evolución de las cuentas nacionales,
- b) la recaudación efectiva desagregada por impuesto,
- c) las modificaciones en la política tributaria que regirán durante el año a proyectar, y
- d) las medidas a tomar en el área de la administración tributaria.

En general, un detalle de los temas incluidos en los puntos a), c) y d) puede encontrarse en el mensaje del proyecto de presupuesto que se envía al Congreso de la Nación.

- Se empieza por **las cuentas nacionales**. La estimación de su evolución se realiza en la órbita de la Secretaría de Política Económica y abarca, para la programación presupuestaria, al menos un año y medio, ya que al momento de entregarse el proyecto de presupuesto al Congreso Nacional no se tienen los resultados del tercer trimestre del año en curso. Estas estimaciones son un insumo muy importante para la proyección de recursos; por lo tanto, cuanto más desarrollado se encuentre el método de estimación de las variables macroeconómicas y permita pronósticos con mayor nivel de desagregación, mejor será la base para el cálculo de recursos y más certero podrá resultar el mismo.

Se debe tener en cuenta que es importante para el cumplimiento de la estimación de recursos que se cumpla no solo el supuesto de crecimiento del PBI, sino también el de cada uno de los componentes de la oferta y demanda globales.

No es lo mismo que el PBI crezca, por ejemplo, 5% en base a un consumo que crece al 4% y exportaciones al 10%, que si aumenta ese porcentaje con variaciones del 0% en el consumo y de 30% en las exportaciones, ya que mientras el consumo está gravado con impuestos indirectos con pocos días de rezago (un mes) entre su devengamiento y su efectivo pago, las exportaciones no pagan impuestos indirectos, los que pagaron sus insumos se devuelven, y el aumento en el impuesto a las Ganancias que probablemente puedan generar no se percibirá en el año estimado.

- En cuanto a los datos de recaudación efectiva, se cuenta con series de recaudación mensuales de todos los impuestos y en la mayoría de los casos desagregadas en subcuentas. Estas series son corregidas en función de información complementaria para obtener valores mensuales "limpios" de factores aleatorios. Se hace referencia a factores tales como corrimientos de recaudación entre meses, errores de imputación, pagos atrasados, transferencias entre cuentas y todo otro elemento de similares características que haya sido detectado.

Se cuenta también con abundante información desagregada de diversos impuestos, como, por ejemplo, el total por ítem de las declaraciones juradas de los impuestos al Valor Agregado y Sobre los Combustibles, los impuestos determinados y saldos a ingresar en los vencimientos importantes del impuesto a las Ganancias, la cantidad de aportantes al Sistema de Seguridad Social, etcétera.

Las primeras versiones del cálculo de recursos se realizan en junio, con cinco meses de recaudación efectiva, y la última versión en los primeros días de septiembre, con ocho meses efectivos. Por lo tanto la estimación abarca más de un año, y el desvío respecto de lo proyectado para los últimos cuatro meses del año en curso va a incidir en el cumplimiento de la proyección para el año siguiente.

- **Modificaciones en la legislación tributaria:** Se debe tener en cuenta tanto las modificaciones legislativas ya vigentes, como las que se proyectan realizar. En este último caso es posible que se deba efectuar hipótesis acerca de qué cambios se introducirán y desde cuándo tendrán vigencia. Por ejemplo, cuando estén en trámite cambios en el impuesto a las Ganancias será necesario suponer el alcance de los mismos y, para definir el ejercicio fiscal al que afectará, la fecha de su vigencia.

En realidad, lo ideal para realizar una estimación anual de recursos es que se incorpore la menor cantidad posible de modificaciones. Cuantas más modificaciones legales tenga incorporada una proyección más incertidumbre habrá sobre sus resultados, ya que la cuantificación de estos cambios presupone incurrir, generalmente, en un considerable margen de error. Uno de los problemas más habituales es la obtención de la información necesaria para estimar el efecto en los ingresos fiscales de las medidas. Su cuantificación se efectúa en algunos casos con datos de recaudación o relativos a ella - declaraciones juradas, cantidad y tipo de contribuyente, etc.- lo que da una base cierta para el cálculo, restando estimar la respuesta del contribuyente ante esta modificación.

En otros casos se debe recurrir a datos más indirectos como las cuentas nacionales o los censos económicos, que dan más una idea de la recaudación potencial que de la efectiva. Un problema que surge a menudo es la diferencia entre datos de distinta fuente y, en consecuencia, entre los resultados a obtener según la fuente utilizada.<sup>2</sup>

También suele suceder que reformas que estaban previstas en el presupuesto luego no se llevan a cabo o, por el contrario, se encaran reformas que no estaban previstas, lo que conducirá a una desviación respecto de lo originalmente estimado.

- **Las medidas de administración tributaria** se refieren a las acciones a desarrollar por los organismos encargados de la recaudación, administración y fiscalización de los recursos tributarios con el fin de disminuir la tasa de evasión impositiva. Ejemplos de estas acciones lo constituyen la utilización de la informática para el procesamiento de la información (presentación de declaraciones juradas por internet, cruzamiento de padrones, generación de coeficientes promedios de valor agregado por sector económico, etc.), la instalación de máquinas registradoras con memoria fiscal, las modificaciones a la Ley Penal Tributaria, el establecimiento de regímenes de retención y percepción y, en general, de medidas tendientes a mejorar la eficiencia de la gestión de los organismos encargados de la recaudación.

---

<sup>2</sup> Una dificultad adicional para estimar el efecto de las modificaciones legislativas es la inexistencia de una matriz insumo-producto suficientemente actualizada.

Las medidas de administración tributaria son las de más difícil cuantificación. No hay un método preciso, ni siquiera uno aproximado, que permita estimar, con un margen razonable de error, el efecto recaudatorio de estas medidas. Es este el caso en que la valoración del efecto es más subjetiva y es por ello que aquí pueden presentarse significativas discrepancias entre distintas estimaciones.

#### **iv. La metodología de estimación de los recursos en los presupuestos de la Administración Nacional de la República Argentina**

El método directo es el utilizado para la estimación de recursos de los presupuestos de la Administración Nacional. El método econométrico, en la medida en que se disponga de información que permita su aplicación, es utilizado de manera complementaria y como sistema de control de consistencia.

Con el objeto de obtener la máxima precisión, las estimaciones se realizan a nivel mensual y con la mayor desagregación posible (y conveniente) de subcuentas en cada impuesto. Estimaciones con estas características permiten la incorporación de factores estacionales, la especificación de vencimientos importantes en los casos de tributos en los que éstos difieran significativamente entre meses (como en el caso de los impuestos directos), la consideración del efecto de las modificaciones legales y administrativas y relacionar con exactitud cada una de las subcuentas con sus respectivas variables explicativas. Además facilitan la comparación con vencimientos y períodos de otros años y permiten efectuar una estimación adecuada del año en curso, base del año a proyectar.

Los totales anuales de cada impuesto obtenidos de la agregación de los datos mensuales por subcuenta son contrastados con los supuestos macroeconómicos y de otra índole utilizados para la estimación. Finalmente, el resultado obtenido es situado en una perspectiva de mediano plazo, a través de la comparación con series históricas, para evaluar su consistencia intertemporal.

En lo que sigue se presenta una descripción de la estimación de los principales tributos.

#### **Impuesto a las Ganancias**

Para proyectar este impuesto resulta conveniente desagregar su recaudación en tres subcuentas: retenciones sobre transacciones y operaciones comerciales internas (escribanos, trabajadores en relación de dependencia, tarjetas de crédito, etc.);

percepciones que realiza la Administración Nacional de Aduanas sobre los productos importados, y, por último, los pagos directos (anticipos y declaraciones juradas).

- En retenciones internas, la estimación está relacionada con la variación estimada del PBI nominal.
- La estimación de las percepciones sobre los productos importados está ligada a la tasa proyectada de incremento nominal de las importaciones.
- En la proyección de los pagos directos (el mayor de los tres conceptos) se enfrentan los mayores problemas debido a que su base, las ganancias determinadas de las empresas y personas físicas, es de difícil determinación a nivel agregado<sup>3</sup>. Por ello, para su proyección, además de la información disponible, debe apelarse a la utilización de supuestos particulares.

#### **Impuesto al Valor Agregado**

En este caso la proyección se realiza a nivel de las siguientes subcuentas de recaudación:

- La estimación de la recaudación de este impuesto en Aduana y de la percepción sobre los productos importados se realiza considerando el supuesto sobre importaciones.
- Las retenciones sobre transacciones internas se proyectan ajustando su recaudación por la tasa de variación en el PBI nominal.
- La proyección de la recaudación por pagos directos (saldos de declaraciones juradas mensuales) se relaciona tanto con las variaciones en el consumo nominal como con la estimación de las otras subcuentas, dado su carácter residual.
- Lo estimado por devoluciones a los exportadores está en función, principalmente, de la tasa esperada de variación de las exportaciones.

#### **Aportes y contribuciones para la Seguridad Social**

La proyección se efectúa teniendo en consideración la cantidad de aportantes al sistema, desagregada entre trabajadores en relación de dependencia y autónomos, la remuneración promedio declarada para los

---

<sup>3</sup> En el caso de las empresas además debe considerarse que el año fiscal difiere según el mes en el que inician el ejercicio anual. Esto determina que todos los meses se modifique el período anual a tener en cuenta para estimar la evolución de la base imponible.

primeros, la tarifa media abonada por los segundos y las alícuotas vigentes.

### **Impuesto sobre los Combustibles**

En este impuesto deben tenerse en cuenta las cantidades vendidas de cada uno de los combustibles gravados y las alícuotas sobre el precio que se les aplica a cada uno de ellos.

### **Impuestos Internos**

Para su proyección deben considerarse las tasas vigentes y realizarse supuestos sobre los niveles de precios y ventas de los productos gravados (cigarrillos, bebidas alcohólicas, etc.).

### **Derechos de Importación y Exportación**

Las estimaciones de estos conceptos se efectúan en base a los montos de importaciones y exportaciones proyectados, a su composición y a la estructura de aranceles vigentes.

### **Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios**

En este tributo la proyección se realiza a partir de una estimación de la variación que se espera se registre en el valor de las transacciones gravadas.

## **ESTIMACION DE LOS RECURSOS NO TRIBUTARIOS**

Los recursos no tributarios comprenden en un sentido amplio las tasas, aranceles, derechos, multas, ventas de bienes y servicios de la administración nacional y las rentas de la propiedad. Existen otros conceptos de recaudación que completan el universo de los ingresos corrientes y de capital, pero su naturaleza no amerita una descripción de la metodología de cálculo dado que son discrecionales, y su evolución en el tiempo no obedece a variables cuya evolución pueda predecirse. Adicionados a los recursos tributarios, estos conceptos de recaudación completan el conjunto de los ingresos corrientes y de capital que en la jerga de las finanzas públicas se conocen como "sobre la línea".

Como se podrá advertir, el universo conformado por las tasas, aranceles, derechos, ventas de bienes y rentas de la propiedad es amplio y heterogéneo, circunstancias que dificultan la aplicación de una metodología de cálculo uniforme. La experiencia empírica indica que los métodos de estimación más adecuados son el método directo y el método econométrico ya descritos en la sección anterior. En cualquier

caso, y más allá del método de estimación que se elija, la **secuencia analítica recomendada** al analista sería la siguiente:

#### **i. Determinar el objeto de la estimación**

Si bien este punto podría parecer prescindible, su importancia no debe ser desdeñada dado que un buen conocimiento del objeto de la estimación permite concentrar esfuerzos en los aspectos relevantes del análisis. Implica determinar con precisión qué quiere estimarse y cuál es la disponibilidad de medios (datos estadísticos, disponibilidad de normas referidas a recaudación, etcétera.)

#### **ii. Relevamiento y análisis normativo**

Estrechamente relacionado con el punto anterior, aquí se pretende poner de manifiesto la importancia de la recopilación y análisis de las normas que respaldan la percepción de ingresos, facilitando el conocimiento preciso de los elementos que componen la base de cálculo. El resultado esperado de este proceso de análisis es obtener el cuadro arancelario (o vector de precios) de la repartición recaudadora (por ejemplo ministerio u organismo descentralizado.) Es necesario tener presente que en muchos casos no es obligatorio conocer en forma pormenorizada la totalidad de los aranceles que percibe una repartición pública, dado que es frecuente la concentración de gran parte de la recaudación en poca cantidad de aranceles.

#### **iii. Compilación de series de recaudación**

Aquí se aconseja recopilar datos relativos a las fuentes de recaudación para periodos de tiempo amplios, depurando todos aquéllos factores incidentales que pudieran distorsionar la tendencia de los ingresos a lo largo del tiempo.

#### **iv. Compilación de series estadísticas sectoriales de economía real**

Relacionado con el apartado ii., en este apartado se aconseja la construcción de series sectoriales de economía real que constituyen la base de cálculo de la fuente de recaudación bajo análisis. A modo de ejemplo en la siguiente tabla pueden apreciarse algunas series, juntamente con la fuente de recaudación o repartición encargada de su percepción.

<u>Denominación de la Serie</u>	<u>Organismo Recaudador</u>
Pasajeros Embarcados por Aeropuertos	Agencia Nacional de Aviación Civil – Dirección Nacional de Migraciones
Parque automotor de unidades de transporte	Comisión Nacional de Regulación del Transporte
Toneladas Capturadas de Especies de Pesca	Fondo Nacional de Pesca
Precios de Petróleo y Gas en Boca de Pozo	Regalías – Sec. de Energía
Producción de Petróleo y Gas	Regalías – Sec. de Energía
Líneas y Pulsos de Telefonía Celular	Comisión Nacional de Comunicaciones
Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (automóviles)	Organo de Control de Concesiones Viales
Volumen de primas de Seguro Emitidas	Superintendencia de Seguros de la Nación – Tasa Uniforme
Tasa de natalidad	RENAPER – Registro Nacional de las Personas

La tabla anterior expone de modo bastante elocuente la diversidad de las fuentes de recaudación y sus determinantes. Sobre este aspecto particular debe señalarse la facilidad que los elementos informáticos (Internet, hojas de cálculo) suministran para la confección de estas series, dado que es relativamente sencilla su obtención en gran cantidad de sitios especializados sobre la materia como, también, el procesamiento en hoja de cálculo.

#### Aplicación del método directo

Como se puede relacionar con facilidad, la aplicación del método directo descrito anteriormente, surge de relacionar el contenido de los puntos **ii.** y **iv.** a través de una multiplicación directa: los valores de los aranceles, derechos o tasas (en sentido amplio) son denominados “p”, al tiempo que las cantidades vendidas o fiscalizadas serán denotadas por la letra “q”. De este modo se obtiene la ecuación básica para cualquier fuente de recaudación de índole no tributaria, que tiene la siguiente expresión:

$$(1) y_t = p_t \cdot q_t - p_t \cdot q_t \cdot \phi_t$$

Allí  $y_t$  se refiere a los ingresos generados por una fuente de recaudación en el período t. En el primer término  $p_t$  indica el valor del arancel o vector de aranceles que gravan la fiscalización de la cantidad  $q_t$  (o vector de cantidades), ambos en el período t; la multiplicación directa de ambos da por resultado la base de cálculo. La ecuación básica tiene un segundo término que es relevante a la hora de analizar la evolución de la recaudación e indica el índice de incobrabilidad que es una proporción ( $\phi$ ) de la base de cálculo.

La ecuación (1) sintetiza los aspectos sobre los cuáles el analista deberá concentrarse en el

momento de estimar una fuente de recaudación: aranceles<sup>4</sup>, de acuerdo a lo expresado en el apartado **ii.** y cantidades fiscalizadas según lo enunciado en **iv.** Respecto del índice de incobrabilidad, aquí será necesario trabajo adicional para determinar y cuantificar las causas de la discrepancia entre la base de cálculo y la recaudación efectiva.

#### Aplicación del método econométrico

Para la aplicación de esta metodología de cálculo deberá concentrarse la atención sobre el factor q de la ecuación (1), introduciendo supuestos referidos a su probable evolución en el tiempo. Por tratarse generalmente de aranceles unitarios, el elemento p puede considerarse constante en el mediano plazo (por ejemplo, dos años) y sobre todo en tiempos de baja inflación. El trabajo econométrico consiste en determinar una relación entre la variable q y otra variable explicativa (por ejemplo, producto bruto interno) para así predecir su evolución en el futuro.

Una vez consumados cualquiera de ambos métodos, es esencial que el analista compare los resultados obtenidos con las series de recaudación (apartado **iii.**) para someter a un test empírico el método de estimación, procurando establecer las posibles causas de discrepancias y retroalimentar el conocimiento adquirido a través de la aplicación de los pasos **ii.** y **iv.**

En síntesis, la estimación de los recursos no tributarios, al igual que los ingresos tributarios combina aspectos legales, de economía real, análisis cuantitativo, pero también resultan fundamentales factores tales como el buen juicio

<sup>4</sup> Los aranceles pueden ser de dos tipos: *valores unitarios* o *ad-valorem*. Los primeros consisten en un valor fijo en unidades monetarias, mientras que los últimos se refieren a un porcentaje sobre una base de unidades físicas valorizadas.

del analista, savoir – faire, experiencia, práctica y capacidad de abstracción.

## ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS<sup>5</sup>

### Definiciones utilizadas y cuestiones metodológicas generales

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al realizar una compilación de las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario y al estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios con el objeto de financiar dichas políticas, en lugar de hacerlo a través de gastos directos. Aporta, al mismo tiempo, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración.

Sobre el alcance del concepto de Gasto Tributario es necesario aclarar, ante todo, que la confección de una lista de los mismos no implica efectuar juicios de valor acerca de su justificación y que dicha lista tampoco debe tomarse como una recomendación de medidas de política económica orientadas a aumentar la recaudación tributaria.

Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones y alícuotas reducidas, entre otros mecanismos.

El método utilizado en la medición adopta como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación -su objeto, alícuotas, deducciones generales, método de determinación, etc.-, para luego señalar los casos que, estando incluidos en aquélla, son beneficiados por un tratamiento especial. En los párrafos siguientes se mencionan algunas de las características relevantes, a los fines de esta estimación, de los principales impuestos.

El **impuesto a las Ganancias** grava, en el caso de las personas físicas, los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad y que impliquen la permanencia de la fuente que los produce. Para las sociedades, en

cambio, no se aplican los requisitos de periodicidad y permanencia de la fuente. Los ingresos se consideran netos de los gastos que se efectúen con el objeto de obtenerlos, mantenerlos y conservarlos.

Las deducciones más importantes no son consideradas Gastos Tributarios ya que tienen carácter general. Es el caso del mínimo no imponible y de las deducciones especiales por trabajo personal, por cargas de familia, por aportes a obras sociales y a sistemas de jubilación obligatorios y de las cuotas de planes de salud.

El **impuesto al Valor Agregado** grava las ventas e importaciones de cosas muebles y las obras, locaciones y prestaciones de servicios. Los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados (art. 3º de la Ley N° 20.631 y sus modificatorias) no son tomados como Gastos Tributarios pues no se consideraron parte del objeto del tributo. Se destacan en este punto los seguros de retiro y de vida y los contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo. En cambio, las exenciones incluidas en el artículo 7º de la citada Ley forman parte, en general, de dichos Gastos.

La exención o la imposición a tasa reducida de los bienes y servicios que son utilizados como insumos no son consideradas Gastos Tributarios, pues el sistema de determinación del impuesto provoca que queden gravados en la etapa siguiente, a la tasa que rige en esta última.

En los **impuestos específicos** sobre el consumo se considera dentro del objeto del impuesto exclusivamente a los bienes alcanzados. Por ello, el criterio para definir los gastos tributarios es la diferencia de tratamiento impositivo en bienes o servicios sustitutos. Este es el criterio adoptado con las bebidas alcohólicas (con y sin jugo de frutas) y en los combustibles (naftas, gasoil y gas natural comprimido).

Las estimaciones, en general, no tienen en cuenta el efecto que sobre la economía de las actividades involucradas y, por ende, sobre su continuidad o nivel futuro, tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario. Ello implica que su supresión no necesariamente generará recursos adicionales por el monto de gasto tributario. De todas maneras, se puede suponer que existirá una ganancia fiscal por el uso alternativo gravado de los recursos dedicados a la actividad beneficiada.

En muchos de los casos considerados existe una marcada carencia de la información necesaria

<sup>5</sup> Fuente: Mensajes de Ley de Presupuesto.

para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad. A estas falencias informativas habituales se les suman los efectos de la fuerte modificación de los precios relativos que acompañó a la finalización del régimen de convertibilidad monetaria. Este cambio complicó significativamente la elaboración de los cálculos de muchos ítems -que se efectuaban con base en la estructura de precios previa a la devaluación de la moneda - y elevó el margen de error contenido en ellos.

En función de las mencionadas limitaciones, las cifras que se informan habitualmente deben ser consideradas como estimaciones de aceptable confiabilidad del orden de magnitud de la pérdida de recaudación producida por el otorgamiento de los beneficios tributarios.

Se adopta como criterio general que las estimaciones estén dirigidas a obtener valores de mínima del Gasto Tributario, a los efectos de no sobrestimar las ganancias de recaudación que se obtendrían de la eventual eliminación o reducción del tratamiento especial. Con el mismo objetivo, en el cálculo se tiene en cuenta la tasa de evasión que se presume existe en cada tributo.

Los beneficios se calculan según los impuestos cuya recaudación afectan y, dentro de cada uno de ellos, en función de si son establecidos en la ley de cada tributo o si se originan en la legislación de los diversos regímenes de promoción económica.

La estimación de los Gastos Tributarios para un período de tres años (anterior, actual y próximo) se incluye en el mensaje del presupuesto del año próximo. Dicha información está disponible en INTERNET.

### c) GASTOS

Esta tarea trae consigo la movilización de todo el aparato administrativo de las jurisdicciones y entidades, coordinado y asesorado por el órgano rector del sistema presupuestario y a nivel de cada una de ellas por las respectivas unidades de presupuesto, gestándose un **proceso descendente** con la definición y desagregación de políticas y objetivos y un **proceso ascendente** en la elaboración material de los anteproyectos. Dichos procesos no se llevan a cabo en forma lineal, sino que se instrumentan a través mecanismos interactivos de aproximaciones sucesivas.

El proceso descendente comienza con la recepción, por la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad, de la política

presupuestaria específica que ha sido aprobada por las autoridades nacionales, las normas, formularios e instructivos a emplear en la elaboración de sus anteproyectos y las asignaciones financieras que actuarán como límite máximo para el financiamiento del gasto (los formularios e instructivos utilizados para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto se detallan en el Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Nacional que se publica periódicamente).

En el proceso descendente, la formulación presupuestaria implica la participación activa de los niveles políticos y directivos en la adopción de las orientaciones y decisiones correspondientes, de los responsables de unidades ejecutoras en los aportes que efectúen a dichas decisiones al incorporar precisión en las desagregaciones y de las unidades de presupuesto y administración, en sus roles de apoyo en términos de estudios técnicos, suministro de informaciones y asesoría a los niveles anteriores (ver diagrama A).

Dado el proceso descendente, las tareas a desarrollar dentro de la jurisdicción o entidad, que se indican en los párrafos que siguen, no pretenden ser exhaustivas; sólo intentan reflejar, de una manera general, la forma lógica como deben producirse - con la participación de los responsables de las categorías programáticas- el proceso ascendente para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto (ver diagrama B). En la práctica, las tareas no se desarrollan en la secuencia estricta, ya que el manejo de "idas y regresos" de la información varía, según sea la entidad de que se trate.

Aquí es preciso poner de relieve que la tarea de formulación del anteproyecto de presupuesto con ajuste a las asignaciones financieras dadas, se verá sustancialmente facilitada en la medida que se haya desarrollado la formulación del presupuesto preliminar.

A continuación se analizan **las tareas para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto partiendo de la categoría programática de mínimo nivel.**

- Definidas las orientaciones y los créditos acordados **a nivel de las categorías programáticas de mínimo nivel, los responsables de las mismas elaboran sus anteproyectos de presupuesto;** para ello, determinan las tareas o trabajos que deben desarrollar y cuantificar sus volúmenes de trabajo. Esta cuantificación les permite precisar el tipo y la cantidad de los insumos reales, así como su valorización financiera, para con ello describir el

plan de acción a desarrollar en el período respectivo.

La valorización de los insumos reales permite determinar los montos de los créditos presupuestarios clasificados por inciso, partida principal, parcial y subparcial. En el caso de las obras, si éstas son realizadas por contratistas no se calculan los recursos reales si no corresponde su provisión por la institución. Si en las jurisdicciones o entidades existen unidades regionales responsables, en forma parcial, por la gestión presupuestaria de la actividad, el proceso señalado debe ser llevado a cabo por cada una de ellas. En este caso, el responsable en forma integral de la actividad efectuará un análisis y compatibilización similar al que se indica en el punto que sigue.

- **Los responsables de las actividades remiten sus anteproyectos de presupuesto al responsable del subprograma**, cuando el programa origina producción terminal parcial. Este examina, a nivel de cada actividad, la coherencia entre los distintos elementos que la integran. Es decir, descripción, volumen de trabajo, insumos reales y financieros, así como la correspondencia de dichos elementos con las orientaciones y nivel de gastos fijados con anterioridad. Asimismo, verifica si los anteproyectos de presupuesto del conjunto de actividades guardan relación entre sí y permiten llevar a cabo la política, en el volumen y calidad de la producción y provisión, y nivel del gasto que se ha fijado para el subprograma. Si del examen surgen defectos, falta de coherencia o que la propuesta por alguno de los responsables de la actividad es de difícil concreción, el responsable del subprograma hace las observaciones pertinentes y devuelve los anteproyectos de presupuesto que correspondan, a fin de efectuar las modificaciones necesarias.

- Una vez efectuadas las correcciones, **el responsable del subprograma elabora su anteproyecto de presupuesto**. Cada tipo de insumo real del subprograma refleja la suma de los insumos reales de las actividades; los recursos financieros (por inciso, partida principal, parcial y subparcial) son, asimismo, sumables a nivel del respectivo subprograma y surgen por valorización de los recursos reales de las actividades. Por último, el responsable del subprograma elabora la respectiva descripción y el cuadro de metas, cuando los bienes y servicios a proveer son medibles en términos físicos. De todos estos procesos pueden surgir dos variantes: que se mantengan las orientaciones y nivel de asignaciones preestablecidas o que, al disponerse de mayores elementos de juicio, se

presenten fundamentadas las modificaciones a los créditos acordados y a las orientaciones recibidas o ambos aspectos.

- **Algo similar a lo descrito para el subprograma se debe producir con cada proyecto**, en relación con sus obras, cuando la apertura del programa se efectúa directamente en proyectos y actividades. Si los subprogramas se abren, a su vez en proyectos, el proceso es similar.

- **Los responsables de los subprogramas remiten sus anteproyectos de presupuesto**, conjuntamente con los correspondientes a las actividades y proyectos, si es el caso, **al responsable del programa**, quien realiza un análisis y compatibilización similar al descrito para los subprogramas. Una vez producido este proceso, que puede originar varias "idas y regresos", de los anteproyectos de presupuestos de los subprogramas, proyectos, obras y actividades, **el responsable del programa elabora su anteproyecto de presupuesto**. La cantidad de cada insumo real del programa es la sumatoria de los que integran las categorías programáticas que lo conforman; los recursos financieros (a nivel de inciso, partida principal, parcial y subparcial) del programa son, igualmente, la suma de los recursos financieros de las actividades, proyectos, obras y subprogramas que forman parte de él. Por último, el jefe de programa redacta la descripción de éste y elabora el cuadro de metas y recursos reales y financieros que corresponda.

- **Los jefes de programas remiten sus anteproyectos de presupuesto a la unidad de presupuesto de la jurisdicción o entidad**, acompañados de sus correspondientes categorías programáticas. **En la unidad de presupuesto se examina** si la política presupuestaria definida para el organismo está o no expresada en cada programa y se analiza la coherencia entre los planteamientos recogidos por los distintos jefes de programas de la jurisdicción o entidad.

Del análisis mencionado puede surgir un proceso de "idas y regresos", agotado el cual, y **con el informe producido por la unidad de presupuesto, se somete el anteproyecto de presupuesto a la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad**. Si la máxima autoridad tiene observaciones, las pone en conocimiento del jefe de la unidad de presupuesto.

- **La unidad de presupuesto prepara el anteproyecto de presupuesto** y los cuadros resúmenes a nivel de la categoría programática

que se defina, y por inciso, partida principal, partida parcial y subparcial, cuadros de personal y demás anexos. Asimismo, en consulta con la máxima autoridad, **redacta la política presupuestaria del organismo.**

- Terminadas las tareas antes mencionadas, el jefe de la unidad de presupuesto, con la firma de la máxima autoridad del organismo, **remite el proyecto de presupuesto de la jurisdicción o entidad a la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.**

Para concluir, cabe señalar que la tarea de formulación presupuestaria implica una **labor permanente de asesoramiento** a los responsables de las categorías programáticas, tanto por parte de los funcionarios de las unidades de presupuesto institucionales, como del órgano rector del sistema presupuestario, la Oficina Nacional de Presupuesto.

El asesoramiento no debe circunscribirse, exclusivamente, al llenado de los formularios sino también a lograr compatibilización entre las aspiraciones y necesidades que plantean los jefes de las categorías programáticas y las orientaciones establecidas en la política presupuestaria previa aprobada.

De igual forma, **se hace necesaria la participación** directa de los jefes de programas en el proceso de formulación de su presupuesto, pues suele suceder, con mucha frecuencia, que a cargo de la conducción de los programas se encuentran figuras políticas o especialistas en disciplinas diferentes a las administrativas, que la mayoría de las veces delegan en personal subalterno aspectos tan importantes como son, por ejemplo, determinar la política que debe seguirse a nivel de programa.

Finalmente, y en el caso de las jurisdicciones y entidades que cuenten con unidades administrativas regionales, éstas deben tener participación activa en todo el proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto, especialmente en lo que se refiere a la compatibilización de las políticas definidas a nivel nacional con las del ámbito regional.

#### **d) EL FINANCIAMIENTO EXTERNO**

En función a las fechas y responsabilidades establecidas anualmente en el cronograma de elaboración del presupuesto, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) solicita a las UEPEX (Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos) la remisión de sus demandas de desembolsos y contrapartes.

La demanda remitida por las UEPEX se caracteriza por el hecho de que supera las posibilidades de financiación, motivo que obliga a la DNPOIC, en base al conocimiento que tiene sobre los proyectos, a reasignar y adecuar los montos a valores más factibles de ser financiados.

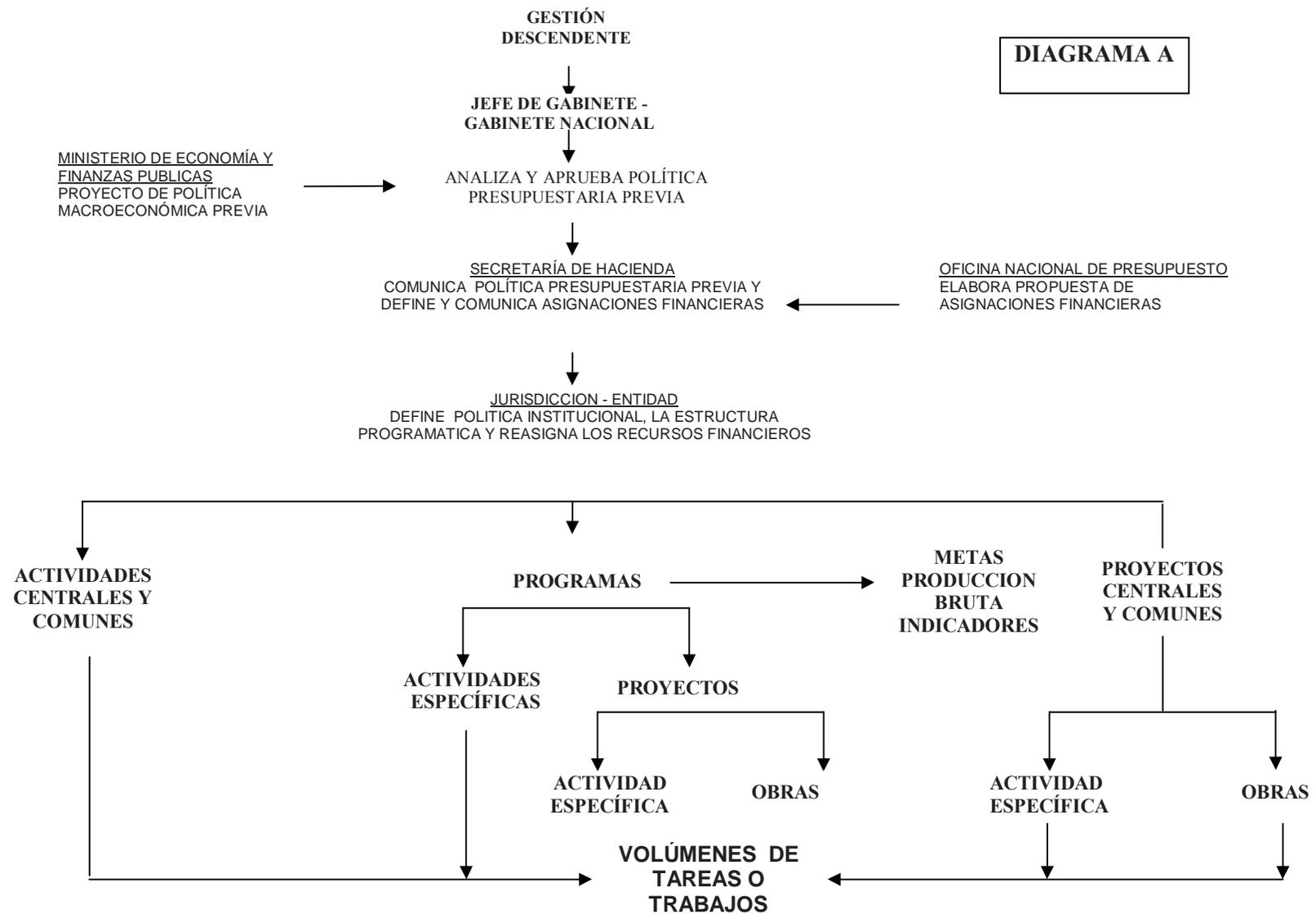
La propuesta revisada por la DNPOIC es enviada a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) para ser considerada en el trabajo de asignación de los límites financieros (techos presupuestarios).

Debido a que en general esta demanda de desembolsos no se adecua a los límites financieros proyectados, en función a la naturaleza del trabajo de elaboración de los techos presupuestarios, la ONP asigna los montos a los que deberían ajustarse las UEPEX para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los distintos organismos.

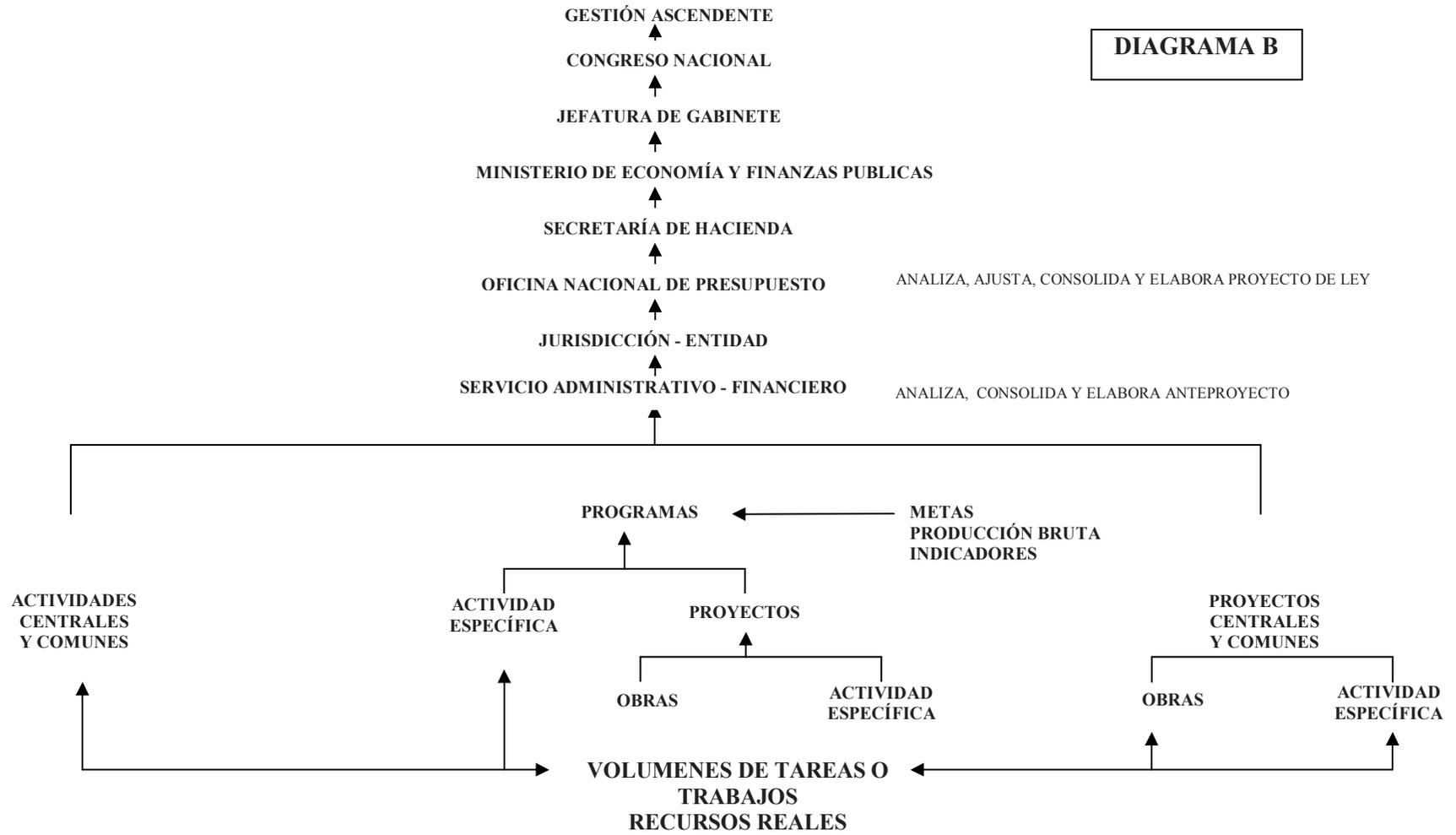
La práctica descrita resume los desvíos que se presentan entre la demanda original de las UEPEX y el límite financiero otorgado y el posterior crédito presupuestario, por lo que resulta imprescindible compatibilizar las demandas de desembolsos y contrapartes con las posibilidades de financiamiento que admite el Presupuesto Nacional.

Asimismo, el procedimiento señalado implica la posibilidad de incurrir en un incumplimiento de los cronogramas de desembolsos fijados en los contratos de préstamos.

**DIAGRAMA A**



**DIAGRAMA B**



## 2. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO

Al recibir el conjunto de descripciones y formularios que componen el anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción o entidad, la Oficina Nacional de Presupuesto procede a efectuar los análisis correspondientes. Estos análisis se concentran, primeramente, en verificar la existencia o no de coherencia entre la política presupuestaria que se le remitió a la institución y la que surge del estudio del proyecto de presupuesto recibido. En caso de que se produzcan discrepancias las mismas deben estar suficientemente fundamentadas por la institución y son objeto de consideración entre las autoridades de la jurisdicción o entidad y la Subsecretaría de Presupuesto, quien, debe contar con los informes de los analistas de la Oficina Nacional de Presupuesto. Es importante destacar que de la participación activa que tengan los analistas en la etapa de elaboración de los anteproyectos de presupuestos de los organismos, dependerá que los informes señalen con precisión las causas de las discrepancias y las razones que han tenido los organismos para desviarse de la política presupuestaria fijada o de los formularios e instructivos que se les han remitido.

Como se puede apreciar, no encontrar satisfactorio el proyecto de presupuesto presentado, conlleva a la realización de un proceso de “idas y regresos” hasta llegar al ajuste que, necesariamente, permitirá la aprobación del presupuesto de la jurisdicción o entidad para el año que se presupuesta.

El proceso de formulación del proyecto de ley del Presupuesto de gastos termina con su incorporación, conjuntamente con el Presupuesto de Recursos, al proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional.

### a) El mensaje del presupuesto

El artículo 26 de la ley 24.156, denominada de Administración Financiera, establece que el Poder Ejecutivo presentará el proyecto de ley de presupuesto acompañado de un **mensaje que contenga** una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y determinación de los gastos, así como otros elementos de juicio que estime oportunos.

El citado artículo hace referencia, asimismo, a la **inclusión de la documentación** requerida por el artículo 24 (por ejemplo, el presupuesto de divisas). Otras leyes como la 25.152 (denominada

de Solvencia Fiscal) y la 25.917 (del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal) determinan la inclusión, en el citado mensaje, del presupuesto plurianual.

Las leyes, en general, pueden originarse en proyectos presentados por miembros de la Cámaras de Congreso o por el Poder Ejecutivo. Esos proyectos deben acompañarse con una **fundamentación** con explicaciones que den sustento a la propuesta. En el caso del Poder Ejecutivo la misma se efectúa mediante el mensaje de remisión del proyecto.

Los mensajes son **vía de comunicación** del Ejecutivo al Legislativo cuando se trata de remitir proyectos de ley, pero también cuando se trata de informar. El caso más importante, en este sentido, aunque efectuado verbal y personalmente, surge de lo previsto en el artículo 99, inciso 8, de la C.N. referido a la apertura anual de las sesiones del Congreso, oportunidad en la que el Presidente da cuenta del estado de la Nación.

Otras circunstancias en las que se verifica un **mensaje informativo** son las previstos, en un primer caso, en la ley 24.629, denominada de Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto y Reorganización Administrativa, que establece, entre otras cosas, el envío al Congreso de un informe de avance sobre las tareas de preparación del presupuesto, a fines de julio de cada año. Un segundo caso es el del presupuesto plurianual, de carácter informativo, previsto en la citada ley 25.152.

La **riqueza informativa** del mensaje puede lograr permanencia, actualizándola con las modificaciones ocurridas en el tratamiento del proyecto de presupuesto, que incluye la sanción del Congreso, la promulgación del Ejecutivo, con el potencial ejercicio de la observación, y la distribución administrativa. En la Administración Nacional, la mencionada riqueza informativa, debidamente actualizada, se logra mediante el denominado presupuesto resumen, que tiene difusión pública al igual que el presupuesto, tendiendo a lograr la **transparencia** del mismo.

A lo largo del tiempo, en algunos años se verificaron **demoras** en su envío, con relación a la fecha de presentación legalmente establecida. A partir de 1992 los mensajes de presupuesto fueron enviados al Congreso Nacional cumpliendo los plazos legalmente establecidos.

El **contenido** de los mensajes de presupuesto de los últimos años, que sigue una **estructura relativamente estable**, es de gran importancia en cuanto refleja la política del gobierno. En el

mismo se hace referencia al contexto macroeconómico y las proyecciones de las variables económicas globales, el comportamiento de las finanzas públicas, la política presupuestaria, las proyecciones de recursos, los gastos tributarios, las prioridades en los gastos, el financiamiento y el servicio de la deuda, las relaciones financieras con las provincias, las características económicas (recursos, gastos, resultados y financiamiento) y funcionales (servicios sociales, económicos, de defensa y seguridad, de administración gubernamental) del presupuesto de la Administración Nacional, el presupuesto de divisas, los presupuestos de fondos fiduciarios, otros entes del sector público nacional y de las empresas públicas, las magnitudes del presupuesto del Sector Público y las proyecciones plurianuales.

Se ha entendido, tradicionalmente, que la ley de presupuesto es el consentimiento que presta el país al programa o presupuesto de entradas y gastos de la Administración General, formado y ofrecido en proyecto por el Poder Ejecutivo en su carácter de Jefe de la Administración General del País. Es posible vincular estas expresiones, en particular cuando se habla del “**programa**” “**formado y ofrecido**”, con las explicaciones del mensaje.

El artículo 75, inciso 8, de la C.N., referido a la atribución de Congreso de aprobar el presupuesto establece que el mismo será en base al “**programa general de gobierno**” lo cual remite también a las consideraciones del mensaje que intentan relacionar los gastos a autorizar y los recursos estimados con el citado programa general de gobierno.

## **b) Estructura del Presupuesto**

A continuación del Mensaje se incluye el **articulado** del proyecto de ley y las planillas anexas al mismo. El articulado está agrupado en títulos y capítulos. El Título I Disposiciones Generales incluye capítulos tales como: del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional, de las Normas sobre Gastos, de las Normas sobre Recursos, de los Cupos Fiscales, de la Cancelación de Deudas de Origen Previsional, de las Jubilaciones y Pensiones, de las operaciones de Crédito Público, Otras Disposiciones, de la Ley Complementaria Permanente. El Título II es sobre el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Central y el Título III del Presupuesto de Gastos y Recursos de los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.

Las **planillas anexas** se detallan a continuación con su denominación, número de planilla y número de artículo al cual se anexas. De este modo, artículos y planillas, queda configurado el proyecto de ley que se somete a aprobación.

La **información complementaria** al proyecto de ley está constituida por la distribución proyectada por Jurisdicción y Entidad que incluye un conjunto de referencias a la política jurisdiccional, la descripción de los programas, las metas físicas, los cargos de personal, los créditos y los recursos. La citada información incluye también cuadros comparativos de lo proyectado con el presente e información estadística – geográfica. Ese conjunto conforma junto al Mensaje los antecedentes que explican y fundamentan el contenido del proyecto de ley.

En forma resumida, el Proyecto de Presupuesto Nacional incluye, junto al articulado:

### **Planillas Anexas al Articulado del Proyecto de Ley**

- Título I – Administración Nacional
- Título II – Administración Central
- Título III – Organismos Descentralizados – Instituciones de Seguridad Social

A su vez, la **Información Complementaria** del Proyecto de Ley, está conformada por:

- **Fascículos Jurisdicción - Entidad**  
Contienen la política presupuestaria, la descripción de programas, metas físicas, cargos de personal, los créditos y los recursos de cada Jurisdicción o Entidad
- **Anexo Estadístico y Ubicación Geográfica**
- **Cuadros comparativos**  
Administración Nacional  
Administración Central  
Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social
- **Estadístico y Geográfico**  
Título I – Administración Nacional  
Título II – Administración Central  
Título III – Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social

En forma detallada se incluye la siguiente información, la que está disponible en Internet en la página de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaria de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, para el presupuesto de cada año.

**PLANILLAS ANEXAS AL ARTICULADO**

<b>Título I</b>	
<b>Administración Nacional</b>	
Composición del Gasto por Finalidad y Función y Carácter Económico	Nº 1 Anexa al artículo 1º
Composición del Gasto por Finalidad y Función y Carácter Institucional	Nº 2 Anexa al artículo 1º
Composición del Gasto por Finalidad y Función y por Jurisdicción	Nº 3 Anexa al artículo 1º
Composición del Gasto por Jurisdicción y Carácter Institucional	Nº 4 Anexa al artículo 1º
Composición del Gasto por Jurisdicción y Carácter Económico	Nº 5 Anexa al artículo 1º
Composición del Gasto por Jurisdicción y por Fuente de Financiamiento	Nº 6 Anexa al artículo 1º
Composición del Gasto por Carácter Económico y por Carácter Institucional	Nº 7 Anexa al artículo 1º
Cálculo de Recursos por Carácter Económico y por Carácter Institucional	Nº 8 Anexa al artículo 2º
Gastos Figurativos	Nº 9 Anexa al artículo 3º
Contribuciones Figurativas	Nº 10 Anexa al artículo 3º
Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento	Nº 11 Anexa al artículo 4º
Fuentes Financieras	Nº 12 Anexa al artículo 4º
Aplicaciones Financieras	Nº 13 Anexa al artículo 4º
Recursos Humanos- Totales por Carácter Institucional	Anexa al articulado
Recursos Humanos- Administración Central	Anexa al articulado
Recursos Humanos- Organismos Descentralizados	Anexa al articulado
Recursos Humanos- Instituciones de Seguridad Social	Anexa al articulado
Contratación de Obras o Adquisición de Bienes y Servicios que inciden en Ejercicios Futuros	Anexa al articulado
Universidades Nacionales	Anexa al articulado
Fondos Fiduciarios	Anexa al articulado
Contribuciones al Tesoro Nacional	Anexa al articulado
Operaciones de Crédito Público	Anexa al articulado
Colocación de Bonos de Consolidación de Deudas	Anexa al articulado

<b>Título II</b>	
<b>Administración Central</b>	
Composición del Gasto por Jurisdicción, Subjurisdicción y por Finalidad	Nº 1 Anexa al Título II
Comp. del Gasto por Jurisdicción, Subjurisdicción y por Carácter Económico	Nº 2 Anexa al Título II
Comp. del Gasto por Jurisdicción, Subjurisdicción y Fuente de Financiamiento	Nº 3 Anexa al Título II
Comp. de los Recursos Por Carácter Económico y Fuente de Financiamiento	Nº 4 Anexa al Título II
Carácter Económico de los Recursos por Jurisdicción y por Subjurisdicción	Nº 5 Anexa al Título II
Gastos Figurativos	Nº 6 Anexa al Título II
Contribuciones Figurativas	Nº 7 Anexa al Título II
Fuentes Financieras	Nº 8 Anexa al Título II
Aplicaciones Financieras	Nº 9 Anexa al Título II

<b>Título III</b>	
<b>Organismos Descentralizados</b>	
Composición del Gasto por Jurisdicción, Entidad y por Finalidad	Nº 1A Anexa al Título III
Comp. del Gasto por Jurisdicción, Entidad y Carácter Económico	Nº 2A Anexa al Título III
Comp. del Gasto por Jurisdicción, Entidad y Por Fuente de Financiamiento	Nº 3A Anexa al Título III
Comp. de los Recursos por Carácter Económico	Nº 4A Anexa al Título III
Carácter Económico de los Recursos por Jurisdicción y por Entidad	Nº 5A Anexa al Título III
Gastos Figurativos	Nº 6A Anexa al Título III
Contribuciones Figurativas	Nº 7A Anexa al Título III
Fuentes Financieras	Nº 8A Anexa al Título III
Aplicaciones Financieras	Nº 9A Anexa al Título III
<b>Instituciones de Seguridad Social</b>	
Composición del Gasto por Jurisdicción, Entidad y por Finalidad	Nº 1B Anexa al Título III
Comp. del Gasto por Jurisdicción, Entidad y Carácter Económico	Nº 2B Anexa al Título III
Comp. del Gasto por Jurisdicción, Entidad y Por Fuente de Financiamiento	Nº 3B Anexa al Título III
Comp. de los Recursos por Carácter Económico	Nº 4B Anexa al Título III
Carácter Económico de los Recursos por Jurisdicción y por Entidad	Nº 5B Anexa al Título III
Gastos Figurativos	Nº 6B Anexa al Título III
Contribuciones Figurativas	Nº 7B Anexa al Título III
Fuentes Financieras	Nº 8B Anexa al Título III
Aplicaciones Financieras	Nº 9B Anexa al Título III

## FASCICULOS JURISDICCION – ENTIDAD

Para cada Jurisdicción- Entidad se incluye, en el caso que corresponda:

- POLITICA PRESUPUESTARIA DE LA JURISDICCION O DE LA ENTIDAD
- CREDITOS POR INCISO Y PARTIDA PRINCIPAL
- CUENTA AHORRO-INVERSION-FINANCIAMIENTO (DE LA ENTIDAD)
- LISTADO DE PROGRAMAS Y CATEGORIAS EQUIVALENTES
- DESCRIPCION DE CADA PROGRAMA
- METAS Y PRODUCCION BRUTA DE CADA PROGRAMA
- LISTADO DE ACTIVIDADES ESPECIFICAS Y PROYECTOS
- RECURSOS HUMANOS DE LA JURISDICCION O DE LA ENTIDAD
- RECURSOS HUMANOS DEL PROGRAMA O CATEGORIA PROGRAMATICA EQUIVALENTE
- RECURSOS (DE LA ENTIDAD)

## CUADROS COMPARATIVOS

<b>Administración Nacional</b>	
Cuenta de Ahorro - Inversión – Financiamiento	Cuadro N° 1
Composición del Gasto por Finalidad Función	Cuadro N° 2
Composición del Gasto por Carácter Económico	Cuadro N° 3
Composición del Gasto por Jurisdicción	Cuadro N° 4
Composición del Gasto por Inciso	Cuadro N° 5
Composición del Gasto por Ubicación Geográfica	Cuadro N° 6
Composición de los Recursos por Carácter Económico	Cuadro N° 7

<b>Administración Central</b>	
Composición del Gasto por Finalidad Función	Cuadro N° 1
Composición del Gasto por Carácter Económico	Cuadro N° 2
Composición del Gasto por Jurisdicción	Cuadro N° 3
Composición del Gasto por Inciso	Cuadro N° 4
Composición de los Recursos por Carácter Económico	Cuadro N° 5

<b>Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social</b>	
Composición del Gasto por Finalidad Función	Cuadro N° 1
Composición del Gasto por Carácter Económico	Cuadro N° 2
Composición del Gasto por Entidad	Cuadro N° 3
Composición del Gasto por Inciso	Cuadro N° 4
Composición de los Recursos por Carácter Económico	Cuadro N° 5

## ANEXO ESTADISTICO Y GEOGRAFICO

<b>Título I Capítulo I</b>	
<b>Administración Nacional</b>	
Cuenta de Ahorro - Inversión - Financiamiento	
Composición del Gasto por Jurisdicción y por Finalidad	Nº 1
Composición del Gasto por Jurisdicción y por Inciso	Nº 2
Composición del Gasto por Finalidad Función y por Inciso	Nº 3
Composición del Gasto por Carácter Económico y por Inciso	Nº 4
Comp. del Gasto por Carácter Económico y por Fuente de Financiamiento	Nº 5
Comp. del Gasto por Inciso y por Fuente de Financiamiento	Nº 6
Comp. del Gasto por Jur, Subjur., Entidad, Programa y Carácter Económico	Nº 7
Comp. del Gasto por Jur, Subjur, Entidad y por Inciso	Nº 8
Comp. del Gasto por Jur ,Subjur, Entidad y Fuente de Financiamiento	Nº 9
Calculo de Recursos por Rubro y por Carácter Institucional	Nº 10
Carácter Económico de los Recursos por Jur, Subjur y Entidad	Nº 11
Proyectos por Ubicación Geográfica Jur, Subjur o Entidad y Fte de Financ.	Nº 12
Composición del Gasto por Ubicación Geográfica y Carácter Económico	Nº 13
Composición del Gasto por Ubicación Geográfica y por Institución	Nº 14
Composición del Gasto por Ubicación Geográfica y por Finalidad	Nº 15
Comp. del Gasto por Ubicación Geográfica y Fuente de Financiamiento	Nº 16
Comp. del Gasto por Ubicación Geográfica e Inciso	Nº 17
Programa, Subprog, y Actividad por Ub. Geográfica, Jur Subjur, o Entidad e Inciso	Nº 18

<b>Título II</b>	
<b>Administración Central</b>	
Composición del Gasto por Finalidad Función y Carácter Económico	Nº 1
Composición del Gasto por Jurisdicción, Subjurisdicción y por Inciso	Nº 2
Composición del Gasto por Carácter Económico y por Inciso	Nº 3
Composición de Recursos por Rubros	Nº 4

<b>Título III</b>	
<b>Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social</b>	
Cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento	
<b>Organismos Descentralizados</b>	
Composición del Gasto por Finalidad Función y por Carácter Económico	Nº 2A
Composición del Gasto por Entidad y por Inciso	Nº 3A
Composición del Gasto por Carácter Económico y por Inciso	Nº 4A
Composición de los Recursos por Rubros	Nº 5A
<b>Instituciones de Seguridad Social</b>	
Composición del Gasto por Finalidad y Función y Carácter Económico	Nº 2B
Composición del Gasto por Entidad y por Inciso	Nº 3B
Composición del Gasto por Carácter Económico y por Inciso	Nº 4B
Composición de los Recursos por Rubros	Nº 5B

## c) Los Gastos Prioritarios

### 1. Mejoras en la asignación de recursos

El presupuesto absorbe una importante fracción de recursos de la economía destinados a la provisión de servicios gubernamentales. Sea que se repare en las magnitudes absolutas como en la variedad de funciones y programas de gastos a través de los cuales se presta la actividad estatal, ellas ponen de manifiesto la complejidad del problema fiscal.

Ante esta situación y las restricciones económico - financieras se requiere operar **políticas selectivas**, poniendo énfasis en dos frentes de manera simultánea. Por un lado, resulta necesario asegurar **objetivos de eficiencia** para cada programa de gastos. De esta forma, dado un objetivo éste se alcanzará con el mínimo uso de recursos económicos. Por otro lado, siendo que aún en la mejor de las opciones el esfuerzo de eficiencia resultaría insuficiente, es preciso complementarlo con una **definición de prioridades**.

La decisión de cuantos bienes se ofrecen y por cuales mecanismos se habrá de llevar a cabo la acción redistributiva y compensatoria que tienen las políticas públicas, no tiene una respuesta única. El criterio será la búsqueda de mayor eficiencia y la reasignación del gasto público, atendiendo **áreas de mayor prioridad** y desentendiéndose de aquellas que no son tales.

La asignación del gasto público debe efectuarse prestando atención a aquellos sectores que tienen una **prioridad relativa mayor que otros**, para lo cual los responsables de las decisiones deben tomar conciencia de las limitaciones de los recursos.

Es en relación a estos aspectos que el presupuesto desempeña una labor insustituible. Si bien las exigencias de la estabilización económica contribuyen a este atributo del presupuesto, conforme se revitaliza la función asignativa y distributiva de la política fiscal, el presupuesto cobra una importancia creciente para el análisis de **opciones y alternativas que permitan el mejor uso de los recursos públicos**.

### 2. Análisis de prioridades en la asignación

El **análisis de prioridades** debe emplearse por la oficina de presupuesto, las oficinas encargadas de la formulación del presupuesto en los distintos organismos y, fundamentalmente, por las

autoridades vinculadas a las decisiones sobre el presupuesto público.

Esto es así porque **el análisis de prioridades lleva a la asignación de recursos** en la que juegan papel importante las decisiones políticas de las autoridades. Hasta donde llega lo técnico y hasta donde lo político, es algo difícil de precisar.

En este problema tienen significación las **decisiones políticas**, por ejemplo **en la determinación de prioridades en el destino de los gastos públicos**, y las formulaciones técnicas acerca de los procedimientos a emplear para disponer de los **mejores elementos de juicio** que fundamenten esas decisiones.

Entre esos elementos de juicio técnicos se incluyen los diagnósticos iniciales, la población objetivo a atender, los resultados e impactos buscados por parte del accionar estatal, la utilización de indicadores de gestión, los que forman parte de una **presupuestación orientada a resultados**. La misma apunta a efectuar el seguimiento del desempeño en el cumplimiento de las prioridades y, a su vez, realimentar el proceso de determinación de las mismas.

Asimismo, se requiere **considerar diferentes cuestiones**. Según que los resultados deseados se pretendan obtener en plazos cortos o en plazos más largos, la estrategia será diferente. En términos generales puede decirse que introducir cambios en la asignación de recursos no es una tarea que pueda ser encarada, seriamente, en plazos muy cortos. Sin embargo es cierto que existen urgencias y que, por otra parte, no hay garantías que un proceso largo dé resultados fructíferos.

### 3. La decisión sobre las prioridades

La Constitución Nacional, atribuye el poder de decidir sobre el destino a dar al producido de los recursos públicos al Congreso Nacional mediante la ley de Presupuesto (C.N. art. 75 inc.8) asignando al Poder Ejecutivo el Poder de Administrar, o sea recaudar y gastar (C.N. arts. 99 y 100). La ley de presupuesto toma como base el proyecto del Poder Ejecutivo (art. 26 de la ley 24.156 de Administración Financiera), **haciéndolo propio** el Congreso Nacional, modificando o no lo propuesto.

En consecuencia, el Congreso decide sobre la base de lo programado y propuesto por el Ejecutivo. Es por ello que es éste quien ha de **definir los lineamientos prioritarios** del presupuesto (art. 24 de la ley 24.156) en función de su Plan de Gobierno (C.N. art. 75 inciso 8).

Ese Plan de Gobierno involucra a los componentes del mismo: los Poderes del Estado y los Ministerios. Los Ministros deben prestar conformidad al proyecto de presupuesto, en acuerdo de gabinete, conforme el inciso 6 del art. 100 de la C.N. A ellos corresponde también la responsabilidad del accionar para la consecución de los fines establecidos en el citado Plan y en el Presupuesto.

Por lo tanto, el Ejecutivo y sus Ministros son **responsables de las prioridades** de asignación así como de la ejecución de las mismas. Pero es necesario establecer cómo hace el Ejecutivo y sus Ministros para proponer las prioridades. El artículo 24 de la ley nº 24.156 hace referencia a “dependencias especializadas” que prepararán una propuesta de prioridades en general. El cronograma para la formulación del presupuesto anual y plurianual, que aprueba el Ministro de Economía, debe establecer esas responsabilidades.

**El programa presupuestario debe basarse** en las posibilidades de financiamiento, en las normas legales que establecen reglas fiscales, en las orientaciones generales del Ejecutivo, en los planes estratégicos institucionales, en los compromisos contraídos. Un insumo importante, en ese sentido, es el Mensaje del Poder Ejecutivo, al Congreso, de apertura del período anual de sesiones, sobre el estado de la Nación (art. 98, inciso 8, de la C.N.).

Este conjunto de fuentes y restricciones no son fácilmente conciliables. Las mismas deben confluir e **influir en el establecimiento de las prioridades del proyecto de presupuesto general** (artículo 25 de la ley 24.156) **y reflejarse previamente en los techos** presupuestarios anuales y plurianuales propuestos por la Secretaría de Hacienda con la supervisión de la Jefatura de Gabinete y con la participación de Jurisdicciones y Organismos. Asimismo, el informe de avance sobre la elaboración del proyecto de Presupuesto Nacional, del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (artículo 20 de la ley nº 24.629), es adecuada oportunidad para reflejar los lineamientos prioritarios.

La determinación de prioridades asume un **carácter dinámico**. Si bien hay lineamientos generales, relativamente estables, también hay un proceso continuo de toma de decisiones, que influye en la asignación y reasignación de recursos públicos.

En un proceso de éste tipo **deben participar** comprometidamente las autoridades de la administración y, no solamente, los responsables

de las oficinas de presupuesto. Por supuesto, también, aquellos que tienen responsabilidad en la conducción de la política fiscal, como la Secretaría de Hacienda, el Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete.

#### 4. Aspectos a considerar en la asignación de los gastos públicos

Para la toma de decisiones en la asignación de los créditos se deben tener en cuenta los siguientes aspectos. La asignación por **finalidades y funciones** se efectuará atendiendo los fines perseguidos y los servicios a prestar conforme las competencias específicas y los planes del Gobierno. Este es el aspecto más relevante y sintético de la asignación.

La distribución de los créditos se efectuará sobre la base de **programas**, poniendo énfasis en precisar objetivos y metas, todo ello conforme con la política general que impulsa la acción del Gobierno a cargo de la jurisdicción, de modo de permitir la satisfacción de las demandas mediante una racional distribución de los recursos asignados en el ejercicio.

Los distintos gastos necesarios para la realización de los programas se ordenarán según el **objeto de las erogaciones**, el cual en forma agregada permite determinar su **composición económica**. Los créditos para erogaciones en **personal** deberán compatibilizarse con la planta asignada a cada programa, efectuándose el análisis de su magnitud y composición, con el fin de lograr una adecuada utilización de los recursos humanos. Los créditos asignados para construcciones y otros rubros conformarán los **proyectos**, los que atenderán al logro de los objetivos previstos en la programación.

La individualización de las erogaciones en moneda extranjera permitirá determinar la incidencia del presupuesto en el **sector externo** de la economía. La **distribución geográfica** de los créditos permitirá informar sobre la incidencia espacial buscada con la realización de los programas y proyectos en ejecución o a ejecutar. Finalmente, cabe considerar las distintas **fuentes** con las que se financian los gastos, aspecto relevante desde el punto de vista financiero.

#### 5. El análisis de la estructura presupuestaria para determinar prioridades

El **análisis de la composición** está referido a la estructura de los distintos rubros componentes de una clasificación. Para ello se iguala el total a cien y se calcula el porcentaje de participación de cada concepto. De este modo es posible ver la

importancia relativa de cada uno de ellos. Es posible también efectuar la comparación entre las participaciones relativas de un año con relación al año anterior u otro año. Los cambios en las participaciones relativas permitirán conocer a aquellos rubros a los que se habría asignado una **mayor prioridad relativa**.

El **análisis de la variación** surge de comparar los valores correspondientes a un año con los del año anterior, u otro año. La variación puede ser en términos absolutos o en términos relativos. Ello permite conocer cuáles son los rubros que aumentan, cuáles los que se mantienen y cuáles los que disminuyen y en que magnitud y proporción. Será posible así tener idea de lo que ocurre con la evolución de las cifras globales así como de los diferentes rubros de las clasificaciones.

Las variaciones relativas por encima del promedio, permiten detectar los **rubros prioritarios**. Las variaciones absolutas dan idea del esfuerzo efectuado en la asignación de los recursos públicos.

El análisis de las variaciones absolutas y relativas está influido por la inestabilidad monetaria o, dicho de otra manera, por la inflación. En una situación de tipo inflacionario las comparaciones en moneda corriente están distorsionadas por el deterioro en el poder adquisitivo del dinero. En consecuencia, se recurre a comparaciones en monedas constante, deflacionando o inflacionando los valores correspondientes a los distintos ejercicios.

Un **procedimiento alternativo** es expresar los valores en términos o en relación con el producto bruto interno (PIB). Esto permite acceder a cifras comprensibles, en el sentido que son cifras relativamente pequeñas, y que a su vez brindan una idea de magnitud económica que elude la repercusión de la inflación. Un aumento en una magnitud expresada en proporción del PIB pone de manifiesto una importancia relativa mayor o sea, en principio, **una prioridad**.

## 6. Enfoques actuales en el mundo

Aunque **no existe discrepancia sobre los objetivos estratégicos** de la política presupuestaria, entre los que podemos incluir el aumento de la renta real de la población en un entorno de protección social y servicios públicos básicos aceptables, está por resolver qué combinación de gastos, impuestos, e instituciones se necesita para alcanzar dichos fines.

En las **formulaciones básicas sobre el crecimiento** se pone de manifiesto que la única manera de elevar la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía es aumentando la intensidad del capital – la acumulación de capital por trabajador – y la productividad total de los factores que está asociada a la evolución de la tecnología, donde juegan un papel importante la Investigación y el Desarrollo y los aspectos organizativos de la producción y el capital humano.

Pero este enfoque de preocupación sobre los bienes y servicios más directamente vinculados con el crecimiento, **no debe hacer olvidar** que sin servicios públicos esenciales como la justicia, la seguridad, la educación y sanidad primarias, las infraestructuras básicas, y la asistencia social, disminuyen las posibilidades de crecer.

La **experiencia sobre crecimiento económico** señala que factores de tipo estructural, como capital humano, madurez financiera, e infraestructuras públicas, tienen una correlación positiva con el crecimiento económico; y que por el contrario, las altas tasas de inflación y los fuertes desajustes de los tipos de cambio han producido efectos negativos sobre la actividad económica.

## 7. Prioridades presupuestarias

El Gobierno Nacional en el “Informe de Argentina sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Octubre 2003) ha propuesto una guía orientadora para dar continuidad a la gestión de las políticas estatales por los sucesivos gobiernos. Los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** para Argentina son:

1. Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre
2. Alcanzar la Educación Básica Universal
3. Promover el Trabajo Decente
4. Promover la Igualdad de Género
5. Reducir la Mortalidad Infantil
6. Mejorar la Salud Materna
7. Combatir el HIV, la Tuberculosis y el Chagas
8. Asegurar un Medio Ambiente Sostenible

Las finanzas públicas en su concepción tradicional planteaban los objetivos del desarrollo en general en términos de **crecimiento y equidad**. En los años recientes, especialmente a causa de crisis económicas, se ha producido un cambio de percepción poniendo énfasis en la **reducción de la pobreza** como meta prioritaria, asignando un papel preponderante al gasto social más urgente (asistencial).

En esas circunstancias, aunque es preciso asignar recursos a conceptos del gasto que contribuyan a la protección social (subsidios por desempleo, planes alimentarios, entrega de medicamentos, etc.) es contraproducente hacerlo en desmedro de otras categorías de gastos claves en el desarrollo económico y social.

Es deseable mantener un balance entre la asignación para gastos sociales y para otros destinos, como por ejemplo, la **infraestructura, la educación, la ciencia y tecnología (inversión en capital físico y humano y conocimiento)**, que inciden positivamente sobre el crecimiento económico sostenible a largo plazo

que, por ende, redundan en una reducción permanente de la pobreza. En el plano internacional, existe cierto grado de consenso en que los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura son más productivos que otros.

Asimismo, es importante considerar que la priorización de gastos no puede ignorar la **restricción financiera** que imponen las pautas fiscales para permitir una evolución sustentable de las finanzas públicas, con una adecuada atención de los servicios de la deuda.

**CAPITULO II**  
**DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO**  
**DE LEY DE PRESUPUESTO**

La Constitución de la Nación Argentina, establece en su Artículo 75, inciso 8, que corresponde al Congreso Nacional fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.

A su vez, la ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su artículo 26 determina que el Poder Ejecutivo Nacional presentará el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que registrará.

Según esta ley, el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general (artículo 26), y la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, preparará dicho proyecto de ley y fundamentará su contenido (Art. 16 y Art. 17, inciso g)

La Constitución establece la participación que, en materia presupuestaria, compete al Jefe de Gabinete de Ministros. Este aspecto está legislado por el artículo 100, el cual establece, además, para dicho cargo, una responsabilidad política ante el Congreso de la Nación.

En lo relativo al tratamiento presupuestario, una vez que el proyecto de Ley de Presupuesto, ya elaborado, ha logrado el acuerdo del gabinete nacional y su aprobación por parte del Poder Ejecutivo, el Jefe de Gabinete de Ministros debe enviarlo al Congreso para su tratamiento (Inciso 6 del citado artículo 100).

El proceso de estudio y aprobación por parte del Honorable Congreso de la Nación, se inicia a partir de la presentación del proyecto de ley que efectúa el Poder Ejecutivo Nacional. El trámite que se cumple en tal sentido se corresponde con el procedimiento general fijado en el Capítulo V de la Constitución Nacional, en cuanto hace a la formación y sanción de las leyes.

El proyecto ingresa en la Cámara de Diputados en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para efectuar su estudio y obtener su dictamen.

La citada Comisión establece un orden para tratar los asuntos entrados y está facultada para citar a Ministros, Secretarios y demás funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de brindar las aclaraciones requeridas por sus miembros. En la práctica, esto último se traduce en la confección de un cronograma de reuniones, que elabora la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que es

comunicado al Poder Ejecutivo Nacional con la debida antelación.

Asimismo, los Diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, formulan por escrito consultas y efectúan apreciaciones que son remitidas oficialmente a la Jefatura del Gabinete de Ministros. Este listado de preguntas y aclaraciones, enriquece, con sus respuestas, el tratamiento del proyecto presentado.

Las reuniones que se llevan a cabo en la Comisión, con la presencia de funcionarios que conforman las respectivas áreas de gobierno, dan lugar a debates sobre diversas cuestiones, y permiten esclarecer las acciones que se pretende llevar a cabo durante el siguiente ejercicio.

En el curso del debate también se ponen de manifiesto inquietudes específicas a través de los señores Diputados, quienes formulan sus planteos en temas vinculados con la economía, la salud, la educación y, en general, con el tratamiento que la Nación dispensa a las provincias o regiones en materia promocional y asistencial.

Al culminar con esta ronda de consultas y, cuando se ha completado el procesamiento de la información adicional requerida al Poder Ejecutivo Nacional, la Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora un Dictamen o despacho que puede ser único, o bien uno por la mayoría y otro por la minoría.

Estos despachos son girados a la Secretaría de la Presidencia de la Cámara de Diputados, la que los incorpora en el "orden del día". Posteriormente, la Comisión de Labor Parlamentaria (integrada por los Presidentes de Bloques), establece el orden de tratamiento que se le dará en el recinto.

Cuando se inicia el tratamiento del proyecto de ley en el recinto, el Presidente de la Cámara suele otorgar la palabra, costumbre respetada por el resto de los miembros, al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda o a un miembro informante por la mayoría. A continuación, otorgará también la palabra a un miembro informante por la minoría. Por último, tocará el turno al resto de los Diputados, de acuerdo con el orden en que se hubieran anotado para hacer uso de la palabra.

En el curso del tratamiento "en general" del proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, adquiere su verdadera dimensión la figura que la doctrina ha creado al caracterizarla como ley de leyes, porque a través

de ella se posibilita el cumplimiento de otras medidas legales. Es así, que, en estas sesiones, se somete a discusión toda la política general del gobierno, las acciones realizadas y las propuestas a futuro, en especial aquellas concernientes a aspectos económicos y sociales.

Finalizada la discusión en general, si el proyecto no es rechazado puede comenzar la discusión en particular; en caso contrario deberá retornar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo despacho.

La discusión en particular consiste en examinar el proyecto artículo por artículo, a los que se va mencionando desde la Presidencia de la Cámara de acuerdo con su número correlativo y, de no merecer objeción, se los va aprobando por mayoría simple.<sup>6</sup>

En caso que algún artículo merezca alguna observación, los Diputados interesados en la cuestión solicitan la palabra para proponer cambios en su redacción o bien para mocionar que sea desechado.

Concluida la lectura y aprobación del articulado en particular, suelen presentarse mociones de inclusión de nuevos artículos a propuesta de los Diputados, los cuales, igual que en el procedimiento anterior, son sometidos a debates para su inclusión en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe consignar que el Artículo 79 de la Constitución Nacional establece que cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus Comisiones la aprobación, en particular, del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. A su vez, la aprobación en Comisión requerirá, también, el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Esta cláusula permite derivar a las Comisiones respectivas, aquellas leyes cuyos contenidos requieren un conocimiento técnico más especializado. Se estima que esta facultad no será utilizada por las Cámaras cuando se trate el proyecto de ley de presupuesto.

El proyecto aprobado por parte de la Cámara de Diputados pasa para su discusión al Senado con todas las enmiendas realizadas. En general, el tratamiento que la Cámara revisora da al proyecto de ley de presupuesto, es similar al ya descrito, pero el período que se toma para su estudio suele

ser más corto, ya que el análisis con detenimiento correspondió a la Cámara de origen.

Sancionada la Ley, ésta pasa al Poder Ejecutivo de la Nación. De no mediar reparos, se promulga (Artículo 78 de la Constitución Nacional). Si no hay observaciones ni se promulga, regirá el Artículo 80 de la Constitución Nacional, que establece que todo proyecto no devuelto por el Poder Ejecutivo Nacional en el término de diez días útiles, queda automáticamente promulgado.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá observar, en parte, el proyecto de ley aprobado, siempre que las partes no observadas tengan autonomía normativa y su vigencia parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso (Artículo 80 de la Constitución Nacional). Ejerce así su derecho a veto, en caso que el Poder Legislativo haya impuesto algún artículo que contrarie la política general del Gobierno, o que vulnere lo establecido por el Artículo 28 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el sentido de que todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deberá contar con el financiamiento respectivo.

No obstante ello, existe una nueva instancia. Con las objeciones efectuadas por parte del Poder Ejecutivo, vuelve a la Cámara de origen la ley observada. Si está Cámara lo discute e insiste con los dos tercios de los votos, pasa nuevamente a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su formal promulgación.

---

<sup>6</sup> En los últimos años, en algunas oportunidades la votación se efectuó por capítulos.

**CAPITULO III**  
**LA COORDINACIÓN DE LA**  
**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL**  
**Y OTROS PRESUPUESTOS**

## A. CONSIDERACIONES GENERALES

El Presupuesto debe entenderse como una visión anticipada de lo que va a ocurrir en un período determinado, lo cual se expresa en un documento aprobado. El paso siguiente a la aprobación, y que está íntimamente ligado con el contenido del presupuesto, es efectuar las acciones necesarias que conlleven a lograr la provisión o producción prevista. Es decir, el presupuesto debe ser llevado a cabo en un tiempo y en un espacio real y concreto para obtener, en términos de resultados, los objetivos planteados en la etapa de formulación.

Tradicionalmente se ha entendido la ejecución del presupuesto como el conjunto de acciones dirigidas a la administración de los recursos asignados en el mismo. Esta concepción tiene su origen en el concepto del presupuesto como expresión financiera de lo que el gobierno pretende realizar en un determinado período. La definición, así concebida, es incompleta ya que la ejecución del presupuesto se efectúa en dos planos interrelacionados: el físico de la provisión o producción terminal e intermedia y el financiero.

La ejecución presupuestaria es la movilización de la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos –bienes o servicios- en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos, empleando la tecnología correspondiente, teniendo presentes los criterios de eficiencia y eficacia, necesarios en todo proceso productivo.

Ahora bien, para proveer los productos, debe realizarse una conjugación armónica de acciones concretas, ya sean rutinarias o que demanden una decisión previa, realizada a lo largo del período presupuestario. Asimismo, la ejecución presupuestaria requiere la participación, coherente y coordinada, de especialistas en diversas disciplinas, considerando los diferentes sistemas administrativos de la institución, lo cual significa que las acciones a desarrollar en los procesos institucionales, serán las que permitirán alcanzar las políticas previstas al formular el presupuesto.

En el plano financiero y tomando en cuenta sólo el presupuesto de gastos, la ejecución presupuestaria consiste en la utilización de las asignaciones presupuestarias.

En materia de ingresos, la ejecución financiera del presupuesto es la obtención de los medios de financiamiento necesarios para atender la

provisión de bienes y servicios y efectuar las transferencias corrientes y de capital contempladas en el presupuesto de gastos.

En la fase de la ejecución presupuestaria, corresponde a la técnica presupuestaria examinar la coherencia cuantitativa y cualitativa, temporal y espacial de las acciones que deben efectuar las diversas instituciones que integran el Sector Público, así como la consideración de las disciplinas que participan en la provisión de los bienes o servicios. Ello se cumple mediante la coordinación de la ejecución del presupuesto.

**La coordinación de la ejecución presupuestaria implica un proceso de programación y de adopción de medidas, previas a la ejecución o concomitantes con ella, a fin de obtener los productos terminales e intermedios previstos, logrando, a la vez, la máxima racionalidad posible en el empleo de los recursos reales y financieros. Esto implica prever los problemas que se presentan durante la ejecución y a los cuales debe dárseles soluciones adecuadas y oportunas, teniendo siempre presente el logro de los objetivos originalmente programados, con un mínimo de alteraciones o posibilitando los cambios cuando, situaciones de tipo coyuntural, así lo ameriten. Los instrumentos básicos que se utilizan en esta etapa son la Programación de la Ejecución y las Modificaciones Presupuestarias.**

## B. LA DISTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CRÉDITOS

La estructura del presupuesto, desde el punto de vista de los documentos que la conforman, se puede dividir en dos partes:

1. El primer documento que es sujeto a la aprobación del Congreso Nacional y que constituye la ley de presupuesto.
2. El segundo documento que es aquella parte del presupuesto establecida por el Poder Ejecutivo, a través de la decisión de distribución administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros.

La ley de presupuesto constituye un documento sintético dirigido a aprobar los aspectos substanciales del presupuesto, básicamente reflejados en sus magnitudes totales de recursos y gastos y la desagregación de estos según las clasificaciones más importantes (para los gastos: clasificación por función, económica e institucional y para los recursos: clasificación económica y a nivel institucional).

A su vez la decisión de distribución administrativa detalla analíticamente los niveles, que se aprueban por ley con carácter sintético, en función de los clasificadores presupuestarios.

La distribución es un instrumento operativo, en el sentido que es la base sobre la cual opera la administración pública, la cual debe actuar en el cumplimiento de programas, que son el conjunto de acciones a desarrollar para lograr determinados objetivos. Para alcanzar los mismos la organización pública realizará gastos que, según su naturaleza, están detallados en el presupuesto de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto.

El Artículo 30 de la Ley N° 24.156 determina que, luego de sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo deberá decretar la distribución administrativa del presupuesto de gastos, para lo cual se deberán desagregar los créditos hasta el nivel previsto en los clasificadores, integrándolos con la desagregación de las categorías programáticas utilizadas y el nivel de realizaciones previstas.

Esta facultad ha sido asignada al Jefe de Gabinete de Ministros, en virtud del Artículo 100 de la CONSTITUCION NACIONAL.

La necesidad de este proceder emana de dos razones básicas:

1. La Ley de Presupuesto contiene las autorizaciones financieras dadas al Poder Ejecutivo por el Poder Legislativo, para que aquel pueda lograr las realizaciones que su programa de gobierno expresa a través del documento sancionado.

En virtud de ello y considerando que la ejecución de las realizaciones previstas demanda una operatoria descentralizada, se requiere que el Poder Ejecutivo autorice al uso de los créditos presupuestarios por parte de los funcionarios responsables.

2. El contenido detallado del documento, en el que se combinan las clasificaciones institucionales con las programáticas, fuentes de financiamiento, geográfica y por objeto del gasto, hace del mismo un instrumento apto para que, tanto en jurisdicciones y entidades, como en los órganos rectores, se haga posible disponer de la información necesaria para el gerenciamiento del programa de ejecución presupuestaria.

En la Distribución Administrativa se detallan los tipos de modificaciones que pueden realizarse

durante la ejecución para corregir desvíos o atender demandas no previstas, así como las autoridades responsables de la respectiva aprobación.

## **Distribución del presupuesto**

### **1. La norma jurídica**

La distribución del presupuesto es el instrumento jurídico que, una vez sancionado el presupuesto por parte del Congreso, es aprobado por el Ejecutivo. Una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete distribuye los créditos presupuestarios incluidos en el presupuesto nacional, como mínimo hasta el nivel de desagregación de las partidas limitativas previstas en los clasificadores presupuestarios, en las categorías programáticas utilizadas (programas, subprogramas y categorías equivalentes y proyectos). También se distribuyen los recursos por rubros.

Por el artículo 1º se distribuyen analíticamente los gastos corrientes y de capital, los gastos figurativos y las aplicaciones financieras; los recursos corrientes y de capital, las contribuciones figurativas y las fuentes financieras. También se distribuyen por cargos y horas cátedra las plantas de personal. La decisión de distribución administrativa (artículo 1º) se remite a planillas anexas.

Los siguientes artículos hacen referencia a diferentes temas, por ejemplo el detalle y forma de pago de los aportes al Tesoro Nacional por parte de Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional y a las asignaciones presupuestarias que tienen carácter indicativo (no limitativo) (algunas partidas principales, parciales y subparciales, las actividades específicas y obras).

Otro artículo es el vinculado con las facultades para modificar el presupuesto. Se establecen aquellas modificaciones por ampliación (más recursos y más gastos) o compensación (más en un rubro y menos en otro) que requerirán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo o el Jefe de Gabinete. Algunas modificaciones por compensación entre programas (bajas y altas) en el ámbito jurisdiccional podrán ser hechas por el Ministro correspondiente y otras por funcionarios de nivel inferior (entre algunas partidas de un programa). También tienen algunas facultades de modificar el presupuesto la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Presupuesto y la Oficina Nacional de Presupuesto.

Otros artículos de la distribución se refieren a la necesidad de que los distintos organismos de la

administración pública remitan a la Secretaría de Hacienda cierta información, en particular en términos físicos. Asimismo, se establecen las condiciones para realizar reprogramaciones de las cuotas de compromiso y de devengado, de la programación de la ejecución.

## 2. Estructura de la distribución

La distribución del presupuesto se efectúa por jurisdicción. Para cada una de ellas se describe la política presupuestaria correspondiente. Luego se incluyen los gastos clasificados por finalidad y función; por fuente de financiamiento (por inciso) y según la clasificación económica. A su vez, los recursos se clasifican por rubro (según tipo, clase y concepto).

A continuación se listan los programas y categorías equivalentes con sus unidades ejecutoras y créditos correspondientes. Para cada programa, se efectúa una descripción y se establecen sus metas, con unidades de medida y cantidades.

Luego viene la asignación de créditos por programa, subprograma o proyecto, con la siguiente apertura con denominación e importe: finalidad y función, fuente de financiamiento, inciso, partidas principal, parcial y subparcial, clasificación económica y ubicación geográfica.

En esta distribución se efectúa un desdoblamiento; la distribución de los límites del gasto (partidas limitativas) que incluye, por ej., subprograma, proyecto, finalidad y función, inciso, algunas partidas principales y parciales y clasificación económica, y por otra parte, partidas indicativas (o informativas), por ej., algunas principales, parciales y subparciales, ubicación geográfica y moneda.

A continuación, en la distribución, se listan las actividades específicas y proyectos con sus obras, con su unidad ejecutora y crédito. Posteriormente se detallan los recursos humanos (ordenados por clase y escalafón) por cargos y horas de cátedra. Para los proyectos y las obras se incluye el avance físico de las mismas.

Los gastos se asignan a actividades y obras con una apertura similar a la del programa (finalidad función, fuente de financiamiento, inciso, partida principal, parcial, subparcial clasificación económica, ubicación geográfica y moneda), y son de carácter indicativo.

## C. PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN

La Subsecretaría de Presupuesto elaboró y aplicó las normas que rigen la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto de la Administración Nacional. Ello se puso en práctica dado que se manifestó claramente la necesidad de contar con una adecuada programación de la gestión presupuestaria durante el año y cobró importancia la misma como instrumento para una correcta coordinación entre la percepción de los recursos públicos y su aplicación para cumplir los objetivos de los programas presupuestarios.

La programación de la ejecución es la tarea inmediata a la formulación y previa a la ejecución presupuestaria propiamente dicha. No obstante ello, también es un proceso dinámico y permanente durante el ejercicio presupuestario, que consiste en la adopción de todas aquellas medidas que permitan garantizar una fluida ejecución del presupuesto, a través de una más eficiente combinación de recursos, en lugar y tiempo precisos, para lograr las metas y objetivos previstos. Por lo tanto implica compatibilizar el ritmo óptimo de ejecución de programas con la disponibilidad temporal de recursos y los restantes objetivos de política económica.

El artículo 30 de la Ley Nº 24.156 determina que una vez sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo deberá decretar la **distribución administrativa del presupuesto** de gastos, para lo cual deberá detallar los créditos aprobados en la ley de presupuesto en una desagregación mayor según los clasificadores presupuestarios vigentes e integrándolos en las categorías programáticas utilizadas.

Los créditos aprobados en la Ley de Presupuesto y distribuidos en la Decisión Administrativa, establecen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

Efectuada la distribución de créditos para el ejercicio y considerando las compras en proceso, los gastos de ocurrencia habitual, los planes de adquisiciones, los resultados o provisiones planeados y las estimaciones de recursos, los Organismos de la Administración Pública Nacional deben elaborar un **programa** anual de utilización del crédito presupuestario, desagregado en períodos menores (trimestres).

Esta programación por períodos permitirá graduar la ejecución del gasto en el Organismo y constituye la base para determinar las **cuotas de compromiso y de devengado**.

**Compromiso:** Es una obligación potencial con terceros que consiste en:

- Aprobación por parte de un funcionario competente de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados, como asimismo de la tramitación administrativa cumplida.
- Afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda.
- El origen de una relación jurídica con terceros, que motivará una eventual (futura) salida de fondos.
- La identificación de la persona física o jurídica a la cual se efectuará el pago, como así también la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir.

**Devengado:** Es la obligación de pago a terceros y consiste en:

- El surgimiento de una obligación de pago por ejemplo por la recepción de conformidad de bienes o servicios o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación.
- La liquidación del gasto: operación dirigida a determinar la suma cierta que deberá pagarse, previa verificación de los requisitos documentales aplicables a cada caso.
- La afectación definitiva de los créditos presupuestarios.
- Una modificación cuali y cuantitativa en la composición del patrimonio del organismo.

La **programación de la ejecución** del presupuesto debe realizarse tanto en los aspectos físicos (definir el cronograma de avance de las metas y producciones brutas) como financieros.

La responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, en el marco del equilibrio financiero, consiste en compatibilizar la citada programación con la proyección de recursos que se prevé recaudar en el trimestre bajo análisis así como también tener en cuenta el flujo de ingresos de los próximos trimestres.

Para lograr ese objetivo, en el comienzo de cada trimestre, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) efectúa un análisis a nivel global que incluye la proyección del resultado primario base caja, la proyección de recursos y financiamiento,

los servicios de la deuda, los gastos de cumplimiento obligatorio, los gastos estacionales, gastos prioritarios y otros casos especiales a considerar. Sobre esta base se determinan **cuotas meta o tope** para el período bajo análisis por fuente de financiamiento.

La Secretaría de Hacienda, una vez analizados los requerimientos presentados, definirá las cuotas conforme a las posibilidades de financiamiento y comunicará los niveles aprobados a las Jurisdicciones y Entidades quienes deberán ajustar su programación original a las cuotas efectivamente aprobadas, efectuando la distribución por programas.

A su vez, dentro de cada período, pueden surgir necesidades de modificación de las cuotas asignadas y re-estimaciones de recursos. Dichas modificaciones se denominan **reprogramaciones** de cuotas y pueden ser aprobadas, según el caso, por la Subsecretaría de Presupuesto, por la ONP o bien firmadas en el ámbito del Organismo solicitante cuando la facultad está delegada (algunas compensaciones).

Respecto a la distribución interna entre unidades ejecutoras de programas de las cuotas de compromiso y devengado, cabe remitir a la Resolución N° 598/98 del Secretario de Hacienda y a la Circular N° 1/99 de la Oficina Nacional de Presupuesto.

### **Ventajas de la Programación de la Ejecución**

A nivel de Organismo Central:

- Ordenar la ejecución del presupuesto permitiendo una buena programación de gastos de tal forma que se logren los objetivos de política presupuestaria definidos en el presupuesto, compatibilizando el ritmo de ejecución con el crédito anual asignado y con los recursos disponibles.
- Cumplir con los principios de Centralización Normativa y Descentralización de la Ejecución.
- Actuar como eslabón entre el presupuesto y la caja evitando la generación de deuda flotante y cumpliendo con el equilibrio financiero.
- Minimizar las reprogramaciones presupuestarias.

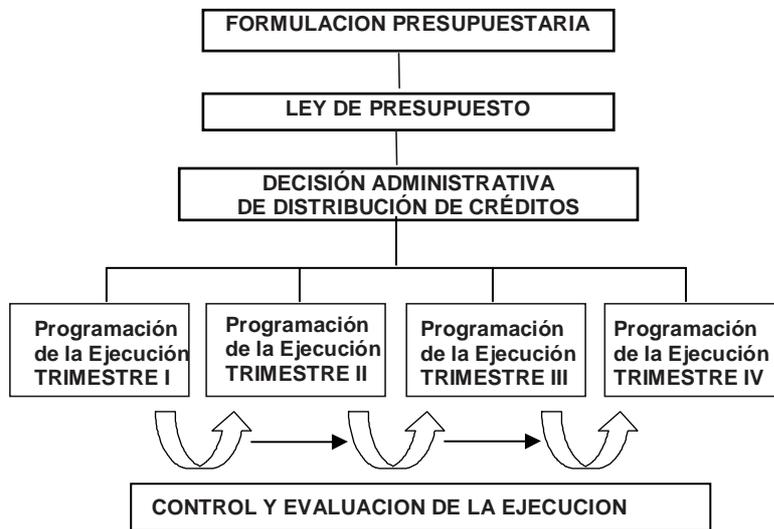
A nivel de Jurisdicciones y Entidades:

- Tener el control y evaluación periódica de la provisión de bienes y servicios y de la aplicación de los recursos reales y financieros que la misma requiere. Ello permite tomar decisiones correctivas cuando sea el caso.
- Permite que los recursos humanos, materiales y servicios requeridos de terceros para la ejecución estén disponibles en el momento oportuno.
- Evita paralizar programas, salvo cuando ocurran hechos imprevisibles, disminuyendo en consecuencia la posibilidad de elevación de costos.

**Algunos obstáculos en el mecanismo de la Programación de la Ejecución**

- Dada la versatilidad de la coyuntura, la asignación de cuotas en ciertas ocasiones críticas tiende a ser limitante. En situaciones más favorables, se podrán tener más en cuenta las estacionalidades de gastos y otros tipos de requerimientos.
- Aún no hay conciencia plena y generalizada de una buena programación presupuestaria.
- En las solicitudes de cuotas, a veces, no se tiene en cuenta una planificación de acciones a lo largo del ejercicio, ni las estacionalidades del gasto.

A continuación se muestra en forma esquemática la dinámica de la programación de la ejecución en el **ciclo anual** del sistema presupuestario.



Por su parte, la **programación de la ejecución** en cada trimestre genera un proceso de gestión caracterizado por las siguientes etapas:

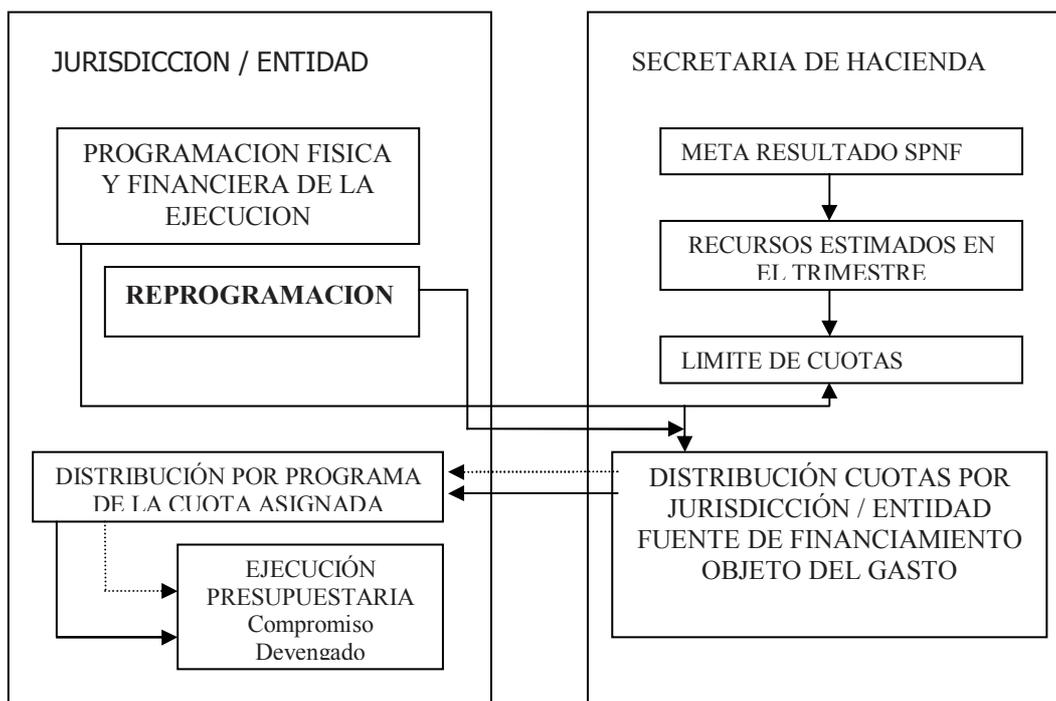


El gráfico anterior muestra, además, la relación del SPSPN con los ambientes externos e internos al sistema.

Como se puede ver, el cálculo y la asignación de cuotas de crédito para comprometer y devengar se encuentran condicionados por el ambiente externo. Por un lado, el sistema se encuentra influido por el comportamiento de la economía, el que determinará el volumen y tipo de recursos que se esperan emplear en el sector público. También, la programación de caja de la Tesorería

General de la Nación resulta un factor condicionante para el proceso trimestral que se está describiendo. Finalmente, las necesidades públicas se manifiestan a través de los requerimientos de las distintas jurisdicciones y entidades.

El gráfico siguiente muestra **la dinámica y la flexibilidad del sistema** frente a la necesidad de **reprogramaciones** de la programación de la ejecución del presupuesto.



## D. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Durante el ejercicio presupuestario puede presentarse la necesidad de modificar el presupuesto aprobado. Dichas modificaciones pueden implicar aumentos, disminuciones o reasignaciones de los créditos y de los recursos presupuestarios.

Entonces, **las modificaciones presupuestarias** son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados a nivel de las diferentes categorías programáticas, de acuerdo a las normas legales vigentes. Se originan por varios motivos entre los cuales pueden mencionarse las sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por cambios no previstos en la proyección de los ingresos.

El régimen de modificaciones presupuestarias tiene su **fundamento** en el principio presupuestario de Flexibilidad. La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, de gobierno y de programación.

Para lograr esta condición en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida concreción de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

La flexibilidad tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben posibilitarse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su consecución.

La **normativa legal** que rige las modificaciones presupuestarias se encuentra en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y en el Reglamento de dicha ley, en la Ley de Presupuesto General y en la Decisión Administrativa distributiva de los créditos aprobados en la Ley de Presupuesto.

De acuerdo con la **naturaleza de la modificación**, se requiere un nivel de autorización y aprobación específicamente delegado. Esa delegación está básicamente determinada por su impacto en el ordenamiento presupuestario en función del clasificador (por ejemplo, Finalidad, Económico, Fuente de Financiamiento, Institucional, etc.), y se encuentra prevista de la siguiente manera:

- Modificaciones reservadas al Congreso Nacional.
- Modificaciones que requieren el dictado de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional o bien de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Modificaciones delegadas en el Organismo Coordinador de la Administración Financiera, es decir al Secretario de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto

- Modificaciones delegadas en los Organos Periféricos, y en función de la naturaleza del ajuste son aprobadas por el Ministro respectivo, Secretario, Titular de Organismo Descentralizado o bien por el responsable de una Unidad Ejecutora de Programa.

Toda solicitud de modificaciones presupuestarias que se tramite de acuerdo con los niveles de aprobación comentados precedentemente, debe acompañarse con la **información que justifique**, en forma razonada, dicha solicitud, según las causas de la misma, con detalles tales como:

- Grado de afectación de los objetivos y de modificaciones de las acciones previstas inicialmente.
- Debe expresar si se trata de modificaciones para realizar nuevas acciones y su vinculación con las políticas gubernamentales.
- Cualificación de la incidencia financiera que origina la modificación en ejercicios futuros.
- Base de cálculo empleada.
- Debe expresar, si es el caso, el grado de afectación que la modificación presupuestaria causa en la programación de la ejecución física y financiera del Presupuesto previamente aprobada.
- Cualquier información adicional que se estime conveniente para una mejor justificación de la modificación presupuestaria que se tramita.

Una vez aprobada la modificación presupuestaria, previo análisis de los órganos competentes, se incorpora al presupuesto vigente.

### **Algunas consideraciones del mecanismo de las Modificaciones Presupuestarias**

Un tema importante para abordar es el la delegación de facultades para la aprobación de modificaciones presupuestarias. En los últimos años, ha tenido lugar un proceso de **delegación de facultades** importante en el Poder Ejecutivo Nacional en materia presupuestaria. Ello se produjo por la necesidad de dar respuestas inminentes a requerimientos y demandas de los organismos de la Administración Pública Nacional.

En función de ello, se han incorporado atribuciones explícitas al Jefe de Gabinete de Ministros para modificar el presupuesto. Asimismo, el Poder Ejecutivo ha dictado Decretos de Necesidad y Urgencia dado que las circunstancias imperantes no han permitido seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Otra cuestión relevante se relaciona con la **excesiva cantidad de modificaciones presupuestarias** que se tramitan durante un ejercicio presupuestario. Ello se produce, entre varias cuestiones, por las limitaciones que presenta la programación presupuestaria. El presupuesto se ajusta no tanto como consecuencia de un cambio en la política jurisdiccional, sino para cubrir las insuficiencias que el trabajo cotidiano genera.

Por otro lado, hay cierta debilidad en las Jurisdicciones y Entidades para consolidar las necesidades de programas y así reducir el número de modificaciones presupuestarias.

No obstante las consideraciones vertidas precedentemente, el instrumento de las modificaciones presupuestarias resulta útil, en la medida que permite hacer cambios en las asignaciones en función de las necesidades de ejecución de los organismos, reflejando nuevas prioridades y cambios en el entorno.

## **E. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL**

### **1. Introducción**

La consolidación del presupuesto del Sector Público ofrece la información necesaria para la realización de un mejor análisis económico del presupuesto público nacional.

La consolidación de las cuentas del Sector Público se ha venido aplicando desde hace mucho tiempo. Mucho se ha avanzado al respecto y la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional le dedica un capítulo especial a este instrumento, lo cual evidencia la importancia que al mismo le ha dado la legislación. Es así como, a través del artículo 55 de la mencionada norma legal se establece el contenido mínimo de información que debe contener el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional. Dicho instrumento debe ser elaborado antes del 31 de marzo del año de su vigencia y elevado al Poder

Ejecutivo Nacional para que, una vez aprobado por Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete, se lo remita al Poder Legislativo con carácter informativo

## 2. Desarrollo

### a) Aspectos conceptuales de la consolidación.

Para llegar a conocer el gasto y el ingreso público total y el efecto sobre el resto de los integrantes del sistema económico, se hace necesario eliminar las transacciones que realizan entre sí los diferentes organismos integrantes del Sector Público, esto por cuanto las mismas no tienen consecuencias en el "exterior" de ese universo y agotan su impacto en el mismo.

Las transacciones interinstitucionales son las originadas por transferencias que realizan entre sí los entes del Sector Público. En la consolidación se eliminan las transacciones que realizan entre sí los organismos públicos.

La consolidación de cuentas presupuestarias, se estructura tomando en cuenta la clasificación económica, en donde las cuentas presupuestarias aparecen clasificadas según la naturaleza económica del presupuesto (corrientes, de capital y transacciones financieras), y por subsectores institucionales.

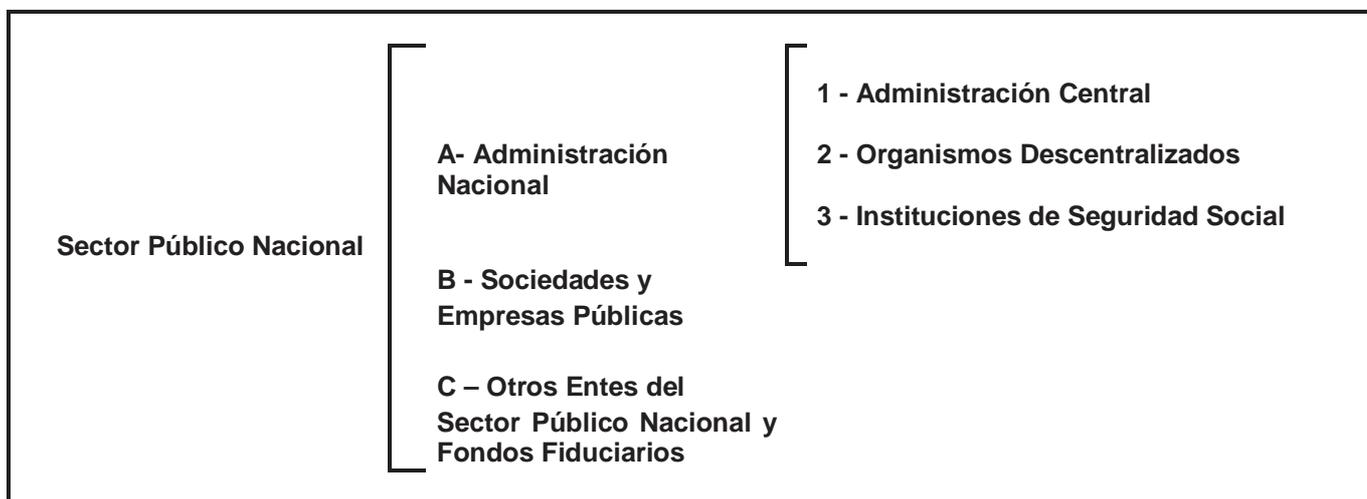
En este orden de ideas, la importancia de la consolidación de las cuentas radica en las salidas que, en términos de información, surgen para los diferentes usuarios del gobierno y de los analistas económicos en general.

Las salidas de información son entre otras, las siguientes:

- Nivel del ingreso y del gasto público.
- Composición del gasto público.
- Oferta de bienes y servicios del Sector Público.
- Demanda del Sector Público (Consumo e Inversión).
- Valor Agregado por el Sector Público.
- Presión tributaria.
- Empleo en el Sector Público.
- Ahorro que genera el Sector Público.
- Inversión real por proyectos.
- Superávit o déficit financiero y primario.

Los usuarios naturales de la información a que se refieren los puntos anteriores son el Poder Legislativo y analistas económicos de las diferentes instituciones públicas y privadas.

Se establece como modelo estructural del Sector Público Nacional el siguiente:



## b) Preparación del Presupuesto Consolidado del Sector Público

Para consolidar se tiene en cuenta lo siguiente:

- La clasificación económica de gastos y de recursos con el fin de obtener:

Ingresos	Gastos
Ingresos corrientes	Gastos corrientes
Recursos de capital	Gastos de capital
Fuentes de financiamiento	Aplicaciones financieras

- Asimismo, se tiene en cuenta la estructura de los presupuestos de las diferentes entidades que integran el Sector Público.
- Se seleccionan las transacciones intergubernamentales que se aplican a la consolidación.

En función de esto, se procede a eliminar las transferencias intergubernamentales: contribuciones figurativas para gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, tanto que se otorguen como se reciban.

Cabe destacar que se incluyen en la consolidación las ventas y compras de bienes y servicios intrasector público por la dificultad que su eliminación conlleva y porque así lo recomienda la doctrina sobre el particular para el Sector Público.

La base contable del sistema presupuestario elegido para la preparación del Presupuesto Consolidado, es el momento del devengado.

- La información de cada una de las jurisdicciones o entidades públicas, por medio de la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento, es procesada agrupándola por niveles institucionales.
- De la agrupación referida en el paso anterior, se obtiene lo que se denomina "Presupuesto Acumulado". Esta acumulación se realiza por nivel institucional y la adición de los niveles institucionales permite lograr el Presupuesto Acumulado del Sector Público.
- Seguidamente, e identificadas las transacciones intergubernamentales a eliminar, se inicia el proceso de la consolidación.

La metodología básica fijada para eliminar las transacciones es la que sigue:

- Se eliminan las transacciones internas que ocurran dentro del mismo nivel institucional.
- Se eliminan las transacciones internas que se originan entre los niveles institucionales que conforman un mismo tipo de subsector institucional (Administración Nacional, Empresas Públicas, etc.) dentro del Sector Público Nacional.

## F. FONDOS FIDUCIARIOS DEL ESTADO NACIONAL Y OTROS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO

Si bien la figura del fideicomiso se encuentra contemplada en el ordenamiento civil desde mucho tiempo (Cód. Civil título VII, Libro III), su proliferación concuerda con la sanción de una legislación específica para tal fin, incluida en el título I de la Ley N° 24.441. Es a partir de la promulgación de dicha Ley (1995) que se constituyeron la mayoría de los **Fondos Fiduciarios** integrados mediante la transferencia de bienes y/o fondos correspondientes, total o parcialmente, a entidades y/o jurisdicciones que dependen del Poder Ejecutivo Nacional.

En dicho marco se entiende por fideicomiso del Sector Público a un contrato por medio del cual el Poder Ejecutivo Nacional (por intermedio de alguna de sus jurisdicciones y entidades) transmite la propiedad de bienes de su dominio a un administrador fiduciario, para realizar un fin de interés general. Si bien estos fideicomisos se rigen por la Ley N° 24.441 para su constitución, a partir de la Ley 25.565 se requiere una ley, fijando las pautas, objetivos y características del mismo.

El primer antecedente sobre normativa presupuestaria de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional data de la promulgación, durante el ejercicio 1999, de la Ley N° 25.152, denominada de "Solvencia Fiscal", mediante la cual se determinó la inclusión en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional de los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los Fondos Fiduciarios.

Con el dictado de dicha ley se pasa a dar tratamiento presupuestario a una operatoria en crecimiento que implica ingresos y gastos fiscales que no eran contabilizados presupuestariamente.

En ese contexto, y dada la complejidad presupuestaria de los citados fondos, el presupuesto del año 2001 dispuso, como régimen transitorio, que el Jefe de Gabinete de Ministros

aprobara sus presupuestos juntamente con la distribución de los créditos presupuestarios para ese ejercicio (aprobación concretada mediante el artículo 3º de la Decisión Administrativa N° 1/2002).

Para el ejercicio de 2002, a través del artículo 49 de la Ley 25.565, se aprobaron los flujos financieros y usos de los Fondos Fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional y se ha establecido el siguiente marco normativo relacionado con la administración financiera de los mismos:

- Obligatoriedad de suministrar a la Secretaría de Hacienda la información que ésta requiera.
- Se reservan para aprobación del Ministro de Economía las modificaciones presupuestarias que impliquen el incremento del Déficit o el incremento del endeudamiento. El resto de las modificaciones deben ser aprobadas por la autoridad de cada fondo y remitidas a la Oficina Nacional de Presupuesto, quedando firme la modificación si pasados 15 días dicha Oficina Nacional no formula reparos (art. 50 Ley N° 25.565).
- Obligatoriedad de remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del día 15 del mes posterior al que se informa, la ejecución económica y financiera. (art. 50 Ley N° 25.565).
- Obligatoriedad de informar, al finalizar el ejercicio financiero, a la Contaduría General de la Nación el cierre de sus presupuestos y un informe de gestión sobre los resultados obtenidos (art. 50 Ley N° 25.565).

Además, debe destacarse la importancia de la modificación introducida en la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2002, incluyendo explícitamente dentro del Sector Público Nacional, definido en los términos del artículo 8º de la Ley N° 24.156, a los Fondos Fiduciarios y a los entes públicos expresamente excluidos de la Administración Nacional (art. 70 Ley N° 25.565).

A partir del año 2002 se mantiene el tratamiento descripto.

A continuación se presenta un listado tentativo de los Fondos Fiduciarios incluidos anualmente en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, detallando las normas constitutivas de cada uno de ellos:

- Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial - Decreto N° 286/1995.

- Fondo Fiduciario de Reconstrucción de Empresas - Decreto N° 2705/2002.
- Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional - Ley N° 24.855.
- Fondo Fiduciario de Capital Social - Decreto N° 675/1997.
- Fondo Fiduciario para la Promoción Científica Tecnológica - Decreto N° 1331/1996.
- Fideicomiso de Refinanciación Hipotecaria - Ley N° 25.798.
- Fondo Fiduciario Secretaría de Hacienda - BICE - Resolución MEYOSP N° 557/1994.
- Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal - Art. 74 Ley N° 25.401.
- Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software - Ley N° 25.922.
- Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte - Decreto N° 976/2001.
- Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica - Decreto N° 1381/2001.
- Fondo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa - Ley N° 25.300.
- Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Ley N° 25.300
- Fondo Fiduciario para la recuperación de la Actividad Ovina - Ley N° 25.422
- Fondo Fiduciario de Subsidio a Consumidores de Gas de la Patagonia - art. 75 Ley N° 25.565

El subsector "**Otros Entes del Sector Público Nacional**" está conformado por los presupuestos de aquellos entes que han sido excluidos expresamente de la Administración Nacional, incluyendo a los Entes Públicos no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones y/o del patrimonio.

El tratamiento presupuestario de estos Entes es similar al establecido originalmente en el Capítulo III del Título II de la Ley N° 24.156 para las **Empresas y sociedades del Estado**. Por tal motivo, mediante el artículo 71 de la Ley N° 25.565 se modificó la denominación de dicho capítulo para incluir a los Entes Públicos no comprendidos en la Administración Nacional, dejando establecido que la mención en los artículos del capítulo citado a "las empresas y sociedades del Estado", se sustituye por la expresión "empresas públicas y entes públicos no comprendidos en la Administración Nacional".

La aprobación de los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en la Administración Nacional resulta competencia del Poder Ejecutivo Nacional y se encuentra delegada en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Asimismo, estos entes integran el presupuesto consolidado del Sector Público Nacional.

A título de ejemplo, este subsector está integrado por: el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), de acuerdo con el tratamiento presupuestario establecido por el artículo 60 de la Ley N° 25.565; la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en virtud de lo normado por el Decreto N° 1399/01; el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) según lo establecido en el Decreto N° 1.536/02 y la Unidad Especial Sistema de Transmisión de Yacretá (UESTY) por lo dispuesto por el Decreto 1.174/92.

Los organismos señalados se han sumado al tradicional sector de Empresas Públicas no Financieras en su funcionamiento presupuestario. A continuación se presenta un detalle tentativo de las Empresas incluidas en el Presupuesto consolidado del Sector Público Nacional:

- Administración General de Puertos (AGP)
- Ferrocarril General Belgrano S.A.
- Casa de Moneda S.E.
- Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA)
- DIOXITEK S.A.
- Educ.ar S.E.
- Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA)
- INTERCARGO S.A.C.
- Empresa Argentina de Soluciones Satelitales

- Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
- Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A.
- Lotería Nacional S.E.
- LT 10 – Universidad Nacional del Litoral
- Nucleoeléctrica Argentina S. A. (NASA)
- Polo Tecnológico Constituyentes S.A.
- Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A.
- Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.
- TELAM S.E
- Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT)
- Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD)
- Correo Oficial de la República Argentina S.A
- Energía Argentina S.A. (ENARSA)

Por último, corresponde resaltar la importancia de la Ley N° 25.917 promulgada durante el año 2004, por la cuál se crea el Régimen Federal de la Responsabilidad Fiscal. Por su artículo 3° se estableció que la Ley de Presupuesto Nacional contendrá la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios. Además, informará sobre las previsiones correspondientes a los entes autárquicos y las empresas y sociedades del Estado del Sector Público no Financiero.

**CAPITULO IV**  
**EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN**

## 1. ELEMENTOS CONCEPTUALES BÁSICOS

### a) Aspectos Generales

Los términos "control", "evaluación" y "control y evaluación" han sido usados indistintamente para denominar a la última etapa del proceso presupuestario. Esto ha dado lugar a amplios debates sobre la conceptualización de dichos términos.

Los especialistas en administración definen al control como la última etapa del proceso administrativo<sup>7</sup>, siendo la evaluación la parte del control que se ocupa de los análisis de eficiencia y eficacia.

Otros autores, más vinculados con la economía, denominan a esta etapa como "evaluación" ya que consideran que su razón de ser es el análisis de la eficiencia y eficacia para la proposición de medidas correctivas, siendo el control - como sistema de mediciones y relaciones técnicas - un medio para llevar a cabo la evaluación.

Por último, quienes denominan a la etapa como de "control y evaluación", consideran que los dos conceptos son parte indisoluble de un sistema que, partiendo de la medición de los productos resultantes de la ejecución presupuestaria, continúa con el análisis de los desvíos de lo ejecutado respecto de lo programado y culmina con la definición de acciones correctivas que retroalimentan al sistema.

Sin pretender adoptar algunas de las muchas definiciones formuladas, es útil señalar que, en todos los casos, están presentes -explícita o implícitamente- los conceptos de **eficiencia** y **eficacia**, así como los siguientes pasos para llevar a cabo la evaluación:

- medición de la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados;
- relación entre los bienes y servicios provistos y lo programado;
- análisis de las variaciones observadas y determinación de sus causas;
- definición y tipificación de las acciones correctivas que deben adoptarse.

---

<sup>7</sup> En este punto se hace referencia a la denominada evaluación "ex post" y no a la "ex ante", efectuada durante la formulación del presupuesto ni la denominada "concomitante" o "simultánea" con la ejecución del mismo.

Por ello, es más útil para desentrañar los alcances de esta etapa del proceso presupuestario, una adecuada comprensión de los elementos arriba señalados (que permiten el análisis de la eficiencia y la eficacia), que una definición más o menos rigurosa de la misma.

Sin embargo, debe tenerse presente que la Ley N° 24.156 establece diferencias entre las funciones de control y las de evaluación, considerando que éstas últimas competen a la Oficina Nacional de Presupuesto, en tanto que señala explícitamente ambas capacidades cuando se refiere a los organismos de control, tanto interno como externo. En atención a ello, el análisis que sigue estará dirigido al tratamiento de **la etapa de evaluación como parte del proceso presupuestario.**

**Todo sistema de evaluación se justifica si a través del mismo es posible analizar la eficiencia con que se proveen los bienes y servicios, así como el grado de eficacia verificada para la materialización de las políticas y objetivos previstos.**

A efectos de aclarar estos conceptos se analizan a continuación los términos **eficiencia** y **eficacia** complementando las definiciones expresadas dentro del capítulo referido a los "aspectos teóricos y conceptuales del presupuesto por programas" y, dentro de éste, a tipos de indicadores en los puntos i) e ii).

**Por eficiencia se entiende la mejor combinación y la menor utilización posible de los recursos reales y financieros necesarios para proveer bienes y servicios. Por tanto, el concepto de eficiencia es utilizado para analizar los procesos de provisión de bienes y servicios de las instituciones a nivel de cada centro de gestión y a nivel de la red de acciones presupuestarias.**

Por otro lado, no es posible analizar en forma absoluta y atemporal la eficiencia de la gestión presupuestaria de las instituciones. Para determinar el nivel de eficiencia de una determinada acción pública, es necesario comparar las relaciones insumo-producto, producto-producto y otros indicadores de gestión, tanto del momento que se está analizando con las correspondientes a períodos anteriores, como con relación a un determinado patrón o estándar de referencia; todo ello atendiendo a que se hayan producido cambios técnicos en los centros de gestión o en la red de producción institucional.

El concepto de eficiencia está muy ligado al de costos, pero el establecimiento de sistemas de costos no es necesariamente un requisito para su

determinación. En la Administración Pública Nacional, es posible examinar un aspecto de la eficiencia de las acciones productivas que desarrollan las dependencias, tomando como base el gasto devengado. Al ser las remuneraciones uno de los principales componentes del gasto de dichas dependencias y al coincidir los conceptos de costos y gastos devengados para dicho rubro, es fácil deducir que la información financiera que brinda la contabilidad presupuestaria es representativa para mediciones de eficiencia. Para el caso de los proyectos de inversión y cierto tipo de servicios que así lo ameriten, es conveniente definir sistemas de costos para efectuar dichas mediciones.

No obstante, un sistema integral de evaluación requiere que los análisis de eficiencia sean complementados con análisis en términos de eficacia. Es decir, que se mida la magnitud y se analice la calidad con que la producción y provisión públicas están contribuyendo al logro de las políticas y objetivos previstos en los planes de gobierno.

**El concepto de eficacia está ligado, por tanto, al análisis del grado de contribución de los objetivos y metas de los programas presupuestarios a las respectivas políticas y objetivos funcionales y regionales. En el orden práctico se define como eficacia la relación entre lo ejecutado y lo programado, también denominada efectividad.**

## b) Tipos de evaluación

La evaluación de la gestión presupuestaria pública puede ser enfocada desde distintos ámbitos y niveles.

### i. Referidas al ámbito

**Global:** Está vinculado a los cambios globales deseados. Comprende el análisis de las principales variables macroeconómicas, siendo el presupuesto consolidado del sector público, el instrumento que refleja las decisiones que se producen en este ámbito.

Por consiguiente, la evaluación presupuestaria en el ámbito global está dirigida al análisis de los resultados y efectos del ingreso y del gasto público - de operación y de inversión- con relación a los objetivos y metas macroeconómicas y sociales establecidos por el gobierno (crecimiento económico, inversión, distribución del ingreso, empleo, etc.).

**Funcional:** Corresponde a cada una de las grandes áreas (funciones) en las que se reflejan las acciones del gobierno.

La evaluación presupuestaria está orientada, en consecuencia, al análisis de los resultados y efectos de aquellos programas presupuestarios referidos a cada una de esas áreas en particular (salud, educación, agricultura, industria, transporte, etc.).

**Regional:** Está relacionado con los mismos aspectos y elementos de los ámbitos global y funcional en relación con determinadas áreas geográficas.

**Institucional:** Relacionado con las instituciones mediante las cuales se planifica, programa, coordina y ejecuta la acción de gobierno, conforme a los objetivos y metas globales, funcionales y regionales. Comprende el análisis de variables microeconómicas y administrativas.

### ii. Referidas al nivel

#### Macro:

Implica el análisis del comportamiento de las variables macroeconómicas y macroadministrativas contenidas en los presupuestos, en su relación con variables similares del sistema económico y social. La evaluación macro del presupuesto de gastos debería hacerse en base a:

- Políticas económicas referidas a los ámbitos global, funcional, regional e institucional, tales como:
  - Empleo y remuneraciones;
  - Precios;
  - Producción de bienes y servicios
- Políticas de redistribución, etc.

#### Micro:

En este nivel la evaluación se concentra en el análisis de las variables económicas y administrativas, que permiten examinar la eficiencia y la eficacia de los programas contenidos en el presupuesto.

Cabe destacar que la evaluación del presupuesto mencionada en los párrafos anteriores se ha referido mayormente a los aspectos **cuantitativos** de la provisión; sin embargo, las acciones de provisión de bienes y servicios que realiza el Estado, también poseen características de naturaleza **cualitativa** que no son menos importantes. En efecto, es poco significativo que las jurisdicciones o entidades públicas logren la provisión en los términos que estaba programada, si tal provisión no permite concretar las políticas institucionales. La eficacia de la acción de las jurisdicciones o entidades, en este sentido, queda

restringida. En otras palabras, no es suficiente, por ejemplo, que las universidades nacionales formen los egresados que programan para cada año (aspecto cuantitativo), sin que los mismos contribuyan con los conocimientos adquiridos al progreso económico y social del país (aspecto cualitativo).

### c) Requisitos

Para la implantación de un sistema de evaluación es conveniente la existencia de los siguientes requisitos mínimos:

#### i. Vigencia de un adecuado desarrollo de la programación presupuestaria.

Si evaluar significa, básicamente, efectuar comparaciones entre los medios y los fines en el análisis de eficiencia y de los resultados de lo ejecutado en el análisis de eficacia, es preciso:

- que la programación presupuestaria establezca una adecuada relación entre los elementos que la conforman: metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y recursos financieros;
- que la definición de las metas y los objetivos a alcanzar a través del presupuesto, se efectúen atendiendo a las políticas públicas.

Por lo tanto, se requiere claridad y precisión en la definición de los objetivos a alcanzar y de los medios físicos y financieros a utilizar, ya que en base a ello se juzgará y analizará la marcha de la gestión presupuestaria pública y se efectuarán recomendaciones al respecto. Cuando las políticas presupuestarias no derivan de las políticas globales, es sumamente complejo evaluar si es efectiva la contribución que hacen las instituciones públicas.

Por otro lado, si la programación presupuestaria carece de un mínimo contenido de relaciones entre los elementos que la componen, los análisis de eficiencia carecerán de los respectivos patrones de referencia y las causas de los desvíos se concentrarán, básicamente, en determinar debilidades en la programación.

#### ii. Existencia de sistemas de información.

Un sistema de evaluación de la gestión presupuestaria implica efectuar análisis de eficiencia y eficacia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Cabe reiterar que para el análisis de las causas de los desvíos con respecto a la programación y, por ende, en la proposición de las medidas correctivas, los aspectos no cuantificados de la gestión presupuestaria tienen igual y, en muchos casos, mayor relevancia que los cuantificables.

Es innegable que, desde el punto de vista cuantitativo, un sistema de evaluación requiere de un sistema de información que permita efectuar mediciones tanto de los aspectos macro como micro de la gestión presupuestaria. Dichos sistemas deben reflejar tanto los hechos reales de dicha gestión, como su expresión financiera. Por otro lado, deben estructurarse de manera tal que, partiendo de los niveles primarios donde se captan los datos, se lleve a cabo un adecuado proceso de agregación, a fin de que los distintos niveles o usuarios dispongan de la información necesaria para la adopción de las medidas correctivas correspondientes.

Básicamente son dos los sistemas de información que requiere un **sistema de evaluación**: el **contable** y el **estadístico**. La información que fluye a través de ambos sistemas permite la elaboración de indicadores, al combinarse las variables reales con las financieras. La utilización de dichos indicadores permite enriquecer los análisis de coherencia de la gestión presupuestaria y conformar, progresivamente, patrones o estándares que sirven de marco de referencia para la toma de decisiones.

#### iii. Cambio de mentalidad del funcionario público

Por último, y quizás lo más importante, la vigencia de un sistema de evaluación requiere un cambio de mentalidad del funcionario público en general y, en especial, de quienes tienen funciones directivas y gerenciales. El criterio de apego único y exclusivo a los aspectos formales o legales debe integrarse con una concepción, donde los criterios de eficiencia y eficacia tienen una alta significación. Esto implica un cambio en la cultura administrativa y en la mentalidad de los funcionarios, tendiente a adoptar actitudes favorables al análisis crítico de las actividades y a relacionar causas y efectos, con el fin de dirigir los programas del sector público con criterio de gerencia administrativa y decidir oportunamente en base a la información sobre resultados objetivos de los programas, en lugar de restringirse a considerar solamente el monto de los gastos y su relación con los créditos aprobados.

### d) Proceso de evaluación

**La medición de los gastos ejecutados, de la provisión de bienes y servicios y la comparación de lo ejecutado con lo programado**, conforman el control de la ejecución basados en el registro de las informaciones físicas y financieras. Mientras las informaciones financieras se originan en el sistema contable, las informaciones físicas que se

refieren a la ejecución de indicadores, metas, producción bruta, volúmenes de trabajo, avances físicos de los proyectos de inversión y sus obras y adquisición y utilización de recursos reales, deben surgir de los registros pertinentes que se deben llevar en cada una de las unidades ejecutoras con el fin de detectar posibles desvíos y eventualmente proponer correcciones. La información sobre ejecución física debe referirse a la programada al momento de sancionarse el presupuesto y a sus eventuales ajustes.

La realización de estos pasos es un requisito necesario, pero no suficiente, para acometer la realización de la evaluación propiamente dicha, es decir, el **análisis de las causas de los desvíos** y la consiguiente **proposición de medidas correctivas**. Se requiere, además, que quien tiene la responsabilidad de evaluar la ejecución disponga de la suficiente capacidad analítica y de un conocimiento exhaustivo del área objeto de la evaluación. Las mediciones de la provisión de bienes y servicios y de los recursos, así como los indicadores, apoyan y sustentan los análisis que se realicen, pero no reemplazan los conocimientos y capacidad mencionados.

## **i. Análisis de las causas de los desvíos**

En todos los casos para determinar y especificar cuáles han sido las causas que originaron desvíos entre lo programado y lo ejecutado, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos básicos:

### **• Realismo de la programación**

Es fundamental disponer de elementos de juicio sobre la viabilidad técnico-política de los objetivos y metas planteados así como su relación con los recursos reales y financieros asignados; es decir, se debe verificar el grado de sinceridad y viabilidad con que se formuló el presupuesto.

### **• Consistencia o relación entre los elementos de la programación**

Se debe analizar si existe coherencia entre la programación física y la programación financiera del presupuesto.

### **• Criterios utilizados para programar**

Deben conocerse los criterios o supuestos en base a los cuales se programaron los ingresos y los gastos, éstos últimos, tanto en relación con su contrapartida física, como en lo referente a precios.

### **• Existencia de programación de la ejecución**

La aplicación de un sistema de programación de la ejecución, permite acercar las previsiones a la realidad de las variables que afectan la gestión, disminuye la posibilidad de desvíos relevantes y transforma al presupuesto en un instrumento idóneo del proceso de toma de decisiones en los diversos niveles de la organización, dando lugar a la adopción de las medidas correctivas en el momento oportuno. Cabe destacar que se produce información sobre desvíos para cada uno de los subperíodos que conforman el periodo anual de ejecución presupuestaria.

### **• Flujo de información**

En íntima relación con el punto anterior, es necesario que la información fluya regularmente en la organización y desde la organización, de forma tal que se garantice para todos los niveles la disponibilidad de los datos necesarios y oportunos, para conocer resultados, interpretar desvíos y facilitar decisiones, lo cual genera condiciones de mayor objetividad en la tarea de evaluación.

### **• Cambios técnicos**

Durante la gestión, cambios técnicos no programados pueden ocasionar efectos relevantes en la ejecución, tanto en los niveles operativos, como en los administrativos, que actúen como causa de desvíos. Es imprescindible, por tanto, que dichos cambios sean de conocimiento del evaluador.

### **• Comportamiento de la organización**

La motivación de la organización para programar sus actividades, vigilar el cumplimiento de las metas y volúmenes de trabajo y la búsqueda de la mejor combinación de recursos humanos, materiales y financieros, es de suma importancia para los resultados de todo el proceso presupuestario. El análisis del comportamiento de la organización es una fuente básica para explicar las características con que se lleva a cabo la ejecución y por lo tanto debe merecer particular atención de parte del evaluador.

### **• Cambio de políticas y procedimientos**

En la dinámica de la gestión institucional, se pueden producir situaciones provenientes del replanteo de políticas públicas que motiven la reformulación de acciones y, por lo tanto, desvíos con respecto a lo programado. Los efectos positivos o negativos de estas variaciones serán expuestos en el proceso de evaluación de la gestión.

## **ii. Propuestas de medidas correctivas**

Cuando se dispone de las explicaciones de las causas de los desvíos entre lo ejecutado y lo programado, se está en condiciones de elaborar las propuestas de acciones correctivas.

Los informes que contengan dichas propuestas deben poseer un adecuado sustento técnico, para facilitar su tratamiento por los organismos afectados y provocar la retroalimentación del sistema.

Sin pretender agotar las distintas acciones correctivas que se pueden proponer, a continuación se señalan algunas medidas que, a nivel de un programa presupuestario, pueden ser objeto de consideración:

- Reformulación del programa
- Racionalización de métodos y procedimientos, a través de modificaciones técnicas.
- Definición de nuevas fuentes de financiamiento.
- Reasignación de recursos reales.
- Cambio en la coordinación del programa.
- Suspensión o supresión del programa.

## **2. LA EVALUACION PRESUPUESTARIA EN EL GOBIERNO NACIONAL**

### **a) Base legal**

La norma legal de fondo que determina el sistema de evaluación de la ejecución del presupuesto, se halla en la SECCION V "De la Evaluación de la Ejecución Presupuestaria", de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156).

En los artículos 44 y 45 de dicha sección se establece:

"Artículo 44 - La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes.
- b) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Artículo 45 - Con base en la información que señala el artículo anterior, y la que suministra el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideran pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados."

La reglamentación relativa al mencionado artículo 44 precisa la responsabilidad de las jurisdicciones y entidades y crea los Centros de Coordinación de Información Física en las Unidades de Presupuesto o en los Servicios Administrativos Financieros a fin de centralizar la información de la gestión física de sus respectivos presupuestos.

Para ello deberán:

1. Apoyar la operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y que por la magnitud o especificidad de su gestión hagan conveniente su medición.
2. Coordinar y normatizar, en colaboración con las unidades responsables de cada una de las categorías programáticas, la información que permita la cuantificación de la gestión física, de modo que los registros tengan respaldo documental, sean estandarizados y sistemáticos, sean verificables y que haya responsables de sus contenidos así como penalidades por el incumplimiento.
3. Suministrar la información relevante de la gestión física de los respectivos presupuestos en los plazos que al efecto fije la Oficina Nacional de Presupuesto.

La máxima autoridad de las unidades ejecutoras de programas será responsable de la confiabilidad de las fuentes, de la calidad de los registros de la gestión física y de los datos que suministre al Centro Coordinador de Información Física.

Las estructuras de los Centros de Coordinación de Información Física que se crean por el presente artículo deberán contar con la aprobación de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas queda facultada

para dictar las normas complementarias e interpretativas que resultaren necesarias.

Por su parte, la reglamentación del artículo 45, fija los plazos y la forma en que la Oficina Nacional de Presupuesto debe efectuar el análisis de los resultados de la gestión presupuestaria de las instituciones, según se reproduce:

"La Oficina Nacional de Presupuesto llevará un registro centralizado de la información relevante sobre la programación y la ejecución física presentadas por cada jurisdicción o entidad, y analizará su desenvolvimiento y correspondencia con la programación y ejecución financiera.

Para ello dispondrá de cuarenta y cinco (45) días corridos a partir del plazo al que se alude en el punto 3 del artículo anterior, preparará sus propios informes sobre la ejecución físico – financiera presupuestaria y de corresponder, realizará recomendaciones a las autoridades superiores y a los responsables jurisdiccionales.

Cuando la Oficina Nacional de Presupuesto detecte desvíos significativos, deberá comunicarlos a sus superiores jerárquicos, sin esperar los plazos establecidos para la preparación del informe mencionado.

Al cierre de cada ejercicio la Oficina Nacional de Presupuesto preparará un resumen anual sobre el cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas para los programas de cada jurisdicción o entidad, incorporando los comentarios sobre las causas de los desvíos registrados en el ejercicio".

Por su parte, la Ley N° 24.629 complementa la Ley N° 24.156, al establecer normas y procedimientos para la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, señalando en su artículo 2° lo relacionado con la aplicación de la información proveniente de la evaluación:

"Artículo 2°.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá, en el marco de lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional, presentar al Congreso de la Nación en forma trimestral y dentro de los treinta (30) días de vencido el trimestre respectivo, estados demostrativos de la ejecución del presupuesto general de la administración nacional, siguiendo las clasificaciones y niveles de autorizaciones incluidos en la ley de presupuesto, exponiendo los créditos originales y sus modificaciones, explicitando la motivación de los desvíos y los avances logrados en los aspectos mencionados en esta Ley".

## **b) Características básicas**

El sistema de evaluación de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, está condicionado por los siguientes aspectos:

- En primer lugar, dicho sistema está enmarcado por el contenido de la programación que presenta el presupuesto para cada año.

El presupuesto debe contener en forma detallada, información sobre los ingresos, gastos, algunos recursos reales (recursos humanos), metas y producción brutas, avances físicos y financieros de los proyectos de inversión y sus obras.

- En segundo lugar, dicha programación anual debe ser subdividida en períodos más cortos, que permitan efectuar una evaluación periódica de la gestión, destinada a contribuir al logro de los objetivos previstos.

En consecuencia, debe existir un sistema de programación de la ejecución física y financiera de los presupuestos, la que debe ser comparada con la información de ejecución.

La normativa vigente contempla la programación mensual de los gastos devengados y trimestral de los compromisos, en el aspecto financiero, la programación trimestral de metas y producciones brutas de programas, y avance de proyectos y obras, en el aspecto físico.

Tomando en consideración lo arriba señalado, el sistema de evaluación previsto presenta las siguientes características:

- Para medir el grado de avance en la ejecución financiera del presupuesto a nivel global, institucional y programático se utilizan los estados de ejecución presupuestaria que produce el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).
- La ejecución financiera del gasto se expresa a través de la etapa del devengado ya que es la que refleja los avances de la misma.
- La información de programación y ejecución física de los programas y proyectos de inversión debe ser suministrada a la Oficina Nacional de Presupuesto por las jurisdicciones y entidades.
- El sistema se aplica tomando en cuenta las características y periodicidad planteadas por la metodología de la programación de la ejecución del presupuesto vigente.
- El análisis de los desvíos financieros entre lo programado y ejecutado trimestralmente, se realiza a nivel global e institucional, comparando

las cuotas de gasto devengado con el respectivo gasto efectivamente ejecutado.

- La evaluación a nivel de categorías programáticas se debe llevar a cabo tanto en términos de grado de avance en relación a la programación anual, como de desvíos entre lo programado y ejecutado trimestralmente.

- El análisis de los desvíos entre lo programado y ejecutado a nivel de programas y proyectos surge de comparar la programación efectuada por la institución para el trimestre correspondiente, con la ejecución física y financiera de ese período.

- Las causas de desvíos de las mediciones físicas son informadas por las jurisdicciones y entidades.

### **c) Evaluación global**

Este tipo de evaluación tiene como objetivo verificar, considerando el comportamiento de los grandes agregados macrofinancieros de la Administración Pública Nacional, el grado de cumplimiento de las políticas generales definidas para dicho nivel de gobierno, en términos de relaciones con las variables macroeconómicas.

#### **i. Resultados**

En este caso la herramienta básica a utilizar para la evaluación de los resultados es la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Nacional, de la cual surgen los resultados económicos (ingresos corrientes menos gastos corrientes) y financieros (ahorro más recursos de capital menos gastos de capital), así como la estructura de financiamiento del presupuesto (a través de la comparación de las fuentes de financiamiento con las respectivas aplicaciones financieras). Los resultados que se obtengan deben compararse con sus correspondientes programaciones iniciales. Dichas comparaciones reflejan el grado de avance en la obtención de esos resultados y, por intermedio de estimaciones de dicha cuenta para el resto del año, se puede inferir el grado de cumplimiento de las metas en términos de ahorro, resultados primario y financiero y estructura del financiamiento.

#### **ii. Ejecución de recursos**

Esta evaluación es de responsabilidad de la Dirección de Investigación y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos y de la Dirección de Políticas, Normas e Ingresos Presupuestarios de la ONP. Consiste en un análisis del comportamiento para los respectivos subperíodos de cada uno de los rubros de

recursos, de acuerdo a la clasificación económica de los mismos.

Dicho análisis implica, entre otros aspectos:

- Relacionar la ejecución acumulada con la programación anual, midiendo los respectivos grados de avance.

- Comparar la ejecución acumulada a la fecha con ejecuciones durante iguales períodos en años anteriores.

- En el caso de los recursos provenientes de impuestos, deben cuantificarse los desvíos entre los montos de recaudación mensual previamente calculados y la cantidad de recursos efectivamente ingresados, analizándose las respectivas causas que los explican.

### **iii. Ejecución acumulada de gastos**

El instrumento básico para realizar el análisis y evaluación global de la ejecución de los gastos es la clasificación económica de los mismos. Esta clasificación, además de permitir cuantificar las principales variables macropresupuestarias vinculadas con las Cuentas Nacionales, posibilita evaluar el grado de cumplimiento de las políticas de la Administración Nacional, tanto en gastos operativos como en inversiones, pago de la deuda pública, transferencias y aplicaciones financieras.

El análisis primario se origina al comparar la ejecución acumulada con el presupuesto vigente del año de referencia. Otro indicador necesario es el que surge de comparar la participación porcentual prevista de cada uno de los conceptos en relación al total del presupuesto de gastos, con la respectiva participación efectiva que se origina por la ejecución acumulada a la fecha.

El análisis y evaluación del gasto, desde el punto de vista económico, es responsabilidad de la Dirección de Evaluación Presupuestaria.

En el caso de los gastos de consumo debe verificarse, en primer lugar, si la participación relativa de sus componentes se mantiene o ha sufrido variaciones. En este último caso, deben determinarse las causas que expliquen dichas variaciones.

A nivel institucional, debe analizarse cuáles son las instituciones y programas que tienen un peso decisivo en dichos gastos y si dicha participación coincide o no con la prevista inicialmente en el presupuesto.

En lo que se refiere a la ejecución del plan de inversiones, si bien es de responsabilidad de la

Secretaría de Política Económica realizar un análisis exhaustivo, la Dirección de Evaluación Presupuestaria deberá efectuar comparaciones entre las estructuras del plan correspondiente a la Administración Nacional previstas inicialmente y las que surgen de la ejecución, explicando las causas de las respectivas variaciones.

El detalle del gasto del servicio de la deuda pública debe ser preparado por la Oficina Nacional de Crédito Público. Dicho detalle debe incluir los pagos realizados a cada acreedor en concepto de amortización, intereses y otros gastos; asimismo, deberán señalarse expresamente las variaciones o cambios que se hayan producido en el plan de pagos en relación con lo previsto inicialmente.

#### **d) Evaluación de las jurisdicciones y entidades**

Los elementos a considerar al respecto, deben ser similares a los contenidos en los formularios e instructivos utilizados para la formulación del presupuesto de la Administración Nacional del año que corresponde. Ello como lógica consecuencia de que **tanto la evaluación ex-ante, previa a la ejecución, como la evaluación concomitante o simultánea con la misma, y la de la ejecución ex-post, deben utilizar similares categorías de análisis, para ser consistentes.**

#### **i. Cumplimiento de la política presupuestaria**

La **política presupuestaria institucional** está constituida por aquellos objetivos prioritarios que la jurisdicción o entidad proyecta alcanzar en el período para el que se presupuesta, en el marco de la política de gobierno, en cuanto a las necesidades públicas o demandas a atender mediante los programas de acción y sus metas físicas a concretar, financiados con el presupuesto.

Las áreas objeto de análisis y evaluación en materia de política presupuestaria dependen del contenido de la misma, el que es definido cada año, vinculado con el planeamiento estratégico institucional.

#### **EJECUCION DEL GASTO**

La evaluación del cumplimiento de los niveles de gasto aprobados en la Ley de Presupuesto se debe realizar tomando en cuenta las características y periodicidad establecidas en la programación de la ejecución. La fuente primaria de la información debe ser el Sistema Integrado de Información Financiera.

La misma consiste en verificar el grado de utilización de las partidas a nivel de las categorías programáticas, tanto para medir el avance en la ejecución financiera del presupuesto como para apoyar la aprobación de modificaciones presupuestarias.

Deben analizarse estados de ejecución presupuestaria, que muestren:

- Monto de disponibilidad del presupuesto, que surge de restar a los créditos actualizados los devengados acumulados a la fecha.
- Monto de los compromisos no devengados, es decir el monto de los bienes y servicios no recibidos. Esta cifra se establece restando a los compromisos acumulados, los gastos devengados acumulados.
- Deuda exigible, es decir, los pagos pendientes por los bienes y servicios recibidos, que se establece restando a los gastos acumulados devengados, los pagos acumulados a la fecha.

Los mencionados indicadores cubren las diversas fases del proceso de ejecución financiera del presupuesto y por lo tanto posibilitan disponer de una visión integral de la misma.

No obstante ello, cabe señalar que la etapa del gasto devengado es la adecuada para medir el avance financiero en la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, es el momento del gasto que posibilita la vinculación con los avances físicos, tanto en términos de provisión de bienes y servicios, como de adquisición de recursos reales.

Con base en el estado de ejecución financiera de las partidas por categorías programáticas a nivel de jurisdicciones y entidades, y la información de las modificaciones presupuestarias, se deberá analizar al cierre de cada trimestre el nivel de cumplimiento de los límites financieros establecidos en el presupuesto vigente, así como las causas que han originado variaciones a los mismos.

#### **REMUNERACIONES Y OCUPACION**

La Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público será competente en cuanto a la información del cumplimiento de la política salarial y de ocupación de cargos.

Esa información permitirá constatar su correspondencia con el gasto de las partidas de personal que correspondan y determinar lo siguiente:

- Cumplimiento de la política de ocupación.
- Reestructuraciones efectuadas a los ítems que componen las remuneraciones y causas que lo justifican.

## COMPRAS Y CONTRATACION DE SERVICIOS

Para efectuar un análisis y evaluación de la política de compras y contratación de servicios, se requiere, además de la información del "estado de ejecución presupuestaria", información referida al estado de avance en la gestión de adquisiciones, de acuerdo a los requerimientos planteados al respecto.

Por otro lado, y de acuerdo a la estructura de los principales insumos que se utilizan a nivel institucional, se podrá requerir a las jurisdicciones y entidades información en unidades físicas de aquellos bienes y/o servicios estratégicos para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Con base en las informaciones mencionadas se deberá:

- Comparar la estructura, en términos financieros, de los principales insumos presupuestados por la institución con la respectiva ejecución financiera de los mismos.
- Verificar las causas de los desvíos detectados en el punto anterior a través de la información en unidades físicas de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios
- Requerir de los organismos información relativa a posibles inconvenientes en el trámite de contrataciones de bienes o servicios considerados estratégicos para el logro de los objetivos, que hubiesen producido retardos en el avance físico programado.

## INVERSIONES

La evaluación de la ejecución del plan de inversiones es responsabilidad de la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto en coordinación con la Secretaría de Política Económica.

Los datos mínimos que se requieren están contenidos en la programación de la ejecución y en la información de avance físico ejecutado de los proyectos y obras, que debe ser remitida a la Oficina Nacional de Presupuesto por las jurisdicciones y entidades.

Las informaciones financieras que se deben utilizar corresponden a la ejecución del plan de inversiones, clasificado por categoría programática y por fuente de financiamiento.

Con base en las informaciones mencionadas se estará en condición de:

- Estudiar las causas de las eventuales diferencias entre las inversiones y/o proyectos incluidos en el Presupuesto y los que realmente se encuentran en ejecución.
- Conocer el ritmo de ejecución física de los proyectos y su correspondencia con lo programado.
- Estimar las fechas de finalización de los proyectos y, por lo tanto, de los gastos de operación que resulten necesarios para su puesta en funcionamiento y su relación con las previsiones presupuestarias que se hubiesen efectuado.
- Establecer las causas que expliquen los cambios que se hubiesen producido en la estructura del financiamiento de la inversión.

## EL GASTO SOCIAL

Particular trascendencia debe asignarse a la evaluación de la ejecución del presupuesto en la finalidad "Servicios Sociales", ya que comprende a funciones tales como:

- 1 – Salud
- 2 - Promoción y Asistencia Social
- 3 - Seguridad Social
- 4 - Educación y Cultura
- 5 - Ciencia y Técnica
- 6 - Trabajo
- 7 - Vivienda y Urbanismo
- 8 - Agua potable y alcantarillado

Aquí la tarea de evaluación comprende dos aspectos a ser tenidos en cuenta: por una parte los programas que atienden la prestación de servicios que pueden considerarse de carácter general para satisfacer demandas normales de la comunidad y, por otra, los llamados programas focalizados destinados a resolver necesidades específicas de sectores sociales carenciados.

Atendiendo a la trascendencia de unos y otros por su directa incidencia en el bienestar de la comunidad y al total de insumos reales y financieros que a ello se aplican, tiene fundamental importancia la claridad de las orientaciones y prioridades establecidas en la política presupuestaria previa, así como en el desarrollo complementario de las políticas sectoriales y programas, donde también se requiere la caracterización y cuantificación de la demanda a satisfacer.

La claridad en la determinación de los objetivos permitirá al evaluador un correcto análisis de eficiencia en el uso de los recursos disponibles y un adecuado análisis de eficacia, análisis que adquiere preponderancia cuando se trata de los mencionados programas focalizados.

Teniendo en cuenta que, por su propia naturaleza, los programas sociales focalizados definirán correctamente las características del grupo humano al que están dirigidos y sus necesidades insatisfechas, es importante que, en el caso de los programas que atienden a la demanda social en general, el evaluador disponga para el análisis de eficacia, de información sobre la estructura socio-económica de los sectores a ser atendidos.

Debe tenerse presente que en todos los casos, para evaluar la eficacia es condición necesaria verificar la posible existencia de **efectos no deseados** o inversos al objetivo pretendido.

Para la evaluación de la ejecución presupuestaria de los programas comprendidos en la definición de "Servicios Sociales", será menester contar con el auxilio de la información que brinda periódicamente sobre el tema el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) y, de ser posible, con datos provenientes de encuestas programadas por el propio servicio evaluador.

Si se considera que **los organismos nacionales que intervienen en la ejecución del gasto social, ejecutan en parte sus presupuestos mediante la transferencia de recursos financieros a provincias, municipios y entidades no gubernamentales**, será preciso que el organismo evaluador instrumente un sistema de información que, directa o indirectamente, le garantice la regularidad y confiabilidad de información relativa a la efectiva recepción, por parte de los beneficiarios previstos, de los bienes y servicios programados. Ver como antecedente la Resolución N° 280/97 de la Secretaria de Hacienda, que perdió su vigencia. Al respecto, el Decreto N° 225/07 dispone que cada Jurisdicción o Entidad del Poder Ejecutivo Nacional que incluya transferencias o préstamos a las provincias para la atención de programas sociales en el marco del convenios bilaterales, dictará un reglamento que regule la rendición de cuentas de los fondos transferidos.

## ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO

Si bien el Tesoro Nacional es la principal fuente de financiamiento del presupuesto de la Administración Nacional, las alteraciones en las demás fuentes provoca, generalmente, la adopción de decisiones sobre el financiamiento que deba

aportar dicho Tesoro, o sobre ajustes a los niveles y composición de los gastos.

Por lo tanto, con base en los análisis que se realicen a nivel de cada programa y a nivel del plan de inversiones, será posible preparar una síntesis a nivel institucional, en la que se expliquen las causas de variaciones en la composición de las fuentes de financiamiento y se propongan criterios o pautas, bien sea para modificar el financiamiento del Tesoro Nacional o para introducir limitaciones al uso de los créditos presupuestarios involucrados.

En el caso de los gastos financiados con los recursos que tienen origen en la prestación de servicios, sean aranceles, derechos o tasas, se requiere verificar la relación entre el monto de los recursos percibidos y los respectivos gastos.

## ii. Estructura de recursos reales y financieros

El objetivo de este punto es verificar si la eficiencia programada a nivel de las jurisdicciones y entidades, al aprobarse la Ley de Presupuesto, en términos de combinaciones en la utilización de recursos reales y financieros, se corresponde con las que surgen de la propia ejecución. De detectarse desvíos, corresponde analizar las respectivas causas y, si es el caso, proponer las medidas que se consideren necesarias.

El análisis y la evaluación que se realice de las variaciones en las combinaciones de insumos, se efectuará a nivel de cada programa.

Para ello **se utilizarán las siguientes informaciones:**

- Recursos humanos ocupados por tipo de personal
- Gastos clasificados por objeto
- Gastos según la clasificación económica
- Estado de ejecución presupuestaria a nivel de jurisdicción, entidad y programas y categorías equivalentes
- Adquisición de equipos
- Adquisición de bienes y servicios estratégicos según la jurisdicción y entidad que se trate.

Los indicadores definidos en la formulación del presupuesto, deberán ser los mismos para evaluar la ejecución. La comparación entre los valores evidenciados en cada uno de estos momentos posibilitará efectuar el análisis de eficiencia en la utilización de recursos.

### Los indicadores a utilizar se orientarán a:

- Evaluar la distribución relativa de un recurso asignado a los servicios de dirección y apoyo y a la producción terminal, incluida la provisión de bienes y servicios.

En este caso se tendrían, por ejemplo, los siguientes indicadores:

personal asignado a actividades centrales  
personal asignado a programas

gasto en actividades centrales  
total gastos de la institución

gasto en actividades comunes  
total gastos de programas condicionados (por las correspondientes actividades comunes).

- Posibilitar el análisis del comportamiento de los componentes de un determinado recurso, por ejemplo:

personal profesional  
personal administrativo y técnico

- Analizar las relaciones entre recursos estratégicos de la institución, a nivel general. Estos indicadores, al comparar los recursos de uso común por la institución, cumplen con similares objetivos de los que relacionan dos o más recursos reales a nivel de una categoría programática, es decir, evaluar estructuras de combinación de recursos. Por ejemplo:

gasto en combustible  
vehículos en uso

personal  
equipos PC

- Examinar la estructura del gasto institucional, determinando la participación de cada uno de los conceptos de gastos en el total de gasto. Por ejemplo:

gastos en personal  
total de gastos

gastos en materiales y suministros  
total de gastos

### iii. Ejecución trimestral

El análisis de la ejecución trimestral sirve de sustento para la asignación de cuotas y presenta los siguientes indicadores útiles para medir la marcha de la ejecución financiera del presupuesto.

- Saldo de presupuesto, es decir, el monto no devengado de los créditos presupuestarios anuales.

- Saldos del trimestre y del mes, que expresan los montos no utilizados de las cuotas del trimestre y mes en curso.

Estos indicadores constituyen una fuente adicional para evaluar no sólo la marcha de la ejecución financiera del presupuesto a nivel de las jurisdicciones y entidades, sino también para determinar los desvíos entre lo programado y lo ejecutado en cada trimestre. A su vez, sirve de base para realizar proyecciones para el resto del año y por tanto, para prever posibles economías en el uso de los créditos presupuestarios anuales.

Por tanto, el análisis y evaluación de la ejecución trimestral de las cuotas completa el conjunto de elementos que es necesario tomar en cuenta para efectuar el control y evaluación de la ejecución del presupuesto de las jurisdicciones y entidades.

## e) Evaluación programática

### i. Aspectos generales

La evaluación programática, también denominada de nivel micro implica examinar las siguientes relaciones que se materializan durante la ejecución.

- Entre los recursos reales y financieros de cada categoría programática y de ellos con la respectiva producción o provisión de servicios.
- Entre las diversas producciones intermedias directas y la producción terminal del programa.
- Entre la producción intermedia indirecta y la respectiva producción terminal condicionada.
- Entre las diversas producciones terminales que se originan en la institución.
- Entre la producción terminal de cada programa y los objetivos y políticas a que responden.

Las cuatro primeras relaciones originan indicadores para evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria programática, mientras que la relación entre la producción terminal del programa y los objetivos y políticas a que corresponden, determina los indicadores de eficacia, en un contexto que apunta a la obtención de resultados.

Para obtener dichas relaciones es necesario contar, como mínimo, con informaciones de ejecución de:

- Metas y producción bruta

- Recursos reales utilizados
- Gastos devengados
- Indicadores

Tal como se señaló anteriormente, el contenido metodológico de la evaluación a nivel programático está condicionado por las variables utilizadas en la formulación, ya que las mismas son el marco de referencia necesario para su comparación con la ejecución. El presupuesto debe contener, para posibilitar la evaluación, los cuadros de metas, producción bruta y recursos reales y financieros e, incluso, indicadores.

## ii. Características básicas

En el seguimiento de las metas de provisión de bienes y servicios es necesario contemplar casos particulares, por las características periódicas o continuas y no periódicas o puntuales que asumen determinadas producciones. La clasificación de la producción en continua y puntual implica la necesidad de aplicar métodos distintos para la evaluación de su ejecución.

En el primer caso, dicha evaluación se efectúa permanentemente durante el ejercicio presupuestario, a medida que se van produciendo los bienes y servicios.

En el segundo caso, al darse su ejecución en un momento determinado del ejercicio, durante el resto del año sólo se controla y evalúa la ejecución de la producción bruta; con base en ello se podrá inferir el posible cumplimiento de las respectivas metas de provisión de bienes y servicios.

Por lo tanto, para la producción continua la información se debe producir, en cada subperíodo, mientras que para la producción puntual se completará en el período donde se materialice la misma.

En el caso de los recursos reales, la jurisdicción o entidad debe prever el registro de dicha información en unidades físicas. No se trata, en este caso, de registrar todos los recursos reales, sino aquellos estratégicos del respectivo programa. La importancia de esta información radica en que el desvío en la utilización de los recursos reales, es una de las fuentes que permite determinar las causas de los desvíos tanto a nivel de la producción terminal e intermedia como de la ejecución financiera.

En el caso de los recursos humanos, los mismos se registrarán a nivel de las categorías programáticas, con la máxima desagregación.

Por último las informaciones de ejecución financiera se originan, como en todos los casos,

en el estado de ejecución presupuestaria registrado en el SIDIF a nivel de categorías programáticas. En este caso, la etapa del gasto devengado es la que debe ser objeto de consideración, pues es la que mide el avance financiero en la ejecución de los programas.

## f) Informes

El producto del proceso de evaluación son los informes que se cursan para conocimiento y toma de decisiones por parte de las autoridades de la Secretaría de Hacienda, de otras jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional y de los propios organismos ejecutores.

De acuerdo a los distintos tipos de evaluaciones, se presentan tres tipos de informes.

### i. Evaluación global

El producto final de la evaluación global de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional es la elaboración de un informe trimestral (Boletín Fiscal).

Este informe es presentado a las autoridades de la Secretaría de Hacienda, trimestralmente, y se publica trimestralmente, con lo que se hace posible la periódica difusión de la ejecución del programa de gobierno contenido en el presupuesto público.

A título ilustrativo, se detalla a continuación la denominación de los contenidos del mencionado Boletín Fiscal que se comenta más adelante.

- I. Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento
  - I.1. Aspectos Metodológicos
  - I.2. Ejecución de la Administración Nacional y del Sector Público Nacional
    - I.2.1. Base Devengado de la Administración Nacional
    - I.2.2. Base Devengado de Fondos Fiduciarios, Otros Entes y Empresas Públicas
    - I.2.3. Base Caja del Sector Público Nacional
  - I.3. Ejecución del Presupuesto de Divisas de la Administración Nacional
    - I.3.1. Aspectos Metodológicos
    - I.3.2. Análisis de la Ejecución
  - I.4. Modificaciones al Presupuesto de la Administración Nacional
- II. Recursos de la Administración Nacional
  - II.1. Evolución de los Recursos
- III. Gastos de la Administración Nacional
  - III.1. Evolución de los Gastos – Base Devengado
- IV. Provincias
  - IV.1. Transferencias de Recursos de Origen Nacional a Provincias

- V. Ocupación y salarios del Poder Ejecutivo Nacional
  - V.1. Aspectos metodológicos
  - V.2. Evolución
  - V.3. Contenidos
- VI. Deuda Exigible de la Administración Central
  - VI.1. Aspectos metodológicos
  - VI.2. Evolución de las obligaciones vencidas y a vencer de la Administración Central
- VII. Deuda Pública y Activos Financieros
  - VII.1. Variación de la Deuda del Sector Público

## ii. Evaluación de las jurisdicciones y entidades

La evaluación institucional consta de dos partes.

La primera de ellas, se refiere a los aspectos globales de la institución, es decir, a la evaluación del cumplimiento de la política presupuestaria en sus diversas áreas, a la estructura general de los recursos reales y financieros utilizados y a la ejecución trimestral de los gastos.

La segunda parte, contiene una evaluación a nivel programático, lo que implica la realización de análisis a ese nivel del cumplimiento de metas, de la ejecución financiera, etc.

## iii Información de la ejecución del presupuesto

Se efectuarán a continuación algunos comentarios acerca de la presentación de información sobre la ejecución financiera del Presupuesto Nacional y del Presupuesto de Divisas.

### Introducción

Como es sabido el proceso presupuestario consta de cuatro etapas que comprenden la formulación (o programación) del presupuesto, su aprobación (o autorización), su ejecución y seguimiento y, por último, el control y evaluación presupuestaria.

Cabe destacar que, la etapa de ejecución del presupuesto abarca al conjunto de operaciones o de actos reglamentados, que tienen como objeto recaudar los distintos recursos públicos y realizar los gastos públicos o inversiones previstas por aquél.

De esta manera, uno de los productos de esta etapa está conformado por diversos informes de seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto que se elaboran en el ámbito de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) para conocimiento y posible toma de decisiones por

parte de las autoridades de la Subsecretaría de Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y de otras áreas o jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional<sup>8</sup>.

A la vez, con la finalidad de brindar transparencia a la gestión presupuestaria y aprovechar la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para desarrollar y ofrecer información, muchos de estos informes se encuentran a disposición del público a través de su difusión periódica en el sitio de Internet de la ONP.

Seguidamente se presentarán las principales características que comparten la mayoría de los documentos elaborados por la ONP, para luego describirse las particularidades de algunos de ellos, sus principales fortalezas y limitaciones.

### Características generales

En la actualidad los **diversos informes de seguimiento de la ejecución financiera** del presupuesto elaborados por la Oficina Nacional de Presupuesto abarcan un universo de análisis que comprende, en la mayoría de los casos, a la Administración Nacional: Administración Central (Tesoro Nacional y Recursos Afectados), Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social. En dos de ellos se amplía el alcance considerando al Sector Público Nacional (no financiero), el cual consolida a la Administración Nacional junto con los subsectores Empresas Públicas y otros entes públicos no incluidos en el Presupuesto Nacional como los Fondos Fiduciarios, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

Por otra parte, todos estos documentos contienen información sobre el seguimiento de la ejecución acumulada para un período determinado (mes, trimestre o año) respecto a las previsiones para ese año de referencia, permitiendo medir los respectivos grados de avance. También comprenden la comparación de los montos ejecutados (en forma acumulada) con respecto al mismo período del año anterior, realizándose comentarios acerca del desempeño de las

<sup>8</sup> Además de estos informes de ejecución financiera, se elaboran otras publicaciones en el ámbito de la ONP, las cuales, si bien no se detallarán en esta parte, se encuentran vinculadas también al seguimiento del Presupuesto. Algunas de ellas están disponibles en el sitio de Internet de la ONP: Cuenta Ahorro - Inversión - Financiamiento del Sector Público Nacional - Base Caja - Mensual, las series estadísticas Administración Nacional Gastos por Finalidad- Función y Naturaleza Económica (1965-2009) y Sector Público Argentino - Cuenta Ahorro- Inversión-Financiamiento (1961-2006).

distintas variables asociadas a la evolución de los recursos y gastos.

En todos los casos, más allá de las distintas formas en las que los diversos documentos exponen la información, el análisis implica un trabajo que comienza a nivel de las categorías programáticas de menor nivel, alcanzando un proceso de agregación de los datos hasta llegar a los niveles políticos más altos del gobierno.

La fuente de datos primaria de los informes surge, en general, de los estados de ejecución presupuestaria que produce la base de datos Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

Por el lado de las erogaciones, la ejecución financiera de todos ellos se expresa a través de la etapa del gasto efectivizado bajo el criterio contable del devengado ya que se considera que es el momento del gasto que posibilita la vinculación con la provisión de bienes y servicios. Por el lado de los ingresos, si bien existe el criterio de devengado, los recursos se registran de acuerdo con el momento de su percepción.

También cabe señalar que las cifras contenidas en los diversos documentos tienen carácter provisorio, ya que la información definitiva se da a conocer con la presentación de la Cuenta de Inversión al Honorable Congreso de la Nación, tal como lo establece la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

No obstante, cuanto mayor es el período de análisis, más consistente puede resultar la información expuesta, reduciéndose la necesidad de efectuar adecuaciones a las distintas imputaciones que se registran en la base de datos SIDIF.

### **Características Particulares**

En este apartado se describirán las particularidades de algunas de las publicaciones que elabora la ONP, las cuales comparten las características descriptas anteriormente. En general, los distintos documentos presentan diferencias en cuanto a la frecuencia de preparación de la información y a las distintas clasificaciones presupuestarias utilizadas para la exposición de los datos. Ellos son:

- **Boletín Fiscal**
- **Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional**
- **Ejecución del Presupuesto de Divisas de la Administración Nacional**
- **Sitio de Consulta para el Ciudadano**

### • **Boletín Fiscal**

El Boletín Fiscal contiene información económico - financiera de carácter periódico y sistemático que elabora y confecciona la ONP con la colaboración de otras áreas de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas.

Más precisamente, a través del Boletín Fiscal es posible, trimestralmente, difundir información de seguimiento global de la ejecución del presupuesto, que incluye además del análisis de los resultados económico-financieros, del seguimiento del presupuesto de recursos y gastos y de las modificaciones presupuestarias, información relativa a la ejecución del presupuesto del Sector Público Nacional de acuerdo a la base caja, el estado de la deuda pública y los activos financieros, la distribución de los recursos de origen nacional a provincias, la evolución de la deuda exigible de la Administración Central y datos sobre ocupación y salarios en el Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe señalar que la difusión trimestral de la información permite tener datos más fidedignos de los que se exponen en una publicación mensual. No obstante, es importante tener en cuenta que, dada la complejidad y diversidad de la información que contiene este documento y que se elabora en las distintas áreas participantes no resulta posible disminuir la periodicidad del mismo.

En este sentido, la información es recibida, en algunos casos, y confeccionada directamente, en otros, por la Oficina Nacional de Presupuesto dentro de un período no menor a los 15/20 días posteriores a la finalización del trimestre bajo análisis. A partir de ese momento se analiza la consistencia de los diferentes datos procurando confeccionar el documento con la mayor homogeneidad posible y difundirlo en tiempo y forma a través del sitio de la ONP.

En esta publicación la Oficina Nacional de Presupuesto tiene a cargo la producción de la información relativa a los aspectos vinculados a la ejecución del presupuesto. Esto incluye, específicamente, los capítulos Cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento de la Administración Nacional y del Sector Público Nacional que agrupa los apartados sobre Análisis de la Ejecución de la Administración Nacional – ordenados según distintos criterios de clasificación–, de Fondos Fiduciarios, Otros Entes y Empresas Públicas en base devengado y del Sector Público Nacional, en base caja, el estado de Ejecución del Presupuesto de Divisas de la Administración Nacional y las Modificaciones Presupuestarias de la Administración Nacional. También se confecciona el capítulo sobre los

Gastos de la Administración Nacional exponiéndose la evolución de los mismos en el período bajo análisis y comparándolos con la información de igual período del año anterior.

- **Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional**

Esta publicación incluye comentarios sobre el seguimiento de recursos y gastos de la Administración Nacional presentando los datos bajo un esquema de Cuenta Ahorro – Inversión que compara la ejecución presupuestaria en un período vigente con respecto al año anterior y refleja los niveles ejecutados respecto a las previsiones para ese año bajo análisis.

El esquema de Cuenta Ahorro – Inversión vincula la clasificación económica de los recursos públicos con la de gastos, posibilitando la determinación de las magnitudes los recursos corrientes y de capital y permitiendo evaluar el grado de cumplimiento de las políticas de la Administración Nacional, tanto en gastos operativos y de consumo como en inversiones, atención de los intereses de la deuda pública, prestaciones de la seguridad social y transferencias. De esta manera siguiendo esta clasificación se cuantifica el resultado financiero y resultado primario para un período determinado y se analiza su evolución.

Al igual que en el informe “Minuta para el análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional” la confección de los datos es mensual con lo cual presenta la mismas limitaciones en cuanto al carácter provisorio de las cifras y a la necesidad de efectuar adecuaciones para mejorar el análisis; pero a diferencia de la primera, su difusión, además de interna es pública a través del sitio de la ONP.

- **Ejecución del Presupuesto de Divisas de la Administración Nacional**

Esta publicación presenta información correspondiente al seguimiento trimestral del presupuesto en moneda extranjera de la Administración Nacional bajo el esquema Cuenta Ahorro - Inversión - Financiamiento, junto con una exposición detallada de los ingresos y de los gastos totales, incluyendo fuentes y aplicaciones financieras, su comparación trimestral acumulada respecto a igual período del año anterior y los niveles ejecutados de acuerdo a las previsiones para ese año.

Adicionalmente, se incluye un cuadro resumen con información sobre la obtención de los préstamos externos y el estado de ejecución de los pagos de amortización de los mismos junto con la colocación de títulos públicos y los

vencimientos de capital de la deuda pública en moneda extranjera para el período.

Cabe señalar que, efectuar el seguimiento del presupuesto de recursos y gastos en moneda extranjera permite conocer el impacto directo de las transacciones del Estado en los movimientos de divisas. En el marco del Presupuesto de la Administración Nacional la identificación de los ingresos y gastos en moneda extranjera adquiere relevancia tanto en la programación del presupuesto como en su ejecución y seguimiento.

Como fuera señalado, la difusión del informe es trimestral y el mismo se publica en el sitio de la ONP.

- **Visualización detallada del presupuesto dentro del Sitio de Consulta para el Ciudadano**

En el ámbito de la ONP se elabora la “visualización detallada” del presupuesto con frecuencia de actualización trimestral que muestra cuadros dinámicos y gráficos sobre la ejecución acumulada de recursos y gastos a un período y en comparación con el año anterior, presentando las cifras de acuerdo a diferentes clasificadores presupuestarios. A diferencia de los restantes informes, la presentación no incluye comentarios de manera de reflejar la ejecución del presupuesto de una manera ágil y sencilla, adaptada al ciudadano. El mismo puede consultarse en la página web de la ONP.

## **g) Evaluación Presupuestaria**

### **1. La evaluación en la Oficina Nacional de Presupuesto**

La reforma de la administración financiera, ocurrida en 1992, puso énfasis en mejorar la calidad del proceso presupuestario. Para ello se buscó perfeccionar la programación y fortalecer la evaluación de la ejecución de manera de cerrar el ciclo presupuestario y posibilitar su retroalimentación.

El sistema de evaluación, que se encuentra en perfeccionamiento, otorga especial importancia al cumplimiento de objetivos y la medición de resultados e induce a las organizaciones públicas a producir cambios culturales en el mismo sentido.

Desde 1994 se ha trabajado en la instrumentación y puesta a punto de un sistema de información trimestral de datos e indicadores físicos de los programas, en coordinación con las unidades ejecutoras de programas. Para mejorar paulatinamente este sistema de seguimiento de la gestión presupuestaria, se encararon diversas

líneas de acción orientadas a garantizar el mantenimiento de la base de datos, la elaboración de informes periódicos y la profundización del conocimiento de los programas. En relación con este último punto, se realizan esfuerzos en el diseño de indicadores útiles para la evaluación.

Esta metodología de trabajo es complementada con actividades de asistencia técnica a los programas como medio para fortalecer la función de evaluación en las propias unidades ejecutoras. Estas actividades consisten en la transferencia y análisis conjunto de los resultados de los estudios desarrollados y el acuerdo de sistemas de indicadores.

El propósito perseguido es que el sistema de evaluación sea útil como herramienta de gestión a los funcionarios con capacidad de decisión de la Administración Nacional. En otros términos, que la información que dicho sistema produce sea aceptada como un elemento idóneo para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

#### **i. Programación y ejecución de la producción física**

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Administración Financiera (que establece, entre otras cuestiones, que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) evaluará la ejecución de los

presupuestos de la Administración Nacional) se reimplantó parcialmente durante 1993 y de manera generalizada a partir de 1994, la técnica del presupuesto por programas para la elaboración del Presupuesto de la Administración Nacional.

Esto implicó la necesidad de determinar las redes presupuestarias de las jurisdicciones y organismos, a cuyo efecto la Secretaria de Hacienda impartió la capacitación sobre la metodología del presupuesto por programas, en el ámbito interno y hacia las demás instituciones de la Administración Nacional. Este proceso de determinación de redes programáticas fue apoyado en su etapa inicial y con posterioridad, mediante la asistencia técnica a los organismos por parte de los funcionarios de la ONP, participando asimismo en la definición de los productos finales cuantificables y sus unidades de medida. Dado que estas redes presupuestarias no son estáticas y deben ser adecuadas en la medida que se modifican las políticas nacionales o institucionales, esta actividad de asistencia se practica en forma continua.

A lo largo del tiempo se ha incrementado la cantidad de programas definidos y de programas que informan sus productos mediante el sistema de metas físicas. En el cuadro siguiente se muestra, como ejemplo, la evolución observada:

Año	Programas totales	Programas con seguimiento físico	%
1996	211	142	67
1997	213	156	73
1998	234	169	72
1999	237	178	75
2000	249	176	71
2001	258	192	74
2002	254	203	80
2003	247	196	79
2004	257	204	79
2005	262	216	82
2006	273	232	85
2007	292	244	84
2008	308	256	83
2009	287	252	88

A partir de las metas anuales, las jurisdicciones deben efectuar una programación trimestral, que debe ser enviada a la Oficina Nacional de Presupuesto, como sustento del flujo de recursos solicitados para el ejercicio, conforme al Sistema de Programación de la Ejecución. Es decir que la programación física valida el requerimiento de cuota de gasto. Dado que cuando se realiza la programación anual y trimestral no todos los aspectos pueden ser determinados a priori, para atender la necesidad de realizar ajustes, antes del inicio de cada trimestre los programas tienen la posibilidad de reprogramar los trimestres restantes si existió un recálculo en la previsión anual debidamente justificado, atendiendo a los problemas financieros u operativos que se hubieren presentado.

Las reprogramaciones anuales podrán justificarse, cuando se producen modificaciones en los créditos o, en el caso de programas con productos múltiples, cuando se decide algún cambio interno entre productos. Estos cambios son informados cuando se envía la programación trimestral. Pero en la medida en que la provisión dependa directamente de los créditos presupuestarios y ésta haya sido cuantificada en correspondencia con dicha asignación, no habría otros motivos para efectuar cambios en la programación anual.

A trimestre vencido las jurisdicciones y organismos deben enviar la información sobre la ejecución de metas físicas y las causas de desvío entre lo programado y lo efectivamente ejecutado, pudiéndose penalizar a los organismos incumplidores mediante el mecanismo de no dar curso a las órdenes de pago.

Para el relevamiento y almacenamiento de esta información se diseñó un sistema de formularios de programación, ejecución y causas de desvío, un sistema de codificación y una base de datos. Esta última posee información histórica desde 1994, lo cual permite la construcción de series de indicadores, sirve de base para elaborar indicadores físicos/financieros y posibilita efectuar comparaciones entre organismos que proveen bienes o servicios semejantes.

Se procura mejorar la calidad del Sistema de Seguimiento verificando la consistencia de la información física remitida por las jurisdicciones y organismos y manteniendo comunicación con sus responsables a fin de ajustar la definición y registro de las unidades físicas.

Los datos trimestrales constituyen el elemento básico para dar cumplimiento a la reglamentación de la Ley 24.156, que establece la obligatoriedad de preparar informes trimestrales de evaluación y

detectar desvíos entre lo programado y lo ejecutado.

Los aspectos técnicos a tenerse en cuenta para remisión de información sobre programación y ejecución física están regulados por las Circulares Nº 1/2005 y 1/2010 de la Oficina Nacional de Presupuesto.

## ii. Informes de evaluación

Al final del ejercicio los organismos deben remitir a la ONP los datos de ejecución física correspondientes al total del año, ratificando o rectificando los trimestrales ya enviados oportunamente. Esta información que puede parecer redundante, es requerida para que se efectúen las rectificaciones correspondientes en el caso de que algún trimestre hubiera sido incorrectamente informado y es la base sobre la cual se elabora el **Informe de Evaluación sobre Resultados de la Gestión** (incorporado en la Cuenta de Inversión del Ejercicio que se remite al Congreso de la Nación, de año en año antes del 30 de junio del año siguiente al informado), en el cual se exponen comentarios sobre el desenvolvimiento de los programas y los resultados alcanzados.

Regularmente se elaboran **otros informes** que permiten efectuar el seguimiento de la ejecución presupuestaria en distintos niveles.

- Los **Informes de seguimiento físico-financiero** del Presupuesto de la Administración Nacional de carácter trimestral, con enfoque funcional – institucional, evaluación del cumplimiento de políticas presupuestarias y análisis de desempeño.
- **Síntesis ejecutiva** de seguimiento físico – financiero.
- Los **Informes de ejecución de la inversión pública nacional** presentan el análisis de la ejecución de la inversión real directa considerando las distintas clasificaciones presupuestarias (jurisdicción, fuente de financiamiento, categoría programática, ubicación geográfica, etc.), un detalle del avance físico financiero de los principales proyectos y un anexo financiero para todos los proyectos, así como las principales transferencias de capital y sus datos más relevantes.
- Se elaboró el **Informe de Indicadores de la Administración Pública Nacional**, desde 1994 hasta 2004, incorporando indicadores y aspectos metodológicos sobre la forma de cuantificarlos. Estos indicadores se presentan en forma anual sobre la base de datos

presupuestarios y extrapresupuestarios e incluyen algunos indicadores de referencia nacionales e internacionales. Este informe, también, se incorpora a la red de Internet.

- En caso de identificar la necesidad de contar con información adicional sobre un programa o proyecto - ya sea por la detección de un problema o por una demanda específica - se elaboran **informes especiales** focalizados en aspectos particulares o con un enfoque general, según sea su objetivo.

### iii. Otras labores de apoyo a la evaluación

Otras actividades tienen por finalidad difundir la importancia de la evaluación y transferir conocimientos sobre esta temática, mediante la **capacitación** destinada a funcionarios de las Unidades Ejecutoras de Programas, bajo la modalidad de seminarios y talleres en los que se revisa la procedencia de las aperturas programáticas vigentes, impulsando los cambios que fueran oportunos y se revisan los resultados recogidos en el seguimiento y evaluación de los programas.

Asimismo, se brinda **asistencia técnica** a los programas para reforzar la función de autoevaluación y establecer acuerdos para mejorar registros y envío de información.

En forma paulatina se ha ido incrementando la **influencia de la evaluación en la asignación y administración presupuestaria**, tanto en el ámbito de la ONP como en los organismos.

## 2. Fortalezas y debilidades en la experiencia argentina del presupuesto por programas y la evaluación

En estos años de labor se fueron identificando factores que ayudaban a agilizar el avance hacia el objetivo fijado así como aquellas dificultades que de alguna manera lo trababan o hacían más lento que lo deseado, con el propósito de afianzar los primeros y tratar de remover los segundos.

### i. Fortalezas encontradas en el proceso, que permiten seguir avanzando

Se puntualizaron los siguientes factores:

- Teoría y metodología mantenida en el tiempo.
- Persistencia de objetivos.
- Proceso sistematizado de captación, análisis y difusión de información.
- Definición conjunta de indicadores con los diferentes actores.
- Determinación de responsables en distintas fases del proceso.
- Seguimiento del incumplimiento en la remisión de información sobre la gestión física.

### ii. Debilidades u obstáculos hallados, que se tratan de seguir venciendo

Se encontraron las siguientes dificultades:

- Diversidad de la provisión pública.
- Dificultad en definir productos terminales e indicadores.
- Cambios de autoridades, de políticas y prioridades y de la organización.
- Limitados usos y costumbres en registros de datos físicos.
- Relativo interés demostrado por la ciudadanía e incluso por las autoridades políticas (por distintas razones) sobre la gestión física de los programas.

**TITULO III**

**PRESUPUESTO PLURIANUAL**

**Y TRANSPARENCIA FISCAL**

**CAPITULO I**  
**EL PRESUPUESTO PLURIANUAL**

## 1. ANTECEDENTES NORMATIVOS E IMPLEMENTACIÓN INICIAL

La Ley Nº 25.152, promulgada por el Decreto Nº 1.017, de fecha 15 de setiembre de 1999, estableció que el Poder Ejecutivo debe elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos tres años que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la misma, **contendrá** información sobre:

- Proyecciones de recursos por rubros;
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- Programa de inversiones del período;
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Si bien la Ley 25.152, denominada de “Solvencia o Responsabilidad Fiscal”, continúa vigente en el ámbito nacional, ha sido promulgada posteriormente la Ley Nº 25.917 que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y que, entre otros aspectos, establece la elaboración de presupuestos plurianuales por parte del Gobierno Nacional (artículo 5º) y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 6º). Esta norma se analiza con mayor detalle en el apartado siguiente.

En la Nación, el **primer antecedente** de implementación corresponde a la formulación del Presupuesto Plurianual 1999-2001. Para ese evento, el 13 de marzo de 1998 la Oficina Nacional de Presupuesto emitió la Circular Nº 3/98 en la que se planteó el modelo conceptual y se instruyó a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional sobre su implementación para el período 1999-2001, hecho que se materializó a través de cambios introducidos al Manual de Formulación Presupuestaria y al sistema informático. Cabe señalar que en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto Nacional para 1998 se incluyó una proyección financiera agregada para el período 1998–2000.

La Circular ONP Nº 3/98 se anticipó a la sanción de la Ley de Solvencia Fiscal, Nº 25.152, que es la primera norma de esa jerarquía que introduce la temática de formulación de presupuestos plurianuales, coincidentemente de tres años. Mediante su **implementación** logró concretarse la primera presentación del Presupuesto Plurianual al Congreso Nacional, en

el Mensaje de remisión del 28 de septiembre de 1998.

## 2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

En 2004 se sancionó la Ley de la Nación Nº 25.917 que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2005, abriéndose un proceso de adhesión por parte de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Ley Nº 25.917 consagra un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal por medio del cual **se homogeneizan las reglas de juego fiscales y financieras** para todos y cada uno de los partícipes, cuyo seguimiento, control y aplicación de sanciones se realizan a través de una única autoridad de aplicación conformada por un Consejo Federal que se integrará con la representación de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gobierno Nacional. Ello se constituye en el ámbito federal por excelencia para consensuar y coordinar acciones entre distintos niveles de gobierno y de las provincias entre sí.

Su contenido general tiene como antecedente directo la experiencia alcanzada por el Programa de Financiamiento Ordenado, así como los principios contenidos en las Leyes Nros. 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y 25.152, también llamada de Administración de los Recursos Públicos del Sector Público Nacional.

La Ley Federal de Responsabilidad Fiscal Nº 25.917 está estructurada en diversos capítulos que abarcan la totalidad de los aspectos relevantes en materia de comportamiento fiscal, a saber:

El primero se refiere a la **transparencia y a la gestión pública**; fundamentalmente contiene normas acerca de la **cobertura presupuestaria** y de la **publicidad** de los presupuestos, información que debe brindarse en forma actualizada y regular, utilizando metodologías para presentar estadísticas que sean comparables entre todas las jurisdicciones.

En los artículos 5º y 6º de este capítulo se establecen pautas relacionadas con los **presupuestos plurianuales**. El artículo 5º establece que el Gobierno Nacional incorporará en la formulación de las proyecciones de Presupuestos Plurianuales que se presentan en el Mensaje Anual de Elevación del Presupuesto

General de la Administración Nacional las estimaciones de los recursos de origen nacional distribuidas por Régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el perfil de vencimientos de la deuda pública nacional instrumentada para el trienio correspondiente.

El artículo 6º establece que los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentarán ante sus legislaturas las proyecciones de los presupuestos plurianuales antes del 30 de noviembre de cada año para el trienio siguiente, las que contendrán como mínimo:

- Proyecciones de recursos por rubros.
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.
- Programa de inversiones del periodo.
- Proyección de la coparticipación de impuestos a Municipios.
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.
- Perfil de vencimientos de la deuda pública.
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

El segundo capítulo trata el **gasto público**. Una de sus reglas primeras es que el aumento nominal del gasto primario, excluidos los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales de crédito y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo social y económico, financiado con cualquier uso del crédito, no debe superar la tasa de variación nominal del PIB, previéndose excepciones solamente para aquellas jurisdicciones que tengan un perfil sostenible de la deuda, es decir que deban hacer frente al pago de servicios en concepto de intereses y amortizaciones con montos que no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios (Capítulo V, art. 21). En tal caso, la restricción aludida en el total del gasto primario, solo regiría para el gasto corriente primario.

El tercer capítulo está referido a los **ingresos públicos**, donde básicamente se indica cómo debe introducirse dentro del Presupuesto cualquier modificación de la política tributaria y de ingresos y la obligación de elaborar estimaciones del gasto tributario originado por las diversas leyes que establecen desgravaciones o diferimientos impositivos.

El cuarto capítulo versa sobre el **equilibrio financiero**. Este es resultante de la diferencia entre los recursos que se prevé percibir (incluyendo dentro de los mismos a los de naturaleza corriente y de capital) y los gastos que se proyecta devengar, los que incluirán los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social financiados con cualquier uso del crédito.

La Ley establece que el equilibrio financiero debe transformarse en superávit en aquellas jurisdicciones donde el monto de la deuda origine servicios que superen el 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias a municipios. La obligación de ejecutar presupuestos superavitarios debe ser acorde con la implementación de planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda. Asimismo, tanto el Gobierno Nacional, como los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben constituir **fondos anticíclicos** a los fines del mejor cumplimiento de los objetivos fiscales.

El quinto capítulo se refiere al **endeudamiento** tanto de la Nación como de las provincias. Con relación al endeudamiento público se establece la coordinación necesaria para alcanzar un escenario de sustentabilidad que posibilite preservar la prestación de los servicios básicos. En función de dicho objetivo se fijan pautas conforme las cuales el Gobierno Nacional, las Jurisdicciones Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán hacer uso del crédito. En tal sentido, aquellas jurisdicciones cuyos servicios de la deuda superen el porcentaje anteriormente citado de sus recursos corrientes, tendrán severas restricciones para acceder a nuevos endeudamientos.

El capítulo sexto crea el **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal** para garantizar el funcionamiento de esta ley con representación de todos los Ministros de Economía o sus equivalentes de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Nación; el capítulo séptimo establece las **sanciones** por incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley.

Se prevé que los Gobiernos Provinciales **inviten a sus Municipios** a adherir a la norma, ampliando así la aplicación de principios similares en el ámbito de tales gobiernos, coordinando la difusión de la información fiscal relevante.

### 3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tienen proyecciones o presupuestos plurianuales de mediano plazo, por períodos que alcanzan de 3 a 5 años; asimismo, esta práctica se está difundiendo entre los países en vías de desarrollo. Existen buenas razones para que los países desarrollados hayan encarado los Presupuestos Plurianuales. Si bien en casi todos los países el presupuesto tiene una perspectiva anual que es necesaria sin embargo, tener una idea clara de las políticas fiscales y de la sustentabilidad de la situación fiscal en el mediano plazo, también lo es.

Se distingue entre una proposición de política económica basada en proyecciones de mediano plazo de agregados fiscales y las estimaciones integradas y consistentes de mediano plazo desglosadas en organismos individuales de gastos. A estas últimas se las llama **Esquema Presupuestario de Mediano Plazo (EPMP)**. El primero representa un paso necesario hacia el EPMP. La República Argentina, a nivel nacional, ha transitado este sendero.

Los objetivos de política fiscal y las metas fiscales necesitan ser establecidas al más alto nivel de gobierno y tienen que estar relacionadas, lo más rigurosamente posible, con las proyecciones macroeconómicas. Un EPMP proporciona una clara exposición del gasto que demanda mantener las actuales políticas del gobierno y un mecanismo para controlar la introducción de nuevas políticas y seguimiento de la implementación del presupuesto más allá del presupuesto anual.

Por otra parte, hay que tener presente que el EPMP es sólo una **herramienta y no una solución** para todos los problemas presupuestarios. Estos dependen de medidas fundamentales, tales como la adopción de un compromiso político sustentable, proyecciones mejoradas, un razonable costeo de programas y una disciplinada administración presupuestaria.

Es de notar que la autorización a gastar no es parte de la mayoría de los EPMP, más allá del ejercicio fiscal anual. Aunque una asignación o autorización multianual es usada para ciertos gastos, por ejemplo de capital, la mayoría de los países tienen una ley anual de autorización como pieza central del proceso presupuestario.

Las experiencias internacionales proveen **consejos útiles** entre los que se considera oportuno mencionar:

- a) La adopción de un itinerario de arriba hacia abajo en lo referente a la programación macroeconómica y a la definición de los lineamientos generales del plan de gobierno.
- b) La participación y compromiso de las máximas autoridades públicas con la programación presupuestaria plurianual.
- c) La adopción de un itinerario de abajo hacia arriba en lo referente a la programación microeconómica tanto financiera como física.
- d) La incorporación de las prioridades del gobierno.
- e) El uso de microindicadores de desempeño como metas para establecer una gestión por resultados.
- f) La atenuación de los controles formales sobre insumos por controles sobre resultados.
- g) La mayor flexibilidad en la ejecución, combinada con la rendición de cuentas.

### 4. EL PRESUPUESTO ANUAL NO ES SUFICIENTE

Se plantea el interrogante de si el presupuesto público anual es suficiente, en cuánto a si es capaz de dar una adecuada respuesta a los distintos problemas con los que se enfrentan las finanzas públicas. La respuesta es negativa por lo siguiente:

- ◆ No lo es para cambios estructurales (por ejemplo cambios en el sistema de seguridad social).
- ◆ No lo es para una reforma sectorial importante (sistema judicial, seguridad interior).
- ◆ No lo es para un plan de inversión pública (transporte, vivienda).
- ◆ No lo es para un programa plurianual (de prevención de la salud, de mejora en la educación).
- ◆ No lo es para programas de mediano plazo con organismos internacionales de crédito.
- ◆ No lo es para asegurar la armonía entre las metas globales (económicas y fiscales) y las metas sectoriales.
- ◆ No lo es para hacer menos inflexible (rigidez y afectación de recursos) al gasto público.

Por otra parte, para atender los problemas fiscales, en particular la disminución de los déficit, la mayoría de los países han tendido a aplicar reglas macrofiscales. Las reglas macrofiscales establecen, en general por ley, metas cuantitativas y restricciones cualitativas que intentan limitar la política fiscal discrecional del gobierno. La relación entre el presupuesto

plurianual y las reglas macrofiscales es de una imbricación total: el presupuesto plurianual tiene necesariamente que reflejar las metas cuantitativas y las medidas que establecen las reglas macrofiscales y éstas necesitan ineludiblemente un presupuesto plurianual para reflejarlas. Nuevamente, el presupuesto anual no es suficiente.

## 5. VENTAJAS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

Existen ventajas generales que justifican la existencia del Presupuesto Plurianual (PPA), y también hay razones de orden específico que dan sustento principal al mismo. Al respecto, se presentan razones de **orden general** en apoyo del PPA.

En primer lugar, la necesidad de contar con un (PPA) surge de la verificación de déficit fiscales históricos. Los nuevos principios macroeconómicos, generalizados en gran parte de los países del orbe merced a la globalización, elevaron a la categoría de gran objetivo de política económica la obtención del **equilibrio fiscal** en el mediano plazo. Esto, combinado con el antecedente de los déficit históricos, evidenció la necesidad de la formulación del PPA para mostrar cómo se logra el objetivo del equilibrio fiscal en el tiempo.

En segundo lugar, como se expresó anteriormente, casi todos los países desarrollados tienen proyecciones presupuestarias de mediano plazo (tres a cinco años). Las proyecciones o presupuestos plurianuales han demostrado ser muy útiles en estos países porque brindan **mayor previsibilidad**. A nivel central se tiene un adecuado conocimiento de la situación macrofiscal esperada, en los organismos se verifica mayor certidumbre sobre la posibilidad de disponer de fondos y los operadores económicos cuentan con un marco general de referencia sobre el accionar del Estado.

En tercer lugar, los **acuerdos con Organismos Internacionales de Crédito** pueden significar el establecimiento de metas y criterios de performance de mediano plazo. En la parte fiscal implican la fijación de las metas de gasto y de resultado financiero, sobre la base de la cuenta de Ahorro - Inversión - Financiamiento (AIF) del Sector Público Nacional no Financiero (SPNF).

En el sistema presupuestario argentino la base de presupuestación del gasto es el crédito autorizado, que apunta al compromiso y al devengado. El pagado es una consecuencia del devengado. Por lo tanto, las proyecciones de caja

del SPNF se vinculan con el Presupuesto Plurianual que las respalda.

En cuanto a las **ventajas específicas** del PPA, a continuación se exponen algunas de ellas.

Todos los años se toman una cantidad considerable de decisiones políticas que tienen implicancias fiscales en el mediano y largo plazo. Si no se elabora un PPA es imposible que se conozca el **impacto futuro** de ese conjunto de decisiones sobre el resultado fiscal. En su ausencia, sólo cuando se elabora el presupuesto de un ejercicio determinado se adquiere conciencia de la carga fiscal que significan las decisiones tomadas anteriormente, lo que complica el proceso de formulación presupuestaria y de financiamiento del gasto.

La existencia de un presupuesto plurianual **induce a una mayor racionalidad** en las decisiones presupuestarias, porque todo cambio que se proponga debe ser explicado con relación a las estimaciones actuales conocidas y a los compromisos contraídos.

La explicitación sistemática en el presente de las decisiones que tienen impacto fiscal en el futuro permite una **toma de conciencia anticipada de las dificultades** que se pueden avecinar y tomar oportunamente las medidas que afronten los problemas que se avizoran o, en el peor de los casos, instrumentar paliativos para pasar la coyuntura.

En un mundo interrelacionado la economía padece los efectos de las crisis que se desatan en otros lugares del planeta. Por otra parte, los eventuales desajustes de la política interna se reflejan con intensidad en el presupuesto. En estas circunstancias, es valioso poder **prever con antelación** la naturaleza, por ejemplo estructural o cíclica, de los mencionados fenómenos.

El inventario de decisiones tomadas que refleja el presupuesto plurianual actúa como **prevención para nuevas decisiones** que aumentan el gasto o el déficit. Efectivamente, si el balance global de las decisiones ya tomadas no cierra con las restricciones macrofiscales las nuevas propuestas se enfrentan con una valla difícil de franquear.

Por último, prever un horizonte financiero más allá del año que se presupuesta **brinda posibilidades futuras** en las decisiones de asignación al permitir que aquellos organismos que hoy ven limitados sus requerimientos tengan, eventualmente, una mayor asignación en los años siguientes.

## 6. LA EXPERIENCIA NACIONAL EN LA PRESUPUESTACIÓN PLURIANUAL

Para hacer un análisis de la experiencia con el presupuesto plurianual en la Administración Nacional es preciso desdoblarse en dos aspectos: uno relacionado con la **implementación operativa** y otro relacionado con su **utilidad**.

En el primer sentido, se puede concluir que **la experiencia ha sido exitosa** dado que significó un costo mínimo de implementación y esfuerzo en lo que respecta a la labor que hubieron de concretar las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, las que a través de estos años cumplieron satisfactoriamente con la presentación de la información. Ello se debió a la simplificación de la programación presupuestaria, a la que se hace referencia más adelante.

Así, desde 1999 los organismos elaboran el Presupuesto Plurianual en forma integrada con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional: cumplen un único cronograma, se les comunican "techos presupuestarios" trienales, utilizan el mismo sistema de información y presentan en un mismo acto sus anteproyectos de presupuesto conteniendo el Proyecto de Ley y el Presupuesto Plurianual.

La experiencia argentina, a nivel nacional, puede resumirse de la siguiente manera:

- ◆ Se efectúan Proyecciones Plurianuales, para tres años (macroeconómicas y macrofiscales), que se incluyen en el Mensaje de Presupuesto Anual desde 1998.
- ◆ Se efectúan Presupuestos Plurianuales, para tres años, con distribución por Jurisdicción y Entidad de los programas presupuestarios, desde 1999, enviados al Congreso Nacional mediante Mensaje del Jefe de Gabinete de Ministros. Se efectúa, también, la actualización del Presupuesto Plurianual, después de sancionada la Ley anual de Presupuesto, desde 2004,

En cuanto al segundo aspecto, el vinculado con la **utilidad** del presupuesto plurianual, se estima que la misma está influenciada por el contexto macroeconómico, que en circunstancias críticas, puede restar certeza a las proyecciones macrofiscales elaboradas y producir su pronta desactualización.

Otros factores que contribuirían a mejorar la utilidad del Presupuesto Plurianual son la mayor difusión que permita aumentar su credibilidad y la

ejecución de cronogramas no muy comprometidos, restricción que quita tiempo para su formulación sustantiva.

Finalmente, cabe concretar con suficiente antelación la formulación de lineamientos de política, tal que ello permita sustentar oportunamente la elaboración del Presupuesto Plurianual. Por otro lado, la elaboración del Presupuesto Plurianual debe vincularse con la elaboración del Presupuesto Preliminar.

## 7. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN

### 7.1. Objetivos Instrumentales

Para la formulación del Presupuesto Plurianual (PPA) se plantean tres cuestiones fundamentales: a) el **horizonte de proyección**; b) el **nivel de desagregación**, y c) el **mecanismo de elaboración**.

Con relación a la primera, el período de **tres años** para el Presupuesto Plurianual, además de ser establecido legalmente, se considera un lapso mínimo que permite reflejar la incidencia fiscal de los programas a llevar a cabo en el mediano plazo, a la vez de ser un horizonte que brinda una cierta confiabilidad a las proyecciones, principalmente de recursos y financiamiento y de variables macroeconómicas. A ello se suma la experiencia internacional en tal sentido.

Respecto de la segunda, se busca presentar un **nivel de desagregación** que permita reflejar las políticas presupuestarias, las decisiones tomadas y las realizaciones escogidas para el mediano plazo, con cuantificación de indicadores reales de esas realizaciones. Pero, por otra parte, se trata de acotar la desagregación para no incluir una cantidad muy grande de información poco relevante para el mediano plazo.

Además, la Ley N° 25.152, de Solvencia Fiscal, y la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, N° 25.917 establecen la información que, como mínimo, deben contener los presupuestos plurianuales de la Nación, en el primer caso, y de ésta y de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el segundo; información que es más agregada en relación al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto.

En otras palabras, no se replica el presupuesto anual. Por ello se deja de lado el uso de algunas clasificaciones presupuestarias, se minimiza el uso de la clasificación por objeto del gasto (este es el clasificador más detallado del presupuesto anual) y se utiliza la categoría "programa" de la clasificación por programas del presupuesto,

dejando de lado los niveles inferiores de dicha clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra).

En cuanto al **mecanismo de elaboración**, se procura vincular el PPA concomitantemente con el presupuesto anual; recargar lo menos posible a los organismos con esta actividad y utilizar las herramientas informáticas existentes.

El primer año de cualquier proyección o plan fiscal, para que sea consistente, tiene que ser el del presupuesto anual. Para que la elaboración del PPA produzca la menor carga posible de trabajo adicional a los organismos, la mejor manera es que la formulación del PPA sea una extensión del presupuesto anual, con algunas simplificaciones pero con su misma metodología. Por último, la formulación del PPA se basa en los procedimientos informáticos utilizados para elaborar el presupuesto anual, sin necesidad de un nuevo sistema.

## 7.2 Elaboración del Presupuesto Plurianual

La elaboración del Presupuesto Plurianual sigue, entonces, la metodología del presupuesto anual, con ciertas adaptaciones. Así, se fijan techos para cada año del trienio, en base a los cuales los organismos elaboraron sus anteproyectos, que habiéndose compatibilizado con el Presupuesto proyectado para el año, a su vez, dan lugar a la confección del documento que contiene el PPA y se envía al Congreso Nacional.

La elaboración de los **techos** para los dos últimos años del PPA se efectúa en forma similar a la de los techos del presupuesto anual. Estos últimos, asimismo, constituyen el primer año de los techos del plurianual.

Una vez recibida la comunicación de los techos, los organismos elaboran el **anteproyecto** del PPA. El objetivo central es presentar al Congreso el Presupuesto Plurianual a nivel de programa, con el objetivo de poner énfasis en aquello que el Estado va a hacer, sus metas y resultados. Por ello el PPA exige una menor desagregación de las partidas por objeto del gasto. Su uso permite analizar si la estructuración de los programas es consistente, es decir, si el programa ha incluido todos los insumos correctamente (personal, bienes de consumo, servicios no personales, etc.). Asimismo, permite obtener la clasificación económica del gasto y, en base a ésta, los consolidados presupuestarios.

En cuanto a la clasificación programática, se considera sólo a nivel de programa. Para el 2° y 3° año los organismos tienen la posibilidad de

modificar la estructura programática. Esta flexibilidad tiene sentido en función de que en el mediano plazo hay programas nuevos, otros que terminan antes del fin del período y otros que se modifican.

## 7.3. Presentación al Congreso Nacional

La presentación del Presupuesto Plurianual al Congreso tiene **carácter informativo** y se efectúa con posterioridad de la presentación del presupuesto anual, debido a la dificultad para confeccionar simultáneamente ambos presupuestos, el del próximo ejercicio y el plurianual.

El documento con el PPA que el Poder Ejecutivo envía al Congreso tiene un diseño inspirado en el proyecto de presupuesto anual. Así, contiene un mensaje donde se expone la justificación y objetivos del PPA, la metodología de elaboración y las proyecciones plurianuales, tanto macroeconómicas como fiscales. Luego, se incluyen varios cuadros agregados y gráficos con la cuenta AIF y distintos cruces de clasificaciones presupuestarias con los gastos corrientes y de capital. Finalmente, el documento presenta cuadros jurisdiccionales con gastos por programas y metas físicas. Asimismo, se incluye la información exigida por las Leyes N° 25.152 y N° 25.917.

Con miras a perfeccionar la elaboración, incentivar la aplicación e incrementar la utilidad del Presupuesto Plurianual, además de ser remitido al Congreso Nacional complementariamente al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el mismo es **revisado y actualizado** en sus proyecciones una vez que dicho Proyecto adquiere fuerza de Ley y se distribuye a las jurisdicciones y entidades por Decisión Administrativa.

Es decir, si como producto de la discusión y aprobación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto por parte del Congreso Nacional se alteran las proyecciones plurianuales por cambios en el año base del trienio, es oportuno que iniciada la ejecución presupuestaria y dentro del primer trimestre se someta al Presupuesto Plurianual a una revisión y consecuente actualización. El objetivo de este procedimiento es evitar la prematura desactualización de las proyecciones macrofiscales.

## 8. ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN

La **información contenida** en el informe del Presupuesto Plurianual incluye, en primer lugar, una cuenta de **ahorro-inversión-financiamiento** (AIF) del Sector Público Nacional (Administración

Nacional, Fondos Fiduciarios, Otros Entes y Empresas Públicas) y, en segundo lugar, la correspondiente a la Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social), expresadas en millones de pesos y en porcentajes del PIB. Estos esquemas globales permiten advertir la evolución de los distintos componentes de la cuenta según su naturaleza económica y la relación entre los rubros de recursos y gastos que determina el resultado financiero y su financiamiento.

En concordancia con estos esquemas, se presenta para los años correspondientes la apertura económica y por rubros de los **recursos** más importantes y las estimaciones de recursos de origen nacional distribuidos por Régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se presenta también, para los años correspondientes, el gasto de la Administración Nacional desagregado por **finalidades y funciones**, con el propósito de visualizar la asignación de los recursos públicos a diferentes destinos. A continuación se informa la desagregación de los **gastos corrientes y de capital por jurisdicción**, con el propósito de establecer las magnitudes asignadas a las instituciones responsables de la ejecución del presupuesto. En el mismo sentido, se presentan los gastos sobre la base de subjurisdicciones y entidades a las que se asignan las previsiones presupuestarias.

Por otra parte, los gastos correspondientes a cada jurisdicción se desagregan por **programas** relativos a las acciones a desarrollar por dichas instituciones, informándose las distintas fuentes de financiamiento de los mismos, correspondientes a jurisdicciones o subjurisdicciones y entidades. Asimismo, se presenta la evolución prevista para **metas físicas de los programas** previstos.

Se informa también la programación de la **inversión real** directa por organismo, los gastos que se prevé financiar con **préstamos** de Organismos Internacionales de Crédito (BID y BIRF, básicamente).

Con esta información se verifica el cumplimiento a lo establecido por el artículo 6º de la Ley Nº 25.152, de Solvencia Fiscal, en cuanto al contenido del Presupuesto Plurianual, y al artículo 5º de la Ley Nº 25.917 en relación al cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en lo concerniente a los presupuestos plurianuales.

Para la **Seguridad Social**, dada su importancia cuantitativa y cualitativa y la significación de su comportamiento en un horizonte temporal extendido, se procura efectuar una proyección amplia de los gastos, con información que fundamenta el comportamiento de la misma.

## 9. CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

Una primera característica es la referida a la **extensión** del Presupuesto Plurianual. En tal sentido el periodo que abarca es de 3 años. Ello es así como consecuencia de haberse entendido que el mismo constituye un lapso mínimo razonable, un horizonte confiable y tiene como base la experiencia internacional.

Una segunda característica es que el Presupuesto Plurianual es de carácter **informativo**. Esto significa que su propósito es de carácter orientativo referido al operar del Sector Público comprendido y no limitativo como es el presupuesto anual.

Otra característica destacable del PPA es que tiene un **cierre financiero consistente**. En el presupuesto nacional se utiliza el clasificador presupuestario de gastos por "**fuentes de financiamiento**" (FF). Las FF son: tesoro nacional, recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias internas, crédito interno, transferencias externas y crédito externo. Esta clasificación permite conocer cuál es el tipo de recurso que está financiando un gasto determinado. Es una de las clasificaciones principales con que se elabora y administra el presupuesto anual.

En el PPA también se utiliza esta clasificación del gasto que posibilita vincular recursos y gastos por FF. Este es un requisito para alcanzar las metas fiscales porque hay gastos cuya existencia depende de la fuente de financiamiento. Además, el cierre fiscal según la **cuenta AIF** permite establecer el resultado primario y financiero e identificar gastos y recursos "arriba de la línea" y "debajo de la línea" (del resultado financiero),

También concurre a que el PPA tenga un cierre financiero consistente la modalidad de fijar **techos** para los dos últimos años del trienio (el primero, como se dijo, es el proyecto de ley de presupuesto). Esto implica que en el mediano plazo los gastos se programan según las proyecciones de recursos y la meta de resultado fiscal y no según la suma de requerimientos.

## 10. PERFECCIONAMIENTOS METODOLÓGICOS

Se mantiene la inquietud de **perfeccionar la metodología**, salvaguardando siempre la importancia de contar con una herramienta de programación de mediano plazo. Se ha insistido en su **presentación en fecha próxima a la del presupuesto anual** y que el Presupuesto Plurianual sea **revisado y actualizado** en sus proyecciones.

En el futuro ello debería complementarse con una mayor **utilización en la asignación de los créditos anuales, el seguimiento de la marcha de los presupuestos y su ejecución en relación a las previsiones plurianuales y la inclusión de provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, habida cuenta de la importancia que le asigna a los presupuestos plurianuales la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, N° 25.917.

A medida que se sucedan los presupuestos plurianuales habrá que efectuar un seguimiento de los mismos para evaluar cual ha sido el grado de acierto de sus previsiones, por ejemplo, comparando contra la ejecución de los presupuestos. Ello permitiría ir corrigiendo los métodos y perfeccionando las estimaciones de los PPA.

Asimismo, el presupuesto plurianual se irá enriqueciendo en la medida que vaya recogiendo planes o programaciones de mediano plazo de los organismos y, por ende, aumentará su relevancia.

Finalmente, en cuanto a perfeccionamientos metodológicos, cabe remitirse a la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto y a la Circular N° 1/09 de la Oficina Nacional de Presupuesto, que actualizan las normas sobre el Presupuesto Plurianual.

**CAPITULO II**  
**TRANSPARENCIA FISCAL**



## 1. INTRODUCCION

En los últimos años resulta generalmente aceptada la relación existente entre las denominadas **buenas prácticas gubernamentales** y la mejora en las condiciones sociales y económicas de un país. En este marco la **transparencia** es un elemento clave de buen gobierno. En tal sentido, la transparencia puede ser definida como la exposición exhaustiva, periódica y sistemática de toda información fiscal relevante.

Entre los múltiples enfoques en que es posible abordar este tema, se encuentra la necesidad de considerar a las **instituciones** como factor determinante del crecimiento económico del país. En ese marco conceptual resulta pertinente efectuar el análisis particular de las instituciones fiscales de la administración pública en relación con la transparencia presupuestaria.

El conjunto de reglas y regulaciones de acuerdo a las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados se denomina **instituciones presupuestarias**. El asegurar la transparencia de las instituciones presupuestarias es un requisito indispensable para la implementación efectiva de reglas fiscales.

Las **reglas fiscales** que afectan distintos aspectos del proceso presupuestario usualmente son clasificadas en tres categorías: numéricas, de procedimiento y de transparencia.

Las **reglas numéricas**: implican la fijación de restricciones cuantitativas al gasto público, el resultado fiscal y la deuda pública. Tienen la ventaja de ser simples y claras, circunstancia que facilita el control de su cumplimiento y la rapidez de su implementación. Sin embargo, tienen la desventaja de limitar la capacidad de acción de los gobernantes y fomentar la tendencia pro-cíclica y la contabilidad creativa.

Las **reglas de procedimiento** comprenden los mecanismos de elaboración, debate, aprobación y control del presupuesto. Existen discrepancias entre los especialistas acerca de la conveniencia de adoptar una u otra regla o utilizarlas de manera complementaria.

Las **reglas de transparencia** se encuentran asociadas a las instituciones que deben garantizar que la información fiscal refleje de la mejor manera posible la asignación de los recursos públicos, la composición patrimonial

real de la administración pública, los resultados obtenidos y, en especial, la difusión de esta información.

El logro de niveles aceptables de transparencia en el proceso presupuestario resulta uno de los factores claves para determinar el éxito de medidas dirigidas a regular dicho proceso, como base para un **aumento de la eficacia y eficiencia del gasto público**.

## 2. TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

De acuerdo con lo expresado, el objetivo de adoptar reglas de transparencia presupuestaria es generar un adecuado acceso a la información fiscal, que permita la comparabilidad de la misma y posibilitar la implementación efectiva de reglas fiscales.

Es posible desagregar los principios generales de transparencia presupuestaria en **cuatro reglas**, denominadas: definición clara de funciones y responsabilidades; acceso público a la información; transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto e integridad de la información.

- Definición clara de funciones y responsabilidades  
Esta regla apunta a delimitar con precisión las competencias de los sectores público y privado y dentro del sector público la explicitación de la organización, funciones y responsabilidades de las distintas áreas del gobierno. Un indicador que contribuye a medir el grado de cumplimiento de esta regla es la distribución de los recursos públicos entre las distintas reparticiones administrativas.
- Acceso público a la información  
El objetivo de esta regla es asegurar la difusión oportuna de información presupuestaria (pasada, presente y futura) y el libre acceso a la misma. Entre los indicadores de cumplimiento puede mencionarse la existencia de sitios oficiales de internet, acceso por correo electrónico a las áreas de Hacienda y en ausencia de éstos acceso personal o telefónico.
- Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto  
Su objetivo es posibilitar el análisis de la política presupuestaria y la rendición de cuentas. La concreción de esta regla se relaciona con la adopción de una correcta técnica presupuestaria, que establezca los objetivos y prioridades presupuestarias, las perspectivas económicas, una correcta clasificación de las cuentas y transacciones

con niveles adecuados de desagregación de la información. Como ejemplos de indicadores se menciona la explicitación del origen de los recursos presupuestarios; porcentaje del gasto en empleo público sobre el gasto total y nivel y composición de la deuda pública.

- **Integridad de la información**

Su objetivo es asegurar la inclusión en el presupuesto de todos los gastos y recursos del sector público y la auditoría externa y pública de su cumplimiento. Como indicador puede mencionarse la distribución de recursos entre Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social, otros Entes públicos y Empresas públicas.

Complementariamente a estas reglas resulta pertinente hacer referencia concreta a los informes financieros que el gobierno debe elaborar.

### **3. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN EL NIVEL NACIONAL ARGENTINO**

Con respecto a la **primera regla** de transparencia –Clara definición de funciones y responsabilidades– se considera que se encuentra claramente delimitado el accionar de los sectores público y privado.

En tal sentido la Constitución Nacional establece la distribución de funciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de manera general las competencias y mecanismos vinculados con la obtención de recursos por parte del Estado y su aplicación a través de un documento político, legal, económico y administrativo, el presupuesto.

En lo que hace a la órbita del Poder Ejecutivo, en la ley de Ministerios, se explicitan la organización, funciones y responsabilidades de las distintas áreas del gobierno. Sobre este mismo aspecto cabe señalar que en la elaboración del presupuesto un criterio básico de clasificación de los gastos y recursos públicos es el institucional, de modo que se identifican claramente cada uno de los poderes del Estado y dentro de éstos las jurisdicciones y entidades que los integran.

El accionar del gobierno está sujeto a normas de conocimiento público. En lo que respecta a la gestión de las finanzas públicas rige la Ley Nº 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que, entre otros aspectos, regula la

operatoria presupuestaria. Es decir que la disposición de fondos públicos está sustentada en todos los casos en autorizaciones legales.

La asignación de los recursos públicos con sujeción a las autorizaciones aprobadas por leyes de presupuesto tiene en nuestro país una raigambre muy profunda y de manera prácticamente continua a partir del dictado de la Constitución Nacional en el año 1853. Esta “cultura” presupuestaria se ha visto reforzada desde el año 1992, fecha desde la cual, en forma mayoritaria, los proyectos de presupuesto son presentados al Congreso en los términos legales y son aprobados con anterioridad al comienzo del ejercicio para los que habrán de regir.

Con relación a la conducta de los funcionarios públicos, la misma está sujeta a las disposiciones constitucionales (relativas al juicio político) y de la legislación general vigente en materia civil (artículo 1112 del Código Civil) y penal (artículos 248 a 253 del Código Penal), y de manera específica por las leyes Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Capítulo III, del Título VII), 24.629 – Normas para la Ejecución del Presupuesto (artículo 5º)-, 25.152, de Solvencia Fiscal (artículo 3º, inciso b) y 25.188, de Ética Pública. Esta última establece los deberes, prohibiciones, incompatibilidades y pautas de comportamiento de las personas que se desempeñan en la función pública. Asimismo, aprueba un régimen de declaraciones juradas que prevé el acceso público a las mismas.

Finalmente, la Ley Nº 25.917 – Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal – establece un ordenamiento fiscal que abarca la Nación y las Provincias, definiendo criterios y responsabilidades.

La **segunda regla** de transparencia presupuestaria – Acceso del público a la información – tiende a asegurar la difusión oportuna de información presupuestaria y el libre acceso a la misma.

Al respecto el presupuesto anual detalla las operaciones de la Administración Nacional y con ajuste a las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se suministra información referida al sector de Empresas y Sociedades del Estado, Fondos Fiduciarios del Estado Nacional y otros Entes excluidos del presupuesto.

Estos últimos sectores no se incluyen en el

presupuesto anual, con excepción de los fondos fiduciarios, debido a que la norma referida en el párrafo anterior establece un procedimiento consistente en la aprobación de presupuestos específicos para cada Empresa, Sociedad o Ente.

Asimismo se procura procesar información relativa a la operatoria presupuestaria de las Jurisdicciones Provinciales, de modo de obtener un estado consolidado de la situación financiera del Sector Público Argentino.

La citada Ley de Administración Financiera establece en su artículo 55 la elaboración anual de un presupuesto consolidado del sector público nacional que integra la información presupuestaria de la Administración Nacional y la de cada una de las Empresas y Sociedades del Estado.

En casi todos los años se presenta al Congreso de la Nación el denominado Presupuesto Plurianual en el que se incluye información referida a los tres ejercicios siguientes. Juntamente con el presupuesto anual, en el Mensaje de remisión al Congreso de la Nación, se brinda información referida al gasto tributario y regularmente se divulga información acerca del nivel y composición de la deuda pública y activos financieros.

La información referida a las cuentas fiscales es publicada en sitios oficiales de internet del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pudiendo citarse como ejemplo el Boletín Fiscal; asimismo existen distintos accesos por correo electrónico a la misma Jurisdicción que permiten efectuar diferentes consultas que son respondidas por la misma vía.

Actualmente en la página de internet de la Oficina Nacional de Presupuesto es posible acceder a la siguiente información, para varios años:

Mensajes y Proyectos de Ley de Presupuesto

Comunicado de Prensa

Leyes de Presupuesto, que incluye su distribución

Presupuesto Plurianual

Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional

Presupuesto Resumen

Informe de Avance del Presupuesto al Congreso

de la Nación

Boletín Fiscal Trimestral

Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del SPN –base caja- Mensual

Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional – base devengado - Mensual

Ejecución Presupuestaria de Divisas de la Administración Nacional - Trimestral

Administración Nacional, Gasto por finalidad-función y naturaleza económica (serie estadística)

Sector Público Argentino, Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (serie estadística)

Cuenta de Inversión –Evaluación de Resultados de Gestión

Seguimiento físico-financiero de la Administración Nacional Trimestral

Seguimiento físico-financiero –Inversión Pública Nacional- Trimestral

Síntesis Ejecutiva del Seguimiento Físico-Financiero

Indicadores de la Administración Nacional (serie estadística)

Sitio de Consulta para el Ciudadano sobre el Presupuesto de la Administración Pública Nacional (Actualización Trimestral; Visualización desagregada semanal de la Ejecución Presupuestaria;

Posibilidad de efectuar consultas por correo electrónico)

Presupuestos de Empresas Públicas y otros Entes excluidos del Presupuesto

Presupuestos de los Fondos Fiduciarios

Ejecución Presupuestaria de los Fondos Fiduciarios - Trimestral

Manual de Clasificaciones Presupuestarias

Manual para la Formulación del Presupuesto APN

Instructivos presupuestarios de Empresas Públicas, otros Entes y Fondos Fiduciarios

Otros Manuales y Seminarios

Disposiciones Permanentes y Transitorias vinculadas al sistema presupuestario

Ciclo Presupuestario Argentino a Nivel Nacional

La **tercera regla** de transparencia presupuestaria – Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto – apunta a permitir el análisis de la política presupuestaria y de la rendición de cuentas.

En la elaboración del presupuesto anual se explicitan las políticas presupuestarias institucionales (jurisdicciones y entidades), los objetivos de los programas presupuestarios y los criterios básicos de la política fiscal, como así también el marco macroeconómico y los supuestos económicos en que se basan las estimaciones presupuestarias.

Las transacciones efectuadas se registran distinguiendo los ingresos, gastos y financiamiento y se las clasifica con criterios económicos, funcionales y administrativos. En todos los casos, en los distintos ejercicios se adoptan metodologías homogéneas de modo de permitir su comparación interanual. Cabe señalar la utilización del criterio del devengado para la registración de los gastos.

La información sobre las transacciones presupuestarias se encuentra sistematizada en un sistema contable integrado de alcance general. Durante el año se publica información acerca de la ejecución de las operaciones presupuestarias a fin de compararlas con las estimaciones originales. Como ejemplo se menciona el Boletín Fiscal.

Anualmente se presenta al Poder Legislativo la ejecución de la cuenta presupuestaria definitiva, por medio de un documento denominado Cuenta de Inversión. En la misma se incluye un capítulo, muy importante, referido a la gestión presupuestaria pública medida en unidades físicas.

La **cuarta regla** de transparencia presupuestaria – Integridad de la Información – tiene el objetivo de asegurar la inclusión en el presupuesto de todos los gastos y recursos del sector público y la auditoría independiente y pública de su cumplimiento.

Al respecto, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se incluyen en el presupuesto general todos los gastos y recursos asignados a las distintas Jurisdicciones de la Administración

Central, a los Organismos Descentralizados y a las Instituciones de Seguridad Social sin compensaciones.

Por un artículo de la Ley de Presupuesto Nacional se aprueba el flujo de fondos de los fondos fiduciarios del Estado Nacional. No ocurre lo mismo con las empresas y sociedades del Estado, sus presupuestos son aprobados individualmente por el Poder Ejecutivo pudiendo delegar esta facultad en el ministro de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte, existen entes públicos que han sido excluidos de la Ley de Presupuesto por diversas normas que así lo dispusieron y que, por lo tanto, sus presupuestos no son aprobados por el Poder Legislativo.

A fin de fortalecer el cumplimiento de esta regla de transparencia, la Ley N° 25.917, que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, establece la inclusión en el presupuesto general de distintos entes públicos que, por diversas circunstancias, actualmente se encuentran excluidos del mismo.

El control externo del Sector Público Nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos constituye una atribución propia del Poder Legislativo. Para ello, este órgano cuenta con la asistencia técnica de la Auditoría General de la Nación, organismo creado por la Ley de Administración Financiera con rango constitucional desde la reforma del año 1994.

Sin perjuicio de ello, la información vinculada con la temática presupuestaria está disponible para su evaluación por parte de especialistas independientes.

#### **4. INFORMES FINANCIEROS A SER ELABORADOS POR EL GOBIERNO**

Para contribuir a lograr la transparencia fiscal, deben elaborarse los siguientes **informes** que cumplan los criterios y **requisitos** que en cada caso se señalan. Asimismo, se analiza el grado de cumplimiento de los mismos en el ámbito de la Administración Nacional.

##### **Informes Presupuestarios**

- El Presupuesto debe:
  - Comprender todos los ingresos y gastos.
  - Ser aprobado por el Congreso con anterioridad al inicio del año fiscal.
  - Incluir comentarios sobre cada recurso público y programa.
  - Presentar información sobre la ejecución física e

indicadores de desempeño.  
Incluir previsiones plurianuales.  
Destacar los gastos que por disposición legal tendrán carácter permanente.  
Clasificar los gastos institucionalmente, por naturaleza económica y por finalidad-función.  
Presentar explícitamente los supuestos económicos.  
Incluir un análisis de los gastos tributarios.  
Contener un análisis de los activos y pasivos financieros, activos no financieros, obligaciones previsionales y pasivos contingentes.

En el ámbito del Gobierno Nacional este documento es elaborado, ajustándose en general a los requisitos indicados.

- Informe de avance del Presupuesto  
Se debe publicar al menos un mes antes de la presentación del proyecto de presupuesto.  
Debe establecer los objetivos económicos y fiscales del gobierno y el propósito de las políticas a implementar para el próximo y los dos años fiscales siguientes.  
Debe señalar los niveles totales de recursos, gastos, resultado y deuda.

El Poder Ejecutivo Nacional publica este informe, que es remitido al Congreso de la Nación. En el mismo se establecen los objetivos económicos y fiscales del gobierno y el propósito de las políticas a implementar para el próximo año fiscal.

- Informes Mensuales  
Deben mostrar el progreso de la ejecución presupuestaria  
Deben ser publicados dentro del mes posterior al que se ejecuta.  
La ejecución debe ser comparada con las proyecciones previas.  
La información debe ser acompañada por un breve comentario general y en forma detallada en caso de observarse desvíos significativos.  
Deben presentarse de acuerdo a las clasificaciones indicadas en el Presupuesto.  
Deben contener información sobre endeudamiento.

El Gobierno Nacional publica mensualmente la Cuenta Ahorro-Inversión- Financiamiento del Sector Público Nacional Base Caja y la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Nacional Base Devengado.

- Informe Semestral, debe:  
Relevar integralmente la ejecución del presupuesto  
Ser publicado dentro de las seis semanas posteriores al fin del primer semestre.  
Analizar los activos y pasivos financieros,

activos no financieros, obligaciones previsionales y pasivos contingentes.

Un informe con características similares a las indicadas es publicado trimestralmente por el Gobierno Nacional, bajo la denominación "Boletín Fiscal".

- Informe de Cierre, debe:  
Ser auditado por el Organo Máximo de Control.  
Ser presentado dentro de los seis meses posteriores al cierre del año fiscal.  
Contener información de la ejecución física  
Incluir información acerca los activos y pasivos financieros, activos no financieros, obligaciones previsionales y pasivos contingentes.  
Los ajustes operados al presupuesto original deben mostrarse por separado.  
Su estructura de presentación debe reflejar el formato original del presupuesto.

El Gobierno Nacional elabora y publica este Informe, que recibe la denominación de "Cuenta de Inversión", que incluye un capítulo referido a la Evaluación de Resultados de la Gestión

### **Reseñas Específicas**

- Supuestos Económicos  
Deben presentarse explícitamente el crecimiento del PBI y su composición, tasas de empleo y desempleo, saldo de la cuenta corriente externa, inflación y tasas de interés.  
Debería efectuarse un análisis de sensibilidad para evaluar el posible impacto presupuestario que tendrían cambios en los supuestos económicos.

Los supuestos económicos son elaborados y publicados por el Gobierno Nacional. La marcha de la economía se informa trimestralmente.

- Gastos Tributarios  
Debe presentarse como información complementaria en el presupuesto.

La estimación de estos gastos es publicada por el Gobierno Nacional e incluida en el Mensaje del Presupuesto Nacional.

- Pasivos y Activos Financieros, deben:  
Ser expuestos en el presupuesto, el informe semestral y el informe de cierre.  
Clasificarse de acuerdo a la moneda, perfil de vencimiento y la tasa de interés.  
Reflejarse a su valor de mercado.  
Hacer un análisis de impacto ante cambios en las tasas de interés y paridades cambiarias.

El Gobierno publica información referida a los pasivos y activos financieros, entre otras

publicaciones en el Boletín Fiscal.

- Activos no Financieros

Su tratamiento debe ser sobre base devengado. Deben establecerse cronogramas de valuación y depreciación de estos activos.

Se incluye información en la Cuenta de Inversión, sobre base devengado.

- Obligaciones Previsionales

Información sobre este tema debe reflejarse en el presupuesto, el informe semestral y el informe de cierre.

El Gobierno publica información acerca de las obligaciones previsionales previstas en el presupuesto y su ejecución. En el Presupuesto Plurianual se incluye una proyección del gasto en seguridad social.

- Pasivos Contingentes

Son obligaciones cuyo impacto presupuestario depende de eventos futuros, por ejemplo garantías de créditos y demandas legales contra el gobierno.

Deben exponerse en el presupuesto, el informe semestral y en los informes financieros anuales.

Se incluye en la ley de presupuesto general el otorgamiento de avales y, en el Mensaje de Presupuesto, una síntesis de las operaciones avaladas.

### **Integridad, Control y Rendiciones de Cuentas**

Para cumplir los criterios enunciados en este título, se requiere lo siguiente:

- Reglas Contables

Todos los informes deben incluir un resumen de las reglas contables relevantes utilizadas.

- Sistemas y Responsabilidad

El sistema de control financiero interno debe asegurar la integración de la información provista.

Asimismo, cada informe debe estar suscripto por el funcionario responsable de la elaboración del documento.

- Auditoría

El Informe de Cierre debe ser revisado por la Auditoría General de la Nación y examinado por el Poder Legislativo.

Se cumple, en particular con la Cuenta de Inversión.

- Fiscalización Pública y Parlamentaria

El Poder Legislativo debe contar con el tiempo y los recursos para examinar los informes fiscales que considere necesarios.

Los informes referidos deben ser de acceso público, incluido Internet.

En general, los criterios antes expuestos son tomados en cuenta en función de las normas que regulan los sistemas de contabilidad gubernamental, control interno y control externo.

### **5. CONCLUSIÓN Y PASOS A DAR PARA MEJORAR LA APLICACIÓN DE REGLAS DE TRANSPARENCIA FISCAL**

De lo antes expuesto, puede concluirse un **razonable cumplimiento de las reglas de transparencia fiscal a nivel nacional**. Ello no implica que no sea necesario seguir avanzando en ese camino, consolidando y ampliando el proceso, en particular en relación a la vinculación con las Provincias. Un acontecimiento muy importante en este sentido es la sanción de la Ley N° 25.917 que crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, algunas de cuyas disposiciones están dirigidas a la transparencia fiscal.

En consecuencia, se señalan a continuación los pasos a dar para mejorar la aplicación y cumplimiento de las reglas fiscales relativas a la transparencia.

- Realizar un proceso de consensos. Es imprescindible generar un proceso de consenso de todas las partes interesadas – Nación y Provincias – evaluando las metas objetivamente posibles y el proceso de convergencia hacia el escenario final. Ello en el marco de la Ley N° 25.917 – Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.
- Control, incentivos y sanciones. Es necesario acordar y establecer las sanciones a aplicar por el incumplimiento de reglas de transparencia presupuestarias. La entidad encargada de controlar el cumplimiento de las reglas debe contar con suficiente poder y capacidad técnica. Nuevamente cabe remitirse a la Ley N° 25.917.
- Considerar el costo de aumentar la transparencia presupuestaria. Debe evaluarse el costo financiero y administrativo de la implementación de las reglas, considerándose las posibilidades reales de financiamiento y capacidad operativa, programando las tareas con carácter secuencial y factible.
- Reformas sostenibles e implementación por etapas. Las reglas tendrán mejores resultados si

son implementadas por etapas en las cuales se deben cumplir determinados objetivos. El cambio debe ser gradual,

permitiendo a los actores adaptarse a nuevos contextos.

**TITULO IV**  
**ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA**  
**PRESUPUESTARIO PÚBLICO Y ETAPAS DEL**  
**SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA**

## **CAPITULO I**

### **ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO**

## A. CONSIDERACIONES GENERALES

La Oficina Nacional de Presupuesto, como órgano rector, y las diferentes unidades de programación y presupuesto de las jurisdicciones y entidades públicas conforman la organización del sistema presupuestario público.

Existe conciencia, dentro de los organismos de conducción del proceso presupuestario público, que mientras mejor sea la organización institucional que adopte el sistema presupuestario público, mejores serán los resultados de dicho proceso. Se parte de la premisa que los resultados satisfactorios se obtienen si la rectoría del sistema armoniza tres elementos considerados primordiales: la técnica que se emplea en la presupuestación; su base jurídica y la organización que adopte para el mismo. La presencia de estos elementos es básica y fallas en uno de ellos son suficientes para que la reforma se retrase o no progrese.

En cuanto al primero de los elementos mencionados –la técnica para presupuestar– el mismo se halla explícito en el ordenamiento legal vigente, y en tal sentido, se ha decidido que el método a emplear en la programación presupuestaria del sector público sea el que plantea el presupuesto por programas.

La base jurídica es la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N°24.156, la que, en su Título II “Del Sistema Presupuestario” y en el decreto, resoluciones, disposiciones y circulares

que la reglamentan, consagra los aspectos principales aplicables al ordenamiento legal del proceso presupuestario público.

Respecto a la organización institucional del sistema, el mismo se ha venido tecnificando, para adecuarlo a las exigencias del proceso de reforma permanente. En los puntos que siguen se comentan las principales características de su organización y funcionamiento.

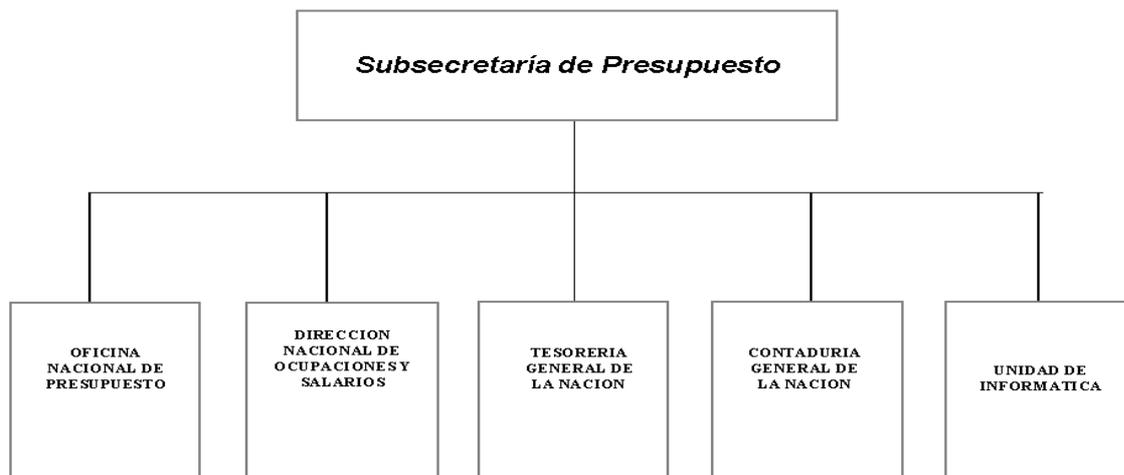
## B. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO PÚBLICO ARGENTINO

### 1. SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO

La Subsecretaría de Presupuesto depende de la Secretaría de Hacienda y le compete una participación activa en la rectoría de los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería y política salarial del sector público.

Mediante el Reglamento de la Ley N° 24.156 se asigna a dicha Subsecretaría la responsabilidad de asistir a la Secretaría de Hacienda, en la dirección y coordinación de los sistemas que integran la Administración Financiera de la Administración Nacional.

La estructura organizativa de la Subsecretaría, es la que se refleja en el organigrama siguiente:



Los principales objetivos de la Subsecretaría de Presupuesto son:

- A. Coordinar las actividades que se ejecutan en relación con las diversas etapas del proceso presupuestario público de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.
- B. Coordinar el desarrollo y aplicación del Sistema de Contabilidad Gubernamental;
- C. Coordinar el Sistema de Administración de Fondos;
- D. Coordinar la política salarial del Sector Pública Nacional.
- E. Desarrollar y coordinar la utilización del Sistema Integrado de Información Física y Financiera.

## **2. OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (O N P)**

El artículo 16 de la Ley 24.156 establece que la Oficina Nacional de Presupuesto es el Órgano Rector del Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional. Asimismo, el artículo 17 de la misma Ley, le otorga la responsabilidad de planificar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento del Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional, para lo cual debe llevar a cabo las acciones principales siguientes:

- Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el Sector Público Nacional, elabore la Subsecretaría de Presupuesto.
- Elaborar y proponer al Subsecretario de Presupuesto la política presupuestaria del Sector Público Nacional.
- Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional y fundamentar su contenido.
- Dictar las normas técnicas para la formulación, modificación y evaluación de los presupuestos de la Administración Nacional y de las Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y otros Entes.

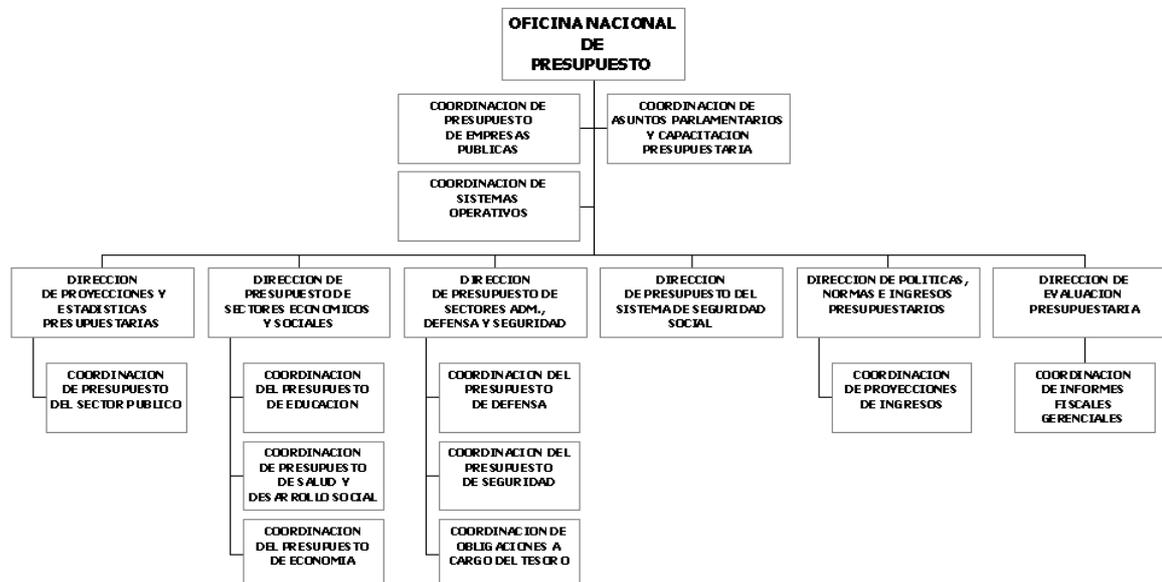
- Aprobar, juntamente con la Tesorería General de la Nación, la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional preparada por las jurisdicciones y entidades que la conforman.
- Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria.
- Presentar a consideración del Subsecretario de Presupuesto o aprobar, según lo determinen las reglamentaciones, las solicitudes de modificaciones presupuestarias presentadas por las jurisdicciones y entidades ejecutoras de los respectivos presupuestos.
- Normatizar y evaluar la ejecución de los presupuestos.
- Informar los proyectos de presupuesto de las Empresas Públicas y otros Entes y elevarlos para su aprobación por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos del Sector Público Nacional.

Además, el artículo 55 de la citada Ley, determina que la Oficina Nacional de Presupuesto deberá elaborar y elevar el presupuesto consolidado del SECTOR PUBLICO NACIONAL y efectuar proyecciones financieras del SECTOR PUBLICO NACIONAL y de sus subsectores integrantes.

Dentro de sus funciones se incluye la preparación de la información presupuestaria prevista por la Ley N° 24.629 (Normas para la ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa).

A partir del ejercicio 1998, la Oficina también se encarga de la preparación del Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional, que anualmente y con carácter informativo se eleva al Congreso Nacional.

Para el cumplimiento de las responsabilidades y acciones antes mencionadas, la Oficina Nacional de Presupuesto posee la siguiente estructura organizativa:



#### i. DIRECCIONES DE PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

A las direcciones de Presupuesto de Sectores Económicos y Sociales, de Presupuesto de Sectores Administrativos, de Defensa y Seguridad y de Presupuesto de los Sistemas de Seguridad Social les corresponde efectuar, principalmente, tareas relativas a las fases de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto y de la programación de la ejecución del Presupuesto de la Administración Pública Nacional. En este sentido, sus responsabilidades son, entre otras, las siguientes.

En la primera de las fases, actúan mediante análisis que efectúan a los anteproyectos de presupuesto de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, de las categorías programáticas, y del gasto asociado a ellas, y sus fuentes de financiamiento; verifican que la programación presupuestaria se efectúe con la eficiencia y eficacia requeridas y participan en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.

En la etapa de coordinación de la ejecución, sus actuaciones incluyen las acciones que se desarrollan con motivo de los sistemas de programación y reprogramación de la ejecución del presupuesto y de las modificaciones presupuestarias que surgen en dicha fase.

También forman parte de sus responsabilidades, la administración y actualización de las bases de datos de gastos en personal de las jurisdicciones y entidades, y el asesoramiento a las mismas en materia presupuestaria.

#### ii. DIRECCIÓN DE POLÍTICAS, NORMAS E INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Esta Dirección tiene participación en la elaboración de las metodologías para la determinación de la política presupuestaria previa y del proceso de formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto (constitución y funcionamiento del Grupo de Apoyo del Presupuesto). Es, asimismo, de su competencia, realizar estudios y presentar informes gerenciales relativos a los gastos a financiar con préstamos de organismos internacionales de crédito, proponer al Director de la Oficina Nacional de Presupuesto las normas técnicas para la elaboración de los presupuestos de la Administración Nacional, así como proponer las modificaciones a las clasificaciones presupuestarias e institucionales en un período determinado; preparar el presupuesto de recursos de los organismos que conforman el Sector Público Nacional, en estrecha coordinación con los entes recaudadores correspondientes, y efectuar estudios sobre la composición y evolución de los recursos públicos y participar en la coordinación de la información que debe

contener el Informe de Avance del Presupuesto, el Mensaje de remisión del Presupuesto y el del Presupuesto Plurianual como, asimismo, asesorar a las jurisdicciones y entidades en el uso de manuales y normas presupuestarias.

### **iii. DIRECCIÓN DE PROYECCIONES Y ESTADÍSTICAS PRESUPUESTARIAS**

El campo de acción fundamental de esta dirección es la realización de actividades que tienen que ver con la programación financiera global del Presupuesto del Sector Público Nacional y la determinación de la información y de los modelos que hagan posible prever, anticipadamente, los efectos que el presupuesto público tendrá en la economía.

Es así como mediante el concurso de la Dirección se efectúan acciones de preparación del Presupuesto Consolidado del Sector Público, con las características señaladas en el Capítulo IV del Título II de la Ley de Administración Financiera; recopila y actualiza los indicadores macroeconómicos y elabora las series estadísticas presupuestarias y financieras requeridas por el Sistema Presupuestario Público; efectúa el balance global de la programación de la ejecución del Presupuesto, en coordinación con la Tesorería General de la Nación y las Direcciones de Presupuesto de Sectores Económicos y Sociales, Administrativos y de Defensa y Seguridad y de los Sistemas de Seguridad Social de la Administración Nacional, y con la Coordinación de Presupuesto de Empresas Públicas, que incluye Otros Entes, y efectúa estimaciones presupuestarias plurianuales de las cuentas del Sector Público Nacional.

### **iv. DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA**

Dentro del proceso de reforma presupuestaria, una de las fases del proceso presupuestario a la cual se le quiere dar la prioridad, es la referida a la evaluación de la ejecución del presupuesto público. De nada vale efectuar una formulación del presupuesto técnicamente bien concebida, si no se realizan serios esfuerzos para que durante la ejecución, y al final de la misma, se puedan realizar acciones que no sólo evidencien que la ejecución física y financiera del presupuesto se está realizando de acuerdo a la programación inicial, sino también con eficiencia y eficacia en el logro de las políticas gubernamentales. En este sentido, y para alcanzar sus cometidos a la Dirección se le han asignado las siguientes atribuciones: evaluar los resultados físicos y financieros de la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional, tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del

mismo; realizar un análisis crítico de dichos resultados y de los efectos producidos por los mismos, interpretando las variaciones operadas con respecto a lo programado y procurando determinar sus causas, así como alertar sobre desvíos producidos y a ocurrir respecto de los presupuestos en ejecución. Para ello cuenta con: 1) lo informado por las unidades de presupuesto de cada jurisdicción y entidad, sobre la base de los registros de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos llevados de acuerdo con las normas técnicas correspondientes, y una vez acordado el flujo de datos requerido por el sistema de información, y 2) con la información financiera que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes. Debe preparar informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados en función de las evaluaciones mencionadas; diseñar e implementar un sistema de información de datos e indicadores de los programas, en coordinación con las unidades ejecutoras y participar en la confección de la Cuenta de Inversión, que se presenta anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de Junio del año siguiente al que corresponda tal documento, en la parte correspondiente a los comentarios sobre el grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.

### **v. COORDINACIÓN DE PRESUPUESTO DE EMPRESAS PÚBLICAS**

Es responsabilidad de esta Coordinación cumplir con los mandatos expresos en el Capítulo III Del Régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado y otros entes, de la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24.156). Incluye, asimismo a los Fondos Fiduciarios.

En cumplimiento del citado mandato, esta Coordinación ejecuta las siguientes acciones: lleva estadísticas de los indicadores para la gestión de cada empresa; efectúa los análisis y proyecciones de los presupuestos y de sus modificaciones, así como propone los aportes que corresponden al Tesoro Nacional; elabora el presupuesto consolidado y ejecución del presupuesto del subsector; lleva un registro y seguimiento de la ejecución del presupuesto y de las modificaciones presupuestarias que surjan durante el ejercicio.

En relación con la etapa de evaluación presupuestaria, realiza periódicamente la evaluación de los resultados físicos, económicos y financieros del Subsector, así como la preparación de informes, por subperíodos de su gestión, para consideración del Director de la Oficina Nacional de Presupuesto.

## **JURISDICCIONES Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL.**

Además, analiza los proyectos de presupuestos de los Fondos Fiduciarios integrados con bienes y/o fondos del Estado Nacional y propone su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del año respectivo. Asimismo, analiza los proyectos de presupuesto de aquellos entes públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional y sus modificaciones.

### **vi. COORDINACIÓN DE ASUNTOS PARLAMENTARIOS Y CAPACITACIÓN PRESUPUESTARIA**

Sus principales acciones son: coordinar la elaboración de informes o consultas que requiera el Poder Legislativo sobre proyectos de leyes de presupuesto y sobre respuestas que, en materia presupuestaria, debe efectuar el Jefe de Gabinete de Ministros, en función a lo prescrito por la Constitución Nacional (Art. 101); coordinar relaciones con las Direcciones competentes en materia de asuntos políticos y de asuntos jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en lo atinente a la tramitación de proyectos de leyes y a la interpretación de normas jurídicas, respectivamente, y organizar las actividades de capacitación relativas al Sistema de Presupuesto Público, dirigidas al personal de la Administración Nacional y de capacitación interna para los funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto y, por último, la coordinación de contratos, pasantías y asistencia a cursos, congresos y seminarios del personal de la ONP.

### **vii. COORDINACIÓN DE SISTEMAS OPERATIVOS**

Sus acciones fundamentales son: coordinar funcionalmente las acciones para elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto, su distribución administrativa, sus modificaciones y la programación de la ejecución presupuestaria, como así también el Presupuesto Plurianual; definir procedimientos administrativos y técnicos, secuencias de procesos, estándares técnicos, organización del trabajo, controles de calidad y organizar nuevas modalidades que permitan optimizar el uso de recursos escasos; coordinar los requerimientos informáticos de la Oficina Nacional de Presupuesto y gestionar su realización ante la Unidad de Informática de la Secretaría de Hacienda; diseñar desarrollos de computación, someter a prueba su producción y organizar la capacitación en su utilización a los usuarios del sistema presupuestario.

### **3. UNIDADES QUE CUMPLAN FUNCIONES DE PRESUPUESTO DE LAS**

Dentro del sistema presupuestario público, las unidades de programación y presupuesto de las jurisdicciones y entidades constituyen el nexo fundamental que tiene la Oficina Nacional de Presupuesto para realizar las tareas de conducción del proceso presupuestario que le asigna la Ley. Son estas unidades las que, en su respectiva organización, tienen la responsabilidad de vigilar para que el Presupuesto se erija en el instrumento de gerencia por excelencia en función de las políticas trazadas para la institución.

Por lo antes expuesto, se hace imprescindible que la Oficina Nacional de Presupuesto mantenga una presencia activa en tales unidades, bien sea mediante la asesoría permanente y directa de sus analistas o a través de campañas de capacitación mediante seminarios, talleres de trabajo y cursos que faciliten el conocimiento de los avances obtenidos y que se vayan obteniendo dentro de la administración presupuestaria pública.

Para finalizar, cabe destacar la importancia que le ha dado el legislador a tales unidades, cuando en el Artículo 18 de la Ley de Administración Financiera, Ley N° 24.156, deja prácticamente establecida la dependencia funcional de dichas unidades con la Oficina Nacional de Presupuesto en algunos aspectos de la administración presupuestaria, cuando textualmente se establece:

“Artículo 18: - Integrarán el Sistema Presupuestario y serán responsables de cumplir con esta Ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Oficina Nacional de Presupuesto, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional. Estas unidades serán responsables de cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que, en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes”.

En el mismo orden de ideas, en el Decreto N° 1.344/07, reglamentario de la Ley de Administración Financiera, se definen las funciones que, además de las que le señala la Ley, deben cumplir las unidades presupuestarias de las jurisdicciones y entidades públicas. Tales son:

1. “Coordinar la elaboración de la política presupuestaria institucional sobre la base de las normas técnicas que determine la Oficina Nacional de Presupuesto.”

2. "Asesorar a las autoridades y a los responsables de cada una de las categorías programáticas del presupuesto que le compete, en la interpretación y aplicación de las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificación y evaluación de la ejecución de los presupuestos respectivos".
3. "Preparar los anteproyectos de presupuesto de la Jurisdicción o Entidad, dentro de los límites financieros establecidos como resultado del análisis y compatibilización de las propuestas de cada una de las unidades ejecutivas de los programas presupuestarios".
4. "Llevar los registros centralizados de ejecución física del Presupuesto".

## **CAPÍTULO II**

### **ETAPAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA**

### i. Primera Etapa: Reforma del Sector Público 1991-1995

La primera etapa de la reforma de la administración financiera tuvo como **objetivo básico** desarrollar un sistema de información financiera de la gestión pública que, partiendo de las transacciones registradas en cada una de las jurisdicciones y entidades, permitiera realizar controles centralizados sistemáticos y permanentes del gasto público, disponiendo, a la vez, de información financiera oportuna y abarcativa de toda la Administración Nacional.

Resulta importante destacar que la **situación previa** a esta primera etapa de la reforma se caracterizaba por:

- Ausencia de estrategia informática y plan de sistemas.
- Sistemas aislados desarrollados en diferentes ambientes, diferente alcance, distinto nivel de computarización y seguridad, sin documentación, no compatibles con lo que exigiría la Ley de Administración Financiera.
- Escaso o nulo flujo de información.
- Multiplicidad en el registro de transacciones.
- Información procesada poco confiable.
- Equipos obsoletos con recursos limitados.
- Personal informático escaso sin capacitación en el ambiente informático a utilizar.

Con la **reforma** se incorporó una **concepción interactiva de los procesos**, integrando la información en una Base de Datos central operada por el SIDIF Central que a su vez interopera con bases de datos locales de los Servicios Administrativos Financieros (SAF) administradas en cada Organismo por su SIDIF Local.

**Los Sistemas Locales de Administración Financiera** constituyeron un modelo de interrelación de procesos e información para fortalecer el desempeño de las actividades de soporte administrativo y propender al mejoramiento de la gestión administrativo financiera de los recursos públicos.

Por otra parte, esta estructura permitió el **registro único de cada transacción** en forma distribuida y su integración en el sistema central. De este modo se logró un almacén de datos dinámicos con información jerarquizada y relacionada de modo tal que, desde su implantación resultó fácilmente accesible tanto para su uso operativo como para la toma de

decisiones en el plano político y directivo. El sistema es manejado por las áreas intervinientes y operado por los usuarios desde sus puestos de trabajo. Al ser operado el sistema interactúa con una base de datos dinámicos generados sobre un único modelo conceptual que incluye la información presupuestaria, financiera y contable.

**La interconexión** de los Organismos Centrales con las Unidades Ejecutoras, pudo garantizar simplicidad, rapidez y eficiencia en las operaciones, mientras que la organización de la información de cada unidad en bases de datos locales integradas, posibilitó mantener los controles necesarios para asegurar la confiabilidad e integridad de la información almacenada a nivel local.

En su concepción fue previsto que el núcleo de las decisiones se ubique en las unidades que tienen la misión de cumplir con las metas de los diferentes programas, concentrando en los SAF la tarea de consolidación de la información originada en las distintas unidades ejecutoras.

### ii. Segunda Etapa: Consolidación de la Reforma de Administración Financiera 1995-1999

Al finalizar este período, en los distintos módulos han quedado los siguientes productos:**Presupuesto:** Todos los Organismos de la Administración Pública Nacional estaban operando correctamente, las normas, reglamentos y procedimientos del Sistema en las etapas de programación y evaluación de la ejecución y lo hacían a través del SIDIF.

**Tesorería:** A partir de julio de 1995 se inició la operación de pagos con Cuenta Unica del Tesoro (CUT) para todos los Servicios Administrativos Financieros de la Administración Central, hoy extendidos a los Organismos Descentralizados. Se eliminaron más de 3500 cuentas bancarias lo que permitió garantizar transparencia e información confiable.

**Crédito Público:** Se construyó la base de datos actualizada e integrada al SIDIF de la deuda pública a través de la implementación del SIGADE (Sistema de Análisis y Control de la Deuda) a través del desarrollo de un módulo de integración que alimentara la operatoria cotidiana a los macro sistemas contables y financieros y a los informes de seguimiento y control de la gestión de la deuda pública.

**Contabilidad:** Se elaboraron los Principios de Contabilidad General y Normas de Contabilidad para el Sector Público. Se confeccionaron los primeros Estados Contables por partida doble. Se

continuó el desarrollo del SABEN (Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional). Se informatizó el Archivo General de la Administración y se comenzó a digitalizar la documentación remitida por los SAFs

**Recursos Humanos:** Se desarrolló una base de datos (Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIRHU) conteniendo información y permitiendo el análisis salarial de la totalidad de los empleados y contratados del Sector Público Nacional. Se desarrolló también un sistema liquidador de haberes.

**Contrataciones:** Se diseñó e implementó un catálogo de bienes y servicios para facilitar la adquisición de bienes operando en 15 organismos.

**Relación con los SAF:** Se llevó a cabo la expansión a todo el ámbito institucional nacional de los avances ya logrados en materia de gestión de la administración financiera con el objetivo de lograr una mejora en la economicidad, eficiencia y efectividad en la administración de los recursos del Estado y en la programación y ejecución del gasto e inversiones públicas.

La Reforma de la Administración Financiera se expandió hacia las **provincias y municipios** a través de la distribución y personalización del modelo, mediante la entrega y soporte de la implementación del Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera (SIPAF). También se brindó asesoramiento en la elaboración de un marco normativo de Administración Financiera acorde con el modelo conceptual propuesto.

### iii. Tercera Etapa: Migración Tecnológica y Ajustes del Modelo 1999 – 2001

El SIDIF desde su concepción a fines de 1992 ha experimentado una evolución continua a través de la **incorporación de nuevas prestaciones**, resultado de optimizaciones de la operatoria y de la reingeniería de algunos procesos.

A comienzos del año 1998 se comenzó a construir una nueva versión para sustituir las interfaces con el usuario de tipo "caracter" por interfases de modo "gráfico", modalidad más dinámica y amigable.

En su versión local se desarrolló una herramienta única para todos los Organismos ejecutores que debía contemplar tanto las optimizaciones como las nuevas prestaciones a nivel de la gestión y del registro de operaciones presupuestarias, contables y financieras. A esta herramienta se la llamó **SIDIF Local Unificado (SLU)**.

En el año 2001 comienza la réplica del SLU en algunos organismos y la reingeniería del SIDIF Central la que se caracterizó por:

- **Los cambios funcionales resultantes de nuevos requerimientos de los Organos Rectores.**
- **Las adaptaciones para atender la funcionalidad definida para el SLU.**
- La migración tecnológica de las aplicaciones a ambiente gráfico.
- La actualización de la base de datos del sistema

Complementariamente, se realizó el diseño conceptual y el desarrollo informático de un sistema de administración y gestión para **Unidades Ejecutoras de Prestamos Externos (UEPEX)**, que registre sus operaciones, envíen la información a los Organismos financiadores e informen la ejecución presupuestaria al SIDIF Central y se comenzó con su instalación.

Para lograr el objetivo de disponibilidad de información tanto para niveles gerenciales como para el ciudadano se desarrolló el SIDIF Gerencial en **dos proyectos específicos:**

- **Datawarehouse de Información Financiera** accesible con herramientas de análisis multidimensional.
- Sitio Web de **consulta para el ciudadano** sobre el presupuesto nacional.

### iv. Cuarta Etapa: Expansión de las réplicas del sistema SLU 2002 – 2005

En esta etapa, se consolida la red de información financiera pública permitiendo la operación interactiva de un alto volumen de Organismos de la administración nacional. Ello, mediante la utilización de herramientas informáticas que brindan la posibilidad de gestionar con eficiencia los recursos puestos a su disposición y faciliten el proceso de evaluación presupuestaria, en un marco de creciente transparencia.

La Secretaría de Hacienda comenzó en octubre de 2002 un proceso de réplica masiva del SLU en Organismos de la Administración con el objeto de reemplazar los sistemas existentes y racionalizar el mantenimiento de los mismos.

Las principales características de este producto son:

- Sistema integrado único para la gestión y el registro de la ejecución del presupuesto de los Organismos. Integración de los procesos de compras, presupuesto, contabilidad y tesorería en los Organismos.

- Se basa en el modelo conceptual definido para la actualización del SIDIF Central operativo.
- Interfaz gráfica que permite explotar información de manera amigable.
- Disponibilidad de información confiable para la alta gerencia.
- Permite la reducción de aplicativos complementarios requeridos para soportar la gestión.
- Favorece la reducción de costos de mantenimiento y administración.

En paralelo se promueve la creación de un Comité de Usuarios con representantes de los Organismos ejecutores que desempeñará funciones consultivas para la coordinación ejecutiva del proyecto con el objeto de garantizar la marcha del proceso.

Del mismo modo se desarrollan talleres para la creación y capacitación de Mesas de Ayuda Locales con el objeto de mejorar el soporte técnico en las Entidades y Jurisdicciones que utilizan el sistema.

Es de destacar que uno de los módulos del SLU, denominado i-fop, alcanza a lo largo de este período al 62% de los organismos de la APN. Por dicha herramienta se facilita la construcción de diversos escenarios presupuestarios ampliando el horizonte de presupuestación en tantos años como se desee.

#### **v. Quinta Etapa: Gestión por Resultados y SIDIF Internet, 2004 - en adelante**

El desarrollo de la administración financiera gubernamental obtenido hace posible que la Secretaría de Hacienda proponga la implantación y consolidación de prácticas de gestión presupuestaria orientada a resultados.

Conceptualmente, la gestión por resultados implica:

- Es una modalidad de gestión que procura:
  - que la acción administrativa se localice en el logro de resultados que persiguen las políticas públicas
  - que la asignación de recursos presupuestarios sea consistente con las prioridades de las políticas públicas.

- Valoriza la evaluación (y autoevaluación) de la gestión gubernamental
- Recupera herramientas claves tales como el Presupuesto por Programa, los Presupuestos Preliminar y Plurianual y los Indicadores de Gestión.
- Orienta la elaboración de la información pertinente para gerentes públicos, decisores políticos y público.

Concomitantemente, se plantea la necesidad de avanzar con la actualización del SIDIF. Por citar ejemplos, el sistema de comunicación TRANSAF (punto a punto) que sostenía la transmisión de datos entre los sistemas locales y el SIDIF Central, contaba con una infraestructura de comunicaciones ampliamente superada por Internet. Las nuevas tecnologías ofrecían plataformas de procesamiento de datos más abiertas que permitían interactuar con información por fuera del sistema con aplicaciones de oficina. La falta de adecuación del Sistema de Información Financiera al progreso tecnológico habría actuado como una limitación severa a la capacidad del sistema de soportar y transmitir información con criterios de economicidad, eficiencia y eficacia.

En consecuencia se define el Proyecto eSIDIF como la nueva plataforma del Sistema de Información Financiera para Internet, que se construirá de manera escalonada, reemplazando paulatinamente los distintos módulos de gestión. Gradualmente se llega a 2009, con el 100% de réplicas del Módulo de Formulación Presupuestaria y a 2011 con casi el 100% de los Módulos de Modificaciones Presupuestarias y Programación de la Ejecución en los Organismos de la Administración Nacional, junto a progresivos despliegues de Módulos No Presupuestarios.

La estrategia de renovación tecnológica modular elegida permite avanzar con nuevas réplicas del SIDIF Local Unificado, que en 2011 alcanzan a prácticamente la totalidad de los Organismos de la Administración Nacional. A medida que se desarrollan módulos eSIDIF, se reemplaza a su predecesor SLU, tendiendo a una paulatina adopción generalizada de eSIDIF.

**ANEXO I**

**INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS  
APLICABLES EN GESTIÓN FÍSICA**

**FORMULACIÓN  
PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN  
EJECUCIÓN**

**CIERRE: CUENTA DE INVERSIÓN PARA EVALUACIÓN DE  
RESULTADOS DE LA GESTIÓN**

A continuación se incluyen las direcciones de Internet (con links) en las que se encuentran los instrumentos normativos presupuestarios vigentes en la Administración Nacional aplicables en gestión física.

Los mismos abarcan las etapas del ciclo presupuestario: formulación, programación de la ejecución, ejecución y cierre (Cuenta de Inversión).

En el Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional, publicado en la página Web de la Oficina Nacional de Presupuesto, está todo lo correspondiente a la formulación tanto financiera como física.

El sistema de Programación y Evaluación Presupuestaria permite el seguimiento físico del Presupuesto Nacional.

Las direcciones son las siguientes:

- Manual de Formulación del Presupuesto  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/formulacion.pdf>
- Programación y Ejecución Física de Programas y Proyectos  
PEF: Circular Nº 1/2010 de la Oficina Nacional de Presupuesto. Salidas básicas de e-PEF.  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/disposiciones/cir1-10.pdf>
- Remisión de información sobre programación y ejecución física  
Circular ONP Nº 1/2005.  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/disposiciones/cir1-05.pdf>
- Manual de Cierre del Ejercicio Anual  
Cierre: Disposición de la CGN que aprueba el Manual de Cierre del Ejercicio Anual.  
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/normas/disposiciones/2010/disp71/disp71.htm>

Las normas de cierre para elaborar la Cuenta de Inversión son difundidas por la Contaduría General de la Nación, en su página Web.

Las distintas normas han tenido modificaciones a lo largo del tiempo, siendo las incluidas en este anexo las actualmente vigentes. Su referencia en este anexo obedece a la necesidad de disponer de una versión total sobre la gestión física actualizada.

Por otro lado, es previsible que las mismas presenten cambios en el futuro, fruto de los perfeccionamientos técnicos vinculados con los sistemas informáticos, las técnicas de presupuestación y diversos mejoramientos desde lo formal.

Sin embargo, se entiende importante y necesario a los efectos de su difusión y empleo poner a disposición esta versión integral de las normas presupuestarias aplicadas en la gestión física.

## **ANEXO II**

# **OTROS TEMAS SOBRE EL PRESUPUESTO**

## **CAPITULO I**

# **LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA NACIONAL CON ÉNFASIS EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO**

# BASE LEGAL

<b>Situación Previa</b>	<b>Situación Post Reforma</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ley de Contabilidad de 1956.</b></li><li>• <b>Ley Complementaria Permanente de Presupuesto- desde 1932.</b></li><li>• <b>Decreto ley del año 1963 que crea lo que es actualmente la ONP y modifica la estructura presupuestaria.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ley de Administración Financiera (LAF) y de los Sistemas de Control 1992 (N° 24.156).</b></li><li>• <b>Ley Complementaria Permanente de Presupuesto c/ ordenamiento temático actualizado desde 2005.</b></li><li>• <b>Ley de Reforma del Estado 1996 (N° 24.629).</b></li><li>• <b>Ley de Solvencia Fiscal 1999 (N° 25.152).</b></li><li>• <b>Ley de Responsabilidad Fiscal Federal 2004 (N° 25.917).</b></li></ul>

# RELACIÓN ENTRE SISTEMAS

## Situación Previa

- **Ramas de Contabilidad independientes (presupuesto, movimiento de fondos, patrimonial, responsables).**
- **Se carecía de normas sobre Crédito Público en la Ley de Contabilidad.**

## Situación Post Reforma

- **Carácter Sistémico de los componentes (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Control Interno y Externo): conjunto integrado de sistemas de gestión y control.**

# INTEGRALIDAD PRESUPUESTARIA

## Situación Previa

- **Inexistencia de un Presupuesto del Sector Público Nacional (SPN).**
- **El Sistema de Seguridad Social (SSS) no formaba parte del Presupuesto, salvo sus gastos de funcionamiento y el financiamiento del Tesoro.**
- **Existían más de 100 Cuentas Especiales Presupuestarias.**
- **Faltaban normas sobre los Presupuestos de las Empresas Públicas en la Ley de Contabilidad.**
- **No se efectuaban estimaciones de los Gastos Tributarios.**

## Situación Post Reforma

- **Se elabora un Presupuesto Consolidado del SPN; se aprueba por Decisión Administrativa.**
- **El SSS integra el Presupuesto de la Administración Nacional.**
- **Se eliminaron las Cuentas Especiales, aunque subsisten recursos afectados y se han creado Fondos Fiduciarios y otros entes del Sector Público, los que tienen presupuesto propio.**
- **Existen normas sobre aprobación de los Presupuestos de las Empresas Públicas en la LAF.**
- **Se dispone de estimaciones anuales de los Gastos Tributarios incluidas en el mensaje de presupuesto.**

# FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de una adecuada programación presupuestaria.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se verifican avances en la programación presupuestaria.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Faltaba un sistema ordenado y coherente de “techos presupuestarios”.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se opera con un sistema ordenado y coherente de “techos presupuestarios”.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• No había una programación y evaluación de la Inversión Pública.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se cuenta por Ley con un sistema de programación y evaluación de la Inversión Pública.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de prioridades en la asignación de recursos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se tiende a la utilización de prioridades en la asignación de recursos.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• No se proyectaba un horizonte de mediano plazo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se elaboran Presupuestos Plurianuales.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Débil análisis de anteproyectos por falta de datos que permitieran conocer la capacidad de ejecución de los organismos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Funciona un adecuado mecanismo de análisis de anteproyectos de los organismos.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• El financiamiento externo para proyectos no era tan significativo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se verifica la “Problemática del Financiamiento Externo”.</li></ul>

# ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>•El Mensaje de Presupuesto era sumamente general, no describía los puntos salientes del presupuesto, se refería a temas puntuales de las finanzas públicas.</li><li>•En el articulado se incorporaban normas de carácter permanente.</li><li>•Las planillas anexas presentaban un detalle de gastos y recursos según las clasificaciones presupuestarias en uso y con cierto nivel de agregación.</li><li>•La información complementaria era escasa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•El Mensaje de Presupuesto refleja la política del gobierno, las proyecciones económicas, las prioridades en los gastos, el financiamiento y el servicio de la deuda, las magnitudes del Presupuesto Nacional y del Sector Público y las proyecciones plurianuales.</li><li>•Se trata de evitar la inclusión de normas permanentes, porque la LAF lo prohíbe.</li><li>•Se cumple con la estructura presupuestaria que establece la LAF y su reglamentación, empleando los clasificadores más importantes (Funcional, Económico, Institucional, por Fuentes de Financiamiento).</li><li>•La información complementaria contiene referencias de la política jurisdiccional, descripción de los programas, metas físicas, cargos de personal, créditos y recursos. También información estadística – geográfica.</li></ul>

# EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>• Se carecía de un sistema de programación de la ejecución.</li><li>• No se disponía de información periódica de la ejecución.</li><li>• Se efectuaban modificaciones presupuestarias durante el año, con faltante de información de ejecución.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se dispone de un sistema integral de programación de la ejecución.</li><li>• Se cuenta con información oportuna sobre la ejecución presupuestaria lo que permite efectuar su seguimiento.</li><li>• Se realizan modificaciones presupuestarias conforme a un régimen de delegación de facultades y sobre la base de información que las justifique.</li></ul>

# EVALUACIÓN

<b>Situación Previa</b>	<b>Situación Post Reforma</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>No se contemplaba esta función dentro de la Administración Financiera.</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Se le asigna a la ONP el rol de evaluar los presupuestos de los organismos.</b></li><li>• <b>Se realiza la evaluación de datos físicos y financieros de la ejecución presupuestaria.</b></li></ul>

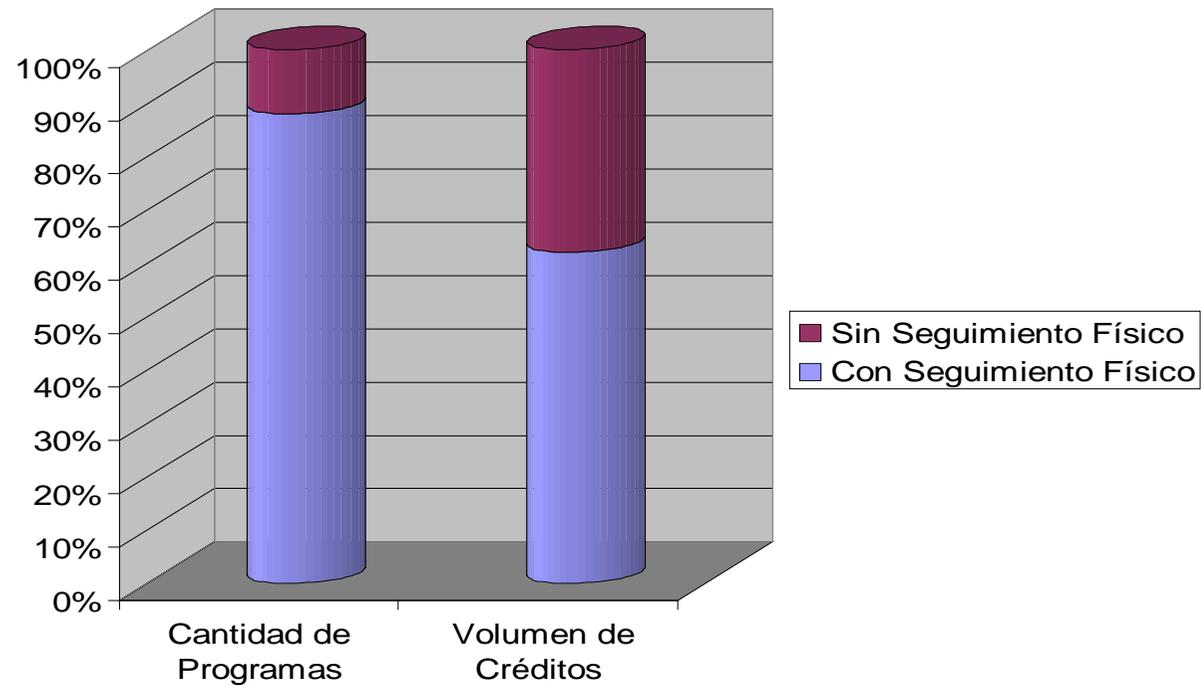
# EVALUACIÓN

## Características del Seguimiento Físico - Financiero

- Las previsiones de metas anuales son realizadas por cada programa y se establecen en el Presupuesto y en la posterior programación de la ejecución.
- La ejecución física de dichas metas es suministrada trimestralmente por los responsables de los programas, juntamente con la explicación de las causas de desvíos entre lo programado y lo ejecutado durante el período.
- La información de programación y ejecución se sistematiza y registra en el mismo sistema informático en que se asienta la información financiera.
- Luego, se realiza un análisis integral del proceso de ejecución presupuestaria en términos físicos y financieros y se incorpora información adicional relevante sobre los problemas y particularidades que afectaron positiva o negativamente el cumplimiento de los objetivos fijados al inicio del año, según las explicaciones brindadas por las unidades ejecutoras responsables.

# EVALUACIÓN

## Cobertura del Sistema de Seguimiento Físico-Financiero



# EVALUACIÓN

## Proceso de Implantación

- **1993 - Inicio del proceso de identificación de objetivos y metas en términos de resultados físicos (el logro esperado y alcanzado de la gestión anual dado por la provisión de bienes y/o servicios), en varios programas.**
- **1994 - Profundización y generalización de la medición física e implementación del sistema de seguimiento trimestral de metas de programas y proyectos.**
- **Desde 1995 en adelante - Perfeccionamiento de la metodología de seguimiento, ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de la información (registros de información física). Utilización aunque parcial en la formulación presupuestaria.**
- **2007/09 – Se desarrolla la experiencia piloto de programas orientados a resultados.**

# EVALUACIÓN

## Producción de Informes

- **Cuenta de Inversión: Evaluación de Resultados de la Gestión.**
- **Seguimiento Físico - Financiero - Presupuesto de la Adm. Nacional – Trimestral.**
- **Síntesis Ejecutiva del Seguimiento Físico Financiero.**
- **Seguimiento Físico - Financiero - Inversión Pública Nacional – Trimestral.**
- **Indicadores de la Administración Nacional.**

# EVALUACIÓN

## Cuenta de Inversión: Evaluación de Resultados de la Gestión

**El Sistema de Seguimiento Físico-Financiero se refiere a:**

- **La ejecución financiera de cada programa presupuestario con referencias sobre el crédito presupuestario inicial, sus modificaciones y la magnitud de créditos devengados.**
- **Los resultados físicos:**
  - a) **La meta anual fijada al momento de la formulación presupuestaria inicial.**
  - b) **Reprogramación de dicha meta anual vigente al final del año.**
  - c) **La cantidad real de bienes o servicios provistos por cada programa en el ejercicio.**
  - d) **La explicación sobre los desvíos producidos entre lo programado y lo ejecutado.**
- **La dotación de personal correspondiente a cada programa.**
- **Comentarios sobre la gestión (logros y dificultades).**

# EVALUACIÓN

**Seguimiento Físico - Financiero - Presupuesto de la Adm. Nacional - Trimestral**

**Análisis de la ejecución financiera y física trimestral de los principales programas, ordenados por clasificador funcional de gastos y por Institucional.**

- Compara el nivel de ejecución con igual período del año anterior, a nivel de funciones y de los principales programas.**
- Informa sobre el nivel de ejecución alcanzado en el período**
- Evalúa el nivel de cumplimiento de las metas físicas con relación a lo programado.**
- Destaca, en un informe ejecutivo, las cuestiones de interés sobre los programas de mayor peso relativo.**

# EVALUACIÓN

## Síntesis Ejecutiva del Seguimiento Físico Financiero - Trimestral

**Se produce trimestralmente un informe que identifica los programas que explican la mayor parte del gasto y brinda una descripción de los aspectos sobresalientes de su desempeño físico – financiero.**

- Contiene: Visión general por programas.**
- Análisis de programas por orden de relevancia (jubilación y pensiones, acciones de empleo, desarrollo de la educación superior, asignaciones familiares, capacidad operacional de las fuerzas de defensa, etc.).**
- Consideración de partidas no asignables a programas (intereses de la deuda, ciertas transferencias a provincias).**

# EVALUACIÓN

## Seguimiento Físico - Financiero - Inversión Pública Nacional - Trimestral

- **Información trimestral sobre la Inversión Real Directa discriminada según nivel institucional, según fuentes de financiamiento y según ubicación geográfica.**
- **Modificaciones presupuestarias de la IRD.**
- **Información sobre el avance físico y financiero de los principales proyectos de inversión.**
- **Información sobre ejecución financiera de la totalidad de los proyectos de la Administración Nacional.**
- **Transferencias de Capital discriminadas según nivel institucional, fuente de financiamiento, ubicación geográfica. Algunas de ellas en forma detallada.**

# EVALUACIÓN

## Indicadores de la Administración Nacional

- **Define y cuantifica un conjunto de indicadores de distintas dependencias de la Administración Nacional.**
- **Permite medir la gestión desarrollada por los organismos.**
- **Herramienta que facilita el proceso de evaluación en la medida que se compara con valores históricos o estándares.**
- **Agrupación por finalidad-función.**
- **Tipo de indicadores: Eficiencia, Eficacia, Sustentabilidad, Insumos, Economía, Producto, Calidad, Resultado, Impacto, Referenciales.**

# EVALUACIÓN

## Desafíos

- **Revisión de criterios metodológicos de identificación de los bienes y servicios y de las unidades de medida utilizadas para su cuantificación para lograr una síntesis representativa de los productos por programa.**
- **Avance conjunto con las distintas realidades y posibilidades de cada una de las organizaciones en la definición de indicadores estratégicos de la gestión presupuestaria orientada a resultados.**

# ROL PARLAMENTARIO

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>•Se verificaban demoras en la remisión al Congreso y la aprobación del Presupuesto.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•No se verifican demoras en la remisión al Congreso y en la aprobación del presupuesto.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>•Se comprobaba una limitada participación del Parlamento en la institución presupuestaria.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•El Parlamento participa más activamente en la institución presupuestaria.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>•Se daba una amplia delegación al Ejecutivo para modificar el Presupuesto.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Se observa cierta delegación de facultades por parte del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo; a veces el presupuesto es modificado por medio de decretos de necesidad y urgencia.</li></ul>

# DEUDA PÚBLICA

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>• Se verificaban serias limitaciones en el registro de la deuda pública y falta de un adecuado registro de avales.</li><li>• Los avales se aprobaban por la Secretaría de Hacienda.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se dispone del registro actualizado de la deuda pública y de avales.</li><li>• Los avales se aprueban por Ley.</li></ul>

# TESORERÍA

## Situación Previa

- **Se daban limitaciones en el sistema de fondo unificado de cuentas oficiales y en la programación y operación de la Tesorería.**

## Situación Post Reforma

- **Opera adecuadamente la cuenta única del Tesoro, la programación y la operación de la Tesorería.**

# CONTABILIDAD

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>• La etapa del gasto para determinar la ejecución del mismo y del resultado del ejercicio era el compromiso.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Para determinar la ejecución del gasto y el resultado del ejercicio, se emplea la etapa del devengamiento del gasto.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Carencia de estados contables.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se dispone de estados contables, que se incluyen en la Cuenta de Inversión.</li></ul>

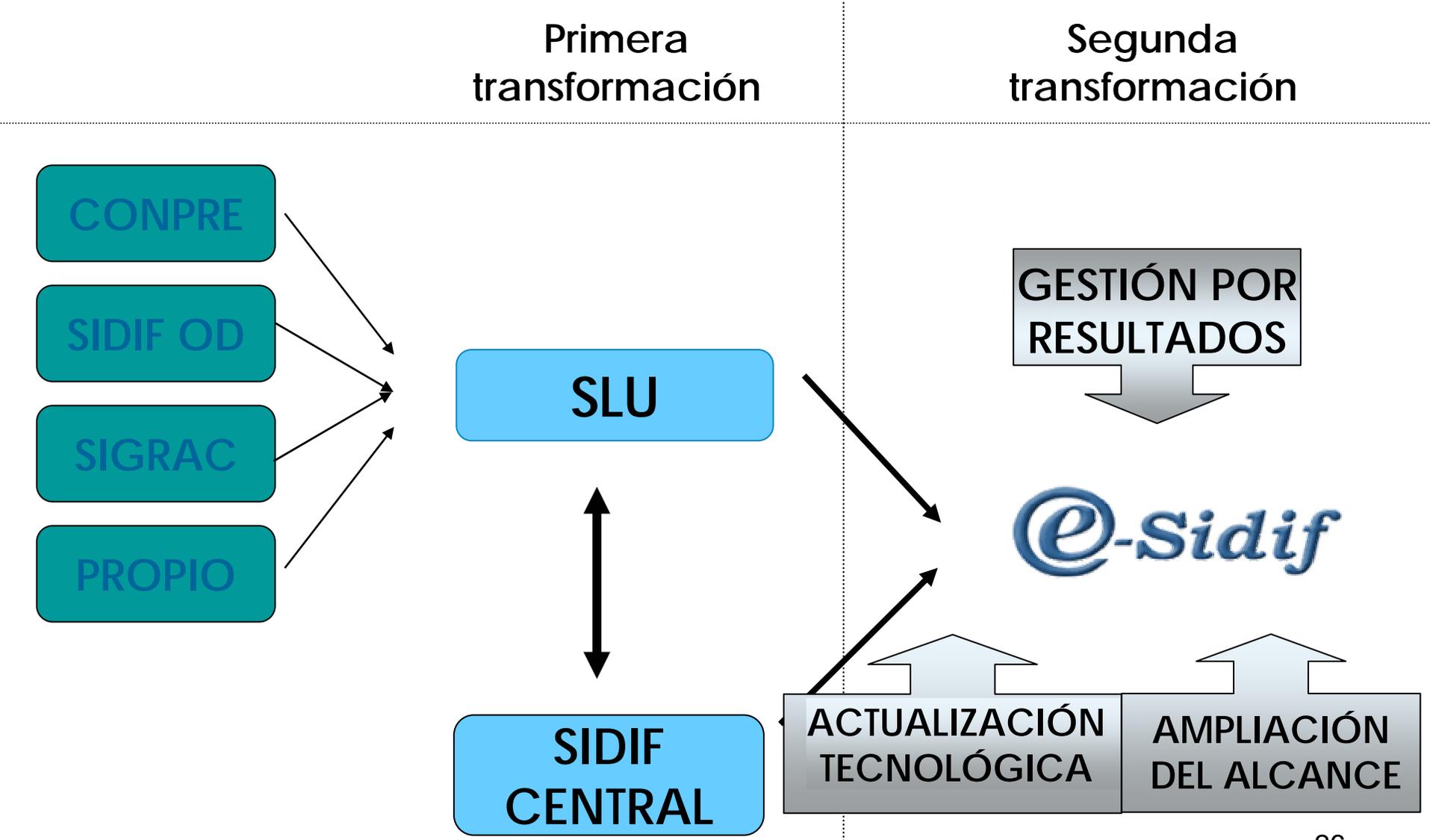
# CONTROL

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>• Regía la intervención previa.</li><li>• Sistema orientado a lo formal y lo jurídico.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No rige la intervención previa del órgano de control externo.</li><li>• Se verifica un sistema de control (interno-externo) que tiende a cubrir aspectos presupuestario, económico, financiero, patrimonial, legal y de gestión.</li><li>• El órgano de control externo tiene nivel constitucional (art. 85 de la C. N.).</li><li>• Se verifican avances en el tratamiento de las Cuentas de Inversión.</li></ul>

# SISTEMA INFORMÁTICO

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de estrategia informática y plan de sistemas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se dispone de un sistema informático integrado y moderno, que evoluciona incorporando mejoras.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Multiplicidad en el registro de transacciones.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Registro único de cada transacción.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Escasa información y poco confiable.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Simplicidad y rapidez de operaciones. Confiable e integridad de la información almacenada.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concepción interactiva de procesos: SIDIF Central y bases de datos locales.</li></ul>

# SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA



# TRANSPARENCIA

Situación Previa	Situación Post Reforma
<ul style="list-style-type: none"><li>•El tema no formaba parte de la agenda política.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Se presenta una razonable transparencia con abundante cantidad de informes periódicos difundidos por INTERNET.</li><li>•Se tiende a la elaboración de las Estadísticas de las Finanzas Públicas.</li></ul>

# CONCLUSIÓN

- **La LAF implicó un cambio trascendental produciendo modernización, eficiencia y mayor transparencia de las cuentas públicas.**
- **Desde su sanción e implementación si bien se verifican algunas falencias se observa un avance sustancial en la administración financiera.**
- **Se requiere seguir avanzando en la modernización del Sistema, orientándolo a resultados.**

**CAPITULO II**  
**INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS**

## i. Consideraciones Generales

Los gobiernos, en general, y en este caso el argentino, en particular, presentan un margen limitado de posibilidades en cuanto a las decisiones presupuestarias. Ello es consecuencia de que una alta proporción de los gastos públicos está **predeterminado** por normas legales, por demandas de la ciudadanía, por los compromisos del gobierno, por procedimientos arraigados en el operar de las administraciones públicas o, simplemente, por los requerimientos de la organización vigente.

El propósito es analizar este problema al que genéricamente se puede denominar **inflexibilidad presupuestaria**. La inflexibilidad presupuestaria abarca dos aspectos; esto es **rigideces** que surgen de la naturaleza del gasto (inflexibilidades con origen en los gastos), y **afectaciones** de recursos a determinados gastos (inflexibilidades originadas en los ingresos). A ello se agregan **otros aspectos** como los relativos a gastos tributarios y aquellos correspondientes a organismos y fondos que no forman parte del presupuesto general (a lo que genéricamente se denomina parafiscalidad) y los originados en la existencia de diferentes niveles de gobierno (descentralización territorial).

Las denominadas inflexibilidades **limitan** las posibilidades de decidir de quienes tienen atribución para hacerlo, pueden limitar el logro de las prioridades del gobierno, complicar el proceso presupuestario, dar origen a superposición de funciones, favorecer a ciertos grupos por sobre los intereses del conjunto, y restringir las posibilidades de adecuar las magnitudes fiscales en función de la política fiscal aconsejada por el entorno y las perspectivas macroeconómicas, y presionan al aumento del endeudamiento.

El **origen** de ciertas afectaciones de recursos es determinado por el interés de legisladores, administradores y ciertos grupos de poder, de asegurar asignaciones para determinados fines considerados por ellos como prioritarios. En algunos casos los legisladores quieren limitar a los administradores. En otros casos ciertos sectores de la administración quieren limitar las decisiones de los centros

responsables de la política fiscal. En otros los intereses sectoriales pretenden garantizar su beneficio. Muchas veces este proceso va unido a lo que se puede denominar la huida del presupuesto, eludiendo las restricciones y procedimientos generales.

Las medidas a favor de una **mayor flexibilidad** presupuestaria se enrolan en los principios expuestos tradicionalmente en la doctrina y en las normas legales, como es el caso de la universalidad y la unidad. Por otro lado, debe advertirse sobre la posibilidad de caer en **exageraciones sobre el grado de rigidez** y que se utilice como argumento para no efectuar modificaciones posibles. No debe confundirse inflexibilidad con imposibilidad. Esta simplificación puede tener graves consecuencias fiscales.

La **solución** de estos problemas requiere disminuir las afectaciones de recursos con destino específico, encontrar formas para flexibilizar rigideces, evitar tender a exagerar las mismas, fortalecer la universalidad y la unidad presupuestaria, incorporar al presupuesto lo que está fuera de él, absorber excedentes de fondos no utilizados e incluso generarlos, modificar normas legales vinculadas y evitar nuevas normas que agraven el problema. El accionar al respecto requiere ubicarse en un contexto de mediano plazo de modo de viabilizar su instrumentación, ya que en un contexto temporal extendido las inflexibilidades tienden a suavizarse.

Superar las inflexibilidades implica aumentar el margen de maniobra cuando se elabora y administra el presupuesto y se efectúa su ejecución, **disminuyendo el grado de predeterminación** de los gastos, que puede presionar al aumento del endeudamiento público al limitar el ajuste fiscal en situaciones deficitarias, o dificultar su disminución.

## ii. Un poco de historia: los vaivenes de las rigideces y afectaciones.

En la experiencia argentina, se encuentra el comienzo de la **descentralización administrativa** a fines del siglo XIX, con el Consejo Nacional de Educación y las Universidades Nacionales. Este proceso, que continúa a lo largo del siglo XX, es consecuencia del aumento de las funciones a cargo del Estado que va exigiendo

descentralizar la operación de Gobierno (se habla de Haciendas Anexas por oposición a la Hacienda Central).

En ese proceso se encuentra el germen de los recursos propios de los organismos descentralizados, la tendencia a salir del presupuesto y a operar sobre la base de normas específicas independientes de las generales. El desarrollo a lo largo del tiempo fue relativamente poco ordenado dando origen a diferentes figuras jurídicas, como entes autárquicos y entes públicos no estatales.

A principios de la década de los 90 se llevó a cabo un esfuerzo tendiente a reducir los organismos descentralizados que tuvo importantes efectos, aunque pasado el tiempo se volvió a verificar la creación de entes, algunos de los cuales no forman parte del presupuesto nacional.

A principios de la década de los años 30 se crean **impuestos con destino específico** (sobre los combustibles destinados a la construcción de caminos), dando lugar con el tiempo a la creación de cuentas especiales a las que se destinaban recursos públicos afectados a la atención de determinados gastos. Algunas cuentas especiales muy importantes (destinadas a la atención de obras energéticas y viales) operaron, en un principio, al margen del presupuesto.

En la década de los años 70 se llevó a cabo un importante esfuerzo para su incorporación al mismo, en el que llegó a haber alrededor de cien cuentas de este tipo. Con la ley de Administración Financiera, de 1992, desaparecieron las cuentas especiales del presupuesto, incorporándose algunas de ellas como recursos afectados de la administración central. Al poco tiempo empezaron a aparecer los Fondos Fiduciarios, que si bien obedecen a una figura jurídica nueva, terminan asemejándose a aquellas, no incluyéndose en un principio en el presupuesto. Algunos fondos específicos salen del presupuesto.

Tanto la creación de organismos descentralizados, con sus recursos propios en la mayoría de los casos, como los recursos con afectación específica, generadores de cuentas especiales, fondos afectados y, posteriormente, fondos fiduciarios, fueron en un principio creados

por el Poder Legislativo. Sin embargo en muchos casos resultaron de decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo. Cualquiera fuere el origen jurídico institucional es claro que se trataba de **decisiones políticas**.

En la década de 1970 – 1980, empiezan a generalizarse medidas tributarias asociadas a regímenes de promoción sectorial (industrial, minero, forestal, turístico, agropecuario, etc.) o regional (provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan, Tierra del Fuego) y desgravaciones y diferimientos impositivos, que llevaron a un significativo **gasto tributario**. En los años 90 se toman medidas para limitarlos y en los últimos años el efecto fiscal de los mismos se cuantifica en el mensaje de presupuesto y la ley de presupuesto incluye los cupos anuales respectivos.

Los **organismos internacionales de crédito** (B.M., B.I.D.), creados a mediados del siglo pasado, dieron origen a líneas de crédito destinadas a proyectos de inversión y distintos programas que, en general, generan mayores gastos atados al financiamiento recibido o por contrapartidas, salvo en los llamados préstamos estructurales. He aquí una fuente de rigideces que fue creciendo hasta alcanzar su máximo nivel antes de la última crisis de la deuda (2001). En general este tipo de financiamiento tiende a aumentar el gasto y el déficit, lo cual no significa desconocer beneficios sectoriales asociados.

Por otro lado, los préstamos de este origen dirigidos a provincias, que adquirieron importancia en los años 90, figuran en el presupuesto nacional, que opera como intermediario y garante, en las aplicaciones financieras. He aquí otro caso de rigidez, con fuerte respaldo político y de los organismos internacionales involucrados.

En cuanto a la descentralización territorial, se recuerda que Argentina, que es un país con organización federal, se produjeron dos procesos significativos de **transferencia de servicios a las provincias**. A fines de los años 70, con la educación primaria y ciertos servicios de salud, y a principios de los 90, con la enseñanza secundaria, los restantes servicios de hospitales y algunos programas sociales, lo cual originó tensiones financieras.

El sistema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias es, básicamente, un régimen de distribución del tipo **coparticipación federal**, el cual tiene su origen en 1935, con la ley actualmente vigente de 1988, la que ha sido sometida a importantes modificaciones dando origen al denominado laberinto de la coparticipación, que incluye al sistema de seguridad social, con un mecanismo complejo de distribución con afectaciones y precoparticipaciones. A pesar de efectuarse intentos en orden a lo establecido por la Constitución Nacional (C.N.), de aprobar un nuevo régimen, ello no ha sido posible.

El presupuesto nacional incluye montos significativos de **transferencias a provincias**, relativos a recursos legalmente afectados, otros referidos a convenios por compromisos asumidos y, finalmente, otros por transferencias discrecionales destinadas a ciertos programas e incluso de libre disponibilidad. En consecuencia puede advertirse que se presentan distintos grados de rigidez, aunque los gastos rígidos tienden a predominar, con un alto contenido político en su génesis.

El **Congreso Nacional**, con atribución constitucional para decidir sobre los gastos públicos mediante el presupuesto, suele incorporar al proyecto del Ejecutivo artículos con gastos adicionales. Por otro lado puede sancionar leyes que implican gastos. El Poder Ejecutivo puede vetar esos mayores gastos, puede adoptar una actitud pasiva de no cumplirlos o puede dar cumplimiento a los mismos. Si bien esta atribución del Congreso tiende a generar rigideces adicionales, el volumen de estas decisiones no ha sido históricamente de gran significación.

### iii. Análisis de rigideces y afectaciones

Es importante intentar definir el concepto de inflexibilidad. Se entienden como inflexibles a aquellos componentes del presupuesto que no están sujetos a la **discrecionalidad** de las autoridades presupuestarias en el corto plazo (ejercicio fiscal). Por ejemplo los gastos en personal, las jubilaciones y el servicio de la deuda son gastos no discrecionales. Si bien los gastos en personal pueden modificarse por disminuciones en la planta o en las remuneraciones ello no es fácil ni jurídica ni políticamente. Otro tanto ocurre con las

jubilaciones. El servicio de la deuda puede también modificarse por operaciones de conversión o canje, pero tampoco es sencillo. Sólo en circunstancias muy graves se dejan de atender los gastos salariales, previsionales y de la deuda. En cambio, los gastos destinados a la inversión pública son de naturaleza discrecional, ya que pueden ser postergados, aunque pueden plantearse dificultades con la continuidad de proyectos en ejecución.

En consecuencia se está en presencia de una distinción clave y bastante usual, en la literatura y en la práctica de las Finanzas Públicas, que es la de distinguir entre gastos discrecionales y no discrecionales, cuyos límites no son absolutamente claros sino más bien presentan zonas grises, entre ambos. En realidad debe graduarse el uso de los conceptos a los que se hace referencia hablando de gastos más flexibles o menos flexibles, más discrecionales o menos discrecionales.

En búsqueda de mayor precisión es que se efectúa una primera distinción: analizar la naturaleza del gasto, por un lado, y, por el otro, la afectación (asignación o preasignación) de los recursos a determinados gastos.

En el primer aspecto, es posible **distinguir los gastos, según su objeto**, de mayor o menor cumplimiento obligatorio: personal, jubilaciones, transferencias a provincias, servicio de la deuda, bienes y servicios, otras transferencias, inversión real, inversión financiera, etc. conceptos ellos referidos al presupuesto de la administración nacional. Algunos de estos conceptos pueden desdoblarse, como el caso de transferencias a provincias, según su mayor o menor rigidez. En las transferencias, cabe diferenciar, por ejemplo, aquellas atadas a salarios de otras con mayor grado de discrecionalidad. A su vez es posible ordenar los gastos según mayor o menor rigidez. Para simplificar se pueden agrupar los gastos según tengan alta, media o baja rigidez.

Otro enfoque es el que toma en cuenta la **afectación de recursos** atados a la atención de gastos, o sea partiendo de la clasificación según su fuente de financiamiento. Así se tienen recursos afectados, recursos propios, transferencias, uso de crédito y tesoro nacional. En este último caso se trata de recursos de libre

disponibilidad mientras que en los casos anteriores están predeterminados a ciertos gastos u organismos. También aquí es posible establecer un orden tentativo de preasignación: alta, media, mínima.

**Ambos criterios pueden relacionarse** mediante cruzamiento entre la rigidez y la afectación, de modo de despejar aquellos gastos de menor rigidez financiados con recursos de libre disponibilidad. **En la práctica el margen disponible es reducido.**

Otro aspecto a considerar es el relativo a **qué gastos están comprendidos**: se puede hacer referencia a gastos primarios; gastos corrientes y de capital; o gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras. Al variar los montos totales también varían los conceptos y, en consecuencia, los montos a ser considerados como inflexibles, influyendo en ello, particularmente, los intereses y la amortización de la deuda.

#### **iv. Acción de los responsables fiscales**

Ante la ya comentada existencia de fondos afectados y recursos propios y las limitaciones de los ingresos de libre disponibilidad, se generó, desde los años 80 y en particular en los 90, el establecimiento de **contribuciones** de los mismos **al tesoro nacional** a través de la ley de presupuesto. Igualmente, durante el año, cuando esos recursos tienden a superar los inicialmente previstos, al incorporarse al presupuesto, se ven obligados a efectuar un aporte a rentas generales.

Por otro lado, las restricciones al gasto, pueden dar origen a **excedentes presupuestarios y financieros**, de fondos afectados y organismos con recursos propios importantes, que contribuyen a compensar el déficit de otros organismos y subsectores, si bien no son apropiables por el tesoro. Asimismo, la ley de Administración Financiera (LAF) permite regular la marcha de la ejecución en función del comportamiento general de los recursos, lo cual puede generar otros excedentes.

En función de esa ley de Administración Financiera es que se ha creado la **cuenta única del tesoro** (CUT) (antes existía, un mecanismo semejante, el fondo unificado

de cuentas oficiales) que opera como una cuenta centralizadora de todos los fondos públicos de los organismos nacionales, con algunas excepciones, a la que puede recurrir la tesorería central garantizando la disponibilidad de fondos por parte de los administradores de cuentas particulares. Este mecanismo apunta a la unidad de caja.

La unidad de caja es una regla de organización fiscal la cual concentra en un fondo común todos los ingresos al erario y se opone a la destinación de determinadas rentas para ciertas tesorerías. La multiplicidad de tesorerías presenta el grave inconveniente de que quedan servicios insuficientemente dotados, al tiempo que otros tienen un superávit.

La existencia de excedentes por recursos propios o afectados no utilizados abre posibilidades adicionales de transferencia de los mismos al tesoro, respaldadas por actos jurídicos necesarios, en forma definitiva o transitoria con carácter de préstamo; o mantener los mismos como disponibilidades o inversiones financieras e incluso destinados a compra de divisas.

En el aspecto legal, la LAF, en su artículo 12 consagra los **principios de universalidad y unidad** del presupuesto. Desde el punto de vista doctrinario estos principios sustentan la integralidad presupuestaria de gastos y recursos públicos, la no afectación de recursos a gastos, la no compensación entre recursos y gastos, la explicitación de los gastos tributarios, la unidad del documento presupuestario y la unidad de caja. El cumplimiento de estas normas apunta a disminuir las inflexibilidades presupuestarias.

Los expertos tradicionales en Finanzas Públicas reconocen la superioridad de los principios de universalidad y unidad del presupuesto, que permiten ordenar la importancia de cada crédito, de un lado, y del otro, la cuantía de cada contribución, basándose en la utilidad respectiva de los diversos gastos y en los inconvenientes de los diversos impuestos, sin tratar de establecer una vinculación entre el producto de una contribución dada y el gasto de un servicio.

Finalmente cabe hacer referencia al artículo 3° de la ley 25.917, de 2004, del

**Régimen de Responsabilidad Fiscal Federal** que establece la necesidad de incorporar al presupuesto aquellos fondos y organismos excluidos del mismo, sobre la base de distintas disposiciones. Se tiende a ampliar la cobertura presupuestaria.

#### v. Reflexiones finales

En términos generales, es importante analizar los **criterios a favor o en contra** de las rigideces presupuestarias. Las rigideces pueden ser deseables cuando se trata de garantizar cierto tipo de gastos, por ejemplo aquellos de carácter prioritario, ciertos gastos en capital humano, inversiones en infraestructura, etc. Se trata de aislar ciertos rubros de las fluctuaciones de corto plazo y de la discusión anual a través de un compromiso del Estado mantenido en el tiempo. Pero en muchos casos las rigideces se originan en la desconfianza de ciertos sectores de no ser tenidos en cuenta en el momento de la asignación, procurando entonces atrapar recursos públicos.

Esta conducta condiciona no sólo la composición del gasto público sino su nivel y, en consecuencia, su financiación a través de impuestos, que pueden llegar a ser muy elevados, o de **endeudamiento**, que también puede ser excesivo y generar una fuerte carga en las finanzas públicas, afectando el normal funcionamiento de la economía.

En ciertas circunstancias de carácter excepcional se justifica, incluso, abandonar las prioridades propias de los momentos de expansión. Por otro lado el conjunto de afectaciones puede dar origen a una suerte de **laberinto** que dificulta visualizar el destino de los recursos públicos e incluso distorsionar las asignaciones según prioridades. Se atenta así contra la **transparencia fiscal**, que puede conducir a la convivencia de excedentes no prioritarios con faltantes prioritarios. Se requiere un proceso crítico y periódico de evaluación para la determinación de prioridades, reduciendo los **automatismos**. Si no el presupuesto se convierte en algo **predeterminado** de antemano.

El **origen** de las inflexibilidades del presupuesto está ligado al debate político sobre la asignación del gasto público. Se produce el atrapamiento del Estado por parte de diversos grupos de interés que

quieren asegurar su participación en los recursos de la Nación. Su satisfacción no siempre es compatible con el interés general y el equilibrio fiscal.

Los rubros inflexibles, en particular los originados en preasignaciones, entran en contradicción con gastos o inversiones considerados prioritarios por el gobierno. Se presenta un divorcio entre la responsabilidad política por el bienestar general de la Nación y la responsabilidad política por las soluciones parciales e individuales.

El problema fiscal es, esencialmente, un **problema político**, en el sentido de que su solución exige un cierto acuerdo en la comunidad, a través de sus representantes, que sirva de marco a la política fiscal, y requiere un mínimo de **apoyo político** a las disposiciones mediante las cuales un Gobierno procura la disciplina fiscal.

La aprobación de gastos por parte del legislativo genera el inconveniente de dificultar el equilibrio presupuestario que recae sobre el ejecutivo. Pero, también, es frecuente que la **iniciativa** de la captura de rentas a favor de ciertos organismos o grupos, se origine **en el propio ámbito del ejecutivo**.

En la medida en que se perciba el desequilibrio fiscal como un **peligro lejano o con consecuencias lejanas**, será muy difícil obtener apoyo político para que, frente a intereses inmediatos y tangibles, se procure la disciplina, la consistencia, la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos.

El problema de la llamada **defensa del Tesoro** del Ejecutivo, generalmente ejercida por el Ministro de Hacienda, en materia presupuestaria no está exenta de conflicto, ya que aparece, a primera vista, en pugna con las atribuciones esenciales del Congreso en materia de presupuesto.

**Las rentas con destino específico y los fondos especiales** han sido criticados por los incentivos que generan en términos del **incremento del gasto**. En no pocos casos, los ingresos fiscales se asignan a entidades que carecen inclusive de planes concretos que les permitan invertir con efectividad los recursos percibidos en detrimento de otros sectores de actividad oficial, provistos de proyectos y

desprovistos de fondos. También ocurre que, al mismo tiempo que se afrontan dificultades generales de Tesorería, aparezcan en los bancos saldos a favor de entidades que perciben fondos en exceso de su capacidad de inversión.

Estos rubros son el resultado del **temor de que ciertos gastos no sean incluidos** en el presupuesto, en particular en situaciones de dificultad fiscal. No obstante, esta práctica conduce a una rigidez nociva, que impide la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios. Establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión, entorpece la fiscalización y control presupuestario al aumentar la **complejidad del proceso y disminuir la transparencia**, genera un incentivo a **no racionalizar el gasto, y promueve el desbalance fiscal**.

El desbalance fiscal conduce al **incremento de la deuda** y esto al mayor gasto para atención de su servicio, que genera lo que se denomina dinámica de la deuda, con intereses crecientes y dificultades cada vez mayores para obtener financiamiento.

Otro origen significativo de rigidez es la atención de la **organización estatal** que

viene **funcionando**. El Estado actúa en la prestación de servicios públicos, esenciales o generales, los cuales tienden a hacerse permanentes e incluso crecientes. Un caso particular es el de los gastos en **seguridad social** y los **gastos sociales en educación y salud**, que tienen una importancia creciente en el accionar del Sector Público.

**Estos problemas afectan al presupuesto público, generando inflexibilidad e imponiendo obstáculos para lograr una asignación eficiente y eficaz de los recursos y el equilibrio presupuestario.**

Se **concluye**, entonces, que en la experiencia argentina se verifica una elevada rigidez de los gastos y preasignaciones de los recursos. Esta inflexibilidad del gasto contribuye a:

- Asignación ineficiente de los recursos públicos.
- Baja capacidad de respuesta de la política fiscal frente a situaciones de crisis.
- Pérdida de oportunidades.
- Sin embargo, inflexibilidad no es necesariamente imposibilidad de encontrar mecanismos para atenuarla o atenuar sus efectos.

**CAPITULO III**

**REGLAS PRESUPUESTARIAS  
PARA DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**

## 1. REGLAS FISCALES. BREVE NOCIÓN CONCEPTUAL.

Las reglas fiscales aparecen como reacción ante la discrecionalidad fiscal, que condujo a déficit fiscales permanentes y a una elevación significativa de la relación deuda pública / PIB.

Las reglas fiscales son parte integrante de las instituciones del presupuesto público. Las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas conforme a las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Las instituciones presupuestarias tienen **dos características**.

La primera es que **los beneficios** de los programas públicos **tienden a concentrarse** en grupos, sectores o zonas mientras que **los costos tienden a financiarse mediante** un fondo de **recursos comunes**. En segundo lugar, **el presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva** que involucra a diversos agentes: legisladores, ministros que realizan los gastos, ministro de economía, burócratas, cada uno de los cuales tiene sus propios incentivos. Estos agentes tienen especiales intereses de grupo, sectoriales o zonales. Ello puede conducir a la sobreutilización de los recursos comunes con alto gasto y déficit excesivo.

Las instituciones presupuestarias afectan las **reglas del juego** con que interactúan estos agentes, imponiendo restricciones al proceso presupuestario o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre diferentes agentes. Se presentan **tres tipos de reglas** presupuestarias

- reglas o restricciones numéricas,
- reglas de procedimientos y
- reglas que afectan la transparencia del presupuesto.

Ejemplo de **Reglas numéricas** son las del presupuesto equilibrado. En otro caso, las reglas pueden tomar formas de límites al déficit, al endeudamiento o al crecimiento de los gastos.

La ventaja de las reglas numéricas es que introducen disciplina fiscal. La contra de las reglas numéricas es que **son demasiado**

**inflexibles y no permiten un comportamiento anticíclico.**

Las **Reglas de procedimiento** afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario. Se clasifican en **jerárquicas y colegiadas**. Reglas jerárquicas son aquellas que concentran el poder en materia presupuestaria en el ministerio de economía, dentro del gabinete, y en el ejecutivo en relación con el legislativo. Las reglas colegiadas son las que tienden a repartir el poder entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma más equitativa.

Una ventaja de las reglas de procedimientos es que **pueden introducir disciplina** concentrando el poder en aquellos agentes que tienen la responsabilidad de proveer la estabilidad macroeconómica.

El tercer grupo son las **Reglas de transparencia** que afectan positivamente la transparencia del presupuesto. Entre el tipo de **prácticas que pueden afectar en forma negativa** la transparencia del presupuesto están: la existencia de partidas extrapresupuestarias, la manipulación de las estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, exclusión del cálculo del resultado de gastos que deberían considerarse, la no inclusión en el documento presupuestario de las deudas contingentes.

Se puede plantear una combinación de reglas numéricas combinadas con un **fondo de estabilización** anticíclico. Por ejemplo, una **regla de presupuesto equilibrado combinada con un fondo de estabilización**, que debe seguir una norma clara en cuanto a su integración en la expansión y utilización en la recesión. Ello puede introducir disciplina (equilibrio financiero) y al mismo tiempo permitir su comportamiento anticíclico.

## 2. EXPERIENCIA NACIONAL ARGENTINA

### 2.1. Ley de Solvencia Fiscal

En consonancia con los enunciados anteriores, el Congreso Nacional Argentino sancionó en 1999 la Ley Nº 25.152 denominada de Solvencia Fiscal, aunque más precisamente debería denominarse de

Responsabilidad Fiscal. Recibió el nombre de Ley de Administración de Recursos Públicos. En forma resumida la mencionada ley previó:

- **Ámbito de aplicación:** Los tres poderes del Estado Nacional, invitando a las provincias a dictar normas semejantes.
- **Reglas fiscales:** El Presupuesto General de la Nación contendrá todos los gastos y recursos, incluidos los fondos fiduciarios, y el déficit, que es definido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital menos los recursos corrientes y de capital (excluidos los originados en privatizaciones) del Sector Público Nacional, irá disminuyendo hasta su desaparición. Los gastos públicos primarios (o sea sin intereses de la deuda) no podrán crecer más que la tasa de aumento del PBI. Cuando el PBI disminuya, el gasto se podrá mantener constante. El gasto no crecerá hasta alcanzar el equilibrio. La deuda pública no podrá crecer más que el déficit fiscal y otras causas expresamente establecidas.
- **Fondo Anticíclico Fiscal:** Se destina anualmente una porción de los recursos corrientes y de capital para constituir un fondo de estabilización que contribuya a financiar el presupuesto cuando disminuyan los recursos públicos a causa de una recesión.
- **Presupuesto Plurianual:** Se elaborará un presupuesto de por lo menos tres años, complementario del presupuesto anual, que contendrá proyecciones de recursos, gastos, inversiones, operaciones de crédito, resultados económicos y financieros y políticas presupuestarias.
- **Eficiencia, eficacia y calidad de la gestión pública:** Se establecen características de "Acuerdos Programa" para alcanzar objetivos

y metas, a instrumentarse entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Unidades Ejecutoras de Programas Presupuestarios. Se crea el programa de Evaluación de la Calidad del Gasto (Jefatura de Gabinete y Secretaría de Hacienda).

- **Transparencia:** Se determina la información que deben brindar al Congreso el Jefe de Gabinete y el Ministro de Economía sobre la evaluación del presupuesto ejecutado, la ejecución del presupuesto del año, la evolución del programa de la calidad del gasto y la utilización del Fondo Anticíclico. Se establece la información que deberá estar disponible para el público en general.
- **Criterios de Administración Presupuestaria:** no podrán incluirse como Aplicación Financiera gastos no devengados; si se gasta por encima del presupuesto se promoverán acciones legales; no se crearán Fondos u Organismos extrapresupuestarios. Para crear Organismos, Empresas o Fondos se requiere de una ley.

## 2.2. Experiencia de Aplicación

A continuación se analiza el **grado de cumplimiento** de la ley de Solvencia Fiscal (25.152), comentándose sus temas más relevantes.

- Dado el deterioro de la situación económica en 2001-2002, se presentaron severas dificultades para el cumplimiento de las **reglas fiscales** cuantitativas.
- Se incorporaron **normas adicionales** como causantes de incremento en la deuda pública.
- No obstante, **se tendió a generar una disciplina** hacia la reducción del déficit y el control del gasto primario.

- Se aprueban **normas de excepción** a la constitución del Fondo Anticíclico Fiscal como consecuencia de un escenario fiscal restrictivo.
  - **Se cumplen anualmente todos los requisitos técnicos** relativos al **Presupuesto Plurianual**. El Presupuesto en Divisas se incluyó a partir del 2004 en el Presupuesto anual.
  - En cuanto a la **evaluación física y financiera** del presupuesto se operaron avances en relación a la sistematización, análisis y difusión de la información.
  - Los **presupuestos** de los organismos públicos nacionales y Empresas Públicas que no consolidan en la Administración Nacional son informados en forma consolidada en el mensaje del proyecto de ley de presupuesto y se desagregan en el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional (art.55, ley 24.156). Los Fondos Fiduciarios son aprobados por artículo individual de la ley de presupuesto.
  - Se avanzó en la **difusión** de información fiscal, mediante el sitio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en Internet.
- de los organismos públicos en concordancia con un cálculo realista de recursos.
- Etapa de ejecución presupuestaria: Programar la ejecución del presupuesto fijando cuotas que limiten el compromiso y devengamiento de gastos (trimestral/mensualmente) en base a la percepción estacional de los recursos.
  - Es recomendable la implementación de proyecciones presupuestarias plurianuales, cada vez más ajustadas, efectuando su seguimiento.
  - Es necesario tener en cuenta los aspectos cíclicos del comportamiento de la economía y la necesidad de implementar una política fiscal anticíclica.
  - Se requiere atender los aspectos relativos a la responsabilidad fiscal en la coordinación con provincias.

### 3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En 2004 se sancionó la Ley de la Nación Nº 25.917 que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2005, abriéndose un proceso de adhesión por parte de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### 2.3. Consideraciones conclusivas

- Las reglas macrofiscales conforman una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la sustentabilidad fiscal.
- Las reglas cuantitativas resultan difíciles de cumplir, en particular, en contextos de restricción financiera y crisis económica.
- La existencia de un marco legal de las características de la ley de Solvencia Fiscal (25.152) contribuye al orden administrativo-financiero.
- No obstante, es preciso emplear también metodologías básicas de contención del gasto en forma anticipada:
  - Etapa de formulación presupuestaria: Elaboración de "techos presupuestarios" que limiten la programación de los anteproyectos de presupuesto

La Ley Nº 25.917 consagra un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal por medio del cual **se homogeneizan las reglas de juego fiscales y financieras** para todos los partícipes, cuyo seguimiento, control y aplicación de sanciones se realizan a través de una única autoridad conformada por un Consejo Federal que se integra con la representación de las Provincias y del Gobierno Nacional. La citada Ley está estructurada en diversos capítulos referidos a saber:

- Transparencia y gestión pública (marco macrofiscal: resultados proyectados, límites de deuda, proyección de recursos, política salarial e impositiva, proyecciones macroeconómicas; integridad presupuestaria; metodología presupuestaria homogénea; presupuestos plurianuales; difusión de la información fiscal).
- Comportamiento Fiscal (gasto público, ingresos públicos, gasto tributario,

equilibrio financiero, fondos anticíclicos, endeudamiento).

- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

El primero de los capítulos se refiere a la **transparencia y a la gestión pública**; fundamentalmente contiene normas acerca de la **cobertura presupuestaria** y de la **publicidad** de los presupuestos, información que debe brindarse en forma actualizada y regular, utilizando metodologías para presentar estadísticas que sean comparables entre todas las jurisdicciones.

En este capítulo se establecen pautas relacionadas con los **presupuestos plurianuales**. Se dispone que el Gobierno Nacional incorporará en la formulación de las proyecciones de Presupuestos Plurianuales, las estimaciones de los recursos de origen nacional distribuidas por Régimen y por provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el perfil de vencimientos de la deuda pública nacional instrumentada para el trienio correspondiente.

Se establece que los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentarán ante sus legislaturas las proyecciones de los presupuestos plurianuales para el trienio siguiente, las que contendrán como mínimo:

- Proyecciones de recursos por rubros; de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.
- Programa de inversiones del período; perfil de vencimientos de la deuda pública.
- Proyección de la coparticipación de impuestos a Municipios.
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

El segundo capítulo trata el **gasto público**. Una de sus reglas primeras es que el aumento nominal del gasto primario, excluidos los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales

de crédito y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo social y económico, financiado con cualquier uso del crédito, no debe superar la tasa de variación nominal del PIB, previéndose excepciones solamente para aquellas jurisdicciones que tengan un perfil sostenible de la deuda, es decir que deban hacer frente al pago de servicios en concepto de intereses y amortizaciones con montos que no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. En tal caso, la restricción aludida en el total del gasto primario, solo regiría para el gasto corriente primario.

El tercer capítulo está referido a los **ingresos públicos**, donde básicamente se indica cómo debe introducirse dentro del Presupuesto cualquier modificación de la política tributaria y de ingresos y la obligación de elaborar estimaciones del gasto tributario originado por las diversas leyes que establecen desgravaciones o diferimientos impositivos.

El cuarto capítulo versa sobre el **equilibrio financiero**. Este es resultante de la diferencia entre los recursos que se prevé percibir (incluyendo dentro de los mismos a los de naturaleza corriente y de capital) y los gastos que se proyecta devengar, los que incluirán los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social financiados con cualquier uso del crédito.

La Ley establece que el equilibrio financiero debe transformarse en superávit en aquellas jurisdicciones donde el monto de la deuda origine servicios que superen el 15% de los ingresos corrientes netos de transferencias a municipios. La obligación de ejecutar presupuestos superavitarios debe ser acorde con la implementación de planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda. Asimismo, tanto el Gobierno Nacional, como los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben constituir **fondos anticíclicos** a los fines del mejor cumplimiento de los objetivos fiscales.

El quinto capítulo se refiere al **endeudamiento** tanto de la Nación como de las provincias. Con relación al endeudamiento público se establece la

coordinación necesaria para alcanzar un escenario de sustentabilidad que posibilite preservar la prestación de los servicios básicos. En función de dicho objetivo se fijan pautas conforme las cuales el Gobierno Nacional, las Jurisdicciones Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán hacer uso del crédito. En tal sentido, aquellas jurisdicciones cuyos servicios de la deuda superen el porcentaje anteriormente citado de sus recursos corrientes, tendrán severas restricciones para acceder a nuevos endeudamientos.

El capítulo sexto crea el **Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal** para garantizar el funcionamiento de esta ley con representación de todos los Ministros de Economía o sus equivalentes de las provincias y de la Nación; el capítulo séptimo establece las **sanciones** por incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley.

Finalmente se prevé que los Gobiernos Provinciales **inviten a sus Municipios** a adherir a la norma, ampliando así la aplicación de principios similares en el ámbito de tales gobiernos, coordinando la difusión de la información fiscal relevante.

#### 4. REGLAS Y FEDERALISMO FISCAL<sup>1</sup>

##### 4.1. Asignación de potestades fiscales en un país federal.

El grado de centralización/descentralización de potestades fiscales en un país federal puede analizarse, principalmente, a través de los enfoques normativo y positivo del federalismo fiscal. En este sentido, los postulados del **enfoque normativo**<sup>2</sup> pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) La política fiscal como instrumento para cumplimentar objetivos de estabilización y redistribución de ingresos, resulta efectiva en manos del nivel central de gobierno. Se reconoce como asignables a los gobiernos subnacionales (provincias y municipios), las funciones

fiscales relativas a la rama asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos y la corrección de fallas de mercado.

- b) En materia tributaria, los impuestos cuya administración implica economías de escala importantes, es decir, los que gravan bases tributarias móviles, deben estar en cabeza del gobierno central (IVA, Internos al Consumo, Impuestos progresivos a los ingresos como Ganancias). Si estuvieran en manos de los gobiernos subnacionales, se podrían generar problemas regionales (guerras tributarias). A los gobiernos subnacionales, es deseable asignarles potestades tributarias en impuestos que gravan la riqueza no móvil, típicamente los impuestos a la propiedad (inmobiliario) o a parte del patrimonio como ser el impuesto a los automotores.
- c) En materia de gasto, la descentralización surge a partir del reconocimiento de una delimitación territorial de los bienes y servicios públicos. Algunos son consumidos por toda la población (bienes públicos nacionales) y otros por subconjuntos localizados territorialmente (bienes públicos subnacionales). Los servicios que son de ámbito nacional en cuanto a la incidencia de sus beneficios deberían ser provistos a escala nacional (defensa) y los servicios con beneficios locales deberían ser provistos por unidades locales (alumbrado), mientras que otros deberían ser provistos regionalmente (por ejemplo, las carreteras). En otros tipos de servicios esta categorización merece un análisis más detallado para determinar cual es el nivel de gobierno que tiene que proveerlo (salud, educación). Dadas las características espaciales de los bienes a suministrar, ello motiva a la existencia de jurisdicciones múltiples, o sea, diferentes niveles de gobierno.

La asignación de potestades fiscales desde el punto de vista normativo, podría generar conflictos que ameritan destacarse. Por un lado, los impuestos asignados al nivel central, son de alta flexibilidad (es decir alta elasticidad- ingreso) y de mayor recaudación, mientras que los asignados a

---

<sup>1</sup> El Presente capítulo contó con la participación especial del Licenciado Raúl Gaya.

<sup>2</sup> Cabe advertir, sin embargo, la necesidad de conciliar estos criterios normativos con los establecidos por el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.

los gobiernos subnacionales, son menos elásticos respecto de cambios en el nivel de actividad o ingreso. Por otro lado, las potestades de gasto en manos del nivel subnacional y local (provisión de bienes públicos locales –seguridad- y de bienes denominados “preferentes” o “meritorios” con beneficios delimitados territorialmente como la educación, salud, infraestructura, etc.) son de mayor cuantía que los asignados al nivel central (defensa nacional, relaciones exteriores).

El esquema termina proponiendo una fuerte centralización de la recaudación y descentralización del gasto. De esta manera, es posible visualizar importantes superávits presupuestarios en el nivel central y déficit en el nivel subnacional, lo que genera la necesidad de implementar un esquema de transferencias verticales (de la Nación a las provincias y de éstas a sus municipios) para su solución.

Muchas de las proposiciones mencionadas, han encontrado cuestionamientos con el desarrollo de teorías basadas en principios de la **economía positiva** (Escuela de la Elección Pública). La descentralización de las potestades fiscales (recursos-gastos) induce a una mayor responsabilidad fiscal, ya que se aseguraría que cada nivel de gobierno asuma los costos políticos de los aumentos de gasto y de su composición, por generar una mayor presión tributaria (correspondencia fiscal). Si esta relación se rompe, el votante de una determinada jurisdicción sufriría de una ilusión fiscal ya que por efecto de las transferencias verticales ve distorsionado el verdadero costo de los bienes públicos provistos.

Al existir una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributos, existe una gran tentación por parte de los gobernantes a creer en la posibilidad de que el costo de los servicios pueda recaer sobre otras personas (“ilusión fiscal”). Cuando los impuestos se establecen en el nivel nacional, los aportes o transferencias federales a las provincias, inducen a la creencia de que el costo adicional de los bienes públicos provinciales es financiado por los no residentes. Por lo tanto, se puede estar gastando más de lo socialmente óptimo.

Como **resumen de los enfoques expuestos**, se puede afirmar, que el grado de centralización-descentralización de las

decisiones fiscales (recursos-gastos), dependerá de características políticas, institucionales y económicas de cada país. Sin embargo, se pueden esbozar una recomendación: descentralizar la política fiscal tanto como fuere posible, minimizando al mismo tiempo la brecha fiscal, lo que implica descentralizar tanto gasto como el financiamiento tributario y de esta forma minimizar la necesidad de transferencias verticales (nación-provincias). Para ello:

- a) Los gobiernos locales deberían especializarse en la provisión de servicios con características de “bienes preferentes” y en aquellos “bienes públicos” con derrames de beneficios delimitados territorialmente. Ejemplos de ello representan: servicios educativos, sanitarios de baja y media complejidad, de asistencia social, de transporte y comunicaciones locales, de regulación ambiental, de justicia y de seguridad, así como la provisión local de servicios como agua, alcantarillado, alumbrado público, limpieza y saneamiento.
- b) Cuando los beneficios no puedan ser distribuidos uniformemente dentro de un único espacio, y los beneficios de los bienes y servicios provistos por una jurisdicción particular pueden extenderse a otras jurisdicciones, se genera una externalidad que la jurisdicción proveedora no está teniendo en cuenta. Esto provoca como resultado una provisión ineficiente que exige corrección. Para corregir esta distorsión debería establecerse un acuerdo bilateral entre jurisdicciones de manera de prestar los bienes y servicios involucrados en forma conjunta o emplear un mecanismo que internalice las externalidades a través de un sistema central de subvenciones destinadas a influir sobre la actuación de cada jurisdicción en particular.
- c) Por su parte, los gobiernos centrales deberían proveer los servicios de defensa, relaciones exteriores, comercio internacional, justicia federal, regulaciones ambientales sobre actividades con derrames de costos interregionales, y todo servicio con características de bien público con alcance nacional o que exija coordinación y acuerdos interregionales o con otros países.

- d) En materia de impuestos, los gobiernos centrales deberían tener a su cargo los impuestos con fuertes efectos redistributivos y los que exijan mayor uniformidad para evitar la generación de distorsiones a nivel local. Es decir, IVA, Ingresos Personales progresivos tipo ganancias, al capital, y los impuestos al Comercio exterior.
- e) Dada la existencia de brechas fiscales negativas en los gobiernos locales como consecuencia de la desigualdad originada por la descentralización de gastos y tributos, la misma debe ser resuelta mediante transferencias verticales, tratando de evitar el efecto de "ilusión fiscal".

La idea subyacente en el enfoque positivo del federalismo fiscal es que la descentralización tanto de gastos como de tributos conduce a una mayor correspondencia fiscal limitando los deseos de expansión del gobierno.

#### 4.2. Las transferencias verticales y sus efectos sobre el nivel de gasto público subnacional.

Conviene analizar cuáles son las implicancias que las transferencias verticales tienen sobre el nivel del gasto público subnacional. Para el **enfoque normativo** un aumento en las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales tiene los mismos efectos que un aumento del ingreso de los ciudadanos de esa jurisdicción cuando la transferencia es no condicionada, mientras que si la transferencia es condicionada el nivel de gasto público subnacional experimenta un aumento mayor que en el caso anterior.

Por su parte, el **enfoque positivo** cuestiona esas conclusiones y sostiene que el ciudadano de una jurisdicción al sufrir de ilusión fiscal, percibe un precio-impuesto de los bienes públicos inferior al costo de provisión de los mismos, como consecuencia de la transferencia del gobierno central. De esta manera, tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas generan un aumento en el gasto público subnacional superior al que surgiría de un aumento en el ingreso de la jurisdicción.

Asimismo, la existencia de un aporte federal puede generar la aparición de un efecto que consiste en que una vez otorgado un aporte federal al gobierno subnacional se incrementa el gasto público subnacional y que cuando dicho aporte se reduce o desaparece el nivel de gasto público subnacional no se reduce, pues la caída en los ingresos del gobierno subnacional por este motivo es sustituida con una mayor presión tributaria local (o endeudamiento local).

Por lo general un régimen de coparticipación federal de impuestos (consecuencia de la centralización tributaria y descentralización de gastos) está basado en un esquema de transferencias verticales no condicionadas y automáticas. En consecuencia, es posible visualizar en este tipo de transferencias un mecanismo de gasto público subnacional procíclico que va en contra de los objetivos de estabilización económica de las finanzas públicas.

Por lo expuesto, dado que los recursos que forman parte de la masa de impuestos a coparticipar observan una alta elasticidad ingreso, las transferencias verticales estarían generando un comportamiento procíclico del gasto público subnacional que amerita el establecimiento de ciertas **reglas macrofiscales** de manera tal de suavizar el ciclo de los ingresos públicos subnacionales.

#### 4.3. Posibles soluciones para resolver el problema de la prociclicidad.

El objetivo de estabilización de las finanzas públicas apunta a que el sector público actúe de manera tal de amortiguar las fluctuaciones en el producto, con la menor desocupación posible, y a mantener equilibrado el nivel general de precios. La idea general es que la política fiscal se mueva en sentido opuesto al ciclo económico, esto es, expandirse en los tiempos de recesión y retraerse en tiempos de expansión. Si el sistema tributario está muy relacionado al nivel de ingreso y se mantiene el gasto público constante, entonces en los tiempos de auge se generarían superávits que serían ahorrados para ser aplicados a la financiación del gasto público en los tiempos de recesión. En este sentido, el sistema tributario aparece como un estabilizador automático.

A los efectos de disminuir la prociclicidad de la política fiscal en un país federal se han propuesto diferentes soluciones y todas apuntan a suavizar los gastos de los distintos niveles de gobierno. Entre estas soluciones se pueden mencionar la creación de un Fondo de Estabilización para las finanzas del sector público consolidado y el uso de Promedios Móviles de las recaudaciones de años anteriores.

El **Fondo de Estabilización** pretende asegurar que la política fiscal en períodos de auge económico, no permita aumentos del gasto público hacia una meseta superior, en tanto que, al mismo tiempo, el mantenimiento del gasto en la recesión se financie con recursos genuinos, sin incurrir en déficit en el largo plazo. El diseño de este fondo parte de definir un nivel de gasto público consolidado, convenido dentro del esquema de coparticipación federal. De esta manera, cuando exista un excedente de la recaudación tributaria sobre ese nivel de gasto definido, el mismo debe ser filtrado hacia el fondo de estabilización. Una variante de este esquema es la de establecer cuentas individuales, dentro del fondo general de estabilización y con ese destino específico, para cada una de las jurisdicciones (incluido el nivel central) y que se depositen en ellas los fondos excedentes que le corresponden a cada una. De esta manera sería posible atender diferentes situaciones específicas de los ciclos de las economías regionales. En este sentido, esta variante tiene la ventaja de atenuar la discrecionalidad en el uso del fondo pero presenta la rigidez de no permitir una reasignación entre los fondos.

La otra variante para suavizar el ciclo económico es la de establecer que la masa de recursos coparticipables se distribuya en función de rezagos temporales. En este sentido, suele proponerse utilizar el **promedio móvil** de las recaudaciones de períodos anteriores, lo que también requiere la constitución de un fondo. Por lo general este promedio móvil abarca los 3 años anteriores, pero la extensión temporal de dicho promedio puede variar dependiendo de la duración estimada del ciclo. De esta manera, no sólo se reduce la volatilidad de las transferencias sino que además permite conocer con certeza el monto que recibirá cada jurisdicción en concepto de transferencias. La debilidad más importante de este esquema radica en poder predecir la duración del ciclo.

#### 4.4. El problema del endeudamiento.

En la literatura sobre federalismo fiscal, poca importancia se ha dado al tema de coordinación financiera referida al nivel absoluto del gasto público consolidado y a la cuestión del financiamiento del gasto público mediante el uso del crédito público. Solamente el tema se lo ha considerado a través del **planteo normativo** general de que, siendo la Rama Estabilización un aspecto que decididamente debe estar a cargo de los gobiernos centrales, potestades tanto relativas a la moneda como al uso del crédito público con fines de estabilización no deberían ser asignadas a los gobiernos subnacionales.

Aún cuando la teoría normativa del federalismo fiscal postula centralizar la moneda y el crédito, el uso del crédito por parte de los gobiernos subnacionales es un hecho generalizado. En Argentina ello ha dado lugar, inclusive, a la emisión de títulos públicos provinciales que han circulado como sucedáneos de la moneda, con características de moneda local cuando su colocación ha sido coactiva en el pago de sueldos de los empleados públicos, de suministros y obras. En este sentido, el régimen de coparticipación podría contemplar, de alguna manera, algún esquema de reparto del "crédito disponible" a nivel país.

La cuestión es bastante similar a la que se plantea con los tributos, en tanto la presión tributaria global ejerce un límite económico a cualquier intento de aumentar impuestos de parte de algún nivel de gobierno o en gravar concurrentemente alguna base imponible, circunstancia que obliga en estos casos a definir el reparto de espacios tributarios para los gobiernos nacional y subnacionales.

- **El enfoque del mercado disciplinador.**

Una de las soluciones para resolver el problema antes señalado es el **enfoque del mercado "disciplinador"**. Este enfoque postula que los agentes económicos deben pagar tasas de interés que reflejen su situación de solvencia, de manera que aquellos agentes que incurran en deudas que sólo con dificultad pueden ser servidas, enfrentan tasas superiores para compensar el mayor riesgo de cesación de pagos, lo que a su vez reduce

el incentivo a endeudarse. Si la solvencia del prestatario se torna muy riesgosa, el mercado restringirá el acceso al crédito. En otras palabras, el mercado controlará que sólo se le otorguen créditos a deudores solventes.

En la literatura referida al logro de la disciplina fiscal apelando al mercado, se postula un conjunto de condiciones necesarias para que el mismo sea un mecanismo eficaz para inducir un manejo responsable de las finanzas públicas subnacionales.

Entre las más importantes se destacan:

- i) Los mercados financieros deben ser razonablemente abiertos, de modo que cuando la solvencia de un determinado prestatario sea dudosa, los prestamistas tengan la posibilidad de colocar su dinero en usos alternativos.
- ii) No deben existir prestatarios con privilegios en cuanto al acceso al crédito.
- iii) Debe existir información sobre la solvencia de los demandantes de crédito.
- iv) El sistema financiero debe poseer una fortaleza suficiente para poder asimilar la caída de un gran deudor.
- v) No debe existir la percepción de que el prestatario vaya a ser rescatado si no puede servir sus deudas.

Si no se satisfacen estas condiciones, en particular la última, el mercado no funcionará adecuadamente para prevenir un excesivo nivel de endeudamiento. Puede ocurrir que la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales no esté limitada por la performance actual o futura y que entonces el mercado no cumpla con su rol de disciplinador. Las características del uso del crédito público requieren, por tanto, un análisis conceptual y empírico específico.

- **El Crédito Público como “recurso común”.**

El planteo es identificar al “**crédito**” como **bien común** de los habitantes del país. El uso inadecuado de ese crédito, puede ocasionar costos sociales importantes. La confianza, como base del crédito, que los habitantes de un país generan entre ellos

mismos y a los ciudadanos del resto del mundo, constituye un bien de uso común cuya oferta (disponibilidad) depende de las actitudes de los agentes económicos de la sociedad (incluido el Estado).

Las decisiones de hacer uso del crédito, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales, pueden afectar al “crédito” que constituye un bien de consumo conjunto con determinados grados de congestión crecientes a medida que su demanda se expande. La existencia de “crédito” constituye así la disponibilidad de un recurso de propiedad común para el país en su conjunto, del que hacen uso tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales. En este sentido, si el gobierno nacional o algún gobierno subnacional hace un uso excesivo del crédito público genera una externalidad negativa al resto de las jurisdicciones ya que implica el “agotamiento de un recurso” del que éstas no se beneficiaron. Así se produce una tendencia al sobreendeudamiento de algunas jurisdicciones que afecta negativamente a otras jurisdicciones que ven reducidas las posibilidades de endeudamiento, ya sea por competir con fondos acotados o bien por enfrentar costos altos en concepto de riesgo país.

En síntesis, el crédito público puede ser asimilado al caso de la explotación de un recurso de propiedad común donde se termina por “sobreutilizar” el uso de dicho recurso agotándolo. Si los derechos de propiedad de ese recurso estuviesen establecidos este hecho no sucedería ya que quien posea los derechos de propiedad no debe competir por el uso del recurso.

- **Conclusiones sobre el uso del crédito público.**

La **descentralización plena de las decisiones de endeudamiento no resulta viable** debido a un conjunto de razones:

- a) los efectos de derrame de costos al resto de la comunidad;
- b) la existencia de ilusión fiscal;
- c) las conductas estratégicas de los gobiernos subnacionales;
- d) finalmente, la imposibilidad de evitar los salvatajes ante un deudor que no puede quebrar, de manera que el “default público” difiere esencialmente del “default privado”.

Cuando los costos de hacer uso del crédito no son internalizados plenamente por los representantes políticos en el gobierno, no resulta condición suficiente el establecimiento de límites al gasto para evitar un presupuesto público superior al óptimo. También se requiere **limitar el uso del crédito** como medio de financiamiento, cuando el gobierno local habrá de tener incentivos para evitar el empleo de los impuestos locales. Los ciclos políticos de los funcionarios en el gobierno exacerbaban esta conducta, de manera que la actitud de intentar trasladar la carga de la adopción de decisiones tributarias a las futuras administraciones o a otras jurisdicciones, como lo posibilita cualquier régimen de coparticipación federal de impuestos que contemple (explícita o implícitamente) esquemas de “transferencias de igualación”, estará presente.

#### 4.5. Las reglas macrofiscales para los distintos niveles de gobierno.

El objetivo de estabilización de las finanzas públicas cuando existen distintos niveles de gobierno no es posible alcanzarlo sin una **coordinación financiera integral**. Es decir, que la coordinación financiera no solo debe estar relacionada con los ingresos tributarios sino que también debe incluir el uso del crédito público y otros aspectos fiscales. En este sentido, resulta necesario el establecimiento de ciertas reglas de desempeño fiscal que otorguen un marco para la actuación de los tres niveles de gobierno (incluyendo a los tres poderes del Estado), a partir de reglas transparentes y de fácil control a las que se sumen sanciones. Para ello se deben establecer normas de planeamiento homogéneas, metas fiscales, utilización del criterio del devengado, transparencia en la información, mecanismos de compensación e incorporación de flexibilidad ante situaciones especiales y parámetros de gasto.

Con respecto a la repercusión de shocks específicos se plantean dos cuestiones: la primera, relacionada con la instauración de mecanismos de control de las finanzas públicas en años de elección de autoridades (ciclo político). En este sentido, en los años electivos o de finalización de mandatos podrían existir limitaciones respecto de las políticas de empleo público y demás operaciones que impliquen el compromiso de ingresos presupuestarios

futuros. La segunda cuestión se refiere a que ante un shock exógeno y circunstancial alguna jurisdicción solicite una exención que le permita exceder transitoriamente los límites preestablecidos.

Asimismo podrían establecerse sanciones institucionales y/o personales para los que no cumplan con las reglas establecidas. Entre las primeras puede tomarse la retención sobre los recursos coparticipados, en tanto que para las segundas establecer que los funcionarios de todos los niveles de gobierno pueden ser responsabilizados personalmente y penados.

## 5. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

El ideal de las **Reglas Fiscales** debe contar con:

- buena definición
- transparencia
- simplicidad
- flexibilidad
- adecuación a su objetivo final
- capacidad de hacerse cumplir con penalidades explícitas
- ser difíciles de modificar
- ser consistentes con otras políticas
- estar avaladas por reformas de las finanzas públicas
- los indicadores que se elijan deberían estar orientados al crecimiento, evitando poner una limitación indebida sobre el gasto en inversión.

Los **Fondos de Estabilización Fiscal** permiten:

- lograr la consistencia intertemporal de las políticas públicas
- contribuir a eliminar el sesgo a la prociclicidad
- mejorar la calificación de la deuda y reducir el costo del capital
- reducir la incertidumbre fiscal, mejorando el clima de negocios y favoreciendo la inversión privada
- mantener el exceso de carga tributaria lo más bajo posible

Las autoridades ejecutivas tendrán fuertes incentivos para cumplir con las reglas si estas contienen **penalidades creíbles**. Se pueden establecer penas para aquellos funcionarios que:

- realicen operaciones de crédito sin autorización previa
- asuman compromisos de gastos no autorizados
- extiendan garantías no autorizadas
- generen deuda no registrada

Se requiere aplicar reglas para **neutralizar el ciclo electoral** o político: por ejemplo, limitar el aumento de salarios próximo a cambios de gobierno, evitar que se asuman compromisos de gastos excesivos en los últimos meses de gestión y limitar gastos que comprometen ejercicios futuros.

El **buen desempeño en un estado federal**

obliga a la sanción de normas de forma coordinada, siendo la Nación la que debe desempeñar ese rol coordinador. **Los gobiernos subnacionales deberían aceptar reglas homogéneas** para asegurar un grado determinado de disciplina fiscal, bajo la supervisión de la autoridad central.

Se requiere **determinación política** sobre el cumplimiento de las normas fiscales a nivel nacional y provincial, más allá de las penas por incumplimiento.

**CAPITULO IV**  
**ESTADÍSTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

El Fondo Monetario Internacional ha llevado a cabo la tarea de cambiar los criterios que informan el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de dicho organismo. La nueva versión del año 2001 reemplaza a la de 1986. El marco conceptual dentro del cual se presentan las estadísticas de las Finanzas Públicas bajo esta nueva metodología sigue un enfoque patrimonial, que permite analizar las cuentas fiscales como si se tratara del balance de una empresa privada.

### **Marco Analítico de las Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001**

El sistema revisado de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) tiene como objetivo brindar un marco conceptual para analizar y evaluar el desempeño del sector gobierno de cualquier país, que a su vez se encuentre armonizado con otros sistemas estadísticos macroeconómicos internacionales: el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993), el Manual de Balanza de Pagos y el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, facilitando así el análisis fiscal en conjunto con otros sectores de la economía.

La recomendación del manual es aplicar este sistema al Sector Gobierno General según se lo define en el SCN 1993, donde la definición de sector se basa en las unidades institucionales que lo forman, las cuales son entidades que pueden poseer activos, contraer pasivos y actuar en nombre propio en cuestiones económicas y financieras. En nuestro país el Sector Gobierno General estaría compuesto por la Administración Nacional, los Fondos Fiduciarios y Otros Entes del Sector Público (sin tomar en cuenta las Empresas Públicas que forman parte de un universo ampliado, el Sector Público<sup>1</sup>) más los Gobiernos Provinciales y Municipales.

El hecho de hablar de unidades institucionales permitiría obtener un conjunto completo de cuentas, incluido balances, elemento fundamental bajo un enfoque patrimonial, con el que se espera analizar la política fiscal a través de sus efectos en el patrimonio del Gobierno.

El marco EFP se construye a partir de un **Balance de Apertura** del Gobierno en el cual

---

<sup>1</sup> Si bien la cobertura recomendada por el nuevo Manual es para el Sector Gobierno General, el sistema EFP 2001 es aplicable indistintamente a las corporaciones públicas, integrando así el Sector Público en sentido amplio.

deben incluirse todos los Activos, Pasivos y Patrimonio Neto en posesión del gobierno al inicio de un ejercicio contable dado. A este saldo inicial se le adicionan dos clases principales de flujos: transacciones y otros flujos económicos. Por el lado de las transacciones se presenta un **Estado de Operaciones del Gobierno** (que se plasman en el presupuesto) en el cual se registran todas las transacciones de gastos e ingresos que afectan al patrimonio neto, así como las transacciones de activos no financieros y de financiamiento que afectan las tenencias de activos y pasivos. Por su parte, en el **Estado de otros Flujos Económicos** se incluyen las variaciones en los saldos de activos y pasivos que afectan al patrimonio neto pero que no tienen su origen en transacciones. Por definición, los otros flujos económicos son eventos no monetarios que sin embargo pueden generar “pérdidas y ganancias por tenencia” originadas por variaciones de precios, tipos de cambio, cancelaciones contables de deudas ó pérdidas catastróficas, entre otras, y que son ajenas a la operatoria normal del gobierno. Finalmente, de la conjunción del saldo inicial con los flujos se obtiene el saldo final o **Balance de Cierre** del período.

Adicionalmente, este marco incorpora un **Estado de Fuentes y Usos en Efectivo**, que resume todas las entradas y salidas de efectivo producto de transacciones presupuestarias, ofreciendo información sobre la liquidez del Gobierno General en el período de análisis.

La cobertura de eventos en el sistema revisado de EFP se amplía en relación al Manual anterior de 1986 ya que todos los eventos económicos que afectan activos u obligaciones, ingresos o gastos son incluidos en este nuevo marco, y no sólo aquellos representados por el flujo de caja. El uso de la base del devengado de registro captura transacciones como el trueque, la amortización del capital o las obligaciones por vencer, imposibles de captar bajo una base caja más que como partida informativa.

Por su parte, todos los activos y obligaciones son valuados a los precios corrientes de mercado, incluyendo los valores de deuda que pueden tener un valor nominal diferente<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los datos en términos nominales pueden ser incluidos como partidas informativas.

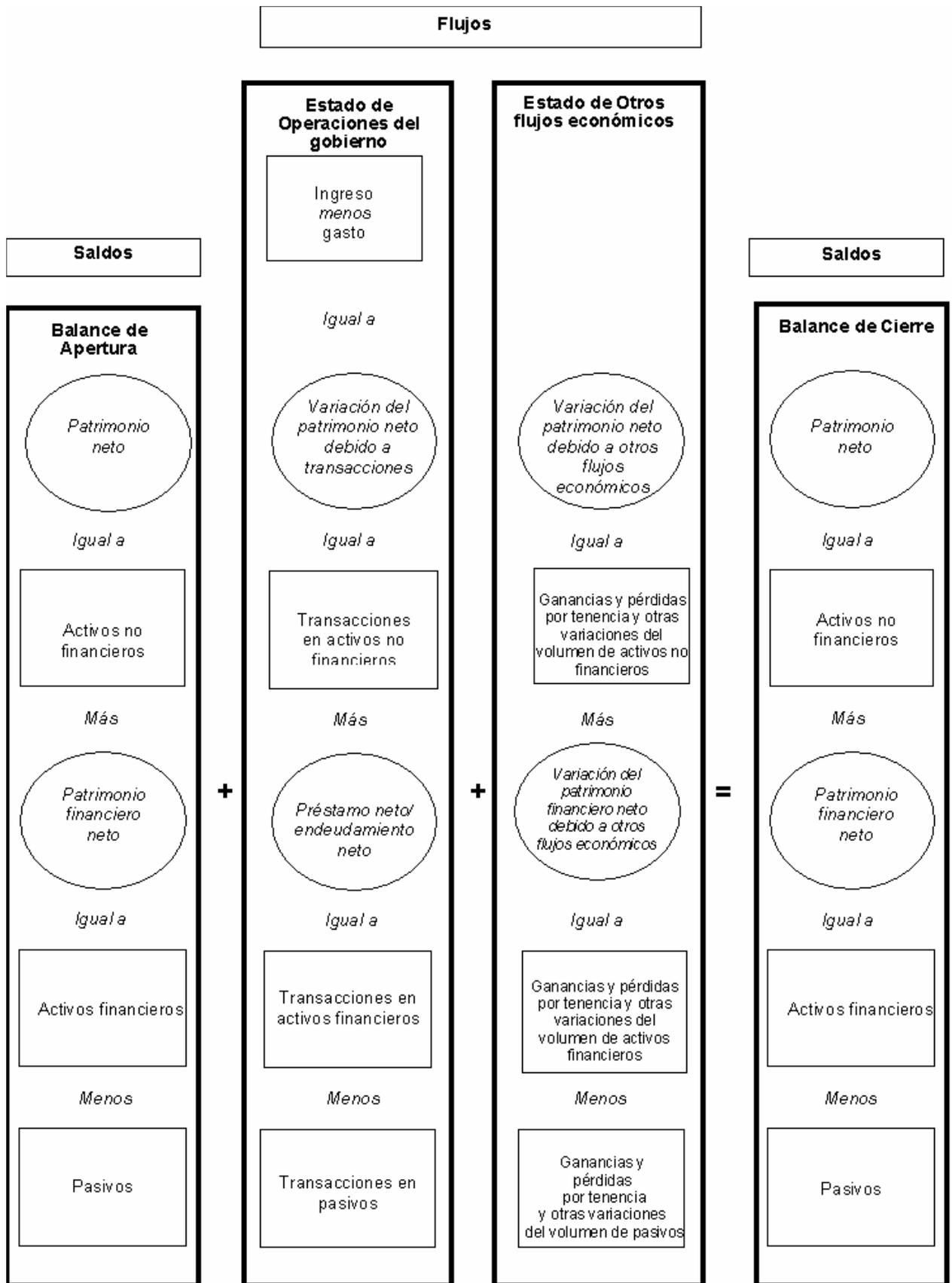
En cuanto a la presentación de los flujos en términos brutos o netos, el nuevo manual conserva los mismos criterios que el manual del '86, (es decir, ingresos - gastos - adquisición/disposición de activos no financieros en términos brutos y adquisición/disposición de activos financieros y pasivos, en términos netos). La única excepción se refiere a las Empresas Públicas no Financieras que bajo el nuevo manual deben presentar sus ventas y costos de producción en términos brutos (metodología tradicional) y no más en términos netos (metodología internacional). Por otro lado, se utiliza la contabilidad por partida doble. De este modo, el valor total de los activos de una unidad es siempre igual a la suma de los pasivos más el patrimonio neto.

En lo que se refiere a la consolidación, el nuevo manual registra los datos de cada subsector en forma bruta, es decir, sin

consolidar y solo se presentan consolidados cuando los datos se refieren a un grupo de unidades, introduciendo el monto correspondiente a la transferencia intersectorial con signo opuesto en una columna llamada ajuste por consolidación.

En el cuadro que sigue se resume esta estructura en la que se basa el nuevo marco analítico para la política fiscal. Dentro de este esquema integrado y cerrado puede deducirse, entonces, que toda variación en los saldos es el resultado de flujos y, por lo tanto, cuando se produce una variación en el balance del gobierno al final de un período contable dado, bajo este esquema, es posible derivar cuanto de esta variación se debió a la política fiscal y cuanto a otros eventos económicos que no tienen origen en la política fiscal pero que sin embargo pueden afectar la tenencia de activos y pasivos del Gobierno.

### Estructura del marco analítico de las EFP<sup>3</sup>



<sup>3</sup> Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001, Fondo Monetario Internacional, pág. 42.

## El Estado de Operaciones del Gobierno

Toda la política fiscal se plasma en transacciones presupuestarias. A su vez, todas las transacciones presupuestarias se plasman, bajo este nuevo marco analítico, en el Estado de Operaciones del Gobierno. Es decir, el Estado de Operaciones del Gobierno vendría a ser el reemplazo del conocido esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento utilizado habitualmente en la Secretaría de Hacienda (El

Estado de Operaciones del Gobierno reemplaza al esquema A-I-F en base devengado. La versión del A-I-F en base caja es reemplazada por el Estado de Fuentes y Usos de Efectivo).

Este Estado se compone de tres cuentas principales: 1) Transacciones que afectan al Patrimonio Neto, 2) Transacciones en Activos No Financieros y 3) Transacciones en Activos Financieros y Pasivos.

### Estado de operaciones del gobierno<sup>4</sup>

#### TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO:

##### INGRESO

Impuestos  
Contribuciones sociales  
Donaciones  
Otros ingresos

##### GASTO

Remuneración a empleados  
Uso de bienes y servicios  
Consumo de capital fijo  
Intereses  
Subsidios  
Donaciones  
Prestaciones sociales  
Otros gastos

#### **RESULTADO OPERATIVO NETO/BRUTO**

#### TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS:

##### ADQUISICION NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS

Activos fijos  
Variación de existencias  
Objetos de valor  
Activos no producidos

#### **PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO**

#### TRANSACCIONES EN ACTIVOS FINANCIEROS Y PASIVOS:

##### ADQUISICION NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS

Internos  
Externos

##### PASIVOS NETOS INCURRIDOS

Internos  
Externos

A su vez, de este Estado es posible derivar diferentes resultados analíticos para analizar el desempeño del Sector Gobierno General. Entre los principales se encuentran:

- El **resultado operativo neto** (RON), definido como los ingresos menos los gastos. Representa la variación del patrimonio neto que tiene origen en las operaciones del gobierno. (Debido a la

<sup>4</sup> Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001, Fondo Monetario Internacional, pág. 43.

dificultad de estimar el gasto en consumo de capital fijo, se calcula el resultado operativo bruto (ROB) en lugar o además de calcular el resultado operativo neto)

- El **préstamo neto/endeudamiento neto**, definido como el resultado operativo neto menos la adquisición neta de activos no financieros y también definido como la adquisición neta de activos financieros menos la emisión neta de pasivos.

### **Trayectoria de Migración de las Estadísticas Fiscales hacia la Estadística de las Finanzas Públicas 2001**

La migración de las estadísticas fiscales de Argentina hacia este nuevo marco analítico propuesto por el FMI comenzó en el año 2003, cuando se elaboraron por primera vez las estadísticas correspondientes al período 2002 según la nueva metodología.

En esta primer etapa, se avanzó en la confección de los Estados de Operaciones del Gobierno y el Estado de Fuentes y Usos en Efectivo, con una cobertura que incluye al Sector Gobierno General (es decir, Sector Público Argentino excluido empresas públicas). Para ello se procedió a la conversión del manual de clasificaciones presupuestarias vigente en Argentina para el Sector Público Nacional, al nuevo manual de clasificaciones EFP 2001.

Actualmente se cuenta con un sistema de presupuesto y de contabilidad que permite

obtener datos de recursos por el percibido y gastos por el devengado. Por lo tanto, el registro de los datos para el Estado de Operaciones del Gobierno se realiza en base mixta.

En cuanto a los datos de los gobiernos locales y estatales, los datos disponibles se encuentran solo en base devengado, consecuentemente, no es posible confeccionar para estos subsectores el Estado de Fuentes y Usos en Efectivo, abarcando su cobertura únicamente al Gobierno Central.

Se espera avanzar en la elaboración del Estado de Otros Flujos Económicos y en la confección de los Balances con la participación de la Contaduría General de la Nación.

Entre las principales dificultades que se presentan en este proceso de migración cabe mencionar:

- Completar la valuación de los bienes del patrimonio del Estado – Amortización del capital fijo.
- Clasificación de la deuda según residencia de sus tenedores. (actualmente el registro de la deuda se expresa según el tipo de moneda en que se realiza la transacción).

Determinación de los recursos por el devengado, en particular los originados en impuestos.

**CAPITULO V**  
**EL GASTO SOCIAL COMO INVERSIÓN**

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema de gasto público social como inversión está en tratamiento y debate en organismos y seminarios internacionales. Si bien no hay coincidencias, dado el interés y la importancia del tema en cuestiones presupuestarias, se incluye el presente documento.

El **gasto** hace referencia a los bienes y servicios que desaparecen cuando se consumen.

La **inversión** alude a bienes y servicios que, una vez consumidos, se reproducen de alguna manera. Se trata de aquellos gastos destinados a acumular capital, que sirve para producir bienes y servicios.

Las erogaciones destinadas a **salud, educación, ciencia y técnica y otras funciones sociales** pueden ser consideradas como **inversión en capital humano**.

Sin embargo es difícil identificar con precisión los componentes a considerar.

## 2. PRINCIPALES CONCEPTOS

### Concepto del Gasto Social Presupuestario

A nivel nacional, las clasificaciones presupuestarias consideran al **Gasto Social** como la suma de los gastos en **Servicios Sociales** de la clasificación por Finalidades y Funciones. Esta clasificación presenta al gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad.

Los gastos en Servicios Sociales se definen por agregación. Son aquellos realizados mediante acciones inherentes a la prestación de servicios de:

- salud
- promoción y asistencia social
- seguridad social
- educación y cultura
- ciencia y técnica
- trabajo
- vivienda y urbanismo
- agua potable y alcantarillado
- otros servicios urbanos

### Gastos Sociales incluidos en Otras Finalidades

Desde el punto de vista funcional, ciertos gastos incluidos en Servicios Económicos (energía, transporte, ecología y medio ambiente) pueden

contener gastos de carácter Social. Es el caso de los subsidios a los precios y tarifas de electricidad, gas, transporte ferroviario, transporte automotor de pasajeros, etc.

La función ecología y medio ambiente trata de acciones muy próximas a agua potable y alcantarillado (provisión de agua, eliminación de excretas, ingeniería sanitaria) ubicadas en los Servicios Sociales.

### Gastos Sociales en Otros Niveles Institucionales

Desde el punto de vista institucional hacer referencia al presupuesto nacional implica considerar la Administración Nacional sin incluir Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Otros Entes. Si bien ellos atienden fundamentalmente a aspectos no sociales hay algunos de sus integrantes que si lo hacen.

Por ejemplo: entre las **Empresas Públicas** hay algunas de carácter social como Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., Construcción de Viviendas para la Armada, EDUC. AR S.A., Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A.

Entre **Otros Entes** figuran: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Entre los **Fondos Fiduciarios** se incluyen el Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica, con operaciones similares a las sociales.

**Otros fondos y entidades que no se consolidan en el sector público nacional con contenido social:** Fondo Solidario de Redistribución Social, Universidades Nacionales, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, Obras Sociales Estatales e Institutos de Vivienda de Fuerzas Armadas.

### Gastos Sociales en los Niveles Subnacionales

El Sector Público Argentino está conformado por **Provincias y Municipios** cuya participación en los gastos sociales es muy significativa. Estos niveles de gobierno tienen sus propios presupuestos y clasificadores lo cual dificulta las mediciones consolidadas, que tratan de compatibilizarse. Estos esfuerzos se han fortalecido con la sanción de la ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Nº 25.917).

## Gasto Tributario

El **gasto tributario**, originado en un tratamiento fiscal diferenciado o renuncias tributarias, puede tener contenido social o subsidios que implican transferencias de unos contribuyentes a otros, con efectos sobre la equidad, lo cual ha dado origen a estudios al respecto (por ejemplo Mensajes de Presupuesto), pero no están registrados en las cuentas públicas presupuestarias consolidadas.

## Gastos de Inversión

El gasto en **inversión real** sólo incluye la inversión física (no la inversión en capital humano) con las siguientes particularidades: la inversión en bienes de uso en defensa se considera gasto corriente y los gastos corrientes de los proyectos de inversión se capitalizan.

## 3. EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL FMI (2001)

Ese manual establece:

Gasto: disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción.

La clasificación económica incluye: las remuneraciones, el uso de bienes y servicios, el consumo de capital fijo, las prestaciones sociales y otros gastos de transferencias.

La clasificación económica identifica el tipo de gastos en el que incurre el estado para proporcionar bienes y servicios a la comunidad o transferir efectivo para que los hogares compren bienes y servicios.

La clasificación funcional ofrece información sobre el propósito que motivó el gasto. Por ej. Educación.

La clasificación funcional no se limita al gasto. Las adquisiciones de activos no financieros (inversión real) pueden clasificarse funcionalmente.

Erogaciones = gastos + adquisición de activos no financieros: se clasifican funcionalmente.

Se puede cruzar la clasificación funcional con la económica.

La compra de un activo no financiero (que aumenta el activo físico) no afecta el patrimonio neto y no es un gasto.

Las transferencias de capital son gasto corriente y la inversión financiera se incluye en operaciones financieras.

Los gastos o las erogaciones (según el F.M.I) son menores al gasto corriente y de capital argentino.

## Los rubros de la clasificación funcional del F.M.I son:

- Servicios públicos generales
- Defensa
- Orden público y seguridad
- Asuntos económicos
- Protección del medio ambiente
- Vivienda y servicios comunitarios (x)
- Salud (x)
- Actividades recreativas, cultura y religión (x)
- Educación (x)
- Protección social (x)

La desagregación de los rubros es amplia (mayor que la Argentina).

El manual del FMI no explicita el gasto social.

No prevé capitalización del gasto social.

El gasto social sería lo marcado con (x) anteriormente.

La protección del medio ambiente estaría en el límite de lo social y lo económico

El gasto en investigación y desarrollo se incluye dentro de cada función mientras que en Argentina es gasto en servicios sociales.

## 4. DE LAS CUENTAS NACIONALES AL CAPITAL SOCIAL

La clasificación económica presupuestaria tiene su base en las cuentas nacionales. Respecto a eventuales cambios al concepto de capital se visualizan dos posturas.

**Enfoque tradicional** sustentado por Naciones Unidas y el FMI que mantiene el concepto de capital físico.

**Enfoque innovador** sustentado por Banco Mundial, UNESCO y OCDE que enriquece el stock de capital con el capital humano.

Las normas presupuestarias argentinas vigentes siguen el primer enfoque. Los eventuales cambios dependen de la revisión de las cuentas nacionales (Naciones Unidas).

El concepto de stock se vincula con el flujo que lo conforma. Si el factor humano conforma el capital de la economía, parte del gasto social pasaría a ser una inversión (social).

La ID (investigación y desarrollo) podría ser considerada como formación de capital, como los gastos en exploración minera que se clasifican en la formación bruta de capital fijo.

## 5. POSTURA BANCO MUNDIAL

Los economistas clásicos identificaron tres fuentes de la riqueza nacional: tierra, trabajo, capital.

Los economistas del siglo xx prefirieron centrarse en el capital físico. Los gastos destinados a aumentarlo eran inversión. Los gastos en educación o protección ambiental se consideraban consumo.

La necesidad de un desarrollo sostenible lleva a incorporar los cambios en el capital natural en los cálculos del PIB y a tomar en cuenta los cambios en el capital humano de un país.

Los métodos de valoración del capital natural y capital humano son imperfectos. Sin embargo permiten analizar cuestiones cruciales para que el desarrollo sea sostenible: debe contribuir a que aumenten los activos físicos, naturales y humanos.

El principal indicador de la sostenibilidad del desarrollo sería la tasa de ahorro genuino o la tasa de inversión genuina.

Estos conceptos corrigen a los tradicionales deduciendo el valor estimado del agotamiento de recursos naturales y los daños de la contaminación (pérdida de capital natural) y añadiendo el aumento del valor del capital humano (derivado de la inversión en educación y salud).

### Definiciones:

**Capital humano:** conocimientos, aptitudes y experiencia de los seres humanos que los hace económicamente productivos. El capital humano se puede incrementar invirtiendo en educación, salud, capacitación laboral.

**Ahorro:** ingresos no utilizados actualmente para consumo.

**Inversión:** desembolsos para acumular capital. La inversión es condición necesaria del crecimiento económico.

## 6. NUEVOS ENFOQUES SOBRE EL CAPITAL HUMANO: UNESCO, OCDE Y OTROS

La UNESCO y la OCDE (2003) confirman en sus estudios la rentabilidad de las inversiones en la educación.

“En los últimos veinte años la solidez del **nexo entre la educación y crecimiento económico** fue muy considerable en Argentina, Chile, Filipinas, Jamaica, Malasia, Perú y Uruguay, mientras que en Brasil, Indonesia, Tailandia y Zimbabwe esa solidez sólo se dio en el decenio de los noventa.”

“El papel desempeñado por el capital humano en el crecimiento económico es más intenso una vez que se ha alcanzado un **umbral crítico**. Es importante alcanzar un nivel elevado en el ciclo superior de secundaria y en enseñanza postsecundaria para que el capital humano se traduzca en un crecimiento económico estable.”

“Hasta ahora la moneda con la cual se mide el desarrollo económico sigue basándose en el PNB per cápita. En años recientes se ha agregado el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH), que combina el PNB per cápita, la expectativa de vida al nacer y el alfabetismo. Pero ambas medidas reflejan preocupaciones de corto plazo, mientras que la cuestión de si los patrones de desarrollo contemporáneos son sostenibles nos obliga a mirar al futuro lejano. Los economistas llaman “riqueza” al valor de los activos de capital de una economía. Yo adopto aquí una noción integral de riqueza: la lista de activos, o bienes, incluye activos fabricados (camino y edificios, maquinaria y equipo, cables y puertos), capital humano (conocimiento y habilidades), y una amplia serie de capital natural (petróleo y gas natural, pesquerías y bosques, servicios de ecosistema).”(Prof. Partha Dasgupta-Universidad de Cambridge).

## 7. EL GASTO SOCIAL COMO INVERSIÓN: IMPACTO PRESUPUESTARIO

Considerar el gasto social como inversión requiere efectuar consideraciones particulares:

No todo el gasto social sería capitalizable.

Parte ya se incluye como gasto de capital.

Se requiere un análisis minucioso de los rubros a considerar como capitalizables.

El gasto de la función **seguridad social** no sería capitalizable.

El gasto en **ciencia y técnica, educación y salud**, sería mayormente capitalizable.

En las funciones **promoción social y trabajo** habría que identificar programas específicos de inversión en capital humano.

La funciones **vivienda y agua potable** incluyen básicamente gastos de capital.

Se requiere analizar el tratamiento a dar a las transferencias, las que, por definición, no tienen contraprestación. El gasto en consumo (personal y bienes y servicios) sería capitalizable con más facilidad.

Operativamente se podría tratar como el gasto de consumo capitalizable en los proyectos de inversión, incorporando un nuevo ítem en la clasificación económica de los gastos de capital: **Inversión Social**.

Otra alternativa sería definir una nueva clasificación derivada a partir de las existentes.

La capitalización implicaría aumentar el gasto de capital y disminuir el gasto corriente. El total no cambiaría.

Aumentaría el Ahorro Corriente y la Inversión.

No se modificaría el resultado financiero, ni el resultado primario.

La utilidad de este enfoque sería de orientar la asignación de recursos públicos hacia erogaciones que contribuyan al desarrollo económico.

En este sentido debería asignarse prioridad a aquellas inversiones sociales en ciencia y técnica, educación y salud que más contribuyan al crecimiento.

## **8. CONCLUSIÓN**

En síntesis, la modificación en la medición no implica cambios en los aspectos financieros, modificaría la exposición de las cuentas públicas y podría orientar a una mejor asignación de los recursos públicos favorable al desarrollo sustentable.

## **CAPITULO VI**

### **AGENCIAS Y ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS**

## **AGENCIAS Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS.**

Se exponen a continuación aquellos aspectos que se consideran más significativos con relación al tema de Agencias y Asociaciones Público-Privadas.

### **1. AGENCIAS**

Al respecto, se manifiesta la necesidad de que el sector público sea capaz de vincular sus acciones con los resultados esperados por el proceso político a través del cual se asignan recursos y fijan prioridades. Para ello, la constitución de agencias con funciones específicas podría permitir incorporar con mayor facilidad los mandatos de un principal sobre un agente.

En tal sentido, se observa una tendencia hacia la devolución de facultades a los gestores, separando del núcleo burocrático a los funcionarios ejecutivos, a fin de otorgar la autonomía y flexibilidad necesarias para una eficaz gestión. Sin perjuicio de ello, en todos los casos debe existir un monitoreo y seguimiento desde los Ministerios correspondientes.

Por otro lado, se diferencia un modelo "genuino" de uno "equivocado". En este último caso la característica principal del mismo es la "fuga corporativa" en aras de un manejo más discrecional de los recursos. Esta situación se presenta en diversos países de América Latina.

Una cuestión a tener en cuenta es que necesariamente debe transcurrir cierto período de tiempo antes de que los organismos que se constituyan puedan desarrollar las capacidades necesarias para gestionar en forma eficiente. Es decir, las funciones se pueden transmitir con facilidad a través de normas o reformas administrativas aunque la adquisición de las capacidades correspondientes implicará un esfuerzo mayor. En otro orden, uno de los riesgos de la creación de agencias es el crecimiento desordenado del aparato estatal.

Un caso particular es el de España, donde se intenta orientar la gestión de las agencias hacia la obtención de resultados. Asimismo, se pretende evitar regulaciones distintas de acuerdo al organismo de que se trate. Un mecanismo que allí se utiliza es la aprobación de un "contrato de gestión". Dicho contrato debe ser autorizado por

los Ministerios de Administraciones Públicas, de Economía y Hacienda y de Adscripciones. En el mismo, se incluyen los objetivos a perseguir y planes a desarrollar, así como indicadores para medir los resultados. A su vez, durante la vigencia del contrato de gestión se deben rendir cuentas ante los Ministerios mencionados, el Parlamento y la ciudadanía.

### **2. ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP)**

Durante la década del '90 disminuyó la participación del Estado en el financiamiento directo de obras de infraestructura. Por otro lado, existe evidencia que permite afirmar que cuando los gobiernos se ven en la necesidad de efectuar ajustes fiscales, se presenta un sesgo anti-inversión pública.

Como consecuencia de ello, proyectos social y/o económicamente rentables pueden no ejecutarse por problemas de financiamiento. Asimismo, la existencia de este sesgo dificulta una eficaz programación de la inversión pública lo que a su vez puede derivar en mayores costos para los proyectos.

Por otro lado, se advierten algunas limitaciones operativas en el sector público debido a la falta de especialización e innovación tecnológica en algunas actividades específicas tradicionalmente llevadas a cabo por dicho sector.

Uno de los mecanismos para intentar solucionar estas cuestiones son las Asociaciones Público-Privadas (APP) destinadas a financiar obras de infraestructura. En tal sentido, una APP puede definirse como una relación de cooperación entre el Sector Público y el Sector Privado destinada a establecer un vínculo obligacional entre las partes, para la ejecución y desarrollo de obras públicas, servicios públicos, u otra actividad tradicionalmente ejercida por el sector público. Ejemplos de APP pueden ser los fideicomisos estatales, concesiones, empresas mixtas, fondos "impulsados" por el Estado con aportes del sector privado, etc.

En los últimos años se han desarrollado en forma significativa las APP (especialmente aquellas vinculadas con la ejecución de obras de infraestructura). Sobre el particular, existen experiencias de asociaciones entre el sector público y el privado en distintos países entre los

que se destaca la Private Finance Initiative en Gran Bretaña, los PIDIREGAS y los fondos de inversión en México y las APP en Chile.

Estas figuras tienen sentido si se gana eficiencia. Desde el punto de vista de la ecuación económico-financiera del proyecto, es importante analizar si los menores costos que eventualmente podrían derivarse de una gestión privada resultan superiores al costo del capital aportado por el sector privado y, en términos más generales, el beneficio pretendido por el mismo. Por otro lado, al constituirse una APP se debe tener en cuenta quien se hará cargo de la construcción, operación, mantenimiento, financiamiento y diseño de la obra en cuestión.

Asimismo, los principales riesgos que deben ser tenidos en cuenta en oportunidad de suscribirse los contratos correspondientes se detallan a continuación:

- Diseño
- Construcción
- Operación
- Regulatorio
- Inflacionario
- Cambiario
- De demanda
- Financiación
- Fuerza mayor

En tal sentido, debe procurarse que los riesgos involucrados sean asignados de acuerdo a quien tenga mayores posibilidades de administrar y mitigar los mismos.

En comparación con otras experiencias, el desarrollo de las APP en la Argentina resulta relativamente limitado aunque se observa la constitución, por ejemplo, de fideicomisos “impulsados” por el Estado. Estos son fondos creados principalmente a partir de aportes privados (en algunos casos tarifas) y recursos del Estado.

Durante el año 2005 se aprobó el Régimen Nacional de Iniciativa Privada a través del cual se establece un mecanismo de incentivos y privilegios en beneficio del autor de iniciativas que aporten la totalidad del financiamiento para obras y/o servicios públicos. Además, se destaca la creación durante el ejercicio 2005 del Régimen Nacional de Asociación Público-Privada. El mismo se encuentra destinado a financiar obras y/o servicios públicos.

## **A. Potenciales Beneficios de la APP**

Entre las ventajas que poseen las asociaciones público-privadas cabe señalar la posibilidad de obtener financiamiento parcial o total proveniente del sector privado, evitando así las restricciones fiscales que pudiera tener el sector público. De este modo, se podría mitigar el sesgo anti-inversión pública mencionado precedentemente.

Asimismo, se podrían obtener mejoras en la gestión, incrementándose la posibilidad de incorporar nueva tecnología. Además, se propicia una mejor asignación de riesgos que puede derivar en ganancias de eficiencia y menores costos.

Por otro lado, un beneficio es la posibilidad de securitización, lo cual permite obtener financiamiento y transferir parte del riesgo al tenedor del título que se emita. Lógicamente, la titularización tendrá un costo asociado, el que deberá ser considerado si se opta por esta alternativa. De todos modos, esta posibilidad prácticamente habría sido poco utilizada en Latinoamérica.

## **B. Potenciales Riesgos de las APP**

La existencia de APP tiene riesgos fiscales, derivados en parte por el posible interés de los gobiernos de evitar, a través de estos mecanismos, cumplir con las metas fiscales establecidas para el sector público. Sobre el particular, en distintos países se observan diversas maneras de “salir del presupuesto”. A modo de ejemplo, cabe señalar a los fideicomisos, agencias excluidas de cualquier tipo de tratamiento presupuestario y la terciarización de actividades estatales a través de organismos de naturaleza privada (ONG'S, fundaciones, etc.).

Como consecuencia de lo expuesto, se destaca la posibilidad de que existan mayores gastos extrapresupuestarios y la aparición de pasivos contingentes (ej: concesiones donde el Estado garantice un tránsito mínimo, etc.).

De alguna manera estas cuestiones deberían verse reflejadas en las estadísticas fiscales. Asimismo, cabe resaltar la necesidad de evitar que estas figuras impidan llevar a cabo un control eficaz por parte del Poder Ejecutivo, Legislativo y por la sociedad en su conjunto.

Otra de las grandes dificultades que presentan estos instrumentos, es que la confección de los contratos correspondientes implican significativas complejidades ya que debe definirse con claridad quien asumirá qué riesgos, los mecanismos para la resolución de controversias, las garantías a establecer, etc. Esto se ve potenciado por tratarse de relaciones de largo plazo. Sobre el particular, deben evitarse casos de licitaciones públicas donde lo único relevante para el sector privado es resultar adjudicado “a cualquier costo”, aspirando a que con posterioridad los contratos en cuestión puedan ser sistemáticamente renegociados.

Por otro lado, otra de las dificultades radica en no asignar eficazmente los riesgos involucrados y, en particular, que para mitigar los mismos solamente se establezcan garantías en beneficio del sector privado.

En otro orden, sin perjuicio de la figura que se utilice para las APP (fideicomisos estatales, fondos “impulsados” por el Estado, concesiones, etc), se observa en algunos países que funcionarios del gobierno suscriben “cartas de intención” o documentos equivalentes a través de los cuales se adquieren compromisos sin contar necesariamente con una autorización previa de la Secretaría de Hacienda u órgano equivalente. En lo referido a países de Latinoamérica, existen casos en los que se requiere necesariamente algún tipo de autorización previa (ej: México), aunque en otros no.

Finalmente, se resalta la necesidad de que el Estado cuente con la capacidad institucional para supervisar la ejecución del contrato.

### **C. Tratamiento presupuestario y contable de las APP.**

En cuanto al tratamiento presupuestario y contable, no existe un criterio uniforme y definitivo al respecto. España manifiesta que según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) el fondo de la cuestión reside en determinar donde se clasifican los activos (en el balance del sector público o en el del sector privado). En tal sentido, deberían analizarse los riesgos de construcción, el riesgo de disponibilidad (riesgo de no poder brindar la cantidad de bienes y/o servicios que se acordó ofrecer) y el riesgo de demanda. De acuerdo a quien asuma cada riesgo se deberían establecer criterios para diferenciar si una APP resulta de carácter público o privado. Sobre el

particular, se considera que dicho criterio resulta de difícil implementación.

En otro orden, cabe expresar que, aunque no exista financiamiento del sector público, se debe efectuar algún tipo de mención en las estadísticas fiscales respecto de los pasivos contingentes o compromisos ciertos que deban ser asumidos en el mediano o largo plazo. En tal sentido, se deben reflejar los costos potenciales pertinentes aunque la APP no sea jurídicamente de naturaleza pública. Sin perjuicio de ello, debe haber acceso de la población a la información vinculada con las APP.

Otra cuestión a tener en cuenta relacionada con esta temática es considerar que el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2001) del FMI establece como ingresos y gastos únicamente aquellas transacciones que incrementan o reducen el patrimonio neto del gobierno. Esto deberá ser tenido en cuenta en oportunidad de fijarse un criterio definitivo para el tratamiento presupuestario y contable de estas figuras.

Finalmente, a pesar de la necesidad de brindar información respecto de las APP, se plantea la necesidad de otorgar un tratamiento diferenciado, desde el punto de vista presupuestario y para las estadísticas fiscales, a aquellas unidades que operen con objetivos “comerciales” y/o “productivos”.

### **3. COMENTARIOS FINALES**

El Sector Público Argentino ha presentado persistentes déficits fiscales a lo largo de la década del '80 y '90, alcanzándose un resultado financiero superavitario recién a partir del año 2003. Esta situación ha derivado en limitaciones fiscales y de acceso al financiamiento.

Ello, sumado al sesgo anti-inversión pública, al proceso de privatizaciones de empresas públicas y al traspaso de actividades del Estado al sector privado, implicó una drástica caída en la inversión pública como porcentaje del PBI, resultando la misma, hacia el año 2002, una de las más baja de América Latina a nivel del Sector Público Argentino.

A partir de dicho año, como consecuencia de la renegociación de la deuda pública, así como debido a la mejoría en la situación fiscal, se

observa una modificación en la composición del gasto público, destacándose una recuperación exponencial en los gastos de capital. Ello así, tanto en la inversión real directa como en las transferencias del sector público destinadas a financiar gastos de capital.

Ahora bien, para poder sostener esta recuperación en el tiempo podría resultar probable que se incrementen los mecanismos no tradicionales para el financiamiento de obras de infraestructura. En ese sentido, algunos acontecimientos (ej: creación de cargos específicos para el desarrollo de obras de infraestructura energética) parecen ratificar esta hipótesis.

En otro orden de ideas, en lo que hace específicamente al punto de vista presupuestario se entiende que la situación es razonablemente buena en Argentina, a nivel nacional, en comparación con otras experiencias. Ello es así, dado que los fideicomisos constituidos mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional se incluyen en la Ley de Presupuesto Nacional y se consolidan al informarse la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional. Esto en diversos países de Latinoamérica no necesariamente se lleva a cabo. No obstante, un desafío mayor presentan

aquellos fideicomisos “impulsados” por el Estado que se han constituido en los últimos años (ej: aquellos destinados a financiar obras de infraestructura energética a través de cargos específicos).

Por otro lado, debería tenerse en cuenta que mientras menor resulte el financiamiento proveniente del sector privado en las APP, menores beneficios se presentarán para el Sector Público en cuanto a mitigar restricciones financieras. Paralelamente, mayor será el riesgo de que dicha APP se haya constituido al sólo efecto de contar con mayor flexibilidad presupuestaria y asegurar al sector privado el pago por los servicios que presta. Asimismo, debe evitarse que la mayor parte de los riesgos involucrados recaigan en el Sector Público.

Por ello, las APP deberían ser sólo una “alternativa” a los mecanismos tradicionales para el financiamiento de obras de infraestructura, cuya constitución debería fundamentarse ampliamente. Asimismo, deberá contarse con el flujo de ingresos y gastos que desembolsará el proyecto, diferenciando aquellos provenientes del sector público y del sector privado. Adicionalmente, se deberán asignar los riesgos de acuerdo a quien tenga mayores posibilidades de administrar y mitigar los mismos.