

Vázquez, Lisandro

El presupuesto público

**Documento de Trabajo en Ciencias Empresariales Nro. 17
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Vázquez, L. (2015, octubre). *El presupuesto público* [en línea] Documento de trabajo en Ciencias Empresariales No. 17 del Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/presupuesto-publico-lisandro-vazquez.pdf> [Fecha de consulta: ...]



Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Por Dr. Cr. Lisandro Vázquez

Facultad de Ciencias Económicas

Departamento de Investigación
“Francisco Valsecchi”

Documento de Trabajo en Ciencias Empresariales N° 17

Octubre de 2015

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
EN CIENCIAS EMPRESARIALES**



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Los autores del presente artículo ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital del mismo al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina y a otras bases de datos que la Universidad considere de relevancia académica.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

RESUMEN

Se sabe que el Estado lleva a cabo diversos programas de ejecución de gastos para la satisfacción de necesidades de la sociedad. Pero, ahora bien, ¿cómo se hace de los recursos para ejecutar dichos programas? ¿Cómo se sabe que se va a contar con los medios necesarios para cumplir con sus compromisos? Es aquí donde aparece un instrumento fundamental para la administración de la cosa pública y para su control, el elemento más importante en el estudio de las Finanzas Públicas, el *presupuesto*.

Por lo anterior, este trabajo de investigación centra su atención en el estudio del presupuesto, con todas sus funciones, principios y etapas, con el objetivo de demostrar que nuestro país está suficientemente desarrollado para preparar Presupuestos Públicos Anuales y Plurianuales. Para ello, se recurrirá a la bibliografía propuesta por los docentes, al apoyo de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, de Profesionales en la materia y a la experiencia del autor en su labor como funcionario del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

1. REFERENCIA HISTÓRICA

Desde hace ya cientos de años, la idea de presupuestar se encuentra vigente en la especie humana. Como antecedentes de lo dicho se pueden mencionar a los egipcios que hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas en los años fértiles con el objeto de prevenir los futuros problemas de escasez. También los romanos realizaban estimaciones sobre las posibilidades de pago de tributos de los pueblos que formaban parte del territorio del imperio.

Pero no fueron estos los casos que dieron origen al presupuesto. Se dice que esta palabra tuvo origen en Gran Bretaña, donde se llamaba así a una bolsa de cuero en la que se recolectaban los tributos y de la cual se tomaban los fondos necesarios para financiar los gastos públicos. Con el tiempo, la bolsa se convirtió en una cartera donde se almacenaban los documentos de las finanzas públicas y más tarde, al contenido de la misma, se lo empezó a llamar presupuesto, refiriéndose al conjunto de información vinculada con los recursos a obtener y los gastos a realizar por el Estado.

Hay discrepancias en cuanto a la determinación del país en el que tuvo origen la institución presupuestaria. Se citan los siguientes antecedentes:

- a) Inglaterra: en el año 1215, el rey Juan se debió someter a la Carta Magna impuesta por el Consejo de Nobles que establecía que el Rey no podía imponer tributos sin la autorización previa de dicho consejo. Es así como el origen se ve reflejado en la voluntad de una clase social de la época.

En 1688, el Parlamento Británico además de autorizar tributos, podía cuestionar los mismos así como su destino. Ya no es un estrato de la sociedad el protagonista de la institución sino el Parlamento.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Ya en el siglo XIX el hecho de aprobar los presupuestos por el Parlamento se convierte en una práctica, conteniendo los mismos datos sobre la composición de los gastos y la obtención de los medios para efectuarlos.

- b) Francia: en este país existía la tradición de aprobar los impuestos por los Estados Generales. En el año de la Revolución Francesa, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se establece que los ciudadanos o sus representantes tienen derecho a constatar la necesidad de las contribuciones públicas, a consentirlos libremente y a observar su empleo. De acuerdo a lo mencionado, se observa que el origen francés responde a la voluntad popular.
- c) Estados Unidos: en 1775, con la intención de Gran Bretaña de imponer tributos a las colonias del norte de América, los estadounidenses manifiestan su postura en contra de la imposición de dichos gravámenes argumentando que no se hallaban representados en el Órgano donde se manifiesta la voluntad popular. Es por eso que se revelan y no pagan los impuestos. Hecho importantísimo que influyó en la Revolución de dicho país hacia la independencia.

En la Constitución Norteamericana, base fundamental del texto que se tomó de base para la elaboración de la Carta Magna Argentina, se establecía que no se debía tomar dinero del pueblo a menos que fuera por las vías legislativas correspondientes, mediante una ley. Toda medida referida a impuestos debía tener origen en la Cámara de Representantes.

- d) Argentina: el Acta del 25 de Mayo de 1810 en su artículo 9 establece que la Primera Junta de Gobierno no puede imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo o a sus vecinos sin previa consulta o conformidad del Cabildo. Además, el artículo octavo del escrito mencionaba que la Junta debía publicar todos los días primeros de cada mes un estado en que se de razón de la administración de Real Hacienda.

A partir de 1810, los ingresos y los gastos de la administración pública se asocian con las instituciones representativas de la voluntad popular.

El primer presupuesto público en el país se elabora en 1822.

2. CONCEPTO

En la actualidad, es difícil imaginar que en un período determinado se trabaje sin ningún tipo de instrumento que marque las bases para la acción y permita prever diferentes situaciones que se pueden producir en la vida en sociedad. Cuesta entender la gestión, sobre todo en materia pública, sin el *presupuesto*.

Etimológicamente hablando, la palabra *presupuesto* se compone de raíces latinas:

“Pre” significa “antes de” y “supuesto”, “hecho, formado”. Significa, por lo tanto, “Antes del hecho”. Es lógico este desglose de la palabra ya que uno de los puntos fundamentales a destacar del mismo es el planeamiento que permite realizar. Aunque no es sólo un instrumento de previsión, sino que también es mandato obligatorio al cual deben ajustar su acción los órganos directivos y ejecutivos.

Tanto en la hacienda pública como en las empresas privadas es fundamental la preparación periódica de estos programas financieros que permiten la correcta administración y control de los recursos y gastos durante un ejercicio. Además, permite proyectar el resultado del ejercicio y conocer su financiamiento a priori.

En palabras de BAYETTO, *el presupuesto es el acto administrativo legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos y con relación a estos los importes, de los gastos que el poder administrador podrá o deberá poner a cargo del tesoro público, y se compara el monto global de ellos con el del producido presunto de los recursos a realizar en el periodo, por dicho poder, con destino al mismo tesoro; esos recursos, a su vez y a los efectos de fundar tal comparación son señalados y valuados por ramos.*

De esta atinada definición se destacan los siguientes caracteres:

- a) Es un acto administrativo legislativo con fuerza de ley. El poder administrador interviene en la elaboración y es responsable de su correcta ejecu-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

ción, mientras que el poder legislativo tiene a su cargo la aprobación, en los recintos del Congreso, de la ley de presupuestos.

- b) Es una autorización conferida por el Poder Legislativo para efectuar gastos por cuenta y a cargo del Estado. El órgano volitivo de los poderes de gobierno y de la hacienda pública autoriza al ejecutivo, mediante este instrumento, para realizar los gastos que deben ser efectuados con fondos del Tesoro Nacional.
- c) Es limitativo de los conceptos y montos a gastar. Representa un límite para el ejecutivo, ya que debe cumplir con lo que está estipulado en el mismo. La limitación es tanto cuantitativa como cualitativa. El presupuesto define en qué se gasta y hasta qué importe se podrá gastar en el ejercicio financiero. Entre las erogaciones se observan algunas facultativas y otras obligatorias.
- d) Es un acto periódico. El periodo de vigencia y de ejecución se denomina ejercicio financiero y es anual. Sin embargo hay algunas excepciones a la regla de anualidad que se explicarán más adelante.
- e) Contiene una estimación de los recursos del ejercicio. Las leyes tributarias creadoras de fuentes de recursos públicos son las que determinan las principales fuentes de ingreso del Estado. Con la AFIP como principal ente recaudador, ingresan a las arcas del país los medios necesarios para cumplir con las obligaciones. El cálculo de los mismos es estimativo, no pudiendo saber con certeza la cuantía exacta, a los efectos de equilibrar los gastos autorizados con los ingresos presuntos.

3. PRESUPUESTO PÚBLICO Y PRESUPUESTO PRIVADO

Parecen obvias las diferencias que pueden tener ambos instrumentos pero no dejan de ser un tema menor las mismas. A continuación se detallan las más relevantes.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Se sabe que el propósito fundamental de las empresas es obtener mayores utilidades, por lo tanto, el presupuesto va a ser elaborado para dicho fin. Es un objetivo a alcanzar, fija las pautas que deben cumplir los distintos departamentos de la organización. Como los recursos de la institución seguramente provengan de las arcas de los propios socios, es normal que sus intereses estén fijados en recuperar la inversión inicial y obtener ganancias con el negocio.

El resultado puede ser positivo o negativo. En el primer caso se obtendrán utilidades o ganancias y en el segundo, pérdidas.

El caso del Estado es distinto. Persigue un fin netamente social. Los programas de acción contenidos en el presupuesto público llevan consigo metas a cumplir en el corto, mediano, o largo plazo para la satisfacción de necesidades de la población, fundamentalmente aquellas que no pueden ser satisfechas por el ámbito privado. Cuestiones como la eficiencia o la eficacia, determinante en las empresas, no adquieren demasiada relevancia en el Estado porque aunque no sea "rentable" llevar a cabo ciertas erogaciones, el mismo debe responder, como por ejemplo en el caso de servicios de salud en lugares alejados de zonas urbanas concentradas.

Los recursos financieros necesarios para la concreción de gastos provienen de los contribuyentes mediante los tributos. Por eso, va a ser del interés de la sociedad en qué se emplean los mismos.

Se dice que el presupuesto público es mandato y límite:

Mandato porque el poder legislativo le ordena desarrollar una determinada función de gobierno al ejecutivo con la aprobación de la ley de presupuesto. Con la reforma constitucional de 1994 el Jefe de Gabinete de Ministros es el responsable de cumplir con la misma, bajo la supervisión del Presidente.

Límite porque el poder administrador no puede gastar más que lo que está definido en la ley. Es decir, que el poder legislativo restringe su accionar imponiendo límites cuantitativos y cualitativos. Es una restricción en cuanto a las funciones a cumplir y servicios a prestar y a la magnitud de los gastos a realizar.

4. EL PRESUPUESTO COMO INSTITUCIÓN



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Cuando se entra en este terreno no se puede obviar la importancia que reviste la separación de poderes dentro del Estado. Fue J. B. Alberdi, hombre clave para sentar las bases para la organización nacional, quien en su libro "El sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina" afirma que es indispensable esta división y postula las consecuencias que se podrían afrontar si no la hubiera.

Dice J. B. Alberdi lo siguiente:

"El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado el país"

A fin de evitar esto, se debe dividir el poder rentístico de la Nación en:

- a) El poder de administrar, corresponde al Poder Ejecutivo el compromiso de recaudar los recursos necesarios para hacer frente a los gastos estipulados en la ley de presupuesto aprobada por el Congreso. Desde la reforma constitucional de 1994, como ya se dijo anteriormente, el Jefe de Gabinete de Ministros carga con esta responsabilidad.
- b) El poder de decidir sobre los tributos a imponer y las erogaciones de capital a efectuar corresponde al Poder Legislativo. En el Congreso se van a aprobar tanto las leyes que le permiten al Estado hacerse de recursos, como la que determina la asignación de los mismos, la ley de presupuesto.

"Dada esa ley, el Poder Ejecutivo no puede percibir recurso, ni efectuar gasto que no estén mencionados o autorizados en ella. Esta sola consideración deja presumir la importancia inmensa que tiene en la suerte del país la formación de la ley de presupuestos. Ella se toca, por un lado, con la libertad y con la riqueza públicas, y por otro con el orden general y la estabilidad del gobierno".



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Esta división de poderes permite el ejercicio del gobierno y, a su vez, el control del ejercicio en forma previa (ex-ante) y en forma posterior (ex-post). El control anterior se ejerce con el sólo hecho de la aprobación del presupuesto. En los recintos del Congreso Nacional se discute la ley y se aprueba. La misma va a marcar un límite al accionar del administrador. Y cuando hablamos de control posterior debemos hablar de la cuenta de inversión que constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental durante un periodo dado y expone la citación del patrimonio público. Es, en pocas palabras, una rendición de cuentas que también debe ser aprobada por el Poder Legislativo.

5. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO

Anteriormente se pensaba que el presupuesto era la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretendía llevar a cabo en un periodo determinado. Actualmente se considera a dicha concepción un tanto anticuada ya que este documento adquiere carácter integral. Se lo define como un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo.

a) El presupuesto como instrumento de programación económica y social

Los objetivos y metas, junto con los medios para alcanzarlos, se establecen con el grado de detalle necesario para la acción directa en cada una de las carteras de la Administración Pública. Esta programación de las actividades, que responden a políticas de Estado determinadas, va a estar contenida en el presupuesto.

Así, en el corto o mediano plazo, el presupuesto público permite materializar dichas directivas en el ámbito de la provisión pública. Le da carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social. A la vez, todas las acciones llevadas a cabo por el Estado, tiene implicancias económicas y financieras para lo que es indispensable planificar tanto el caudal de recursos que ingresarán como el momento en que lo harán, así como también los gastos a efectuar.

b) El presupuesto como instrumento de gobierno



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El hecho de gobernar abarca dos aspectos, el político y el administrativo. En ambos se requiere de la constante toma de decisiones, las que se orientarán al manejo y la elaboración de programas y planes de acción que repercutirán en todos los campos de la actividad estatal. Dichas decisiones deben ser coherentes entre sí, agrupadas y con vista hacia un fin específico.

Por ello, se considera que la función de gobernar abarca tres aspectos fundamentales: I) la adopción de un programa de acción del Estado para un período dado; II) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho programa y III) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Toda decisión del poder administrador de la hacienda pública conducen a acciones a desarrollar que se manifiestan en el presupuesto. Es por esto, que es un instrumento fundamental e indispensable para cumplir la función de gobierno.

c) El presupuesto como instrumento de administración y planeamiento

Con el programa de gobierno fijado, se procede a llevarlo a la práctica, para ello se incurre en el campo de la administración.

Para esto se requiere coordinar cada una de las áreas que conforman lo público para dividir las tareas y que cada ministerio, secretaría, subsecretaría y dirección, según su función, cumpla con lo requerido para lograr un objetivo concreto.

El presupuesto tiene que formularse y expresarse en forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de las metas concretas, encontrar en él una "guía de acción" que elimine las decisiones improvisadas. En este punto, el planeamiento es lo que permite optimizar el trabajo y prevenir o evitar problemas futuros.

El presupuesto como instrumento de planeamiento permite que no haya abultadas diferencias entre los ingresos y los gastos a efectuar. Como los recursos son limitados y las necesidades ilimitadas, se debe tener un ordenamiento que



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

permita la utilización de los mismos con fines múltiples y que los gastos estipulados no sean superen a lo que se estima se recaudará en el período.

Esta función de planeamiento, se relaciona con el ejercicio de la programación que supone: I) establecer objetivos, II) para lograrlos se llevan a cabo determinadas acciones, III) para las mismas se requieren de medios, IV) para disponer de esos medios es necesario incurrir en costos y, V) para efectuarlos se requieren de medios financieros que posibiliten efectuar la erogación estipulada en el presupuesto.

d) El presupuesto como instrumento legal

Está íntimamente relacionado con la institución presupuestaria explicada anteriormente. El Poder Ejecutivo, tendrá a su cargo la elaboración del proyecto de ley que luego será aprobado por el Poder Legislativo.

El artículo 26 de la ley n° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece lo siguiente:

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 artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

El artículo 24 de la misma ley enuncia lo siguiente:

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



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

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.

A través de la ley de presupuesto el Congreso regula, influye, limita y controla al Poder Administrador. El Poder Ejecutivo se compromete a realizar un determinado plan de acción, en la medida en que ambas cámaras, de diputados y senadores, autoricen los recursos y los gastos. Es por esto que el presupuesto es muy importante en un sistema representativo y su aprobación constituye un acto legislativo indispensable.

e) El presupuesto como instrumento de política económica

Uno de los pilares fundamentales que conforman la política económica de un país es la política fiscal. La misma hace referencia a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público. Se trata de las estrategias que se elaboran en la Administración Pública para hacerse de recursos y poder llevar a cabo la mayor cantidad de acciones posibles para satisfacer las necesidades de la comunidad.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

La política económica va a ser la que marque o determine cuál será la política fiscal a implementar. Mediante las mismas, el Gobierno puede manejar ciertas variables en la economía, fomentando actividades o desalentando otras. Cuestiones como el consumo interno, comercio exterior, la inflación, tipo de cambio, entre otras, son determinadas por la aplicación de estas políticas. La fiscal, por su parte, es la que va a determinar los recursos que ingresan a las arcas públicas, la que va a alterar el esquema de consumo inversión ya que transfiere la renta de las personas, tanto físicas como jurídicas, al Gobierno y le permite a éste darle un uso distinto al que le daría un individuo privado, con fines predominantemente sociales.

El indicador resumen de la política fiscal es el resultado que puede ser superavitario, deficitario o puede darse que haya un equilibrio presupuestario. Al último es al que se intenta llegar, pero son muy pocas las veces que se alcanza.

f) El presupuesto como documento

Por su carácter integral, el presupuesto representa un instrumento con fines diversos, debido a esto debe ser elaborado y estructurado de manera tal que contenga absolutamente todo lo que se realizará por el poder administrador y que permita entenderlo, conocerlo e interpretarlo por quienes deben aprobarlo, administrarlo y difundirlo a la ciudadanía.

Se distinguen varias formas en la que el presupuesto puede ser expresado. La analítica, la sintética 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 utiliza esta forma cuando se discute la ley en los recintos del Congreso. Por último, el *presupuesto*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

resumen es el documento que expresa el programa de gobierno, facilitando su difusión y conocimiento generalizado y se prepara una vez que la ley es aprobada por el Poder Legislativo.

6. NORMAS CONSTITUCIONALES VINCULADAS AL PRESUPUESTO

A continuación, se detallan los artículos de la Constitución Argentina que guardan relación con el *presupuesto*:

Artículo 4. – *El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta de o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.*

Artículo 16. – *La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.*

Artículo 17. – *La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4°. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

Artículo 52. – *A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.*

Artículo 75. - *Corresponde al Congreso:*

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias,



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

Artículo 85. - *El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Artículo 99. - *El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:*

1. *Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.*

10. *Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.*

Artículo 100. - *El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.*

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

1. *Ejercer la administración general del país.*

2. *Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.*

3. *Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.*

4. *Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le in-*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

dique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.

5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.

6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.

9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.

10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

Otros Artículos

La Constitución contiene una serie de artículos que no guardan relación directa con el presupuesto, sin embargo, tienen que ver con éste una vez que se sanciona la ley que lo contiene. Es el caso de los artículos, que van del 77 al 84, donde se establecen normas relacionadas con el proceso de formación de las leyes y, en especial, con la fase correspondiente a la discusión y la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

7. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Desde el punto de vista técnico, para la elaboración del presupuesto, es indispensable la aplicación de determinados principios o normas técnicas que permitan que el documento cumpla con las funciones que le son conferidas. Algunos de estos principios ya eran tales en el presupuesto tradicional y otros, corresponden exclusivamente a la concepción moderna.

Se pueden distinguir dos tipos de principios presupuestarios. Ellos son los estáticos, que se refieren al contenido y forma del presupuesto, y los dinámicos, que hacen referencia a la preparación y ejecución del mismo.

A continuación se detallan y se explican, uno por uno, los principios junto con las normas que los contienen.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Principios estáticos

a) Universalidad o Integridad

Este principio establece que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos y recursos públicos, en forma separada, de un ejercicio determinado. Ningún gasto y recurso debe ser ejecutado separadamente de este instrumento y no se deben compensar entre sí ya que de hacerlo se reducirían ambos y se distorsionaría la información contenida en dicho documento, imposibilitando el cumplimiento de sus funciones. Este aspecto guarda íntima relación con el hecho de que tiene que haber un equilibrio presupuestario, principio a ser desarrollado más adelante. La no compensación contribuye a que se tienda a alcanzar dicho equilibrio.

Además del orden financiero, este principio tiene fundamento y finalidad institucionales, vinculados con el ejercicio de las facultades al Poder Legislativo consistentes en la fijación de los conceptos y de los montos a gastar y en el control ulterior de lo ejecutado por el Poder Ejecutivo.

El criterio de la no afectación viene de la mano de la universalidad 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.

La inconveniencia de afectar recursos surge porque puede darse el caso que se ejecuten determinados gastos de prioridad menor en determinado momento mientras que los gastos de mayor importancia carecen de financiamiento.

En la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) en el artículo 12 se ve reflejado esta regla.

Artículo 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 período en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

b) Unidad

Toda erogación de capital, tanto como los medios necesarios para ejecutarla deben estar incluidos en el presupuesto. Es esto a lo que se refiere el principio de unidad, que todas las entradas y salidas se incluyan en el documento presupuestario.

Como este instrumento nuclea todas las operaciones a realizar por el Estado Nacional, es importante que se tenga una visión conjunta del mismo. Además, de esta regla se deriva el principio de unidad de caja, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una caja única o tesorería general y los pagos deben ser realizados con los fondos de esta, lo que justifica aún más lo antes mencionado.

El presupuesto único consolidado de caja tiende a asegurar la disponibilidad de recursos o de financiamiento en oportunidad de realizar los pagos. ¿Cuál es el problema de la diversidad de cajas dentro de la Administración Pública? Los inconvenientes que se presentan ante este interrogante son varios como la insuficiencia financiera para hacer frente a determinados gastos, a la existencia de recursos ociosos destinados a gastos que no se realizan y a hacer más dificultoso el control ulterior de las operaciones de las mismas. En el Estado funciona la Cuenta Única del Tesoro (CUT) que está en consonancia con este principio (artículos 74 y 80 de la Ley 24.156)

Artículo 74. - *La Tesorería General tendrá competencia para:*

a) Participar en la formulación de los aspectos monetarios de la política financiera, que para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;

b) Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional y programar el flujo de fondos de la administración central;



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

- c) Centralizar la recaudación de los recursos de la administración central y distribuirlos en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen;*
- d) Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisar su ejecución y asignar las cuotas de las transferencias que éstos recibirán de acuerdo con la ley general de presupuesto;*
- e) Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado de la administración nacional que establece el artículo 80 de esta ley;*
- f) Emitir letras del Tesoro, en el marco del artículo 82 de esta ley;*
- g) Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del sector público nacional;*
- h) Elaborar anualmente el presupuesto de caja del sector público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución;*
- i) Coordinar con el Banco Central de la República Argentina la administración de la liquidez del sector público nacional en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja;*
- j) Emitir opinión previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen las Entidades del Sector Público Nacional definidas en el artículo 80 de la presente ley, en Instituciones Financieras del país o del extranjero, en los términos que establezcan conjuntamente la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Las entidades integrantes del Sistema*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”

Bancario Nacional deberán informar a la Secretaría de Hacienda, a su requerimiento, las inversiones temporarias correspondientes a los Organismos del Sector Público Nacional alcanzados por el presente; (Inciso sustituido por art. 81 de la [Ley N° 26.546](#) B.O. 27/11/2009)

k) Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros, que se pongan a su cargo;

l) Todas las demás funciones que en el marco de esta ley, le adjudique la reglamentación.

Artículo 80. – *El órgano central de los sistemas de administración financiera instituirá un sistema de caja única o de fondo unificado, según lo estime conveniente, que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, en el porcentaje que disponga el reglamento de la ley.*

En la misma ley también se pueden encontrar vestigios de este principio en los artículos 11, 12 (ya mencionado anteriormente), 18, 19, 20, 23 y 25.

En su libro “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública”, una de las obras tomadas como base para la realización del presente trabajo, Adolfo Atchabahian agrupa estos dos principios en el de *generalidad*. Atinada es su visión ya que el presupuesto debe ser único e incluir la totalidad de los recursos y gastos de la hacienda pública sin compensación entre ellos y sin afectación particular de los primeros a los segundos. Agrega también las excepciones que existen a estas reglas en la hacienda del Estado federal argentino. Las mismas son:

- I- *Afectación de recursos especiales a gastos determinados:* algunos ejemplos que se aplican en la actualidad son los recursos del FONAVI (Fondo de la vivienda) y el Impuesto al Tabaco, destinados a la construcción de viviendas y a la actividad tabacalera, respectivamente, y otros que ya no



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

se aplican son el Tesoro escolar, las Juntas reguladoras, el Fondo Nacional de Vialidad y el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, entre otros.

II- *Presupuestos anexos de empresas públicas industriales, comerciales y financieras:* en Francia y en Italia las empresas públicas gozan de individualidad financiera, patrimonial y presupuestaria, es por eso que los medios necesarios para llevar a cabo inversiones y gastos para el desarrollo del comercio o industria no están incluidos en el presupuesto general de gastos del Estado, sino en, lo que se denominan, *presupuestos anexos*. Estos son tratados y ejecutados en forma separada del general, es por esto que no se aplican los principios en cuestión.

III- *Compensación de gastos y recursos:* se llama presupuesto de gastos brutos o totales al que cumple con los dos principios desarrollados hasta el momento. La mayoría de los países lo aplican.

La ley 12.961 adoptó el sistema de presupuestos totales y en su artículo 1 se enuncia que *los recursos y erogaciones figurarán por sus montos íntegros, sin compensarse entre sí*. Sin embargo en la práctica no se dio esta situación ya que funcionaron cuentas especiales y afectaciones de recursos a gastos, que representaron importantes presupuestos desvinculados del

general.

El art. 2 de la ley de contabilidad también seguía este sistema; prohibía las compensaciones de recursos y erogaciones, *sin perjuicio de las afectaciones especiales legalmente establecidas a los fines ejecutivos o que resulten del reintegro de importes indebidamente percibidos*.

IV- *Presupuestos extraordinarios:* estos presupuestos se caracterizan por su carácter excepcional. Son ejecutados con independencia del presupuesto ordinario y, la mayoría de las veces, el administrador de los mismos posee mayores facultades y el control por parte de los parlamentos es menor. Contienen planes de financiación extraordinarios, tendientes a ejecutar programas de fomento económico, o políticas de atenuación de ciclo. El



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

ejemplo más claro en la aplicación de este instrumento es el caso de su aplicación para la financiación de gastos de guerra.

- V- *Entidades descentralizadas*: la descentralización implica, en muchas ocasiones, la necesidad de confeccionar presupuestos separados del general. Este tipo de instrumentos guardan relación con los mencionados anteriormente para las empresas públicas ya que se tramitan por separado y se financian con recursos propios.
- VI- *Financiación de los gastos de inversión*: esta excepción está contenida en la Constitución Nacional, la que menciona, en su artículo 4º, que los empréstitos y las operaciones de crédito forman parte de los fondos del Tesoro Nacional asignándoles un destino específico, *para urgencias de la nación o para empresas de utilidad nacional*.

La ley de contabilidad, en el artículo 3º, postulaba que se podían realizar inversiones con recursos provenientes del uso del crédito.

c) Claridad

Este principio también responde a la forma del presupuesto y consiste en que el mismo debe hacerse de modo que, sin escapar a las cuestiones técnicas correspondientes, responda a un ordenamiento que permita hacerlo entendible por los sujetos que lo utilizarán.

Los que darán uso del mismo son aquellos que tienen la labor de aprobarlo, es decir, el Poder Legislativo, aquellos responsables de su correcta ejecución pertenecientes al Poder Ejecutivo, y los ciudadanos en general que tienen derecho a saber en qué se emplean los recursos que ellos mismos aportan mediante tributos.

El hecho de hacer difícil la interpretación del presupuesto y el exceso de tecnicismo pueden llegar a causar falta de claridad en el documento.

En cuanto a la legislación sobre esta regla, se estima que está presente en todos los artículos de la Ley que trata el Sistema Presupuestario Público.

d) Uniformidad



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Este principio también responde a la forma del presupuesto y establece que el mismo debe conservar una estructura uniforme en el curso de los distintos ejercicios en los que se divide la vida de la hacienda pública, y para ello debe respetar la uniformidad de los cuadros y estados.

Si la estructura presupuestaria sufre variaciones constantes, se dificulta la comparación con ejercicios anteriores, al igual que el control. Este aspecto se aplica no solo en las Finanzas Públicas sino también en otras áreas cuya información resulta cuantificable. Toda comparación de estados numéricos exige homogeneidad de los cuadros que se comparan.

Principios dinámicos

a) Exactitud o veracidad

Este principio guarda relación con el hecho de que no se deben compensar gastos con recursos, mencionado anteriormente. Al preparar el presupuesto, se deben llevar a cabo muchos estudios, los cuales deben ser lo más exactos posibles atendiendo a la necesidad de que las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas y las estimaciones de recursos a la recaudación de ingresos a obtener.

Esta regla se vulnera cuando se estiman en exceso o en defecto gastos o recursos. Los motivos pueden ser los siguientes:

- Sobreestimación de recursos: se pretende gastar más o disminuir el déficit presupuestario. Puede ser no deliberado.
- Sobreestimación de gastos: para cubrir imprevistos o posibilitar la realización de gastos superfluos.
- Subestimación de recursos: cuando se quiere dar una idea inferior a la verdadera sobre la captación de recursos públicos por el Estado. Puede ser no deliberado.
- Subestimación de gastos: para mostrar una magnitud inferior a la que incurre el Estado.

La ejecución del presupuesto pone en manifiesto en qué grado se produjeron o no alguna de estas situaciones.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Al igual que la regla de la claridad, también se estima que la veracidad está presente en todos los artículos de la Ley referida al Presupuesto Público.

b) Anticipación o precedencia

La actividad del Estado no puede detenerse por ningún motivo, es por esto que el presupuesto que se va a elaborar para ser aplicado en un período determinado, se traslada al Poder Legislativo para su discusión y posterior aprobación el 15 de septiembre del año inmediato anterior. Este principio se denomina de anticipación o precedencia porque, el presupuesto representa un instrumento de control preventivo, de no respetárselo se desnaturaliza la esencia temporal de la institución presupuestaria.

Por diversos motivos, puede ocurrir que este documento no se sancione para la época fijada para la apertura del año financiero. La legislación prevé distintas soluciones a este problema para que el Estado no detenga su actividad.

I- Prórroga automática del presupuesto del ejercicio anterior

La falta de sanción del presupuesto en tiempo oportuno produce automáticamente la prórroga de la vigencia del presupuesto del ejercicio anterior, para el nuevo período. En el artículo 27 de la Ley 24.156 se

Artículo 27. – *Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regir el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:*

1.- En los presupuestos de recursos:

a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

b) Suprimir 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) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;

e) Incluiré los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2. En los presupuestos de gastos:

a) Eliminaré los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;

b) Incluir 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) Incluiré los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;

d) Adaptaré 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.

Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, la Secretaría de Hacienda establecerá los procedimientos necesarios para atender los gastos imprescindibles de la Nación.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Las modificaciones del presupuesto prorrogado, a posteriori de comenzado el ejercicio se realizarán conforme las facultades determinadas para tales actos durante la vigencia de la prórroga. Conforme con los procedimientos que indique la Secretaría de Hacienda, las jurisdicciones y entidades adoptarán y comunicarán a la Oficina Nacional de Presupuesto los objetivos, producciones públicas y resultados adecuados a los nuevos límites del gasto.

Una vez aprobada la ley de presupuesto general de la administración nacional, la Secretaría de Hacienda definirá los mecanismos necesarios para habilitar la distribución administrativa del presupuesto y con sus créditos absorber los gastos realizados durante la permanencia de la prórroga presupuestaria.

II- *Aprobación tácita del proyecto de presupuesto*

Es otro procedimiento para solucionar los inconvenientes del retardo del Poder Legislativo en la sanción del presupuesto. Luego de cierto lapso transcurrido de iniciado el nuevo ejercicio, se considera aprobado el proyecto elevado por el poder administrador al Congreso al no haberse producido pronunciamiento expreso sobre el mismo. Esto último hace presumir la voluntad afirmativa del Parlamento.

III- *Autorización temporaria de gastos*

Si antes de concluir el ejercicio, no se aprueba el presupuesto del próximo ejercicio, se autoriza por ley al Poder Ejecutivo a realizar gastos por períodos generalmente mensuales. Este método se utiliza en países donde suele demorarse la consideración del presupuesto como consecuencia de la organización institucional.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

c) Especificación

Se refiere tanto al aspecto financiero como a su ejecución. En materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que lo originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

La especialización abarca también la clasificación de los recursos y los gastos en cuentas que reflejen la naturaleza, magnitud, ubicación y el período de aplicación de los mismos. A estos se los pueden agrupar dentro de jurisdicciones o entidades, a nivel de distintas categorías programáticas y según una distribución espacial.

En este punto es fundamental contar con una base técnica sólida para la correcta organización de las partidas.

En cuanto a la legislación que contiene este principio, volvemos a citar a la Ley 24.156. Esta vez los artículos involucrados son el 12, 13, 21 y 25. (El artículo 12 ya fue explicado anteriormente)

Artículo 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.

Artículo 21. – *Para la administración central se consideran como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el período en cualquier organismo, oficina o agencia autorizadas a percibirlos en nombre de la administración central, el financiamiento proveniente de donaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo al Tesoro y los excedentes de ejercicios anteriores que se estime existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. No se incluirán en el presupuesto de recur-*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

sos, los montos que correspondan a la coparticipación de impuestos nacionales.

Se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el periodo, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo del Tesoro.

Artículo 25. – *Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, la Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general.*

El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

a) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;

b) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;

c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar;

d) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional tanto para la administración central como para los organismos descentralizados.

d) Publicidad

Cuando nos referimos a este principio adquieren relevancia los sujetos interesados en el contenido del mismo. Se explicó que eran tres: los ciudadanos, los legisladores y los que conforman el poder administrador. Entonces, ¿Por qué adquiere relevancia lo mencionado en este punto? Porque la publicidad de los actos que se llevan a cabo en la Administración Pública, junto con estos sujetos, son la base esencial del gobierno republicano.

El presupuesto debe ser objeto de publicidad y difusión, en el proceso de elaboración, discusión y aprobación parlamentaria, en su ejecución y, por último, en el control ulterior, ya que los ciudadanos, como ya se explicó anteriormente, tiene derecho a saber en qué se emplean los medios que ellos trasladan al Estado Nacional mediante los tributos.

El hecho de que este documento sea elevado al Congreso para su aprobación, siendo este el palacio legislativo donde están representados los intereses del pueblo, adquiere suma relevancia tanto para entender esta regla, como para identificar los artículos relacionados con la misma. En los artículos 24 y 25 de la ley 24.156 se aprecia la relación con este principio.

Artículo 24. – (...) *El programa monetario y el presupuesto de divisas serán remitidos al Congreso Nacional, a título informativo, como soporte de análisis del proyecto de ley de presupuesto general.*

Otros principios

e) Periodicidad

También se lo llama *principio de anualidad* ya que el presupuesto debe tener vigencia limitada a un período anual. Esto tiene fundamentos económicos e institucionales. De lo primero se desprende la cuestión de que es difícil llevar a cabo previsio-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

nes de gastos para períodos mayores a un año por diversos factores, uno de ellos, actual en nuestro país, es la inflación. Por lo que no tendría sentido elaborar un presupuesto para luego, en el proceso de ejecución del mismo, tener que modificarlo para adaptarlo a los requerimientos de la hacienda.

En el segundo aspecto, el institucional, se puede argumentar que el hecho de que se traslade al Congreso para su aprobación y control ulterior año tras año contribuye a que se refuerce el control y haya más transparencia en cuanto a su ejecución.

En lo que atañe a la composición del instrumento presupuestario, los gastos y recursos presentan diferencias cuando se habla de esta regla. Es correcto hablar de anualidad cuando se trata de los primeros. Las autorizaciones a gastar votadas por el Poder Legislativo caducan al término del período, es decir, cuando finaliza el año financiero.

En cuanto a los recursos, como son leyes de carácter permanente las que imponen el pago de tributos, la regla no tiene sentido bien concreto y directo. La estimación que se realiza para determinar la cuantía de los ingresos está dirigida fundamentalmente a procurar el equilibrio financiero.

En síntesis, la regla de anualidad tiene significación para la renovación periódica de los gastos, no para los recursos.

Desde hace ya varios años hay una tendencia en muchos países del mundo a elaborar programas financieros que abarquen más de un ejercicio. A estos se los denomina *presupuestos plurianuales*. Sin embargo, se utilizan generalmente como complemento al presupuesto general anual. Las razones que justifican la aplicación de estos instrumentos plurianuales son:

- La necesidad de planear el accionar del Estado a mediano y largo plazo manteniendo políticas de gobierno sostenidas en el tiempo.
- El protagonismo creciente de los gastos sociales dentro de la hacienda.
- La naturaleza predominantemente plurianual de la inversión pública.
- La existencia de gastos compartidos por diferentes niveles de gobierno, a ser coordinados.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Hay un extenso debate en relación a este tema que no se abordará en la presente obra por no corresponder al objetivo de la misma.

En la Constitución Nacional, en el artículo 75, inciso 8, ya expuesto anteriormente, se establece la anualidad del presupuesto. La Ley 24.156 establece en el artículo 24:

Artículo 24. – *El ejercicio financiero del sector público nacional, comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.*

f) Continuidad

El carácter dinámico de las acciones presupuestarias hace que la anualidad se conjugue con la continuidad ya que cada uno de los elementos del presupuesto anual debe apoyarse en los resultados de los ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros.

Los artículos 15 y 27 (ya explicado) de la Ley 24.156 están relacionados con este principio.

Artículo 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 su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.*

g) Programación

El presupuesto será el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, los que representarán los medios para hacer frente a los gastos tendientes a efectivi-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

zar acciones para alcanzar los objetivos propuestos, los que se fijarán en base a un programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas.

El documento presupuestario será el reflejo de la programación a ser cumplida en un año y la ejecución del mismo permite corregir ciertas cuestiones, realimentando el proceso.

Este principio está estrechamente vinculado con la tendencia de los últimos años a elaborar presupuestos plurianuales ya que se supone que para los mismos es sumamente necesario un minucioso trabajo de programación presupuestaria.

Los artículos de la Ley 24.156 que contemplan esta regla son el 4, 14, 24 y 30.

Artículo 4º. - *Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:*

b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional.

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

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.

Artículo 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.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Artículo 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 formuladas 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.

Artículo 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 constitu-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

cional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

h) Exclusividad

Se refiere a los distintos artículos de la ley de presupuesto. Suele ocurrir que se incorporen normas que no tengan una relación directa con el documento, aprovechando que el mismo tiene un tratamiento más rápido que otros proyectos.

En la ley 24.156, los artículos vinculados a este principio son el 19, 20 y 25, los dos últimos ya citados anteriormente.

Artículo 19. - *La ley de presupuesto general constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente:*

Título I - Disposiciones generales;

Título II - Presupuesto de recursos y gastos de la administración central;

Título III - Presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

i) Equilibrio presupuestario

Se refiere a que los ingresos y los egresos públicos deben tender hacia la igualdad tanto en el presupuesto preventivo como en la cuenta de inversión. Esta premisa ha sido objeto de extensos debates.

En la actualidad, el Estado, mediante políticas fiscales y políticas monetarias, puede tomar un rol intervencionista y provocar impacto en la economía. En ciertas situaciones se justifica que haya desviaciones entre los ingresos y



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

los egresos que deriven en déficit o superávit. Sin embargo, estos resultados, no pueden ser permanentes y cuando se extingue la razón que los justifica debe volverse al equilibrio presupuestario.

Adolfo Atchabahian menciona algunas premisas que son muy útiles en lo que se refiere a la estructura del presupuesto y a las reglas técnicas que deben regir para su confección. Ellas son:

- a) *La circunstancia de que algunos ejercicios se cierren con déficit y otros con superávit, no es censurable por sí, cuando con ello se busca provocar reacciones saludables en la economía, mediante una política fiscal que pretenda corregir desviaciones y fomentar el desarrollo. Una política de grandes gastos públicos no es criticable cuando se lleva a cabo en épocas de depresión, para conducir las variables económicas a una posición que tienda hacia la ocupación plena de los recursos disponibles, aun cuando ello tenga la consecuencia de producir déficit en algunos ejercicios. Será función de la contabilidad pública idear los procedimientos técnicos para compensar los déficits de esos períodos con los superávit de ejercicios futuros.*

- b) *El equilibrio debe buscarse entre los ingresos normales u ordinarios y los gastos de operación o de ejercicio. Pero con referencia a los gastos de inversión, se debe buscar su distribución en los ejercicios que experimentarán los beneficios de la inversión, para que la generación actual no sufra las cargas de ésta; carece de interés, por lo tanto, que tales gastos no sean cubiertos por los recursos normales y se deba acudir a la financiación mediante el uso del crédito público.*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

- c) *La hacienda del Estado – esencialmente de erogación, aunque se hayan incorporado a ella haciendas anexas de producción -, no debe tender a lograr superávits continuados. En la hacienda privada, el criterio económico para medir su eficiencia es su capacidad para generar beneficios sostenidos y crecientes en el curso de los ejercicios, buscando el incremento de su patrimonio por la acumulación de superávits. Pero en la hacienda del Estado la eficiencia no se mide por tal criterio económico, sino por la adecuada satisfacción de necesidades públicas.*
- d) *No basta con que la regla del equilibrio se cumpla en el presupuesto preventivo; es imprescindible que se conserve durante el ejercicio y que el balance final del período también concluya con ingresos y egresos equilibrados. Si el presupuesto preventivo está equilibrado y leyes especiales votadas durante el ejercicio causan un desequilibrio final, la igualdad de entradas y salidas de la hacienda sólo habrá existido en el papel.*

Los artículos de la Ley 24.156 que están relacionados con este principio son el 28 y el 38.

Artículo 28. – *Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, debe contar con el financiamiento respectivo.*

Artículo 38. – *Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general debe especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.*

j) Factibilidad



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

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.

Se estima que esta regla está presente en todos los artículos de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

k) Flexibilidad

Esta regla implica que se admita la posibilidad de introducir ciertas modificaciones al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo. Para ello, se torna necesaria la remoción de ciertos factores que imposibilitan la realización de lo antes mencionado y el otorgamiento al poder administrador del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

La aplicación de este principio se viene dando hace muchos años, tanto en el país como en el exterior, respondiendo a la necesidad de adaptarse a circunstancias no previstas, imprecisiones en las estimaciones o cambios verificados durante el ejercicio.

Este principio, al igual que el anterior, se estima que está presente en todo el articulado de la Ley 24.156.

l) Transparencia

"En los últimos años se ha impulsado la idea de la "transparencia fiscal" que tiende a convertirse en un "principio" que apunta a ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditoría por diversos res-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

ponsables de ello, en particular por el ciudadano, de modo de comprender sin duda, ni ambigüedad la rendición de cuentas de la gestión del mandatario."

Miguel A. Bolívar

La transparencia se encuentra implícita en muchos de los principios antes mencionados y se estima que está presente en todo el cuerpo de la Ley referida al Presupuesto Público.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Finanzas Públicas y Control – Miguel A. Bolívar.
- Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública – Adolfo Atchabahian.
- El Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la República Argentina – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- El Presupuesto Público – Miguel A. Bolívar.
- Ley 24.156, "Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional".
- Constitución de la Nación Argentina.

Páginas Web:

- <http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/12.pdf>
- <http://es.scribd.com/>
- <http://www.eumed.net/cursecon/textos/2004/alberdi-sistema.pdf>
- <http://www.mecon.gov.ar/>
- <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/blse-bolivar34.pdf>
- <http://es.wikipedia.org/>



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

CAPÍTULO II **CICLO PRESUPUESTARIO**

1. INTRODUCCIÓN

El ciclo presupuestario es el conjunto de etapas por las que pasa el presupuesto. Es un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, aprueba, ejecuta y se controla la actividad financiera y presupuestaria del Sector Público.

Consta de cuatro etapas:

I. Formulación.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

- II. Autorización o aprobación.
- III. Ejecución.
- IV. Control.

Cabe destacar que no hay etapas más importantes que otras. Todo el proceso constituye una real unidad. Se las trata de forma separada para facilitar su análisis y lograr una adecuada división del trabajo con el propósito de lograr una mayor especialización. No es posible desarrollar ninguna de las etapas sin tomar en consideración las características de las anteriores y se debe entender que la realización de una etapa condiciona a las sucesivas, es por eso que si alguna es realizada con menor rigor técnico, el resultado se va a reflejar en el resultado de todo el proceso.

2. ETAPA I – FORMULACIÓN O PROGRAMACIÓN

La elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. La formulación del mismo supone la realización de un conjunto de tareas que se deben llevar a cabo con precisión y se requiere del conocimiento técnico necesario.

En esta primera etapa, las dependencias que se encuentran afectadas a la elaboración son las siguientes:

- Presidencia de la Nación y Jefatura de Gabinete de Ministros, con apoyo técnico del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y, dentro de éste, la Secretaría de Hacienda en la definición de políticas.
- Subsecretaría de Presupuesto, y dentro de la misma, la Oficina Nacional de Presupuesto, les corresponde establecer las normas técnicas, asesorías, la coordinación general y la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto.
- Unidades Ejecutoras de los organismos, encargadas de la aplicación de las políticas y de las normas. Tienen a su cargo la elaboración de material de los anteproyectos de presupuesto.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Esta tarea de formulación presupuestaria requiere el asesoramiento constante de los responsables de las categorías programáticas, tanto de los funcionarios de las unidades de presupuesto institucionales, como del órgano rector del sistema presupuestario, la Oficina Nacional de Presupuesto. Es vital la formación de personas especializadas en el tema para cubrir con los requerimientos técnicos que demanda año a año el Presupuesto Público.

a) Política presupuestaria previa

Existe un paso previo al inicio de las tareas tendientes a la formulación del presupuesto que va a sentar las bases para elaborarlo. ¿Cuál es? La definición de Políticas. ¿En qué consiste? En la definición de las 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 política presupuestaria debe ser única para todo lo que forma parte de la Administración Pública. Cada organismo descentralizado, jurisdicción y entidad fijarán su política específica pero siempre teniendo en cuenta y en base a la establecida por los niveles jerárquicos superiores del Estado.

En la práctica se suelen utilizar los denominados "techos presupuestarios". Las jurisdicciones deberán elaborar un plan de proyección de gastos teniendo en cuenta estos niveles máximos, los cuales no deberán ser superados.

b) Cronograma presupuestario

Otro elemento que se encuentra dentro de la etapa de formulación es la elaboración de un cronograma referido a las acciones a llevar a cabo, con sus respectivos tiempos, para la preparación del proyecto de presupuesto para que el mismo esté confeccionado para el 15 de septiembre del año anterior a aquel que va a regir.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Dicho cronograma es elaborado por los niveles técnicos de la Oficina Nacional de Presupuesto y 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.

En la "Parte II" del Anexo del presente trabajo se adjunta el Cronograma de Elaboración del Presupuesto Nacional 2015-2017 que forma parte de la resolución 223/2014 que emitió el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.

c) Elaboración de los anteproyectos de presupuestos

Estos documentos se realizan en forma descentralizada por parte de los distintos organismos que forman el Sector Público. Para elaborarlos, la Dirección de Programación y Control Presupuestario de cada entidad toman en cuenta las normas y directivas, en especial, los techos presupuestarios.

También, como ya se mencionó anteriormente, deben tener en cuenta las políticas particulares de la jurisdicción en la que se encuentren, que deben estar en concordancia con las establecidas en general, las cuales incluyen habitualmente planes que determinan las metas a conseguir en el mediano y largo plazo y las acciones a desarrollar para alcanzarlas.

Cuando ya se realizaron las proyecciones, las mismas se vuelcan en formularios y se elevan los anteproyectos a la Secretaría de Hacienda y la Oficina Nacional de Presupuesto los analiza y verifica que haya coherencia entre la política presupuestaria que se le remitió a la institución y la que surge del estudio del proyecto de presupuesto recibido y de haber la necesidad de realizar ajustes, las autoridades políticas (Subsecretarios, Secretarios, Ministros), se expedirán sobre los mismos. De esta manera se produce un proceso de "idas y vueltas" hasta llegar al ajuste que, permitirá la aprobación del presupuesto de la jurisdicción en cuestión.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Los problemas que suelen ocurrir en este punto se solucionan generalmente con un proceso de programación, el cual se ve reflejado en un instrumento que se denomina *presupuesto preliminar*, que se explicará en el siguiente punto.

d) Presupuesto preliminar

Es una herramienta de uso de las jurisdicciones y entidades ya que no es obligación de las mismas remitir el instrumento a la Oficina Nacional de Presupuesto. Se utiliza como complemento y apoyo para el proceso de discusión y alineamiento de la política presupuestaria. En el año 1997 se recomendó utilizar este documento para cargar con las ventajas que ofrece el mismo y desde entonces se ha utilizado en reiteradas oportunidades.

Tiene como finalidad mejorar la capacidad de los organismos para preparar en tiempo y en forma el proyecto de ley de presupuesto, elevando la racionalidad en la asignación de los recursos financieros. Permite, entre otras cosas, elevar la calidad de los anteproyectos de presupuestos, posibilita un proceso de discusión más intenso de la política presupuestaria previa, promueve la innovación y permite reasignar, con mayor racionalidad y flexibilidad, recursos hacia objetivos prioritarios. Quizás el mayor aporte que tiene para ofrecer a todo el proceso de formulación presupuestaria es la de mejorar el planeamiento, factor determinante en este documento.

e) Estimación de recursos

Para calcular los recursos con los que cuenta el Estado para llevar a cabo las erogaciones del ejercicio es necesaria la utilización de métodos que aproximen lo máximo posible la estimación a la realidad. Como en la economía intervienen múltiples variables que están en constante alteración, dicho mecanismo deberá tomar en consideración esos factores.

Son tres los métodos de estimación de recursos tributarios que se emplean en general. En el presente trabajo sólo se mencionará el *Método directo*, que es el que se aplica en la República Argentina y se distingue por su carácter dinámico. De los dos restantes sólo se aclara que realizan una proyección fuertemente basada en observa-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

ciones del pasado. En diversas oportunidades se ha aplicado el *Método econométrico* pero en la actualidad casi no se utiliza ya que el contexto inflacionario del país torna muy compleja su aplicación.

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.

Para la aplicación de este método se debe tener un conocimiento exhaustivo de la estructura de cada impuesto, proceso en el que inevitablemente va a incidir las aptitudes, criterios y experiencia del estimador.

f) Gastos

En materia de gastos, como se mencionó anteriormente, se destaca la política presupuestaria previa elaborada por las máximas autoridades y los objetivos que se pretenden alcanzar. De ahí en más se lleva a cabo un proceso descendente que pone en funcionamiento a todo el aparato administrativo, coordinado y asesorado por el órgano rector del sistema presupuestario.

Posteriormente, se completa el proceso total con uno ascendente donde se elevan los anteproyectos por jurisdicción o entidad. Estas tareas se instrumentan a través de mecanismos interactivos de aproximaciones sucesivas hasta llegar al producto final deseado y acorde con las directivas generales.

g) Estructura

La estructura del presupuesto es la forma particular adoptada para la presentación contable. Como todo estado de movimientos de fondos, consta de dos partes fundamentales, una de ingresos y otra de egresos. La inscripción de las partidas co-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

respondientes a ambos elementos constitutivos del documento se basa en criterios estrictamente financieros. Para ello, es trascendental la utilización de un clasificador de gastos y recursos, que funcione como un plan de cuentas y facilite tanto la gestión de los órganos ejecutivos, como la registración de las operaciones.

Este clasificador, además, de su trascendencia contable y operativa, cumple un rol fundamental desde el punto de vista institucional. Facilita el control preventivo por parte del Congreso, y también contribuye a que la etapa ulterior se desarrolle con eficacia. Se menciona también la función política que tiene el mismo, dada su capacidad de otorgarles a los ciudadanos la posibilidad de juzgar la gestión.

A continuación se mencionan las clasificaciones más utilizadas de gastos y recursos:

- Gastos y recursos ordinarios y extraordinarios: se distingue las entradas y salidas del tesoro. Los ordinarios, para ambos, gastos y recursos, son los que se dan habitualmente en la administración pública y los extraordinarios, son de orden excepcional.
- Gastos y recursos efectivos y no efectivos: esta clasificación se rige por un criterio económico basado en el impacto en el patrimonio del Estado. Si el movimiento de fondos no conlleva variación patrimonial, el gasto y el recursos son efectivos, caso contrario, se dice que son no efectivos.
- Recursos de rentas generales y gastos a cubrir con rentas generales y recursos especiales y gastos a cubrir con recursos especiales: estas situaciones se dan en casos de excepción. Se autoriza la afectación de recursos especiales a gastos determinados.

Clasificación de los gastos

- I- *Clasificación jurisdiccional.* Los gastos se agrupan por jurisdicciones político-administrativas. Primero, se dividen en los tres poderes y luego, dentro de cada uno, en los departamentos que lo componen. La parte del presupuesto asignada a cada uno de los departamentos de Estado se de-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

nomina jurisdicción, los que, a su vez, se dividen en las diferentes direcciones y oficinas.

- II- *Clasificación funcional.* Los gastos pueden ser distribuidos según la necesidad a cuya satisfacción tienden, o el fin del Estado que pretenden llenar. Si bien, la clasificación jurisdiccional ya revela el destino de los gastos, la funcional la complementa ya que permite identificar con mayor claridad el perfil sobre las orientaciones seguidas por el Estado.
- III- *Clasificación objetiva.* Un plan de cuentas que contenga recursos y gastos separados en ordinarios y extraordinarios.
- IV- *Clasificación por la constancia o la permanencia del gasto.* Se distingue gastos fijos y variables. Los fijos no varían, no dependen de una mayor actividad. Los variables, en cambio, sí. Esta clasificación tiene importancia para confeccionar y aprobar los presupuestos de las empresas del Estado.

Clasificación de los recursos

Predomina la clasificación en ingresos corrientes e ingresos de capital. Los ingresos corrientes, a su vez, se dividen en ingresos tributarios y no tributarios.

En cuanto a la disposición del articulado en el proyecto de ley se pueden distinguir tres Títulos: el Título I Disposiciones Generales que incluye capítulos como del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional, de la Delegación de Facultades, de las Normas sobre Gastos, de las Normas sobre Recursos, entre otros. 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.

Además del articulado, el proyecto consta de planillas anexas e información complementaria como: los Fascículos Jurisdicción – Entidad, que contienen la política presupuestaria, la descripción de programas, los créditos y recursos de cada Juris-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

dicción o entidad, Cuadros comparativos, Estadístico y Geográfico, ambos para la Administración Nacional, Central y Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social.

h) Mensaje del presupuesto

Una vez que el anteproyecto de presupuesto de gastos cumplió con las idas y vueltas tendientes a su elaboración completa, se incorpora, conjuntamente con el Presupuesto de Recursos, al proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional.

Cuando la Oficina Nacional de Presupuesto y las distintas reparticiones concluyan la asignación de créditos de acuerdo con las decisiones tomadas al respecto, con la conformidad de los ministerios, el Ministerio de Economía remite el proyecto definitivo a la Jefatura de Gabinete de Ministros y ambos al Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo deberá presentar dicho documento junto con 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 artículo 26 de la ley 24.156 lo establece de la siguiente manera:

Artículo 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 septiembre 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 artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.*

3. ETAPA II – APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Uno de los principios fundamentales que caracterizan al Estado de Derecho moderno es la división de poderes. Particularmente, en lo que respecta al presupuesto, la Constitución distingue el poder de decidir y el de administrar. Como ya se menciona en el capítulo anterior, el primero corresponde al Poder Legislativo y el segundo al Ejecutivo, sin embargo, el presupuesto es el único acto de gobierno que da al Congreso carácter de "coadministrador" y al poder administrador de "colegislador".

En esta parte del ciclo presupuestario se desarrollará la tarea que le corresponde realizar responsablemente a los representantes del pueblo de la Nación Argentina. La Carta Magna de la república, en su artículo 75, inciso 8, ya expuesto en el Capítulo I, establece que corresponde al Congreso fijar anualmente el Presupuesto. Además, la ley 24.156 determina en el artículo 26, ya desarrollado en el punto anterior, que el Poder Ejecutivo presentará el proyecto de Ley de Presupuesto a la Cámara de Diputados, antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá, marcando expresamente la Cámara de origen.

Antes de avanzar con el proceso para la aprobación del presupuesto, es sumamente importante distinguir la función que tienen cada uno de los actores que participan en las etapas del ciclo presupuestario.

El Poder Ejecutivo va a ser el encargado de ejecutar el presupuesto, por lo que, lógicamente, le corresponde prepararlo. El motivo de esto es meramente técnico. La administración pública conoce las necesidades de sus departamentos y trabaja para satisfacerlas. El Poder Legislativo, en cambio, ejerce una función política. No tiene el conocimiento ni la información sobre los requerimientos financieros de la generalidad de las oficinas públicas. Tampoco están en condiciones de calcular el rendimiento de los recursos. Queda claro, entonces, el rol que cumplen cada uno de los poderes y la razón, fundamentalmente, de ello.

El Presupuesto sigue los trámites de cualquier ley. En el Capítulo Quinto de la Constitución se encuentra normado dicho trámite, en los artículos que van del 77 al 84.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El proceso de estudio y aprobación se inicia a partir de la presentación del proyecto de ley que efectúa el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

El proyecto ingresa en la Cámara de Diputados en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. La misma está encargada de estudiar la norma, establece un orden para tratar los asuntos entrados y está facultada para citar a Ministros, Secretarios y demás funcionarios del poder administrador a fin de aclarar ciertas cuestiones que considere necesarias. En la práctica, se elabora un cronograma de reuniones que elabora dicha comisión.

Los Diputados que integran la comisión formulan por escrito consultas que están dirigidas a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este proceso de idas y vueltas de consultas y aclaraciones, enriquece el tratamiento del proyecto, el cual, previo dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, pasará a la Secretaría de la Presidencia de la Cámara de Diputados. Dicha secretaría lo incorpora en el "orden del día" para su tratamiento.

El debate del proyecto de ley comienza con la exposición del Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, luego exponen los distintos bloques partidarios y, por último, los diputados que lo soliciten.

Finalizada la discusión en general, si el proyecto no es rechazado puede comenzar la discusión en particular. De aquí se desprende que la votación conlleva dos etapas: el voto negativo o positivo de todo el presupuesto en general y el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos en particular, aprobándose por simple mayoría.

De rechazarse el proyecto, vuelve a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Si se aprueba, en cambio, pasa para su discusión a la Cámara de Senadores con todas las enmiendas realizadas, en donde se realizará un proceso similar al de la Cámara de Diputados. El período que se toma para el estudio del proyecto en la cámara revisora generalmente es más corto, ya que el análisis exhaustivo fue realizado por la cámara de origen.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Una vez sancionada la ley, la misma pasa al Poder Ejecutivo de la Nación. Si el proyecto sufre algún tipo de corrección debe volver a la Cámara de Diputados para el debate de las modificaciones. De no mediar reparos, se promulga conforme al artículo 78 de la Constitución Nacional que establece:

Artículo 78. - *Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.*

En caso de no haber observaciones al respecto ni se promulga, regirá el artículo 80 de la Constitución Nacional:

Artículo 80. - *Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.*

Tal como se observa en el artículo citado, el Poder Ejecutivo podrá observar el proyecto de ley aprobado. Ejerce, de esta manera, su derecho a veto, en caso de que el Poder Legislativo haya impuesto algún artículo que contraríe la política general del Gobierno, o que se establezcan gastos que no tengan su financiamiento respectivo. El veto puede ser total o parcial. El veto general de la ley de presupuesto nunca se presenta en la práctica, ya que esto significaría que el poder administrador se encontrase sin presupuesto hasta la consideración y sanción por el Congreso. Es por esto que en el tratamiento de



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

la ley en cuestión, el veto es parcial. En el artículo 83 de la Carta Magna de la República Argentina se encuentran los efectos del veto:

Artículo 83. - *Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.*

De esta manera, concluye la segunda etapa con la promulgación de la Ley de Presupuesto y el Jefe de Gabinete efectúa la distribución administrativa de la misma.

Antes de pasar a la etapa de ejecución presupuestaria cabe aclarar que el presupuesto puede ser objeto de diversas modificaciones a lo largo del período. Por el *principio de flexibilidad presupuestaria* explicado en el Capítulo I, es posible que se lleven a cabo cambios en el mismo tendientes a mejorarlo o adaptarlo a las condiciones que no pudieron ser previstas correctamente. Los cambios se llevarán a cabo durante el período, es decir en el proceso de ejecución del mismo, pero ¿Por qué se menciona en esta etapa? Porque guarda relación con la misma ya que algunas modificaciones, según la naturaleza de las mismas, deben ser aprobadas por el Congreso Nacional. El desarrollo de este tema se desarrollará con mayor detenimiento en la Etapa III del ciclo presupuestario.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

4. ETAPA III – EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Una vez aprobado el presupuesto, se deben llevar a cabo un conjunto de acciones que conlleven a cumplir con lo establecido en el mismo documento. El instrumento presupuestario debe ser ejecutado en un tiempo y en un espacio real y concreto para obtener los resultados acorde a los objetivos planteados. De eso se trata la ejecución del presupuesto. Es la movilización de la administración pública a efectos de coordinar su accionar hacia el cumplimiento de las metas establecidas. Para alcanzar las políticas previstas al formular el presupuesto será necesaria la utilización de los recursos reales y financieros, la participación de especialistas en diversas disciplinas correspondientes a las distintas jurisdicciones de la hacienda pública y el trabajo coordinado de los recursos humanos operativos de la misma.

En el plano financiero, tomando en consideración los gastos, la ejecución presupuestaria consiste en la utilización efectiva de las asignaciones presupuestarias y en el campo de los ingresos, la obtención de los medios de financiamiento necesarios para atender los compromisos establecidos en el documento.

a) Distribución administrativa de los créditos y coordinación de la ejecución presupuestaria.

Como se mencionó en el punto anterior, el Jefe de Gabinete de Ministros, una vez sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto, deberá decretar la distribución administrativa del presupuesto de gastos, para lo cual deberán desagregar los créditos hasta el último nivel previsto en los clasificadores, integrándolos con la desagregación de las categorías programáticas utilizadas y el nivel de realizaciones previstas. El artículo 30 de la ley 24.156 establece lo antes mencionado.

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



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

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.

¿Qué es la distribución administrativa del presupuesto? Es un instrumento operativo. Es la base sobre la cual opera la administración pública. En la misma, 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.

En este punto es muy importante que se lleve a cabo una coordinación de la ejecución presupuestaria con el objetivo de prever los problemas que se presentan durante la ejecución, brindando alternativas de solución para los mismos. Dicha coordinación implica un proceso de programación y de adopción de medidas a fin de obtener mejores resultados. Los instrumentos que se utilizan en esta etapa son la Programación de la Ejecución y las Modificaciones Presupuestarias.

b) Programación de la ejecución

La programación de la ejecución es la tarea inmediata a la formulación y previa a la ejecución presupuestaria propiamente dicha. Es un proceso dinámico y permanente, llevado a cabo durante el período, que permite que la ejecución del instrumento presupuestario se desarrolle con normalidad y contribuye a facilitar su evaluación.

El artículo 34 de la Ley 24.156, establece que a los fines de garantizar la correcta ejecución presupuestaria y compatibilizar los recursos con los gastos presupuestados, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar la ejecución física y financiera de sus presupuestos.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Una vez efectuada la distribución de los créditos, los Organismos de la Administración Pública Nacional deberán elaborar un *programa* anual de utilización del crédito presupuestario desagregado en períodos menores, en este caso, trimestres. Dicha programación permitirá graduar la ejecución del gasto en el Organismo, constituye la base para determinar las cuotas de compromiso y de devengado y debe realizarse tanto en los aspectos físicos como financieros.

En este punto, es indispensable tener conocimiento de las etapas que hacen al gasto y a los recursos públicos.

Etapas del gasto público

Compromiso: acto de autoridad competente por el cual se decide la realización del gasto. Implica la aprobación por parte de un funcionario.

Devengado: surgimiento de la obligación de pago. Se concreta el hecho económico de la provisión de un bien, realización de una obra pública, prestación de un servicio, etc.

Pagado: la orden efectiva de pago. Interviene tesorería ya que implica salida de fondos de las arcas públicas.

Etapas de los recursos públicos

Devengado: es cuando se origina la obligación de un contribuyente de pagar un impuesto.

Percibido: es cuando el contribuyente hace efectiva su entrega de fondos al organismo recaudador.

El presupuesto compara estimaciones de recursos con gastos *autorizados*. La ejecución del mismo compara recursos con los gastos *devengados*. En la práctica, como es difícil obtener del devengado de los recursos, se recurre a la etapa del ingresado comparándose el recurso percibido con el gasto devengado. En la sección III de la ley 24.156 se detallan todos los aspectos relacionados con lo expresado anteriormente en los siguientes artículos:

Artículo 29. - *Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

establecidas en el artículo 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

Artículo 31. - *Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. La reglamentación establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al órgano rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia.*

Artículo 32. - *Las jurisdicciones y entidades comprendidas en esta ley están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las condiciones que les fije la reglamentación. Como mínimo deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y, en materia de presupuesto de gastos, además del momento del devengado, según lo establece el artículo precedente, las etapas de compromiso y del pago.*

El registro del compromiso se utilizara como mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios y, el del pago, para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

Artículo 33. - *No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.*

La Secretaria de Hacienda es el organismo de la Administración Pública que va a tener destacado protagonismo en todo este proceso. Su responsabilidad, en el marco del equilibrio financiero, consiste fundamentalmente en



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

compatibilizar la programación de recursos que se prevé recaudar en el trimestre, teniendo en cuenta el flujo de ingresos de los próximos meses.

Para lograr ese objetivo, en el comienzo de cada uno de esos períodos, la Oficina Nacional de Presupuesto efectúa un análisis a nivel global. Sobre el mismo, se determinan cuotas tope. Teniendo en cuenta toda la información producida, la Secretaría de Hacienda definirá las cuotas finales conforme a las posibilidades de financiamiento y comunicará los niveles aprobados a las Jurisdicciones y Entidades quienes deberán ajustar su programación original a las pautas convenidas con dicho organismo.

A su vez, dentro de cada período, pueden surgir necesidades de modificación de las cuotas asignadas y re estimaciones de recursos.

Así como puede suceder que haya reprogramaciones de cuotas, también existe la posibilidad de que el *presupuesto general* presente la necesidad de que se le efectúen modificaciones.

c) 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. Los motivos que las originan son varios, como pueden ser la sobreestimación o subestimación de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por cambios no previstos en la proyección de los ingresos.

Ya se mencionó anteriormente que las modificaciones encuentran su fundamento en el principio de flexibilidad presupuestaria, el cual tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado. Para llevar a cabo estas operaciones es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida concreción de esta etapa presupuestaria.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”

¿Cómo es el régimen de autorización para las modificaciones? Depende de la naturaleza de la misma y el impacto que tenga en el ordenamiento presupuestario. Se pueden encontrar:

- 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 Órgano Coordinador de la Administración Financiera, es decir, al Secretario de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto.
- Modificaciones delegadas en los Órganos Periféricos, y en función de la naturaleza del ajuste son aprobadas por el Ministro respectivo, Secretario, Titular del Organismo Descentralizado o bien por el responsable de una Unidad Ejecutora de Programa.

Toda solicitud de modificación presupuestaria debe acompañarse con la información que la justifique.

En la práctica se tramitan una importante cantidad de modificaciones presupuestarias en el ejercicio. Lo mismo se debe, entre otras cuestiones, a las limitaciones de la programación, a los cambios de variables no sólo en el país, sino en el mundo. El presupuesto se ajusta tanto como consecuencia de un cambio en la política jurisdiccional, como para cubrir los “rojos” que el trabajo cotidiano genera.

A pesar de lo expuesto anteriormente, las modificaciones presupuestarias representan un instrumento sumamente útil y contribuye a la flexibilidad y dinamismo del presupuesto reflejando nuevas prioridades y cambios en el entorno.

5. ETAPA IV – EVALUACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO

“Control” y “evaluación” representan la última etapa del proceso presupuestario. Ambos términos son parte indisoluble de un sistema que, partiendo de la medición de los productos resultantes de la ejecución presupuestaria, continúa con el análisis de



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

los desvíos de lo ejecutado respecto de lo programado y culmina con la definición de acciones correctivas que retroalimentan al sistema.

Cotidianamente ambos son utilizados como sinónimos pero lo cierto es que presentan diferencias. Las mismas son establecidas claramente por la Ley 24.156 que considera que la función de evaluación compete a la Oficina Nacional de Presupuesto mientras que el control es ejercido por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación según corresponda.

a) Evaluación

La medición de los gastos ejecutados, de la provisión de bienes y servicios y la comparación de lo ejecutado con lo programado, conforman la evaluación de la ejecución basados en el registro de las informaciones físicas y financieras. Las últimas, como ya se ha expresado, se originan en el sistema contable, mientras que las primeras surgen de los registros pertinentes que se deben llevar en cada una de las unidades ejecutoras. La información sobre ejecución física debe referirse a la programada al momento de sancionarse el presupuesto y sus eventuales ajustes.

Para el análisis de las causas de los desvíos y la proposición de medidas correctivas es necesario, además, la capacidad analítica y el conocimiento exhaustivo del área objeto de la evaluación por parte de los recursos humanos que tienen la responsabilidad de llevar a cabo la tarea de evaluar la ejecución.

La Sección V "De la Evaluación de la Ejecución Presupuestaria", de la Ley 24.156, es la que contiene las normas legales que determinan el sistema de evaluación de la ejecución del presupuesto. Se citan a continuación, por la relevancia de los mismos, los artículos 44 y 45.

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:



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

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, 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.

A continuación se exponen los condicionamientos que sufre el proceso de evaluación de la ejecución del presupuesto en la Administración Nacional:

Como primer punto importante a destacar es que el sistema se encuentra enmarcado por el contenido de la programación que presenta el presupuesto para cada año. Dicha programación, al realizarla en base a los objetivos prioritarios que las entidades proyectan alcanzar en el período, cabe destacar, que tiene incorporada la política presupuestaria de las instituciones dentro de la Hacienda Pública.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

La programación anual debe ser subdividida en períodos más cortos, que permitan efectuar una evaluación constante de la gestión destinada a contribuir al logro de las metas previstas. El artículo 2° de la Ley 24.629, norma que complementa la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, establece que *el Poder Ejecutivo 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 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.*

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.

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.

El análisis de los desvíos financieros entre lo programado y lo 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.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

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 tanto financieras como de resultados son informadas por las jurisdicciones y entidades.

b) Control

Cuando de control se habla, es preciso destacar que existen dos tipos de controles: el interno y el externo. El primero es el de la propia administración. Tiene propósitos de ordenamiento y de eficiencia de la gestión. El segundo, en cambio, es el control llevado a cabo de afuera hacia adentro de la administración.

Es por esta distinción que la Ley 24.156 establece dos sistemas de control. Por un lado el Sistema de Control Interno está constituido por la Sindicatura General de la Nación y, a su vez, por Unidades de Auditoría Interna que operan en las distintas jurisdicciones y entidades de la Hacienda Pública. Este organismo cumple un rol normativo, de coordinación, de supervisión del funcionamiento del control interno y está a cargo de un Síndico General, asistido por tres síndicos adjuntos. Las Unidades de Auditoría efectúan un análisis posterior de las actividades financieras y administrativas realizadas en la administración pública, organismos y empresas públicas.

El otro sistema de control que establece la Ley de Administración Financiera es el externo, el cual es desarrollado por la Auditoría General de la Nación, que controla la gestión económica, financiera, patrimonial y legal de la actuación de la administración pública y empresas y sociedades del Estado.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

La Sindicatura General de la Nación es un organismo correspondiente al Poder Ejecutivo, mientras que la Auditoría General de la Nación opera en el ámbito del Poder Legislativo.

En cuanto a la base legal, la normativa correspondiente al control externo se encuentra establecida en la Constitución Nacional, en el artículo 85, y en la Ley 24.156, en los artículos que van del 116 al 127. El control interno se desarrolla en los artículos que van del 96 al 115 de la Ley de Administración Financiera.

c) Cuenta de Inversión

Sabiendo la función que cumple el presupuesto como institución que vincula y une los poderes entre sí, y el carácter colegislador del Poder Ejecutivo y coadministrador del Poder Legislativo, el propósito funcional de la Cuenta de Inversión viene a completar la idea de conexión entre el órgano deliberativo y el ejecutivo.

¿Qué es este instrumento? La Cuenta de Inversión es el documento que informa lo ocurrido con la ejecución del presupuesto, comparando la misma con lo presupuestado en términos financieros y físicos. Por medio del análisis de la misma, se puede demostrar que, en los hechos, las magnitudes y proporciones de los distintos tipos de gastos han respondido a la dirección con que fueron predeterminados o, de no ser así, las causas de los posibles desvíos. Un funcionamiento más eficiente de la administración pública, una acertada provisión respecto de las incidencias en la economía y una más adecuada información al Parlamento son cuestiones importantes cuando se habla de Cuenta de Inversión.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Cuando el Poder Ejecutivo promulga el presupuesto contrae la obligación de ejecutarlo, es decir, de hacer cumplir los programas propuestos. La Cuenta de Inversión, por lo tanto, debe servir para comprobarlo. Vale aclarar que es el presupuesto el instrumento que debe estar a la altura de las circunstancias. La Cuenta de Inversión no puede cambiarlo, representa un aspecto político del control de la ejecución presupuestaria. Es por ello que le corresponde al Congreso de la Nación la aprobación de la misma. En el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional, ya desarrollado en el Capítulo I, se encuentra establecido lo antes mencionado. También en la Ley 24.156, en el artículo 95, se puede encontrar reglamentación sobre la Cuenta de Inversión:

Artículo 95. - *La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:*

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;*
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;*
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;*
- d) Los estados contable-financieros de la administración central;*
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;*
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;*
- c) La gestión financiera del sector público nacional.*

Además del contenido que dispone el artículo anterior, la Cuenta de Inversión debe incluir información y fundamentación de las modificaciones presupuestarias introducidas durante el ejercicio al presupuesto.

Todo el contenido de este instrumento apunta al control y evaluación de la gestión reflejada en el contenido y aplicación del presupuesto. Representa efectivamente una verdadera rendición de cuentas. Ya se ha dicho anteriormente que el control técnico administrativo es un paso fundamental para el óptimo desarrollo del proceso presupuestario, pero también lo es el control político, ya que la esencia del control presupuestario es de esta índole.

El paso posterior al control corriente de la ejecución es la revisión de la cuenta por parte del Parlamento, la cual es una atribución típica e irrenunciable del mismo.

La responsabilidad política es la que está en juego cuando de Cuenta de Inversión se trata y la misma surge del análisis de cómo se han empleado los medios de la Hacienda Pública en relación a los objetivos y metas planteados.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”

“A la nítida división que ya planteaba Alberdi entre el poder de decidir y el poder de administrar, que es como decir distinguir entre la definición de fines y elección de los medios (función administrativa), debe agregarse una no menos nítida entre los controles formales o de legitimidad, técnicos o administrativos, y aún de oportunidad en términos de gestión, respecto del examen o juicio político. De no hacerlo, convertimos también al Parlamento en órgano de control administrativo.”

Cayetano A. Licciardo

El control político realizado por el Congreso de la Nación, aprobando o desechando la Cuenta de Inversión, representa el último paso de la etapa final del ciclo presupuestario.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Finanzas Públicas y Control – Miguel A. Bolívar.
- Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública – Adolfo Atchabahian.
- El Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la República Argentina – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- El Presupuesto Público – Miguel A. Bolívar.
- Pensador Preclaro – Cayetano A. Licciardo



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

- Las mejores prácticas para América Latina – Humberto Petrei, Gabriel Ratner y Romeo E. Petrei.
- Ley 24.156, "Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional".
- Ley 24.629
- Constitución de la Nación Argentina.

Páginas Web:

- <http://www.mecon.gov.ar/>
- <http://es.wikipedia.org/>

CAPÍTULO III

EL PRESUPUESTO ANUAL Y PLURIANUAL EN LA

ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Todos los años, la Administración Nacional debe elaborar un proyecto de presupuesto anual y plurianual. En el presente capítulo, ya habiendo desarrollado las cuestiones necesarias para entender este proceso, se desarrollará puntualmente en qué consiste el presupuesto plurianual, que se elabora como complemento al anual, y cuestiones prácticas relacionadas con los mismos que se dan actualmente en la Administración de la Hacienda Pública en la República Argentina.

2. EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

Desde hace ya varios años, en muchos países del mundo, se vienen aplicando, lo que se denominan, "presupuestos plurianuales", que consisten en presupuestos que son elaborados con proyecciones de mediano plazo, por períodos que van de 3 a 5 años.

Miguel Ángel Bolívar lo define como la aplicación sistemática de métodos de pronósticos relacionados con el proceso de presupuestación, más allá del año fiscal.

En Argentina se utiliza desde los últimos años del siglo anterior, siendo la Ley N° 25.152, promulgada en el año 1999, la que establece que el Poder Ejecutivo debe elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos tres años. En la Nación, el primer antecedente de su implementación corresponde a la formulación del Presupuesto Plurianual 1999-2001.

¿Por qué se está dando esta práctica en el mundo? La mayor previsibilidad que brinda el presupuesto plurianual es la razón por la cual este fenómeno está adquiriendo cada vez más relevancia. En un principio, se planteó la necesidad de contar con este instrumento por la verificación de déficits fiscales históricos. Los nuevos principios macroeconómicos plantearon como objetivo de política económica la obtención del equilibrio fiscal en el mediano plazo. Esto, combinado con el antecedente de los déficits históricos, evidenció la necesidad de la formulación del Presupuesto Plurianual para mostrar cómo se logra el objetivo del equilibrio fiscal en el tiempo.

a) Ventajas



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Vale la pena mencionar algunas de las tantas ventajas que ofrece este instrumento. A continuación, se desarrollan.

Se sabe que todos los años se llevan a cabo un conjunto de decisiones políticas tendientes a dirigir el accionar de la Administración Pública. Estas directivas tienen implicancias fiscales en el mediano y largo plazo. Si no se elabora un Presupuesto Plurianual no es posible que se conozca el impacto futuro de las mismas sobre el resultado fiscal. Por ello es que este documento permite una toma de conciencia anticipada de las dificultades que se pueden avecinar y tomar oportunamente las medidas que afronten los problemas que se van presentando.

Otro de los puntos a favor es que induce a una mayor racionalidad en las decisiones presupuestarias porque se debe justificar todo cambio con relación a las estimaciones actuales conocidas y a los compromisos contraídos.

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 recursos tengan, eventualmente, una mayor asignación en los años siguientes.

b) Características

El Presupuesto Plurianual es un instrumento que se elabora concomitantemente con el presupuesto anual. Por lo tanto, sigue la metodología de este último pero con ciertas adaptaciones. Es más flexible, en cuanto a su elaboración, ya que no es limitativo como lo es el anual, sino que reviste carácter informativo.

El período que abarca es de 3 años. De esta manera, se constituye como una extensión del presupuesto anual, con algunas simplificaciones pero, como se mencionó en el párrafo anterior, con su misma metodología.

Constituye un medio útil para limitar las demandas excesivas relacionadas a los gastos del presupuesto.

La Obligación de preparar cada año un plan plurianual contribuye a fortalecer la disciplina del Gobierno Nacional en asuntos financieros y de gestión pública y a aumentar su sentido de responsabilidad en materia de política presupuestaria. También



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

aporta para lograr una mejor continuidad del accionar del Estado en el cumplimiento de sus funciones.

3. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS RELACIONADAS CON EL PRE-SUPUESTO EN LA ARGENTINA.

A lo largo del presente trabajo se ha explicado el proceso y las formalidades relacionadas con la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Lo que se pretende exponer en este apartado es cómo se lleva a cabo efectivamente en la práctica. Obviamente que casi la totalidad de los procesos reflejados en la teoría se repiten en la práctica pero hay cuestiones que se trabajan con cierta informalidad y flexibilidad.

En primer lugar, parece oportuno destacar la Disposición 223/2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas donde se destacan cuestiones que tienen que ver con el armado del anteproyecto del presupuesto anual para el año 2015 y del presupuesto plurianual 2015-2017. La misma contiene información de relevancia como es el Cronograma de Elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto, como también los Organismos que van a colaborar con el armado del mismo, las GAEP (Grupos de Apoyo Para la Elaboración del Presupuesto) y las funciones de las mismas. Esta disposición se adjunta en la Parte II del Anexo.

a) Práctica del Presupuesto Preliminar

Dentro de la etapa de elaboración se ha mencionado que cada Ministerio debe elaborar un presupuesto preliminar. Hace aproximadamente dos años, se debían presentar tres: un Presupuesto Preliminar de Máxima, uno Intermedio y otro de Mínima. El primero era aquel que permitía a un organismo cumplir con todos los objetivos de la política presupuestaria, por lo que se le asignaba una importante cantidad de recursos al organismo en cuestión. El segundo posibilitaba a la entidad acceder a una escala de provisión de bienes o servicios terminales o intermedios con los cuales era posible atender la mayor parte de sus objetivos de política fundamentales. El tercero



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

proporcionaba los medios necesarios para el funcionamiento pero no permitía el cumplimiento de los objetivos.

Dado este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (también se hará referencia a esta hacienda con la palabra "Economía") en casi la totalidad de las veces, escogía el Presupuesto Preliminar Intermedio. El problema de este método era que demandaba mucho tiempo y trabajo por lo que actualmente se opta por elaborar un solo Presupuesto Preliminar con sus respectivas justificaciones en el pedido de recursos y luego Economía decide en base a períodos anteriores, ejecución, etc., la asignación que va a corresponder al organismo en cuestión.

b) Recursos en la práctica. Casos del Ministerio del Interior y Transporte

¿Qué pasa si una entidad requiere más recursos de los que le son otorgados? En ese caso se realiza un informe técnico dirigido a las oficinas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas explicando las razones por las cuales se requiere de una mayor cantidad de medios y la cuantía de los mismos. En caso de que dicho Órgano estime conveniente la asignación, la misma va a ir por lo que se denomina "sobretecho", aludiendo a que el monto asignado excede el límite impuesto por el techo presupuestario correspondiente a su cartera de Estado.

En base a las experiencias que se obtienen del Ministerio del Interior y Transporte, en donde el autor del presente trabajo ejerce su actividad profesional, resulta que en ningún período el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha otorgado los recursos requeridos por las Oficinas de Presupuesto dependientes de Interior. Esto no es así solo para ese Ministerio en particular, sino para todos los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público. Lo dicho anteriormente encuentra su justificación en que cada uno de ellos busca cumplir con los objetivos correspondientes a su accionar y es lógico que incluyan partidas con una base importante de recursos para cumplirlos. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en su rol de coordinador debe establecer un equilibrio entre todos los Organismos y lidiar con indicadores constantemente ya que, como se ha dicho en otros apartados, el Pre-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

supuesto es un instrumento que repercute en absolutamente todas las áreas de la Administración Nacional y hasta trasciende las fronteras de la misma.

En cuanto a las políticas, las mismas determinarán qué proyecto, programa o actividad será prioritaria. En base a una política de estado determinada se va a aplicar un presupuesto más generoso para el SAF encargado de ejecutarla y cada programa va a estar a cargo de una autoridad política determinada. La misma, es comunicada sobre los recursos que fueron asignados al programa que le corresponde encabezar y en base a los mismos puede ocurrir que presente la necesidad de solicitar, por "sobretecho", los medios necesarios complementarios para cumplir con los objetivos planteados. Vale la aclaración que hasta que no se apruebe la decisión administrativa que aprueba el presupuesto, en el caso del actual período es la Disposición 223/2014, no se sabe los montos que corren por "sobretecho". A modo de ejemplo de lo expuesto anteriormente, se menciona que el DNU 580 del presente año, otorga un crédito importante a la Secretaría de Transporte, dependiente del Ministerio del Interior y Transporte.

Otra cuestión importante que suele generar interrogantes en aquellas personas ajenas a la Administración Pública es la referida a la utilización efectiva de los recursos. ¿Qué pasa si no se utiliza lo asignado? ¿Cuál es la sanción a aquel organismo que al terminar el ejercicio tiene recursos ociosos? En primer lugar, en lo referido al Ministerio del Interior y Transporte, en los últimos años la ejecución del presupuesto ha sido alrededor del 95%, lo que representa un punto a favor, ya que lo que se le asignó en materia de recursos para el cumplimiento de sus fines, el mismo los utilizó casi en su totalidad.

En segundo lugar, se parte del supuesto de que el Ministerio deje un porcentaje importante del presupuesto sin ejecución. En ese caso, no hay una sanción formal sino que indirectamente el Ministerio de Economía "penalizará" al Órgano protagonista de la subejecución en los próximos ejercicios en cuanto a la asignación. Dicho ministerio va a elaborar un informe detallando la situación y en los ejercicios venideros, dicho documento, va a jugar en contra de los próximos pedidos del Organismo en cuestión.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Constantemente, el Ministerio de Economía tiene la lupa puesta en las distintas SAFs de la Administración Pública. Periódicamente se hace un relevamiento para saber cómo se vienen ejecutando los presupuestos.

En la práctica, resulta muy difícil para las haciendas de erogación no gastar los créditos que le son asignados. Por lo general, se llega al final del ejercicio con lo justo para hacer frente a las obligaciones.

c) Empresas del Estado

En los últimos años se ha evidenciado la actitud del Estado de recuperar ciertas empresas estratégicas que en un principio eran administradas por el mismo, pero que en un período determinado de la historia Argentina han pasado a manos privadas.

La intención del presente trabajo no es desarrollar la historia de estas organizaciones, sino analizar cuestiones que tienen que ver con el presupuesto.

En primer lugar, muchas de las organizaciones que están en el foco de vastas discusiones actualmente tienen una estrecha relación con el Ministerio del Interior y Transporte, más específicamente con la Secretaría de Transporte. Esto es así dado que este rubro es sumamente importante para el desarrollo de la república. Un ejemplo que puede mencionarse de la relevancia que toma, es el de la renovación ferroviaria que se está llevando a cabo actualmente por decisión política de Presidencia de la Nación. Un dato no menor es que Transporte tiene el mayor porcentaje de asignación de recursos, de acuerdo al presupuesto, de todo el Ministerio teniendo en cuenta todas las Secretarías que lo conforman.

Volviendo de lleno al tema de las Empresas Estatales y a los aspectos referidos al presupuesto, es conveniente mencionar que las mismas, si bien están siempre relacionadas a un Ministerio en particular, son independientes en cuanto al armado del instrumento presupuestario, tienen fechas límite para presentarlos distintas a las que tienen los Ministerios y su entrega oportuna debe realizarse directamente a Economía. En el caso de las organizaciones relacionadas con el transporte, posterior a la presentación en dicho Ministerio, deben remitir copia a la Secretaría de Transporte.

d) Ley 26.895



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2014 se encuentra normado en la Ley 26.895. Además de contener lo estimado en cuanto a los recursos y a los gastos, también especifica las transferencias de fondos y la cuantía de los mismos del Tesoro Nacional a determinados organismos dentro de la Hacienda Pública. Algunas atribuciones o facultades del Jefe de Gabinete de Ministros, reguladas muchas de ellas por la Constitución Nacional, también se hacen presentes en el articulado.

La estructura de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional ya fue explicada en el Capítulo II del presente trabajo.

A continuación se exponen algunos artículos relevantes de la norma correspondiente al actual período:

Artículo 5°. – *El jefe de Gabinete de Ministros, a través de decisión administrativa, distribuirá los créditos de la presente ley como mínimo a nivel de las partidas limitativas que se establezcan en la citada decisión y en las aperturas programáticas o categorías equivalentes que se estime pertinentes.*

Asimismo en dicho acto, el Jefe de Gabinete de Ministros podrá determinar las facultades para disponer reestructuraciones presupuestarias en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios y sus modificaciones.

Artículo 8°. – *Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados por la presente ley y a establecer su distribución en la medida en que las mismas sean financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en préstamos de organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte y los originados en acuerdos bilaterales país-país y los provenientes de*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

la autorización conferida por el artículo 49 de la presente ley, con la condición de que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios financiados con Fuentes de Financiamiento 15 – Crédito Interno y 22 – Crédito Externo.

Artículo 9°. – *El Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, podrá disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la administración central, de los organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de entes del sector público nacional, donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores que por ley tengan destino específico.*

Artículo 18°. – *El Tesoro Nacional transferirá a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) los recursos necesarios para afrontar el pago de las asignaciones familiares del personal que preste servicios bajo relación de dependencia en los organismos que conforman la administración nacional definida en el inciso a) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificatorias, incluyendo las universidades nacionales, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el decreto 1.668 de fecha 12 de septiembre de 2012.*

Las empresas y sociedades del Estado, y entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, comprendidos en los incisos b) y c) del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificatorias, financiarán con recursos propios las asignaciones familiares percibidas por su personal en forma directa a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

e) Inflación y Presupuesto

Es de suma importancia analizar un fenómeno que viene tomando destacado protagonismo en el contexto económico de nuestro país y más aún cuando intentamos estudiar todo lo relacionado con el instrumento presupuestario.

La inflación es el aumento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios existentes en el mercado durante un período de tiempo, generalmente un año. Por ello, se deduce que va a afectar de alguna manera al presupuesto ya que el mismo es un documento donde la programación, con todos sus análisis y estimaciones, es clave.

La Argentina tiene como antecedente el período precedente al año 1991, con estampidas hiperinflacionarias que dificultaban la preparación y ejecución del presupuesto, así como también las contrataciones del Estado.

“Las consecuencias inmediatas de una realidad económica con esas características, se ven reflejadas en el presupuesto como instrumento de contabilidad preventiva, tanto sobre las cantidades por concepto de autorizaciones para gastar, como en los cálculos de los recursos con los cuales financiarlas: pierden relevancia ya en los inicios del período de ejecución presupuestaria, en razón del rápido deterioro al cual se halla expuesto el valor adquisitivo del signo monetario.”

Adolfo Atchabahian

El profesor Guillermo Aispuro advierte que la inflación no sólo afecta las previsiones presupuestarias, sino también los trabajos de evaluación y medición de resultados. Dice lo siguiente: *“Los costos estándar, unitarios y globales que han sido estimados, se ven también superados por una realidad distinta: asimismo, la información que proporcionan las registraciones de los sistemas de contabilidad pierden homogeneidad en el tiempo, no haciendo posible una racional evaluación de resul-*



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

tados y análisis comparativos, ya que los datos estadísticos distorsionados deben ser previamente ajustados."

Si bien, actualmente, el país presenta índices de inflación elevados, el presente contexto se aleja bastante de la hiperinflación vivida en los últimos años de la década del ochenta.

En el libro "Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina" se destaca un fenómeno de los más notables de las finanzas públicas del siglo XX: el aumento del gasto público. Como en muchos países de Latinoamérica el Estado ha ido adquiriendo mayor relevancia en cuanto a su actuación como regulador y como árbitro de intereses en pugna, es por esto que los recursos para llevar a cabo esta transformación adquirieron más relevancia y para ello, en muchas de estas naciones se optó por la emisión de moneda. Todos estos procesos son fuente de generación de inflación. No es el objetivo del trabajo el desarrollo de este tema, sino analizarlo desde el punto de vista presupuestario.

En la práctica, el presupuesto es siempre un ejercicio de tipo incremental. En el curso de su ejecución y con los desvíos que presenta respecto del plan original, deviene en un instrumento de inflación. En cuanto a su elaboración, se elaboran, como ya se ha dicho anteriormente, las estimaciones correspondientes y, en caso de requerir mayores recursos, los mismos deben ser solicitados y, en caso de ser otorgados, irán por "sobretecho".

Entre tanta información contenida en el instrumento presupuestario, se encuentran estimaciones del porcentaje de inflación para el año y también la cotización del dólar para el mismo período. En cuanto a esto último, se tomará la cotización "oficial" para cuantificar las partidas en moneda extranjera.

Se comprueba así que la inflación no es un impedimento para elaborar presupuestos anuales y plurianuales, aunque si contribuye a que haya grandes diferencias entre lo programado y lo efectivamente ejecutado.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

- Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública – Adolfo Atchabahian.
- El Sistema Presupuestario Público en la Administración Nacional de la República Argentina – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- El Presupuesto Público – Miguel A. Bolívar.
- Las mejores prácticas para América Latina – Humberto Petrei, Gabriel Ratner y Romeo E. Petrei.
- Ley 26.895
- Disposición 223/2014 - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Páginas Web:

- <http://www.mecon.gov.ar/>
- <http://www.mininterior.gov.ar/inicio/index.php>

CONCLUSIÓN



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El objetivo fundamental de este trabajo de investigación, como ya se ha mencionado, es demostrar que nuestro país está suficientemente desarrollado para preparar Presupuestos Públicos Anuales y Plurianuales. Para ello, se han expuesto tres capítulos, en los cuales se han desarrollado conceptos, principios presupuestarios, indispensables para que el instrumento cumpla con las funciones que le son propias, etapas del proceso con los organismos que participan en las tareas, y también se han mencionados casos prácticos que permiten constatar la gestión del Estado, con todos sus organismos, en este aspecto.

Surge de lo investigado que la República Argentina está preparada para elaborar Presupuestos Anuales y Plurianuales. La afirmación anterior encuentra su justificación a lo largo del desarrollo de los distintos capítulos que forman la presente obra, de los cuales, se destacan aspectos fundamentales como lo son el rol de las Instituciones, fijando reglas de juego claras en la sociedad y la división de poderes dentro del Estado. Teniendo Instituciones fuertes y los Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cumpliendo sus funciones responsablemente, se contribuye a que los instrumentos que impulsan el accionar del Estado, como en este caso el presupuesto, puedan ser elaborados y puestos a disposición para el óptimo desarrollo del país.

De lo mencionado anteriormente, se desprende la necesidad de contar con un marco legal fuerte y la Argentina lo tiene. Se han citado los artículos correspondientes a la Constitución Nacional que establecen cuestiones vinculadas al presupuesto y a los funcionarios encargados de ejercer alguna función, directa o indirecta, con respecto al mismo. Además de la Carta Magna, se desarrolló la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y se hizo mención (en Anexo) a la Ley de Presupuesto para el presente período.

Los Organismos del Sector Público Nacional, con las oficinas que los conforman, confluyen en un mismo objetivo para el cual la división de tareas y el trabajo coordinado entre los mismos son un aspecto determinante. Hay una relación constante entre las distintos Órganos que intervienen en la elaboración del presupuesto, habiendo también oficinas especializada en cada tema. Lo anterior queda demostrado en la Resolución 223/2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas donde se



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

detallan cada uno de los Organismos Estatales que intervienen en las etapas del ciclo presupuestario. Los recursos humanos también es un aspecto a resaltar. Están totalmente capacitados para afrontar las distintas tareas que la Administración Pública requiere y reciben constante capacitación para encarar los desafíos que se presentan.

Ahora, si bien hay una estructura fuerte que permite la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, este instrumento presenta características que merecen ser analizadas desde un punto de vista más crítico, o bien carece de algunas de ellas. De incorporarse estas últimas al documento, al entender del autor, mejorarían el instrumento presupuestario, contribuyendo a una mejor ejecución y transparencia del mismo.

Como primer punto, resulta conveniente empezar con las políticas que determinan el destino de los recursos de la Nación. Los proyectos políticos deberían ser verdaderas Políticas de Estado en las que se ponga en juego el interés del país y no sólo del gobierno de turno. Plantear las necesidades prioritarias y declararlas de interés nacional resulta fundamental para saber a dónde se deben apuntar los planes, promoviendo a que los mismos no sean elaborados improvisadamente sino con proyectos a largo plazo donde efectivamente se haga una programación fidedigna.

En segunda instancia, el control resulta ser un aspecto fundamental cuando de hacienda pública se habla. No se reconoce una metodología de control clara para llevar a cabo en los distintos organismos del Estado. Además, los procesos destinados al control suelen ser llevados a cabo mucho tiempo después de la real ejecución de las partidas presupuestarias. Se hace presente, entonces, la necesidad de un control concomitante a la ejecución del presupuesto.

Desde hace varios períodos se observa la necesidad de incorporar más recursos humanos a los organismos de control para que la tarea sea desarrollada tanto en tiempo como en una forma adecuada. Lo afirmado anteriormente se justifica en que el Estado, en la última década, ha incorporado muchísimas responsabilidades y su campo de acción se ha visto fuertemente ampliado. Por esto, el control no puede pasar desapercibido a tal crecimiento y se deben contribuir al desarrollo del mismo en todos los ámbitos.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Por último, hacer hincapié en la programación resulta más que conveniente para elaborar instrumentos cada vez más fieles y que se ajusten a la realidad. Para ello, resta por sanear algunas cuestiones importantes como la inflación, comentada en el capítulo tercero. Se dijo que este fenómeno no representaba un impedimento para la elaboración de presupuestos anuales y plurianuales pero sin duda contribuye a que haya diferencias entre lo programado y lo efectivamente ejecutado.

No quedan dudas de que el presupuesto representa uno de los instrumentos más importantes dentro de la Hacienda Pública. La ley de presupuesto, ley de leyes, es determinante en lo que va a ser el accionar del Estado ya que representa, en última instancia, obra pública. Por eso, velar por un documento más transparente y que no se aleje demasiado en la ejecución de lo programado en las primeras etapas del proceso es contribuir al desarrollo del país y de cada una de las personas que lo habitan. Porque el presupuesto es obra pública y esta última es mayor calidad de vida para todos.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Facultad de Ciencias Económicas

Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Documentos de Trabajo en Ciencias Empresariales

- Nº 1: Benzrihen, Jorge, Alejandro Jacobo, Ernesto A. O'Connor, Jorge Vignale. "Sistema Tributario Argentino: Un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial". Mayo de 2015.
- Nº 2: Rissotto, Hernán O. La ciudad humana: sociedad, ambiente, economía. Mayo de 2015.
- Nº 3: Tomé, Raúl. Productividad: ¿Tipo de Cambio o Mejora Continua? Mayo de 2015.
- Nº 4: Tomé, Raúl. Activity based costing. ABC. Otra vuelta de tuerca. Junio de 2015.
- Nº 5: Losada, Víctor Alejandro. Doble imposición tributaria. Junio de 2015.
- Nº6: Tomé, Raúl. Competitividad y tecnología para la toma de decisiones. Julio de 2015.
- Nº7: Benzrihen, Jorge. Breves Reflexiones sobre el Presupuesto Público. Julio de 2015.
- Nº8: Gloria Allo. Es tiempo de lo público no estatal en un estado red. Agosto de 2015.
- Nº9: Tomé, Raúl. Diagnóstico y Plan de Acción para atender a la adherencia de los planes de estudio y contenidos de la Carrera de Contador Público Nacional a las recomendaciones de la International Federation of Accountants (IFAC). Agosto de 2015.
- Nº10: Tomé, Raúl. El problema de la Inversión Comercial. Agosto de 2015.
- Nº11: Sorlino, Juan y Tomé, Raúl. Modelo de secuenciación: Line-up de navíos. Agosto de 2015
- Nº12: Tomé, Raúl. Optimización de Decisiones: Primero el Huevo. Agosto de 2015.
- Nº13: Lorefice, Alejandro. "Valor Económico Añadido" vs. "Economic Value Added". Agosto de 2015.
- Nº14: Manzuoli, Juan Pablo. Mix de marketing ampliado. Setiembre de 2015.
- Nº15: Manzuoli, Juan Pablo. Cosmovisión sobre la Estrategia. Setiembre de 2015.
- Nº16: Arnaudo, Javier. El Directorio: luchas de poder y maximización de la ganancia. Setiembre de 2015.
- Nº17: Vázquez, Lisandro. El presupuesto público. Octubre de 2015