

## MODULO ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO

### INTRODUCCION

*“Cuando el emperador Wu Ti murió en su vasto lecho, en lo más profundo del palacio imperial, nadie se dio cuenta. Todos estaban demasiado ocupados en obedecer sus órdenes. El único que lo supo fue Wang Mang, el primer ministro, hombre ambicioso que aspiraba al trono. No dijo nada y ocultó el cadáver. Transcurrió un año de increíble prosperidad para el imperio. Hasta que, por fin, Wang Mang mostró al pueblo el esqueleto pelado del difunto emperador.*

*\_ ¿Veis? – dijo- Durante un año un muerto se sentó en el trono. Y quien realmente gobernó fui yo. Merezco ser emperador.*

*El pueblo complacido, lo sentó en el trono y luego lo mató, para que fuera tan perfecto como su predecesor y la prosperidad del imperio continuara”*

Marco Denevi

*“El emperador de la China”  
en “El libro de la imaginación”*

La administración financiera del estado cuenta con sistemas y procesos escritos y públicos; a través de las herramientas que la componen se organiza y transparentan los gobiernos, y se conoce la recaudación, los gastos, las registraciones, el respaldo documental. Para que no nos ocurra lo mismo que al pueblo del emperador, que confía el gobierno a un perfecto hombre que vivo o muerto es el único hacedor responsable, existe la administración financiera.

El primer paso para desarrollar el módulo es mostrar los diferentes niveles de gobierno y la heterogeneidad de los municipios que integran nuestro país, dado que si bien la administración financiera es válida para todos ellos, evidentemente se deben tomar consideraciones diferentes según resulte el tamaño del gobierno local. Por ejemplo en los más pequeños de nuestros municipios posiblemente el área responsable de elaborar el presupuesto sea también responsable de su ejecución y de su evaluación, y aun cuando esto pueda desdibujar un esquema de control eficiente, la posibilidad de incremento de gastos en personal y costos fijos es un cuestión álgida y de supervivencia del gobierno. Es así que en el primer capítulo se muestran los diferentes requisitos que cada constitución provincial determina para constituir un municipio.

En el segundo capítulo se ingresa en lo que será el eje central del trabajo: el presupuesto, analizando sus posibilidades como instrumento y los principios que rigen su existencia.

Enmarcando el trabajo en el orden nacional en el capítulo tercero se analiza la Ley 24156 que representa la normativa vigente para la administración financiera del estado nacional. Si bien la misma no tiene carácter obligatorio para el resto de los niveles, constituye la norma rectora que se toma como modelo para adaptarla a cada gobierno provincial o local donde se implementa un sistema de administración.

En el capítulo cuatro se analizan los cuatro grandes tipos de presupuesto, el tradicional, el base cero, el presupuesto por programas y el participativo.

Las clasificaciones presupuestarias que se ven en el capítulo cinco actúan como una suerte de plan de cuentas de la administración pública y de acuerdo a la clasificación que utilizemos obtendremos datos útiles para diferentes informaciones y decisiones.

Ingresando por completo en el presupuesto por programas, en el capítulo seis se ven las categorías programáticas que lo integran, definiendo el programa, la actividad, el proyecto y la obra.

Los tres capítulos siguientes muestran el desarrollo del proceso presupuestario con la elaboración (capítulo siete), la ejecución (capítulo ocho) y la evaluación presupuestaria (capítulo nueve).

En el capítulo diez se hace un repaso a los sistemas de compras como elementos fundamental en la ejecución presupuestaria, es decir en la adquisición de los bienes y servicios programados.

Por último se incluye en el capítulo once un análisis del cálculo de recursos, los diferentes tributos que corresponden a cada nivel de gobierno y los sistemas de coparticipación primaria y secundaria de impuestos.

Al finalizar cada capítulo se realiza una propuesta de trabajo para que los docentes apliquen con sus alumnos. Y por último se incluye un texto literario que aspira a servir como herramienta de reflexión.

## INDICE

- I. CONTEXTO DEL MUNICIPIO
  - 1. Niveles de Gobierno
  - 2. Los municipios en las constituciones provinciales
  - 3. Dé qué hablamos cuando hablamos de municipios
  - 4. Propuesta de actividades
- II. PRESUPUESTO PUBLICO
  - 1. Hacienda y Presupuesto Publico
  - 2. El Presupuesto como instrumento
  - 3. Principios presupuestarios
  - 4. Transparencia Presupuestaria
  - 5. Propuesta de actividades
- III. NORMATIVA NACIONAL
  - 1. Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
  - 2. Sistema Presupuestario
  - 3. Sistema Tesorería
  - 4. Sistema Contabilidad
  - 5. Sistema de Crédito Público
  - 6. Relación del sistema presupuestario con el resto de los sistemas
  - 7. Propuesta de actividades
- IV. TIPOS DE PRESUPUESTO
  - 1. Presupuesto tradicional
  - 2. Presupuesto Base Cero
  - 3. Presupuesto participativo
  - 4. Presupuesto por programa
  - 5. Propuesta de trabajo
- V. CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
  - 1. Definición y Tipos
  - 2. Clasificación institucional
  - 3. Clasificación por finalidad y función
  - 4. Clasificación por rubro de recursos
  - 5. Clasificación por objeto del gasto
  - 6. Clasificación geográfica
  - 7. Clasificación por tipo de moneda y fuente de financiamiento
  - 8. Clasificación por fuente de financiamiento
  - 9. Clasificación por categorías programáticas
  - 10. Clasificación por finalidad y función del gasto por su carácter económico
  - 11. Propuesta de Actividades
- VI. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: CATEGORIAS PROGRAMATICAS
  - 1. Definición
  - 2. Tipos de categorías programáticas
  - 3. Diseño de estructuras programáticas: relación insumo – producto
  - 4. Requisitos de las categorías programáticas
  - 5. Propuesta de Trabajo

## VII. PROCESO PRESUPUESTARIO – ELABORACION

- 1. Introducción**
- 2. Elaboración del presupuesto**
- 3. Cronograma**
- 4. Definición de la política presupuestaria**
- 5. Actividades al máximo nivel de gobierno**
- 6. Inflexibilidades Presupuestarias**
- 7. Actividades a cargo de cada una de las áreas responsables de confeccionar su presupuesto**
- 8. Pasos en la formulación de un programa**
- 9. Secuencia en la formulación de las políticas presupuestarias**
- 10. Presupuesto Preliminar**
- 11. Criterios metodológicos para elaborar el presupuesto preliminar**
- 12. Secuencia lógica de pasos en la elaboración del presupuesto preliminar**
- 13. Del proyecto a la aprobación**
- 14. Distribución del presupuesto**

## VIII. PROCESO PRESUPUESTARIO: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- 1. Etapas de registración**
- 2. Modificaciones Presupuestarias**
- 3. Cierre de ejercicio**
- 4. Propuesta de trabajo**

## IX. PROCESO PRESUPUESTARIO: EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

- 1. Implementación de un sistema de evaluación presupuestaria**
- 2. Inclusión en la elaboración del presupuesto**
- 3. Medición de la producción y de la provisión de bienes y servicios**
- 4. Definición de Unidades de medida**
- 5. Definición de Metas**
- 6. Proceso de evaluación**
- 7. Proceso de evaluación**
- 8. Proceso de evaluación**
- 9. Proceso de evaluación**
- 10. Indicadores de eficiencia**
- 11. Indicadores de eficacia**
- 12. Otros tipos de indicadores.**
- 13. Propuesta de Trabajo**

## X. CONTRATACIONES

- 1. Descripción General**
- 2. Principios de las contrataciones**
- 3. Procedimientos de compras y contrataciones**
- 4. Etapas del procedimiento Licitación Pública**
- 5. Principios que rigen la licitación pública**
- 6. Contratación Directa**
- 7. Cumplimiento del Contrato: facultades de la administración**

**8. Propuesta de Trabajo**

**XI. RECURSOS**

- 1. Recursos Públicos**
- 2. Tipos de tributos**
- 3. Impuestos, tasas y contribuciones nacionales, provinciales y municipales**
- 4. Coparticipación de impuestos**
- 5. Estimación de los ingresos del municipio**
- 6. Finanzas municipales**
- 7. Propuesta de Trabajo**

## I. CONTEXTO DEL MUNICIPIO

### 1. Niveles de Gobierno

En nuestro país existen tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. La división de competencias entre la Nación y las provincias surge de la aplicación del Art. 121 de la Constitución Nacional, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Es decir que la Nación posee una competencia de excepción, ya que ella debe resultar de una delegación expresa, hecha a su favor por parte de las provincias. Las provincias tienen una competencia general, conformada por todas las atribuciones remanentes, o sea todas aquellas que no le han sido expresamente reconocidas a la Nación. La Constitución también establece que la competencia nacional tiene una jerarquía superior a la provincial y que en consecuencia es suprema.

En el capítulo dedicado a los gobiernos de provincia, el constituyente ha considerado conveniente expresar que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio"(Art. 124). Esta disposición debe ser considerada con cuidado en la medida que al titular del dominio de algún bien como regla general le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre el mismo.

Asimismo se establece:

Art. 5° : "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (1853)

Art. 123: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (1994)

De la lectura de este último artículo podemos desagregar que el orden Institucional se refiere a la posibilidad de organizar su forma de gobierno; el orden administrativo a la posibilidad de la prestación de los servicios públicos sin interferencia del gobierno provincial y el orden económico y financiero a la posibilidad de imponer tributos, efectuar gasto, adoptar medidas para el desarrollo económico, etc.

Los niveles de gobierno se pueden ver como un gran zoom que se acerca o se aleja de las responsabilidades que le atañen a cada uno, de tal forma que en el nivel de la nación su competencia es el cuidado de la frontera y la política internacional, en el nivel provincial adoptar las medidas que hagan al uso de un río provincial, y en el nivel municipal la pavimentación de las calles. El municipio es el lugar más cercano a la gente, quien detecta y esta en conocimiento de la problemática y las prioridades de cada pequeño lugar de su ámbito.

Cada provincia define el diseño institucional de sus gobiernos locales estableciendo los requisitos para su constitución.

Cantidad de Gobiernos Locales por categorías. Año 2006

Provincias	Total Gobiernos Locales	Municipios	Comunas	Comisiones de Fomento	Comisiones Municipales	Delegaciones Municipales	Comunas Rurales	Otras
<b>Total</b>	<b>2,247</b>	<b>1,144</b>	<b>494</b>	<b>99</b>	<b>174</b>	<b>3</b>	<b>112</b>	<b>221</b>
Buenos Aires	134	134	-	-	-	-	-	-
Catamarca	36	36	-	-	-	-	-	-
Chaco	68	68	-	-	-	-	-	-
Chubut	45	23	-	3	-	-	19	-
Córdoba	427	249	178	-	-	-	-	-
Corrientes	66	65	-	-	-	1	-	-
Entre Ríos	266	73	-	-	-	-	-	193
Formosa	55	27	-	10	-	-	-	18
Jujuy	60	21	-	-	39	-	-	-
La Pampa	79	58	-	21	-	-	-	-
La Rioja	18	18	-	-	-	-	-	-
Mendoza	18	18	-	-	-	-	-	-
Misiones	75	75	-	-	-	-	-	-
Neuquén	57	35	-	22	-	-	-	-
Río Negro	75	38	-	37	-	-	-	-
Salta	60	58	-	-	-	2	-	-
San Juan	19	19	-	-	-	-	-	-
San Luis	65	18	-	-	46	-	-	1
Santa Cruz	27	14	-	6	-	-	-	7
Santa Fe	363	48	315	-	-	-	-	-
Santiago del Estero	117	28	-	-	89	-	-	-
Tierra del Fuego	5	2	1	-	-	-	-	2
Tucumán	112	19	-	-	-	-	93	-

**Fuente:**  
INDEC.

## 2. Los municipios en las constituciones provinciales

Como se menciono anteriormente el Art. 123 de la constitución nacional incluye la autonomía municipal, siendo las provincias las encargadas de reglar el alcance y contenido de la misma. La autonomía municipal es la facultad de la que gozan los gobierno locales para que con el dictado de normas y el funcionamiento de sus órganos de gobierno se ocupe de los intereses particulares de la población que habita en el mismo. El límite de la autonomía esta dado por la subordinación al gobierno provincial que puede intervenir el municipio si no se cumplen las condiciones para la continuidad del gobierno local. Vale aclarar que si bien la autonomía municipal es contemplada en la Constitución de 1994 hasta la fecha hay cuatro provincias que no reconocen esa facultad, quedando por lo tanto como simples delegaciones del poder provincial (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe).

Dentro de la autonomía municipal nos ocuparemos esencialmente de la que se relaciona con el punto de vista económico y financiero, apuntando a la posibilidad que tiene el municipio de crear sus propios recursos, de disponer de ellos y de aplicarlos a los servicios que deben asignar a la comunidad de acuerdo a las funciones que tienen asignadas.

En cada provincia los lineamientos del Régimen Municipal están presentes en las Constituciones provinciales, mientras que las normas que especifican los aspectos particulares son la Ley Orgánica Municipal o, en el caso que correspondiese, las Cartas Orgánicas, dictadas en el ámbito municipal. Además tienen una importancia decisiva en la organización de los municipios las reglamentaciones de las Leyes Orgánicas, las disposiciones referidas al control de cuentas públicas municipales, ejercido por Tribunales de Cuentas, como así también las leyes de participación de impuestos a municipios que determinan un aspecto relevante de las relaciones financieras con el gobierno provincial.

La clara especificación de las facultades tributarias que tienen los municipios les permite realizar con mayor certeza el calculo de recursos con el que podrán contar el año próximo en la etapa del proceso presupuestario.

Un municipio tiene territorio, población y gobierno y sobre todo tiene autonomía, lo que significa que puede darse sus propias normas, elegir sus autoridades, puede auto administrarse y puede auto financiarse.

La cercanía del gobierno municipal a la población hace que pueda percibir mejor las necesidades, lograr mayor eficacia en los controles y mayor estimulo en la participación. Las funciones que tienen asignadas los municipios son , generalmente, las de servicios públicos urbanos, asistencia social, sanidad, trazado de calles, transito, radicación y funcionamiento de comercios y establecimientos industriales, conservación de espacios públicos. Las necesidades de la población han cambiado y se han incrementado mucho las demandas que se le hacen al estado en general y a los municipios en particular, sin embargo los más importantes reclamos por parte de la población y la más importantes políticas desde los municipios siguen siendo las denominadas “tres b”: bacheo, basura y bombitas. Entendiendo que en la primera se incluye pavimentación, en la segunda barrido y en la tercera el alumbrado público en general.

### **3. Dé qué hablamos cuando hablamos de municipios**

Según el estudio realizado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires sobre “La autonomía en los Municipios Argentinos” cada provincia argentina determina en su constitución el régimen municipal que adopta:



*“sólo las provincias de Buenos Aires, Catamarca, La Rioja y Mendoza no hacen ningún tipo de categorización de sus municipios, otorgándoles a todos ellos la misma jerarquía, las mismas potestades, y funciones. Todos los municipios son iguales ante el nivel provincial.*

*Sin embargo, las restantes provincias organizan sus municipios en categorías generalmente (primera, segunda y tercera) con relación a la cantidad de habitantes o electores y en algunos casos también se considera la superficie. La provincia distingue entre sus municipios distintas jerarquías, y en virtud de esta diferenciación le torga potestades y funciones diferenciales. De este modo la igualdad desde la perspectiva de la autonomía se da entre los municipios de una misma categoría.*

*Algunas provincias distinguen entre municipios y comunas o Comisiones de Fomento para indicar, a través de esta última denominación, centros de menor jerarquía, con atribuciones y responsabilidades distintas a cada uno de ellos.”*

Requisitos para la creación de municipios, por  
provincia. Año 2004

Tipo de requisito y provincia	Requisito
De población	Cantidad mínima de habitantes
Catamarca	500
Corrientes	500
Formosa	1,000
Santa Cruz	1,000
Salta	1,500
San Luis	1,500
Córdoba	2,000
Río Negro	2,000
Fuego	Tierra del
	2,000
	Jujuy
	3,000
	Misiones
	3,000
	Santa Fe
	10,000

De población y superficie

Neuquén	1.500 habitantes en una superficie de 75 km <sup>2</sup> .
Estero	Entre Ríos Santiago del de 5 Km. a partir del núcleo central urbano de población.

### Otros requisitos

Chaco	800 habitantes y 100 electores.
Chubut	500 electores. 500 habitantes o una población menor que cuente con
La Pampa	posibilidades económico-financieras para subsistir y una ley de declaración de Municipio.
Tucumán	5.000 habitantes en 250 ha y más de 300 propietarios privados.

---

**Nota:** en las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan, los municipios equivalen a departamentos o partidos.

**Fuente:** INDEC.

#### 4. Propuesta de actividades

¿Cuál es el tamaño que debe tener un municipio?

Se transcriben a continuación noticias de ciudades que quieren separarse de los municipios a los cuales pertenecen y otras que señalan el alto grado de atomización que existe en otras zonas. La definición no es un tema menor pues cada nuevo municipio genera un nuevo consejo deliberante, un nuevo poder ejecutivo, una nueva estructura organizativa, que se deberá enfrentar con viejos o nuevos recursos.

✓ Existen proyectos separatistas en varias ciudades del conurbano: Derqui (municipio de Pilar); Temperley, Llavallol, San José, Turdera, Ingeniero Bugde, Villa Albertina, Santa Marta y Fiorito (lomas de Zamora); Longchamps, Glew y Ministro Rivadavia (Almirante Brown); Libertad y Pontevedra (Merlo). En el interior también buscan un cambio institucional: Santa Clara (mar Chiquita); Lezama (Chascomús); Tres Algarrobos (municipio de Alem); Batán (General Pueyrredón); Roberts, Las Toscas y Pasteur (lincoln); Mar de Ajo y San Bernardo (Municipio Urbano de la Costa) y Mayor Buratovich (Villarino). (Fuente: [www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota\\_id=630283](http://www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota_id=630283))

✓ “Todos los ciudadanos pagamos impuestos de la misma manera, pero los servicios son inequitativos. Nuestras localidades tienen fuerte identidad local. No queremos ser gobernados por gobernantes de otras ciudades. Nos sentimos como en el tiempo de la colonia”. Carlos Pro, presidente del Movimiento Autonomista de Derqui (Fuente: [www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota\\_id=630283](http://www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota_id=630283))

✓ “En muchas provincias hay tantos municipios, con tan pocos habitantes y tan escaso territorio, que es imposible que puedan financiarse cobrando las tasas que se consideran razonables. ¿Será la solución, entonces, una poda de la estructura administrativa? Imposible. Si se es un municipio, hay que realizar tareas, tener un concejo

deliberante. Eso requiere estructura y empleados.....Quien visite las sierras de Córdoba se sorprenderá de encontrar una municipalidad completa en Villa Carlos Paz, otra en Tanti, otra en Bialet Massé, otra en Santa María y otra en Cosquín. Cinco en total, tras recorrer menos de 40 kilómetros. De Santa María a Cosquín hay sólo cinco kilómetros. Algunos estudios de consultoría hechos por el Ieral de la Fundación Mediterránea indican que para que una ciudad pueda solventar un sistema de recolección de residuos propio debería tener no menos de 50.000 habitantes. ¿Cómo hacen los municipios que en algunos casos tienen menos de 5000? ¿Será razonable que para supuestamente estar más cerca de la gente haya en Santa Fe 363 unidades de gobierno local? Ese total se alcanza al sumar municipios con comunas, delegaciones, juntas de gobierno. En muchos casos, esas unidades no tienen una sede y ni siquiera un teléfono. Mendoza, por ejemplo, con 168.000 kilómetros cuadrados de superficie y 1.577.000 habitantes tiene sólo 18 municipalidades. Es decir una por departamento. Tierra del Fuego, con 20.000 kilómetros cuadrados y 101.000 pobladores, suma apenas tres.”

---

---

*“De ningún hombre se sabe qué es lo que siente, piensa o juzga, hasta que no pasa por la prueba de mandar y dar leyes. Os digo lo siguiente: si el responsable del Estado no se atiene al consejo más sabio, o por algún temor sella sus labios, a ése lo considero un pusilánime.”*

Antígona  
de Sófocles

## II. PRESUPUESTO PUBLICO

### 1. **Hacienda y Presupuesto Publico**

La Hacienda Pública es el estudio de cómo el gobierno obtiene sus ingresos y el destino que les da. El hecho de que los recursos disponibles son siempre menores que los gastos que se quisieran realizar, determina la necesidad de establecer anticipadamente cuáles han de ser satisfechos. Esta planificación, cuando se vuelca en el presupuesto se traduce en el plan de gobierno, la decisión política que determina que cosas se van a realizar y cuales se han de posponer. El gasto público, a diferencia del privado, debe realizarse de acuerdo a disposiciones expresas de una ley.

Se concibe el sistema presupuestario como un proceso a través del cual se formula, aprueba, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios del sector publico, así como los recursos reales y financieros que se requieren para llevar a cabo dicha producción.

La Constitución Nacional determina que el Gobierno Federal, es el encargado de proveer los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional e indica sus principales fuentes del financiamiento.

En materia de gastos legisla indicando las características que debe tener la distribución entre la Nación y las provincias, destacando que se debe efectuar tomando en cuenta la relación directa existente con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas y abre la posibilidad de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas sean insuficientes para cubrir sus gastos ordinarios.

Una de las atribuciones más importantes que se le otorga al Congreso Nacional es la responsabilidad de fijar el presupuesto de la Administración Pública Nacional, determinando su periodicidad anual. De igual modo, se deja instituida la vinculación entre el presupuesto y el planeamiento al señalar que el presupuesto se debe formular considerando el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas..

El control externo constituye una atribución propia del Poder Legislativo, siendo la Auditoría General de la Nación el organismo de asesoramiento técnico que controla la legalidad, gestión y audita, tanto la administración central como descentralizada, e interviene en la aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, que corresponde al Poder Legislativo.

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

### 2. **El Presupuesto como instrumento**

✓ El presupuesto como instrumento de programación económica y social

En el presupuesto del sector público y en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle y concreción adecuada para la acción directa inmediata y cotidiana. dándole carácter operativo a la programación.

Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, el financiamiento de sus actividades y el efecto que pretende alcanzar.

✓ El presupuesto como instrumento de gobierno

La mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se reflejan en el presupuesto, por lo tanto constituye uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno.

✓ El presupuesto como instrumento de administración

Cada dependencia pública lleva a cabo una parte del conjunto de las acciones planificadas para lo cual requieren conocer la naturaleza y cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad, así como con qué recursos cuenta.

✓ El presupuesto como acto legislativo

La aprobación del presupuesto, tanto a nivel municipal como provincial y nacional, constituye un acto legislativo indispensable.

✓ El presupuesto como instrumento técnico

Es el resultado de un trabajo cualificado y en que se utilizan y usan técnicas de presupuestación, contables y de evaluación

✓ El presupuesto como instrumento político

Es la concreción a corto plazo de la actuación de un grupo político local.

✓ El presupuesto como instrumento de evaluación de la gestión A través de los objetivos que se alcancen y los resultados que se obtengan, se evalúa la eficiencia y la eficacia de la administración.

### **3. Principios presupuestarios**

✓ Principio de legalidad

El presupuesto tiene fuerza de ley y las previsiones del presupuesto constituyen créditos para cancelar los compromisos que los funcionarios competentes contraigan.

Con respecto a los recursos el presupuesto no opera como una autorización, sino como un cálculo de ingresos. Pero con respecto a los gastos, ninguna erogación podría realizarse legítimamente si no está incluida en la ley de presupuesto. Los conceptos y montos a gastar que aprueba el presupuesto son autorizaciones máximas.

✓ Principio de la periodicidad o anualidad

El presupuesto es un acto periódico, tiene un período de vigencia y de ejecución denominado ejercicio financiero. Finalizado este, caducan todos los créditos contenidos en él y el Poder Ejecutivo no podrá ordenar más gastos o contraer compromisos con cargo a esos créditos. La duración del presupuesto es anual, comenzando el 1 de enero de cada año y concluyendo el 31 de diciembre.

En virtud de este principio el Poder Ejecutivo tiene la necesidad de acudir periódicamente al Poder Legislativo para obtener la aprobación del presupuesto. Si la ley

de presupuesto no fuera anual, sino permanente como los son otras leyes tributarias, el PE podría gobernar ignorando al PL, salvo para los casos de proyectos nuevos.

✓ Principio de universalidad y unidad

El principio de universalidad requiere que todos los recursos y todos los gastos se incluyan en el presupuesto; y el principio de unidad prescribe que todas las autorizaciones presupuestarias se presenten como un cuerpo homogéneo, donde no existan fondos separados sino uno solo y general.

✓ Principio de la especialidad o especificación

Para que el Poder Legislativo pueda cumplir con su función de autorizar las erogaciones, éstas deben presentarse adecuadamente clasificadas hasta llegar a las partidas individuales para un gasto específico. El uso de nomencladores tiene por fin fijar las responsabilidades del órgano ejecutor. Las partidas globales constituyen una negación de este principio pues a ellas pueden imputarse erogaciones que no fueron previstas.

✓ Principio de Flexibilidad

A fin de compatibilizar el principio de especialidad con la necesaria flexibilidad de la acción ejecutiva, se admiten transferencias de partidas hasta un cierto porcentaje y según condiciones que establece la legislación.

✓ Principio de publicidad

Los textos legales se publican para el conocimiento de los sujetos pasivos de los mismos y de la opinión pública en general.

✓ Principio del equilibrio

Si bien el presupuesto contiene una estimación de los recursos del ejercicio, dicho cálculo no es limitativo, solo reviste el carácter de estimativo, a los fines de equilibrar los gastos autorizados con los ingresos presuntos. Así como el déficit indica un plan de gastos por encima de las posibilidades, un superávit señala la exacción de recursos tributarios en exceso de lo conveniente.

#### **4. Transparencia Presupuestaria**

La transparencia presupuestaria se fundamenta en cuatro reglas básicas:

a) La definición clara de funciones y responsabilidades

Esta regla apunta a delimitar con precisión las competencias de los sectores público y privado y dentro del sector público la explicitación de funciones y responsabilidades de las distintas áreas del gobierno, a fin de realizar una afectación clara de recursos.

b) El acceso público a la información

El objetivo de esta regla es asegurar la difusión oportuna de información presupuestaria (pasada, presente y futura) y el libre acceso a la misma.

c) La transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto

Su objetivo es posibilitar el análisis de la política presupuestaria y la rendición de cuentas, a través del uso de técnicas presupuestarias, la determinación de objetivos y prioridades, y una clasificación de las cuentas con niveles adecuados de desagregación de la información.

d) Integridad de la información

Su objetivo es asegurar la inclusión en el presupuesto de todos los gastos y recursos del sector público.

## 5. Propuesta de actividades

Solicitar a los alumnos que busquen para comentar en clase notas de medios periodísticos gráficos, radiales o televisivos donde se denote el uso, la ausencia de uso o el abuso de alguno de los principios presupuestarios.

---

---

*“Un nuevo presupuesto es la ambición máxima de una oficina pública. Nosotros sabíamos que otras dependencias de personal más numeroso que la nuestra, habían obtenido presupuesto cada dos o tres años. Y los mirábamos desde nuestra pequeña isla administrativa con la misma desesperada resignación con que Robinson veía desfilar los barcos por el horizonte, sabiendo que era tan inútil hacer señales como sentir envidia. Nuestra envidia o nuestras señales hubieran servido de poco, pues ni en los mejores tiempos pasamos de nueve empleados, y era lógico que nadie se preocupará de una oficina así de reducida.”*

*El Presupuesto  
Mario Benedetti.*

### III. NORMATIVA NACIONAL

#### **1. Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

La Ley 24156 establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional, indicando que la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. La Ley tiene como objetivos garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos, sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos, desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable, y evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas. Instala los sistemas de control que comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y establece un régimen de responsabilidad asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. En el caso de los sistemas de control interno se establece que el mismo estará a cargo de la Sindicatura General de la Nación, dependiente del Poder Ejecutivo. También con el criterio de órgano rector cada organismo o dependencia deberá contar con una Unidad de Auditoría Interna que dependerá técnicamente de la Sindicatura General. El organismo responsable de la auditoría externa es la Auditoría General de la Nación, dependiente del Poder Legislativo.

Define que la administración financiera estará integrada por cuatro sistemas: el Sistema Presupuestario, el Sistema de Crédito Público, el Sistema de Tesorería y el Sistema de Contabilidad. Determinando que cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector que propone lineamientos, dicta normas técnicas, asesora y evalúa la ejecución de lo diseñado.

Con relación a los recursos la ley determina que no se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de los provenientes de operaciones de crédito público y de donaciones, herencias o legados a favor del Estado Nacional, con destino específico.

Por otra parte y con fundamento en el equilibrio fiscal determina que todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos deber contar con el financiamiento respectivo. Con el mismo sentido legisla señalando que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento, con la excepción de partidas destinadas a atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor.

El presupuesto tiene una ley complementaria permanente (Ley 11.672) que incorpora a través de las leyes anuales de presupuesto general, una serie de artículos, en la medida que se considere que su vigencia deba superar la del ejercicio presupuestario.

#### **2. Sistema Presupuestario**



En la descripción del sistema presupuestario definen que se considerarán como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el periodo, los provenientes de donaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo y los excedentes de ejercicios anteriores que se estime existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. Asimismo determina que se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el periodo, independientemente de que se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo. También se realiza una clara mención al sistema de afectación específica, señalando que no se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de: los provenientes de operaciones de crédito público; los provenientes de donaciones, herencias o legados con destino específico; los que por leyes especiales tengan afectación específica.

Posteriormente define los pasos del proceso presupuestario desarrollando cada uno de ellos. La formulación del presupuesto es el primer momento para el cual se fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general. En el segundo momento la ejecución del presupuesto se determina las pautas que se deben cumplir para utilizar los fondos asignados, fijando como fecha de cierre del presupuesto el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. El último momento el de la evaluación de la ejecución presupuestaria se relaciona con verificar el grado de cumplimiento de las programaciones oportunamente realizadas.

### **3. Sistema Tesorería**

El sistema de tesorería se define como aquella parte de la administración financiera que se ocupa de la recaudación de los ingresos, de los pagos y de la custodia de las disponibilidades que se generen.

El órgano rector de este sistema es el responsable de programar el flujo de fondos durante el ejercicio, centralizando la recaudación y distribuyéndola en la medida que resulte necesario su uso para enfrentar pagos, realizando el seguimiento y evaluación de su ejecución.

También corresponde al sistema bajo análisis la custodia de los títulos y valores de propiedad de la administración.

La ley determina a nombre de quién estarán las cuentas, instaura el sistema de caja única o fondo unificado y prevé la existencia de fondos permanentes y/o cajas chicas.

### **4. Sistema Contabilidad**

El sistema de contabilidad gubernamental es el encargado de recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Es objeto del sistema de contabilidad a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría.

El sistema de contabilidad tendrá las siguientes características generales:

- a) Será común, único y uniforme
- b) Permitirá la integración de las diferentes informaciones presupuestarias
- c) Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio
- d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;
- e) Estar basado en principios y normas de contabilidad y aceptación general, aplicables en el sector público.

El órgano rector será responsable de administrar un sistema de información financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero.

## **5. Sistema de Crédito Público**

El crédito público es definido en la ley como la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. Esta prohibido realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denomina deuda pública y puede originarse en: a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito. b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero. c) La contratación de préstamos. d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de UN (1) ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente. e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero. f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

La ley clasifica la deuda en: deuda interna como aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional; deuda externa aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio; la deuda pública directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal y la deuda pública indirecta de la Administración central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

También se determina que ninguna entidad del sector público nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.

Asimismo determina que en el presupuesto se indicar como mínimo las siguientes características, ello atento que si la operatoria no es aprobada por la ley de presupuesto deberá ser aprobada por otra ley especial) de las operaciones de crédito público autorizadas:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- Monto máximo autorizado para la operación;

- Plazo mínimo de amortización;
- Destino del financiamiento.

En el presupuesto también debe incluirse los gastos que signifique el servicio de la deuda.

Por último se determina que el servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.

## **6. Relación del sistema presupuestario con el resto de los sistemas**

### **a) Relación con el sistema de tesorería**

El vínculo más estrecho entre el sistema de presupuesto y el sistema de tesorería se da inicialmente al momento de la formulación del presupuesto, por la necesidad de disponer, antes de programar los gastos, con la proyección de los recursos del Tesoro.

Otra de las instancias en que ambos sistemas se relacionan es en el momento de realizarse la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto. Por un lado dado que la asignación de recursos deberá hacerse en función de las previsiones de recaudación de ingresos que debe proveer con antelación la Tesorería. Y por el otro existe una relación indirecta producto de la participación de ambos sistemas en el mismo módulo de la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto, dado que la Tesorería es la encargada de realizar la proyección de la recaudación efectiva de los ingresos y, en consecuencia, de asignar fondos para pagar los gastos.

### **b) Relación con el sistema de crédito público**

La vinculación entre los dos sistemas se da específicamente al momento de la formulación del presupuesto, dado que desde el sistema de crédito público se genera la información referida a las fuentes y aplicaciones financieras con uso de crédito.

Por el lado de los recursos, la información que se necesita básicamente está referida a la colocación de la deuda interna y externa a corto y largo plazo, la obtención de préstamos y el incremento de otros pasivos, mientras que por el lado de los gastos se resume a las partidas de servicio de la deuda interna y externa de corto y largo plazo (amortización, intereses y comisiones), la disminución de préstamos a corto y largo plazo y de otros pasivos.

### **c) Relación con el sistema de contabilidad**

No todas las etapas de registro presupuestario impactan en el presupuesto y en la contabilidad general.

Las etapas del devengado y del pago tienen reflejo en la contabilidad general. La etapa del devengado, porque es necesario registrar el gasto (pérdida) o la inversión (aumento del activo) y como contraparte la deuda que se genera (aumento del pasivo), dado que ha surgido una obligación de pago debido a la conformidad por la prestación de un servicio o la entrega de un bien. La etapa del pago, porque es necesario registrar en la contabilidad general la cancelación de esa deuda (disminución del pasivo) y como contraparte las salidas de los fondos (disminución de activos) o bien, la refinanciación de la deuda (aumento del pasivo).

## **7. Propuesta de actividades**

Frente a una necesidad de adquirir equipamiento informático para el municipio y no contar con los recursos propios suficientes para afrontar la erogación, analizar como intervienen todos los sistemas descriptos desde la programación de la compra hasta su efectivo pago.

---

---

*“Su teoría de las formas se edificó a partir de elementos básicos como el punto y la línea, y de las tres formas básicas que surgen de estos elementos: círculo, triángulo y cuadrado. Su explicación se inicia con el punto, que es la unidad mínima de su teoría del lenguaje, y de allí deriva que la composición más sencilla es la que presenta un punto dentro de un cuadrado. Aquí las tensiones entre punto y plano se encuentran en perfecto equilibrio. [12]*

*Del punto, Kandinsky deriva sus consideraciones sobre la línea, entendida como “huella del movimiento del punto”. En su sistema analítico, clasifica las líneas en rectas, quebradas y curvas; y dentro de las rectas distingue la horizontal, la vertical y la diagonal como formas básicas a partir de las cuales se derivan las demás. “*

*Por la vía de la racionalización  
Mariano García  
<http://209.85.1665.104.artesvisuales>*

#### IV. TIPOS DE PRESUPUESTO

## **1. Presupuesto tradicional**

El presupuesto tradicional es un instrumento idóneo para la etapa histórica en que el Estado se ocupaba solamente de las funciones primordiales para la satisfacción de ciertas necesidades esenciales: defensa nacional, seguridad pública, relaciones exteriores, orden jurídico, regulación monetaria. En la práctica las estimaciones de límites de requerimientos de gastos para las distintas áreas administrativas se efectuaban año a año actualizando conforme estimaciones de incrementos de precios lo ejecutado en el período inmediato anterior. Es por eso que a este tipo de presupuesto se lo considera meramente incrementalista.

La dinámica expuesta provoca la permanencia de estructuras burocráticas con asignaciones presupuestarias sin que exista una evaluación que las justifique y convalida ciertos niveles de gastos, dado que al realizar el presupuesto del año siguiente se produce un incentivo a erogar, como mínimo, la totalidad de los créditos asignados en el año anterior con el propósito de mantener un nivel similar en el futuro.

De su análisis sólo se puede llegar a conocer las atribuciones del gobierno en materia de erogaciones y el cumplimiento de las normas legales. En el presupuesto tradicional la responsabilidad del funcionario a cargo de la ejecución es estrictamente formal, tienen que prestar el servicio, realizar obras, adquirir bienes especificados y controlar que todo se efectúe de acuerdo a la ley. Por lo tanto si actúa dentro de la normativa su misión se considera cumplida. De esta forma se denota que los datos que contienen los presupuestos clásicos no son suficientes para formarse una idea cabal de los efectos que producen los gastos, ni siquiera del destino de los mismos y su reparto entre los diferentes objetivos, funciones, proyectos y regiones.

Por último se destaca que este tipo de presupuesto utiliza clasificadores presupuestarios con escaso nivel de desagregación, otra variable que dificulta cualquier análisis riguroso.

## **2. Presupuesto Base Cero**

El sustento a su denominación es la permanente evaluación de los programas presupuestarios, independientemente del nivel de ejecución a que se haya llegado. Esto implica considerar a cada año presupuestario como el primero o “año cero” obligando a reconsiderar la asignación de fondos a un determinado programa aunque éste sea incorporado al ejercicio en cuestión como en una etapa de continuación del o de los ejercicio/s anterior/es. Es un proceso de evaluación y re-evaluación continuo, de revisión permanente de decisiones que, en las otras metodologías de cálculo de presupuesto o tipos de presupuesto se consideran como datos, es decir, como decisiones ya tomadas. Bajo este esquema nada garantiza la continuidad de una determinada acción, ni siquiera que ya se haya comenzado a ejecutar porque en años anteriores se encontraba justificada.

Como excepción a lo expuesto se encuentra, en el sector público, erogaciones como el gasto en Personal dificultan o limitan seriamente la posibilidad de eliminar los programas que no se justifican en función de la evaluación económica que necesariamente debe efectuarse. Esto implica que, como mínimo, deberán garantizarse los gastos de funcionamiento a la totalidad de los programas existentes. Algo similar puede referirse en

relación a la obra pública en marcha, cuya discontinuidad aparece como imposible de plantear una vez que se ha comenzado su ejecución.

El primer paso para presupuestar con base cero es la identificación y análisis de cada una de las actividades existentes y nuevas en lo que se denomina Paquete de Decisión. El Paquete de Decisión es el documento que identifica y describe una actividad específica de tal manera que se pueda jerarquizarla con relación a otras actividades que compiten por los mismos o similares recursos y decidir si la aprobará o desaprobará.

La descripción de cada actividad u operación debe incluir:

- a) Metas y objetivos
- b) Consecuencias de no aprobar la actividad
- c) Medida de rendimiento
- d) Otros posibles recursos de acción
- e) Costos y beneficios

El proceso de formulación de los paquetes, se inicia con la identificación que realiza cada responsable de un área de las actividades de su área, calculando su costo, absteniéndose de involucrar alternativas o incrementos.

Tomando como base las operaciones de este paquete de decisión, preliminares, el nivel de autoridad siguiente analiza los planes para el año siguiente, considerando la política que se planea llevar a cabo el año entrante, comunicada por el más alto referente del área de que se trata.

Es en este momento en que el secretario del área desarrolla el conjunto final de paquetes de decisión, mediante la separación de cada uno de ellos para integrar paquetes de exclusión mutua y de incremento, anotando los conceptos por los cuales se desechan alternativas en el documento relativo a paquetes de decisión. Los paquetes de eliminación mutua son aquellos que presentan diversas alternativas para realizar la misma actividad, y se elige la mejor, excluyendo los paquetes restantes. Los paquetes de incremento, son aquellos que presentan diferentes niveles de actividad o costo.

Si decidiera que alguna de estas alternativas constituye paquete base más razonable o realista para determinada actividad, que aquél que se ha colocado en su lista, sólo tiene que intercambiar los dos y desarrollar un grupo de paquetes de incremento en derredor del nuevo paquete base.

Para pasar al proceso denominado de jerarquización de los paquetes de decisión se arma un listado de todos los paquetes analizados por orden de mayor o menor beneficio, identificados y evaluados en cada nivel de gastos. A fin de reducir el número de paquetes a revisar detalladamente por niveles administrativos, sucesivamente superiores, se traza una línea divisoria de gastos en cada nivel organizativo; cada nivel únicamente revisará en detalle los paquetes de decisión que impliquen gastos inferiores a la línea divisoria, en tanto los paquetes con gastos por encima de esa línea, sólo se revisarán brevemente.

Las ventajas de la aplicación del presupuesto base cero es la identificación, evaluación, y justificación de las actividades considerando los diferentes niveles de esfuerzo y medios para desempeñar cada actividad y la asignación más justa de recursos.

En cuanto a los inconvenientes básicamente se encuentra la resistencia a una revisión detallada de las funciones por parte de cada responsable de área y el tiempo que insume su realización.

### **3. Presupuesto participativo**

El Presupuesto Participativo es una metodología de participación y de democratización del espacio público estatal, toda vez que las decisiones de qué gastos efectuar y cuál es el orden de prioridad asignado a cada uno de los mismos son tomadas por la sociedad civil conforme un determinado esquema de participación popular, y no como una metodología presupuestaria como las de Presupuesto por Programas y de Presupuesto Base Cero.

Este tipo de presupuesto garantiza la promoción del debate y la participación de los habitantes del municipio donde se implemente, el acceso a la información, la autonomía y la pluralidad de los mecanismos de participación. Conocer el barrio, el lugar donde se vive, sistematizar las propuestas y demandas, interrelacionar los recursos y necesidades e ir produciendo un criterio de racionalidad en las prioridades son parte de los objetivos del presupuesto participativo.

El proceso en el que se lleva a cabo se organiza en rondas de asambleas que se desarrollan en diferentes áreas del municipio, determinadas con anticipación, a fin de tomar conocimiento de las necesidades y problemas de cada zona y elegir representantes. Los objetivos. La participación puede ser individual o a través de entidades vecinales no gubernamentales, es directa y voluntaria.

El presupuesto participativo tiene la posibilidad de producir desencanto al ver que la participación no logra lo deseado y fortalecer la tendencia a la apatía y el descrédito a las acciones colectivas. Sin embargo tiene las potencialidades de brindar una inclusión activa de individuos o segmentos sociales sin capital político y sin capital cultural suficiente para tener voz y participar en decisiones que acercan sus demandas y ejercen el control sobre el gobierno.

De todos modos no debe entenderse el presupuesto participativo como una herramienta de gestión sino más bien como un proceso socio político.

#### **4. Presupuesto por programa**

Es una técnica mediante la cual se procura asignar a los programas, definidos como los productos y servicios que llegan al ciudadano, a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman el gobierno, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

Parte de una clara definición de la política presupuestaria (en la que se definen los objetivos que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado), consignando, además, las metas (cuando los objetivos, expresados en productos terminales, son cuantificables), las unidades ejecutoras, sus responsables y las categorías programáticas que correspondan. Entendiendo por categorías programáticas la identificación de las acciones presupuestarias que se llevan a cabo para alcanzar los bienes o servicios planificados.

Otra característica de la técnica es que facilita la medición de la producción y provisión, mediante unidades de medida que permiten utilizar indicadores de diversa índole, útiles para decidir sobre asignaciones y reasignaciones de créditos presupuestarios y cuotas de la programación de la ejecución;

La apertura programática, esto es la cantidad de programas que tiene una jurisdicción, debe efectuarse en base al conocimiento de cada organización, de sus fines, procedimientos y recursos. Por lo tanto, debe evitarse el diseño de redes programáticas que

no reflejen adecuadamente las acciones que lleva a cabo cada institución ya que ello restaría transparencia a la exposición de las cuentas públicas. En tal sentido, en la medida de lo posible, no es conveniente extremar la consolidación de información en un programa único, como, por otro lado, no resulta práctico, desde el punto de vista de la administración de los presupuestos, atomizar excesivamente las categorías programáticas de cada organismo.

Para alcanzar la definición de productos y / o servicios finales, como aquellos que llegan al ciudadano, debemos considerar que los elementos básicos utilizados en su construcción teórica son los siguientes:

a) Insumos

En términos generales, son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio). En el presupuesto, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al clasificárselos según el objeto del gasto.

b) Productos

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

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

c) Relación insumo-producto

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

e) Productos presupuestables

Los productos que se presupuesten deben cumplir las siguientes características:

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

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

f) Tipificación de productos

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

Se dice que un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presupuestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción (condición que es común a la provisión de bienes y servicios).



Por lo tanto:

- el bien o servicio resultante no sufre ninguna transformación ulterior dentro de la jurisdicción que lo presupuesta;
- con él la jurisdicción contribuye directamente a la satisfacción de las necesidades sociales u otra demanda institucional;
- por lo anterior, el producto terminal acabado o provisto caracteriza y justifica la existencia de la jurisdicción

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

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

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

g) Unidad ejecutora.

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

Debe reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

- Ser relevante en la red de relaciones de condicionamiento. En tal sentido debe posibilitar que se explicita la técnica institucional adoptada y justificar el costo de la aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.
- No sobrepasar el límite de la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.
- Dar lugar a uno o varios productos terminales o intermedios.
- Contar con una o varias unidades administrativas responsables de programar la gestión productiva y de ejecutar los procesos de producción respetando las relaciones de insumo-producto para las respectivas técnicas de producción y de proveer bienes y servicios.

## 5. Propuesta de trabajo

Reflexionar sobre las siguientes apreciaciones:

a) El antecedente de la implementación del Presupuesto participativo en Porto Alegre en 1989, no por muy contado deja de ser interesante: El municipio se dividió en 16 distritos. Los vecinos podían con su participación directa decidir inversiones que hacían decenios que reclamaban. Pero todos querían todo al mismo tiempo y exigían que el municipio respetara sus promesas electorales e iniciará inmediatamente los trabajos destinados a mejorar sus barrios. Pero el municipio no disponía ni de recursos ni de proyectos. El dinero con que se contaba fue utilizado para pagar las deudas de los gobiernos municipales anteriores. La intensa participación de las comunidades en el primer año se redujo considerablemente al año siguiente. A pesar de la débil participación ciudadana en las sesiones plenarios de 1990 (segundo año del primer mandato) se respetaron las decisiones tomadas por la población.

b) En oposición al uso del presupuesto participativo se presenta la idea de porqué producir mayores gastos con el proceso de gestión de ese presupuesto cuando lo que hay que hacer y sus prioridades las debe determinar el gobernante que ha sido elegido por la voluntad del pueblo. Asimismo se plantea que la participación no sólo es una cuestión de voluntad sino también de tiempo disponible, considerando que un grupo de personas con esa disponibilidad puede lograr que se prioricen sus necesidades en contra de otras personas que no cuentan con la disposición horaria como para participar en las asambleas.

---

---

*“Lo múltiple hay que hacerlo, no añadiendo siempre una dimensión superior, sino al contrario lo más simplemente posible, a fuerza de sobriedad, al nivel de las dimensiones de que se dispone, siempre n-1.”*

*“Hacer el mapa y no el calco. La orquídea no reproduce el calco de la avispa, hace mapa con la avispa en el seno de un rizoma...Si el mapa se opone al calco es porque está enteramente dirigido hacia una experimentación derivada de la realidad.....El mapa es abierto, es conectable en todas sus dimensiones, desmontable, reversible, susceptible de recibir constantemente modificaciones. Puede ser roto, invertido, adaptarse a montañas de cualquier naturaleza, ser comenzada su realización por un individuo, grupo, formación social. Se puede dibujar sobre un muro, concebirlo como una obra de arte, construirlo como una acción política o como una meditación.”*

*Gilles Deleuze, Felix Guattari  
Pre – Textos, Rizoma*

## V. CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

### 1. Definición y Tipos

La clasificación presupuestaria consiste en el agrupamiento según diferentes criterios de gastos y recursos que permiten la lectura e interpretación de los hechos ocurridos y de sus consecuencias, facilitando la adopción de decisiones en las etapas de programación, análisis y seguimiento del proceso presupuestario.

La utilización de clasificadores presupuestarios significa el uso de un lenguaje en común con toda la administración pública, donde las transacciones son registradas una sola vez y se obtiene todas las salidas de información que se requieran. El sistema de clasificaciones presupuestarias considera como "ingreso" toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente de fondos); y, como "gasto" toda transacción que implica una aplicación financiera (uso de fondos).

Por lo tanto los recursos se originan en transacciones que representan resultados positivos (ingresos corrientes), disminución de activos e incremento de pasivos, en tanto que los gastos son transacciones que representan resultados negativos (gastos corrientes), incremento de activos y disminución de pasivos.

Los clasificadores pueden ser analíticos cuando a través de ellos se registra cada transacción, o derivados cuando surgen de la combinación de dos o más clasificadores y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular.

Los clasificadores analíticos son:

- b. Clasificador Institucional
- c. Clasificador por finalidad y función
- d. Clasificador por rubros de recursos
- e. Clasificador por objeto del gasto
- f. Clasificador por localización geográfica
- g. Clasificador por tipo de moneda
- h. Clasificador por fuente de financiamiento
- i. Clasificador por categoría programática

Los clasificadores derivados que se estructuran por combinación de los clasificadores analíticos por finalidad y función pueden ser por ejemplo:

- j. Clasificador por finalidad y función y la naturaleza económica de los gastos
- k. Clasificador por finalidad y función y la naturaleza económica de recursos
- l. Clasificador por finalidad nivel institucional

### 2. Clasificación institucional

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

- Objetivos

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

### 3. Clasificación por finalidad y función

Ordena los gastos según la naturaleza de los servicios que se brindan a la comunidad. Los gastos así clasificados permiten determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. Permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas.

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

Un ordenamiento por finalidad y función utilizado con frecuencia es el siguiente:

FINALIDAD	FUNCION
Administración General	Administración fiscal, Justicia, Asuntos Exteriores, Apoyo a gobiernos provinciales y municipales
Defensa	Armada. Ejercito. Aeronáutica
Seguridad	Policía interior. Policía de fronteras. Policía marítima. Reclusión
Salud	Atención médica, saneamiento ambiental
Cultura y Educación	Cultura. Educación primaria. Educación media. Educación superior
Desarrollo de la Economía	Agricultura, ganadería y recursos naturales. Energía y combustibles. Industria. Turismo
Bienestar Social	Trabajo. Vivienda. Asistencia social, Deportes y recreación
Ciencia y técnica	Capacitación y promoción científico. Investigación y desarrollo
Deuda pública	

### 4. Clasificación por rubro de recursos

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten desarrollar actividades programadas de acuerdo a las políticas públicas, atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos.

De su captación y disposición depende la existencia misma del Gobierno Local, por lo que resulta sumamente importante llegar a conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerla y disponer de ellos.

Las clasificaciones de los recursos públicos se utilizan básicamente para:

- ✓ Realizar análisis económico financiero y facilitar la toma de decisiones.
- ✓ Medir el ahorro o desahorro, el superávit o déficit de las operaciones financieras del gobierno.
- ✓ Determinar la elasticidad de los ingresos con relación a variables que constituyen su base de imposición.
- ✓ Formular la política presupuestaria de un período determinado.
- ✓ Facilitar la evaluación del efecto de los recursos públicos en la actividad económica.
- ✓ Determinar las fuentes de financiamiento con que cuenta el gobierno para la realización de las diferentes finalidades públicas.

Los clasificadores de ingresos pueden ser:

- 4.1. Clasificación por rubros
- 4.2. Clasificación por su carácter económico
- 4.3. Clasificación por su procedencia

## **5. Clasificación por objeto del gasto**

La clasificación de los gastos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto.

Las clasificaciones de los gastos posibilitan los siguientes objetivos:

- ✓ Facilitan el desarrollo y aplicación de los sistemas de planificación y gestión del gasto público.
- ✓ Sirven para determinar las distintas prioridades del gasto público, así como para establecer responsabilidad en la administración de los mismos.

Se desagrega como un plan de cuentas siendo los “Incisos” o agregación máxima: 1. Gastos en Personal 2. Bienes de Consumo 3. Servicios no Personales 4. Bienes de Uso 5. Transferencias 6. Activos Financieros 7. Servicio de la deuda y disminución de pasivos 8. Otros gastos 9. Gastos figurativos

## **6. Clasificación geográfica**

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

- ✓ Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del municipio.
- ✓ Brinda información que permite lograr una coordinación efectiva entre los organismos que desarrollan acciones en cada uno de los ámbitos geográficos.

Los criterios que se utilizan para aplicar este clasificador pueden ser el de:

- a) Lugar de destino de los bienes y servicios que se producen
- b) Lugar de origen de los insumos o recursos reales que se utilizan
- c) Ubicación de la unidad ejecutora responsable del respectivo proceso productivo.

Para analizar los efectos del gasto público sobre las economías regionales, se pueden utilizar los dos primeros criterios, según se trata de medir los efectos de la oferta o de la demanda pública, respectivamente. Para la administración presupuestaria se emplea, normalmente, el tercer criterio.

## **7. Clasificación por tipo de moneda y fuente de financiamiento**

Esta clasificación se utiliza para reflejar las transacciones públicas en moneda extranjera o moneda nacional. La clasificación por tipo de moneda se utiliza para contribuir a determinar el presupuesto de divisas del sector público.

## **8. Clasificación por fuente de financiamiento**

Este tipo de clasificación permite a los organismos centrales de asignación de recursos identificar la fuente de origen de los ingresos, así como la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas. Las fuentes de financiamiento pueden ser internas o del tesoro o externas, ya sea por transferencias de fondos de gobiernos centrales o créditos y endeudamientos.

## **9. Clasificación por categorías programáticas**

Esta clasificación implica la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra). La utilización de esta clasificación es una condición necesaria, pero no suficiente para la aplicación del presupuesto por programas.

Posibilita visualizar la expresión financiera de las políticas de desarrollo en el presupuesto, por cuanto a este último instrumento se lo formula tomando en cuenta los programas del gobierno para el período presupuestario. Asimismo permite establecer la responsabilidad de los funcionarios por la administración de los recursos reales y financieros asignados a nivel de cada categoría programática.

Esta clasificación presenta particularidades con respecto a las restantes. Al ser la estructura programática del presupuesto la expresión de una política presupuestaria determinada, la definición en cada año de dicha política implica modificaciones anuales de la clasificación programática.

## **10. Clasificación por finalidad y función del gasto por su carácter económico**

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

Esta clasificación permite la vinculación de la política económica y social con la política presupuestaria, las diferentes categorías económicas de los gastos facilitan las

proyecciones con fines de análisis macroeconómico. Por otro lado la desagregación de los gastos corrientes permite conocer la remuneración a los factores de la producción y en consecuencia determinar el valor agregado por el sector público; y los gastos de capital muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción.

La clasificación más agregada es en Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Aplicaciones Financieras.

## 11. Propuesta de Actividades

Se transcriben a continuación ejemplos de la aplicación de varias clasificaciones utilizando datos de la Municipalidad de Rosario, extraídos de la [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar), de su Proyecto de Ordenanza del Presupuesto de Recursos y Gastos 2007. Con el análisis de los cuadros se propone investigar la información que brinda cada uno de ellos y la utilidad potencial de su uso para la toma de decisiones.

COMPOSICION DEL GASTO POR FINALIDAD Y NATURALEZA ECONOMICA				
Finalidad	Gastos Corrientes	Gastos de capital	Aplicaciones Financieras	Total
ADMINISTRACION GENERAL	115,618,202	10,009,214		125,627,416
SANIDAD	196,273,588	14,862,497		211,136,085
SERVICIOS A LA COMUNIDAD	143,468,988	4,278,424		147,747,412
PROMOCION CULTURAL Y EDUCATIVA	44,546,288	306,940		44,853,228
DESARROLLO DE LA ECONOMIA	58,478,448	28,460,223		86,938,671
BIENESTAR SOCIAL	82,101,344	25,304,151		107,405,495
DEUDA PUBLICA	10,202,978		21,571,298	31,774,276
GASTOS A CLASIFICAR	40,000			40,000
<b>TOTAL</b>	<b>650,729,836</b>	<b>83,221,449</b>	<b>21,571,298</b>	<b>755,522,583</b>

COMPOSICION DE LOS RECURSOS POR SU PROCEDENCIA				
Procedencia	Administración Central	Organismos Descentralizados	Instituciones de Seguridad Social	Total
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>731,963,383</b>	<b>18,846,000</b>	<b>4,713,200</b>	<b>755,522,583</b>
ORIGEN MUNICIPAL	403,231,963	416,000	4,713,200	408,361,163
ORIGEN PROVINCIAL	171,440,331			171,440,331
ORIGEN NACIONAL	149,605,940	18,270,000		167,875,940
OTROS ORIGENES	7,685,149	160,000		7,845,149

## CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS RECURSOS

Módulo de Formación Específica: Tenicatura Superior en  
Administración Pública orientada al Desarrollo Local  
(Versión Preliminar)

Descripción	Total	Administración Central	Organismos Descentralizados	Instituciones de Seguridad Social
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>755,522,583</b>	<b>731,963,383</b>	<b>18,846,000</b>	<b>4,713,200</b>
<b>RECURSOS CORRIENTES</b>	<b>697,835,618</b>	<b>692,796,418</b>	<b>326,000</b>	<b>4,713,200</b>
INGRESOS TRIBUTARIOS	662,185,682	662,185,682		
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	21,363,538	21,357,538	6,000	
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINIST .PUBLICA	3,429,832	3,169,832	260,000	
INGRESOS DE OPERACIÓN	4,713,200			4,713,200
RENTAS DE LA PROPIEDAD	3,000,000	3,000,000		
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3,143,366	3,083,366	60,000	
<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>27,645,282</b>	<b>9,275,282</b>	<b>18,370,000</b>	-
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	26,870,000	8,600,000	18,270,000	
DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	775,282	675,282	100,000	
<b>FUENTES FINANCIERAS</b>	<b>30,041,683</b>	<b>29,891,683</b>	<b>150,000</b>	-
DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	6,782,683	6,632,683	150,000	
ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREM DE OTROS PASIVOS	23,259,000	23,259,000		

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS				
Descripción	Total	Administración Central	Organismos Descentralizados	Instituciones de Seguridad Social
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>755,522,583</b>	<b>714,811,707</b>	<b>35,997,676</b>	<b>4,713,200</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>650,729,836</b>	<b>627,555,592</b>	<b>18,533,044</b>	<b>4,641,200</b>
GASTOS DE CONSUMO	596,395,726	573,221,482	18,533,044	4,641,200
RENTAS DE LA PROPIEDAD	10,202,978	10,202,978		
TRANSFERENCIAS P/EROGACIONES CORRIENTES	44,091,132	44,091,132		
A CLASIFICAR	40,000	40,000		
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>83,221,449</b>	<b>65,684,817</b>	<b>17,464,632</b>	<b>72,000</b>
INVERSION REAL DIRECTA	77,020,330	59,483,698	17,464,632	72,000
TRANSFERENCIAS P/EROGACIONES DE CAPITAL	368,619	368,619		
INVEERSION FINANCIERA	5,832,500	5,832,500		
<b>FUENTES FINANCIERAS</b>	<b>21,571,298</b>	<b>21,571,298</b>	-	-
AMORT DE LA DEUDA Y DISMINUCION DE O. PASIVOS	21,571,298	21,571,298		

CLASIFICACION INSTITUCIONAL	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>755,522,583</b>
<b>ADMINISTRACION CENTRAL</b>	<b>714,811,707</b>
CONCEJO MUNICIPAL	12,140,000
DEPARTAMENTO EJECUTIVO	4,260,474
SECRETARIA DE HACIENDA Y ECONOMIA	18,495,932
SECRETARIA DE PLANEAMIENTO	12,306,074



Módulo de Formación Específica: Tenicatura Superior en  
Administración Pública orientada al Desarrollo Local  
(Versión Preliminar)

SECRETARIA DE GOBIERNO	54,558,285
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	75,723,575
SECRETARIA DE SERVICIOS PUBLICOS Y MEDIO AMBIENTE	140,342,517
SECRETARIA DE SALUD PUBLICA	187,452,586
SECRETARIA DE PROMOCION SOCIAL	49,177,518
SEC. DE LA PRODUCCION, EMPLEO Y C. EXTERIOR	5,872,724
SECRETARIA DE CULTURA Y EDUCACION	30,634,126
SECRETARIA GENERAL	41,211,033
TRIBUNAL MUNICIPAL DE CUENTAS	2,359,200
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	31,774,276
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	48,503,387
<b>ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS</b>	<b>35,997,676</b>
SERVICIO PUBLICO DE LA VIVIENDA	31,560,676
INSTITUTO DE LUCHA ANTIPOLIOMELITICA DE ROSARIO	4,437,000
<b>INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>4,713,200</b>
INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVISION SOCIAL	4,713,200

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO				
Descripción	Total	Administración Central	Organismos Descentralizados	Instituciones de Seguridad Social
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>755,522,583</b>	<b>714,811,707</b>	<b>35,997,676</b>	<b>4,713,200</b>
PERSONAL	317,727,337	306,691,337	6,840,000	4,196,000
BIENES DE CONSUMO	62,354,730	58,415,018	3,846,712	93,000
SERVICIOS NO PERSONALES	216,313,659	208,115,127	7,846,332	352,200
BIENES DE USO	77,020,330	59,483,698	17,464,632	72,000
TRANSFERENCIAS	44,459,751	44,459,751		
ACTIVOS FINANCIEROS	5,832,500	5,832,500		
SERV DE LA DEUDA PUBLICA Y DISMINUCION DE OTROS PASIVOS	31,774,276	31,774,276		
FONDO DE RESERVA Y GASTOS IMPREVISIBLES	40,000	40,000		

---



---

*“Declaración del leñador interrogado por el oficial de investigaciones de la Kebushi*

*-Yo confirmo, señor oficial, mi declaración. Fui yo el que descubrió el cadáver. Esta mañana, como lo hago siempre, fui al otro lado de la montaña para hachar abetos. El cadáver estaba en un bosque al pie de la montaña. ¿El lugar exacto? A cuatro o cinco cho, me parece, del camino del apeadero de Yamashina. Es un paraje silvestre, donde crecen el bambú y algunas coníferas raquílicas. El muerto estaba tirado de espaldas. Vestía ropa de cazador de color celeste y llevaba un eboshi de color gris, al estilo de la capital. Sólo se veía una herida en el cuerpo, pero era una herida profunda en la parte superior del pecho. Las hojas secas de bambú caídas en su alrededor estaban como teñidas de suho. No, ya no corría sangre de la herida, cuyos bordes parecían secos y sobre la cual, bien lo recuerdo, estaba tan agarrado un gran tábano que ni siquiera*

*escuchó que yo me acercaba. ¿Si encontré una espada o algo ajeno? No. Absolutamente nada. Solamente encontré, al pie de un abeto vecino, una cuerda, y también un peine. Eso es todo lo que encontré alrededor, pero las hierbas y las hojas muertas de bambú estaban holladas en todos los sentidos; la víctima, antes de ser asesinada, debió oponer fuerte resistencia. ¿Si no observé un caballo? No, señor oficial. No es ese un lugar al que pueda llegar un caballo. Una infranqueable espesura separa ese paraje de la carretera.*

*Declaración del monje budista interrogado por el mismo oficial*

*-Puedo asegurarle, señor oficial, que yo había visto ayer al que encontraron muerto hoy. Sí, fue hacia el mediodía, según creo; a mitad de camino entre Sekiyama y Yamashina. Él marchaba en dirección a Sekiyama, acompañado por una mujer montada a caballo. La mujer estaba velada, de manera que no pude distinguir su rostro. Me fijé solamente en su kimono, que era de color violeta. En cuanto al caballo, me parece que era un alazán con las crines cortadas. ¿Las medidas? Tal vez cuatro shaku cuatro sun, me parece; soy un religioso y no entiendo mucho de ese asunto. ¿El hombre? Iba bien armado. Portaba sable, arco y flechas. Sí, recuerdo más que nada esa aljaba laqueada de negro donde llevaba una veintena de flechas, la recuerdo muy bien. ¿Cómo podía adivinar yo el destino que le esperaba? En verdad la vida humana es como el rocío o como un relámpago... Lo lamento... no encuentro palabras para expresarlo...*

*Declaración del soplón interrogado por el mismo oficial*

*-¿El hombre al que agarré? Es el famoso bandolero llamado Tajomaru, sin duda. Pero cuando lo apresé estaba caído sobre el puente de Awataguchi, gimiendo. Parecía haber caído del caballo. ¿La hora? Hacia la primera del Kong, ayer al caer la noche. La otra vez, cuando se me escapó por poco, llevaba puesto el mismo kimono azul y el mismo sable largo. Esta vez, señor oficial, como usted pudo comprobar, llevaba también arco y flechas. ¿Que la víctima tenía las mismas armas? Entonces no hay dudas. Tajomaru es el asesino. Porque el arco enfundado en cuero, la aljaba laqueada en negro, diecisiete flechas con plumas de halcón, todo lo tenía con él. También el caballo era, como usted dijo, un alazán con las crines cortadas. Ser atrapado gracias a este animal era su destino. Con sus largas riendas arrastrándose, el caballo estaba mordisqueando hierbas cerca del puente de piedra, en el borde de la carretera. De todos los ladrones que rondan por los caminos de la capital, este Tajomaru es conocido como el más mujeriego. En el otoño del año pasado fueron halladas muertas en la capilla de Pindola del templo Toribe, una dama que venía en peregrinación y la joven sirvienta que la acompañaba. Los rumores atribuyeron ese crimen a Tajomaru. Si es él quien mató a este hombre, es fácil suponer qué hizo de la mujer que venía a caballo. No quiero entrometerme donde no me corresponde, señor oficial, pero este aspecto merece ser aclarado.*

*Declaración de una anciana interrogada por el mismo oficial*

*-Sí, es el cadáver de mi yerno. Él no era de la capital; era funcionario del gobierno de la provincia de Wakasa. Se llamaba Takehito Kanazawa. Tenía veintiséis años. No. Era un hombre de buen carácter, no podía tener enemigos. ¿Mi hija? Se llama Masago. Tiene diecinueve años. Es una muchacha valiente, tan intrépida como un hombre. No conoció a otro hombre que a Takehiro. Tiene cutis moreno y un lunar cerca del ángulo externo del ojo izquierdo. Su rostro es pequeño y ovalado. Takehiro había partido ayer con mi hija hacia Wakasa. ¡Quién iba a imaginar que lo esperaba este destino! ¿Dónde está mi hija? Debo resignarme a aceptar la suerte corrida por su marido, pero no puedo evitar sentirme inquieta por la de ella. Se lo suplica una pobre anciana, señor oficial: investigue, se lo ruego, qué fue de mi hija, aunque tenga que arrancar hierba por hierba para encontrarla. Y ese bandolero... ¿Cómo se llama? ¡Ah, sí, Tajomaru! ¡Lo odio! No solamente mató a mi yerno, sino que... (Los sollozos ahogaron sus palabras.)*

*Confesión de Tajomaru*

*Sí, yo maté a ese hombre. Pero no a la mujer. ¿Que dónde está ella entonces? Yo no sé nada. ¿Qué quieren de mí? ¡Escuchen! Ustedes no podrían arrancarme por medio de torturas, por muy atroces que fueran, lo que ignoro. Y como nada tengo que perder, nada oculto. Ayer, pasado el mediodía, encontré a la pareja. El velo agitado por un golpe de viento descubrió el rostro de la mujer. Sí, sólo por un instante... Un segundo después ya no lo veía. La brevedad de esta visión fue causa, tal vez, de que esa cara me pareciese tan hermosa como la de Bosatsu. Repentinamente decidí apoderarme de la mujer, aunque tuviese que matar a su acompañante. ¿Qué? Matar a un hombre no es cosa tan importante como ustedes creen. El rapto de una mujer implica*

necesariamente la muerte de su compañero. Yo solamente mato mediante el sable que llevo en mi cintura, mientras ustedes matan por medio del poder, del dinero y hasta de una palabra aparentemente benévola. Cuando matan ustedes, la sangre no corre, la víctima continúa viviendo. ¡Pero no la han matado menos! Desde el punto de vista de la gravedad de la falta me pregunto quién es más criminal. (Sonrisa irónica.) Pero mucho mejor es tener a la mujer sin matar a hombre. Mi humor del momento me indujo a tratar de hacerme de la mujer sin atentar, en lo posible, contra la vida del hombre. Sin embargo, como no podía hacerlo en el concurrido camino a Yamashina, me arreglé para llevar a la pareja a la montaña. Resultó muy fácil. Haciéndome pasar por otro viajero, les conté que allá, en la montaña, había una vieja tumba, y que en ella yo había descubierto gran cantidad de espejos y de sables. Para ocultarlos de la mirada de los envidiosos los había enterrado en un bosque al pie de la montaña. Yo buscaba a un comprador para ese tesoro, que ofrecía a precio vil. El hombre se interesó visiblemente por la historia... Luego... ¡Es terrible la avaricia! Antes de media hora, la pareja había tomado conmigo el camino de la montaña. Cuando llegamos ante el bosque, dije a la pareja que los tesoros estaban enterrados allá, y les pedí que me siguieran para verlos. Enceguecido por la codicia, el hombre no encontró motivos para dudar, mientras la mujer prefirió esperar montada en el caballo. Comprendí muy bien su reacción ante la cerrada espesura; era precisamente la actitud que yo esperaba. De modo que, dejando sola a la mujer, penetré en el bosque seguido por el hombre.

Al comienzo, sólo había bambúes. Después de marchar durante un rato, llegamos a un pequeño claro junto al cual se alzaban unos abetos... Era el lugar ideal para poner en práctica mi plan. Abriéndome paso entre la maleza, lo engañé diciéndole con aire sincero *que los tesoros estaban bajo esos abetos. El hombre se dirigió sin vacilar un instante hacia esos árboles enclenques. Los bambúes iban raleando, y llegamos al pequeño claro. Y apenas llegamos, me lancé sobre él y lo derribé. Era un hombre armado y parecía robusto, pero no esperaba ser atacado. En un abrir y cerrar de ojos estuvo atado al pie de un abeto. ¿La cuerda? Soy ladrón, siempre llevo una atada a mi cintura, para saltar un cerco, o cosas por el estilo. Para impedirle gritar, tuve que llenarle la boca de hojas secas de bambú. Cuando lo tuve bien atado, regresé en busca de la mujer, y le dije que viniera conmigo, con el pretexto de que su marido había sufrido un ataque de alguna enfermedad. De más está decir que me creyó. Se desembarazó de su ichimegasa y se internó en el bosque tomada de mi mano. Pero cuando advirtió al hombre atado al pie del abeto, extrajo un puñal que había escondido, no sé cuándo, entre su ropa. Nunca vi una mujer tan intrépida. La menor distracción me habría costado la vida; me hubiera clavado el puñal en el vientre. Aun reaccionando con presteza fue difícil para mí eludir tan furioso ataque. Pero por algo soy el famoso Tajomaru: conseguí desarmarla, sin tener que usar mi arma. Y desarmada, por inflexible que se haya mostrado, nada podía hacer. Obtuve lo que quería sin cometer un asesinato.*

*Sí, sin cometer un asesinato, yo no tenía motivo alguno para matar a ese hombre. Ya estaba por abandonar el bosque, dejando a la mujer bañada en lágrimas, cuando ella se arrojó a mis brazos como una loca. Y la escuché decir, entrecortadamente, que ella deseaba mi muerte o la de su marido, que no podía soportar la vergüenza ante dos hombres vivos, que eso era peor que la muerte. Esto no era todo. Ella se uniría al que sobreviviera, agregó jadeando. En aquel momento, sentí el violento deseo de matar a ese hombre. (Una oscura emoción produjo en Tajomaru un escalofrío.) Al escuchar lo que les cuento pueden creer que soy un hombre más cruel que ustedes. Pero ustedes no vieron la cara de esa mujer; no vieron, especialmente, el fuego que brillaba en sus ojos cuando me lo suplicó. Cuando nuestras miradas se cruzaron, sentí el deseo de que fuera mi mujer, aunque el cielo me fulminara. Y no fue, lo juro, a causa de la lascivia vil y licenciosa que ustedes pueden imaginar. Si en aquel momento decisivo yo me hubiera guiado sólo por el instinto, me habría alejado después de deshacerme de ella con un puntapié. Y no habría manchado mi espada con la sangre de ese hombre. Pero entonces, cuando miré a la mujer en la penumbra del bosque, decidí no abandonar el lugar sin haber matado a su marido.*

*Pero aunque había tomado esa decisión, yo no lo iba a matar indefenso. Desaté la cuerda y lo desafié. (Ustedes habrán encontrado esa cuerda al pie del abeto, yo olvidé llevármela.) Hecho una furia, el hombre desenvainó su espada y, sin decir palabra alguna, se precipitó sobre mí. No hay nada que contar, ya conocen el resultado. En el vigésimo tercer asalto mi espada le perforó el pecho. ¡En el vigésimo tercer asalto! Sentí admiración por él, nadie me había resistido más de veinte... (Serenos suspiros.) Mientras el hombre se desangraba, me volví hacia la mujer, empuñando todavía el arma ensangrentada. ¡Había desaparecido! ¿Para qué lado había tomado? La busqué entre los abetos. El suelo cubierto de hojas secas de bambú no ofrecía rastros. Mi oído no percibió otro sonido que el de los estertores del hombre que agonizaba. Tal vez*

*al comenzar el combate la mujer había huido a través del bosque en busca de socorro. Ahora ustedes deben tener en cuenta que lo que estaba en juego era mi vida: apoderándome de las armas del muerto retomé el camino hacia la carretera. ¿Qué sucedió después? No vale la pena contarlo. Diré apenas que antes de entrar en la capital vendí la espada. Tarde o temprano sería colgado, siempre lo supe. Condénenme a morir. (Gesto de arrogancia.)*

*Confesión de una mujer que fue al templo de Kiyomizu*

*-Después de violarme, el hombre del kimono azul miró burlonamente a mi esposo, que estaba atado. ¡Oh, cuánto odio debió sentir mi esposo! Pero sus contorsiones no hacían más que clavar en su carne la cuerda que lo sujetaba. Instintivamente corrí, mejor dicho, quise correr hacia él. Pero el bandido no me dio tiempo, y arrojándome un puntapié me hizo caer. En ese instante, vi un extraño resplandor en los ojos de mi marido... un resplandor verdaderamente extraño... Cada vez que pienso en esa mirada, me estremezco. Imposibilitado de hablar, mi esposo expresaba por medio de sus ojos lo que sentía. Y eso que destellaba en sus ojos no era cólera ni tristeza. No era otra cosa que un frío desprecio hacia mí. Más anonadada por ese sentimiento que por el golpe del bandido, grité alguna cosa y caí desvanecida. No sé cuánto tiempo transcurrió hasta que recuperé la conciencia. El bandido había desaparecido y mi marido seguía atado al pie del abeto. Incorporándome penosamente sobre las hojas secas, miré a mi esposo: su expresión era la misma de antes: una mezcla de desprecio y de odio glacial. ¿Vergüenza? ¿Tristeza? ¿Furia? ¿Cómo calificar a lo que sentía en ese momento? Terminé de incorporarme, vacilante; me aproximé a mi marido y le dije:*

*-Takehiro, después de lo que he sufrido y en esta situación horrible en que me encuentro, ya no podré seguir contigo. ¡No me queda otra cosa que matarme aquí mismo! ¡Pero también exijo tu muerte! Has sido testigo de mi vergüenza! ¡No puedo permitir que me sobrevivas!*

*Se lo dije gritando. Pero él, inmóvil, seguía mirándome como antes, despectivamente. Conteniendo los latidos de mi corazón, busqué la espada de mi esposo. El bandido debió llevársela, porque no pude encontrarla entre la maleza. El arco y las flechas tampoco estaban. Por casualidad, encontré cerca mi puñal. Lo tomé, y levantándolo sobre Takehiro, repetí:*

*-Te pido tu vida. Yo te seguiré.*

*Entonces, por fin movió los labios. Las hojas secas de bambú que le llenaban la boca le impedían hacerse escuchar. Pero un movimiento de sus labios casi imperceptible me dio a entender lo que deseaba. Sin dejar de despreciarme, me estaba diciendo: «Mátame». Semiconsciente, hundí el puñal en su pecho, a través de su kimono. Y volví a caer desvanecida. Cuando desperté, miré a mi alrededor. Mi marido, siempre atado, estaba muerto desde hacía tiempo. Sobre su rostro lívido, los rayos del sol poniente, atravesando los bambúes que se entremezclaban con las ramas de los abetos, acariciaban su cadáver. Después... ¿qué me pasó? No tengo fuerzas para contarlo. No logré matarme. Apliqué el cuchillo contra mi garganta, me arrojé a una laguna en el valle... ¡Todo lo probé! Pero, puesto que sigo con vida, no tengo ningún motivo para jactarme. (Triste sonrisa.) Tal vez hasta la infinitamente misericorde Bosatsu abandonaría a una mujer como yo. Pero yo, una mujer que mató a su esposo, que fue violada por un bandido... qué podía hacer. Aunque yo... yo... (Estalla en sollozos.)*

*Lo que narró el espíritu por labios de una bruja*

*-El salteador, una vez logrado su fin, se sentó junto a mi mujer y trató de consolarla por todos los medios. Naturalmente, a mí me resultaba imposible decir nada; estaba atado al pie del abeto. Pero la miraba a ella significativamente, tratando de decirle: «No lo escuches, todo lo que dice es mentira». Eso es lo que yo quería hacerle comprender. Pero ella, sentada lánguidamente sobre las hojas muertas de bambú, miraba con fijeza sus rodillas. Daba la impresión de que prestaba oídos a lo que decía el bandido. Al menos, eso es lo que me parecía a mí. El bandido, por su parte, escogía las palabras con habilidad. Me sentí torturado y enceguecido por los celos. Él le decía: «Ahora que tu cuerpo fue mancillado tu marido no querrá saber nada de ti. ¿No quieres abandonarlo y ser mi esposa? Fue a causa del amor que me inspiraste que yo actué de esta manera». Y repetía una y otra vez semejantes argumentos. Ante tal discurso, mi mujer alzó la cabeza como extasiada. Yo mismo no la había visto nunca con expresión tan bella. ¡Y qué piensan ustedes que mi tan bella*

*mujer respondió al ladrón delante de su marido maniatado! Le dijo: «Llévame donde quieras». (Aquí, un largo silencio.)*

*Pero la traición de mi mujer fue aún mayor. ¡Si no fuera por esto, yo no sufriría tanto en la negrura de esta noche! Cuando, tomada de la mano del bandolero, estaba a punto de abandonar el lugar, se dirigió hacia mí con el rostro pálido, y señalándome con el dedo a mí, que estaba atado al pie del árbol, dijo: «¡Mata a ese hombre! ¡Si queda vivo no podré vivir contigo!». Y gritó una y otra vez como una loca: «¡Mátalo! ¡Acaba con él!». Estas palabras, sonando a coro, me siguen persiguiendo en la eternidad. ¡Acaso pudo salir alguna vez de labios humanos una expresión de deseos tan horrible! ¡Escuchó o ha oído alguno palabras tan malignas! Palabras que... (Se interrumpe, riendo extrañamente.)*

*Al escucharlas hasta el bandido empalideció. «¡Acaba con este hombre!». Repitiendo esto, mi mujer se aferraba a su brazo. El bandido, mirándola fijamente, no le contestó. Y de inmediato la arrojó de una patada sobre las hojas secas. (Estalla otra vez en carcajadas.) Y mientras se cruzaba lentamente de brazos, el bandido me preguntó: «¿Qué quieres que haga? ¿Quieres que la mate o que la perdone? No tienes que hacer otra cosa que mover la cabeza. ¿Quieres que la mate?...» Solamente por esa actitud, yo habría perdonado a ese hombre. (Silencio.) Mientras yo vacilaba, mi esposa gritó y se escapó, internándose en el bosque. El hombre, sin perder un segundo, se lanzó tras ella, sin poder alcanzarla. Yo contemplaba inmóvil esa pesadilla. Cuando mi mujer se escapó, el bandido se apoderó de mis armas, y cortó la cuerda que me sujetaba en un solo punto. Y mientras desaparecía en el bosque, pude escuchar que murmuraba:*

*«Esta vez me toca a mí». Tras su desaparición, todo volvió a la calma. Pero no. «¿Alguien llora?», me pregunté. Mientras me liberaba, presté atención: eran mis propios sollozos los que había oído. (La voz calla, por tercera vez, haciendo una larga pausa.) Por fin, bajo el abeto, liberé completamente mi cuerpo dolorido. Delante mío relucía el puñal que mi esposa había dejado caer. Asiéndolo, lo clavé de un golpe en mi pecho. Sentí un borbotón acre y tibio subir por mi garganta, pero nada me dolió. A medida que mi pecho se entumecía, el silencio se profundizaba. ¡Ah, ese silencio! Ni siquiera cantaba un pájaro en el cielo de aquel bosque. Sólo caía, a través de los bambúes y los abetos, un último rayo de sol que desaparecía... Luego ya no vi bambúes ni abetos. Tendido en tierra, fui envuelto por un denso silencio. En aquel momento, unos pasos furtivos se me acercaron. Traté de volver la cabeza, pero ya me envolvía una difusa oscuridad. Una mano invisible retiraba dulcemente el puñal de mi pecho. La sangre volvió a llenarme la boca. Ese fue el fin. Me hundí en la noche eterna para no regresar... “*

Ryonusuke Akutagawa

En el bosque

## VI. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: CATEGORIAS PROGRAMATICAS

### 1. Definición

Las categorías programáticas constituyen la forma en que se identifican en el proceso presupuestario, los recursos asignados para adquirir los insumos que se transformaran en productos o permitirán el suministro de bienes y servicios.

La confección de la estructura programática del gobierno implica llevar a cabo un proceso de recopilación, procesamiento y análisis de la información que se requiere para

conocer qué hace la institución, quién lo hace, cómo lo hace, cuáles son sus recursos reales y financieros y cuánto necesita de cada uno.

Por ejemplo, la asignación financiera para el pago de los servicios de la deuda pública en una jurisdicción o entidad, no implica en ellas un proceso de gestión productiva en ese mismo período, pero es función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de endeudamiento público que también deben incluirse en el presupuesto aunque no serán reflejadas en una categoría programática, porque no son acciones presupuestarias.

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

## 2. Tipos de categorías programáticas

### a) Programa

Se denomina "programa" a la categoría programática que expresa un proceso de producción o de provisión de uno o más productos terminales.

Características:

- ✓ es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación
- ✓ refleja un objetivo esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, que contribuye al logro de la política pública
- ✓ se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de producción o provisión, excepto cuando no puedan identificarse centros de gestión en su interior.

Como ejemplos de programas presupuestarios podemos citar:

- Recolección de residuos
- Atención de la salud materno infantil
- Protección a la vejez
- Atención de emergencias sociales
- Planificación de luchas sanitarias
- Infraestructura hospitalaria
- Pavimentación
- Alumbrado Público

### b) Subprograma

Cuando la producción o gestión terminal resultante de la acción presupuestaria bajo la categoría "programa" admite desagregaciones que también son productos terminales, cada una de éstas origina un subprograma, siempre que exista el respectivo centro de gestión responsable. Esta categoría programática sólo se utiliza cuando se cumplen los requisitos señalados.

Características:

- ✓ especifica la producción terminal o provisión de bienes y servicios de un programa, siendo su producción o provisión parte de la global
- ✓ las producciones o provisiones parciales resultantes contenidas en la categoría "subprograma", tienen que ser sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción o provisión global que surge del "programa" del cual forman parte
- ✓ los insumos requeridos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo debe serlo también en unidades físicas, lo cual hace posible obtener el valor monetario y físico requeridos por insumo y total a nivel del programa respectivo

Un ejemplo típico de la categoría Subprograma dentro del Programa Recolección de Residuos, son los Subprogramas Recolección de Residuos Zona Sur, Recolección de Residuos Zona Norte, Recolección de Residuos Zona Este y Recolección de Residuos Zona Oeste. También se pueden constituir Subprogramas cuando la Recolección de Residuos se divide en Zona Urbana y Zona Rural e incluso pueden utilizarse Subprogramas cuando la recolección se caracteriza de acuerdo a las zonas por frecuencia. Así por ejemplo podríamos tener dentro del Programa de Recolección de Residuos los Subprogramas de Recolección de Residuos Diaria, Recolección de Residuos Semanal y Recolección de Residuos Quincenal, totalizando la suma de las tres el total cualitativo y cuantitativo del programa que conforman.

### c) Actividad

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

Las actividades en las que se desagrega un Programa o Subprograma pueden ser específicas, centrales o comunes.

#### c.1. Actividad específica

La categoría Actividad Específica es utilizada para mostrar las diferentes "actividades" que se llevan a cabo para obtener el producto final en un programa o los productos que conforman el producto final en los subprogramas. El conjunto de las actividades específicas contenidas en un programa o subprograma condicionan y reflejan la conformación de las características que identifican a una producción terminal o provisión de bienes y servicios.

Por ejemplo dentro del Programa Atención de la Salud Materno Infantil podemos tener las Actividades Específicas que hacen al funcionamiento de salas itinerantes de atención, campañas de prevención, capacitación de personal para atención, sobre todo en los lugares donde no se cuente con enfermeras o provisión de alimentos que hagan a una dieta equilibrada. Todos los ítems mencionados pueden constituirse en actividades que conforman el programa cuando se entiende que la sumatoria de todas esas acciones o actividades es la que constituye la atención de la salud materno infantil. Surge de lo expuesto que en cada municipio que se instale este programa no necesariamente las actividades serán las mismas, dado que cada uno de ellos deberá definir primeramente a qué va a llamar atención de la salud materno infantil, y qué servicios y/o productos va a brindar. Por otro lado en el caso del programa que venimos ejemplificando es necesario realizar otra definición previa: ¿es un programa del área de salud, de algún hospital o del

área social? En el caso de que se encuentre en funcionamiento en las dos áreas será bueno analizar las actividades de cada uno para que no se dupliquen acciones y se desaprovechen recursos.

#### c.2. Actividad central

Cuando los resultados de una acción presupuestaria condicionan a todos los programas pero no es parte integrante de ninguno de ellos, se está en presencia de una actividad central. Los insumos que intervienen en el proceso productivo de las actividades centrales no son sumables en el presupuesto de esos programas, ni en términos monetarios ni en términos físicos. Por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva y provisión de bienes y servicios de la jurisdicción o entidad y se presentan en forma independiente, no formando parte de ningún programa en particular.

En el presupuesto del municipio los gastos en personal del Intendente y su gabinete con actividades centrales. En el presupuesto de cada una de las Secretarías que constituyen el Departamento Ejecutivo los gastos que se originan por la conducción del área son actividades centrales, dado que por ejemplo el Secretario de Servicios Públicos se ocupa de los programas de recolección de residuos, alumbrado público, etc.

#### c.3. Actividad común

Esta categoría programática reúne todas las características de la categoría "actividad central", pero se aplica cuando la acción presupuestaria que expresa condiciona a más de un programa pero no a todos los de una institución. Al igual que las Actividades Centrales tampoco se presentan conformando un programa.

Por ejemplo el Programa de Planificación de Luchas Sanitarias dentro de la Secretaría de Producción afecta a los programas que se relacionan con la problemática agrícola ganadera pero no con aquellos que están enfocados al uso y resguardo de los recursos hídricos.

#### d) Proyecto

La categoría programática "proyecto" se abre en el presupuesto sólo cuando se tienen que asignar los recursos para dar comienzo a la ejecución de la propuesta de inversión y desaparece cuando el activo fijo producido está en condiciones de generar los bienes o servicios para los que se ejecutó.

El proyecto es entonces una unidad productiva de bienes y servicios, por ejemplo, un hospital, un dique, una escuela, una carretera, etc.

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

Las inversiones de gran magnitud pueden subdividirse en etapas, esto es, de manera que sus respectivos proyectos se ejecuten consecutivamente en varios períodos de tiempo. En tales casos, cada etapa debe considerarse un "proyecto" siempre y cuando sea una unidad de producción autosuficiente y presupuestable como tal. Sin embargo el producto resultante es capaz de satisfacer las necesidades o cumplir el propósito propuesto en su formulación, sólo en el momento en que se finaliza la ejecución o implantación y



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

e) Obra

El proyecto está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras (elementos o unidades físicas) que componen la unidad productiva, siendo todas ellas, parte del costo total de la inversión. En las primeras se incluyen las acciones necesarias para que la fase de ejecución del proyecto de inversión, sea efectuada con la oportunidad y en las formas diseñadas en la preparación del mismo. Se trata, particularmente, de las funciones de dirección y coordinación, supervisión técnica y seguimiento y control, comúnmente involucrados en la denominación genérica de "administración de proyectos". El valor (cantidad por precio de mercado) de los recursos humanos y materiales insumidos en estas tareas forma parte del costo total de la inversión. Más aún, deberán formar parte del costo total todos aquellos estudios, investigaciones, asesoramientos, en general, servicios técnicos y profesionales, que tengan que ser realizados durante el transcurso de la ejecución del proyecto

La segunda categoría en que se puede subdividir un "proyecto" es la categoría programática "obra". Se denominará "obra" a cada uno de esos elementos que asumen una identidad propia, es individualizable, puede ser objeto de contratación separada del resto de los componentes, actúa dentro del proyecto como una producción intermedia, esto es, no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo.

La categoría programática "obra" es, en este contexto metodológico, la categoría programática de mínimo nivel y, como tal, indivisible a los fines de la asignación de los recursos reales y financieros que demande su ejecución. Esto significa que es la última categoría relevante en materia de gestión de las inversiones públicas a los efectos presupuestarios pero, a los fines de la programación, cada centro de gestión genera, en el momento del costeo, información más detallada.

### **3.Diseño de estructuras programáticas: relación insumo – producto**

Al formular el presupuesto se crean las bases y la organización necesarias para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y culmina en su cumbre.

Se debe decidir la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar su costo.

El proceso se cumple tomando como base en la política presupuestaria que se ha definido para la institución se determinan los bienes y servicios que constituirán la producción terminal. Identificados los mismos se analiza cada uno de ellos en forma individual y en su conjunto, determinándose los productos intermedios necesarios, esto es, los bienes y servicios cuya producción condiciona directamente a cada producto terminal.

Se determinan, a nivel de cada producto intermedio, los distintos tipos de insumos que se requieren para su producción, tanto en términos físicos como sus respectivos valores monetarios. Ello es posible a partir del conocimiento de las relaciones insumo-producto definidas a nivel de cada uno de dichos productos.

Por ello en el diseño de las categorías programáticas se deben considerar los siguientes elementos:

- Insumos

- Productos
- Relación Insumos Productos

a) Insumos

Son los recursos humanos, materiales, maquinarias y equipos y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio).

b) Productos

Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones. Los bienes o servicios producidos poseen características cualitativas y en la mayoría de los casos pueden cuantificarse.

c) Relación Insumo -Producto

Es la relación, que dada una tecnología de producción, se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, para obtener un producto.

#### 4. Requisitos de las categorías programáticas

Las categorías programáticas deben:

- ✓ Tener relevancia y, a la vez, no bajar de un límite razonable en la desagregación formal de la asignación de recursos, luego del cual se torna costoso, rígido o ineficiente el proceso de producción.
- ✓ Tener por resultado uno o varios productos terminales o intermedios.
- ✓ Contar con una unidad administrativa responsable de planificar la gestión productiva y de combinar insumos en función de productos. Una vez determinadas las acciones presupuestarias de mínimo nivel, se deben definir las acciones presupuestarias de mayor nivel que resultarán de la agregación de las primeras.

#### 5. Propuesta de Trabajo

- 1) Dado el programa “El cine en la escuela” definir sus objetivos y diseñar su estructura programática a determinando a partir de productos que se fijen los insumos necesarios.
  - 2) Dada una política pública diseñar categorías programáticas que puedan llevarla a cabo. Ej.: el Intendente anunció que para el año próximo se incluirá un plan de natación para los alumnos de las escuelas primarias.
  - 3) Atento que el presupuesto por programas que se apruebe deberá ser aquel que cumpla al máximo las metas u objetivos propuestos con el mínimo de costos, dado que lo que interesa es mostrar no cuanto gasta el Estado, sino que es lo que se hace con los recursos disponibles, se propone realizar un intercambio donde cada uno cuente si sabe cuanto dinero gasta el municipio o si conoce que hace el municipio
- 
- 

*“Dónde llevan cada día su carga los basureros, nadie se lo pregunta: fuera de la ciudad, está claro; pero de año en año la ciudad se expande y los basurales deben retroceder más lejos; la importancia de los desperdicios aumenta y las pilas se levantan, se estratifican, se despliegan en un perímetro cada vez más vasto. Añádase que cuanto más sobresale*

*Leonia en la fabricación de nuevos materiales, más mejora la sustancia de los detritos, más resisten al tiempo, a las intemperies, a fermentaciones y combustiones. Es una fortaleza de desperdicios indestructibles la que circunda a Leonia, la domina por todos lados como un circo de montañas.*

*El resultado es éste: que cuantas más cosas expele Leonia, más acumula; las escamas de su pasado se sueldan en una coraza que no se puede quitar; renovándose cada día la ciudad se conserva a sí misma en la única forma definitiva: la de los desperdicios de ayer que se amontonan sobre los desperdicios de anteayer y de todos sus días y años y lustros.”*

*Italo Calvino  
Las ciudades invisibles  
“Las ciudades continuas I”*

## VII. PROCESO PRESUPUESTARIO – ELABORACION<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

Se denomina proceso presupuestario al circuito que comprende la elaboración, la ejecución y la evaluación del presupuesto.

---

<sup>1</sup> El área que cumpla las funciones de centralizar el presupuesto de todas las jurisdicciones que integran el gobierno será denominada indistintamente área rectora de presupuesto o área responsable del presupuesto del gobierno. Es de destacar que este sector tiene características de centralidad, cumple las funciones de llevar permanente labores presupuestarias y tiene capacidad técnica. Son esas cualidades lo que la diferencian de otras áreas de los diferentes Ministerios o Secretarías que integran el Ejecutivo que superponen a sus tareas las que requieren el área rectora de presupuesto para la elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria y no necesariamente cuenta con capacidad técnica para ello.

La elaboración transcurre desde que se fijan las fechas para la cumplimentación de las tareas de confección del presupuesto por medio de un cronograma hasta su aprobación. Esta etapa transcurre durante el año anterior al presupuesto que se quiere aprobar. Por ejemplo las tareas de formulación del presupuesto 2008 se realizan durante el año 2007.

Atento que el presupuesto es elaborado por las fuerzas que conforman el ejecutivo nacional, provincial o local y elevado para la aprobación por el legislativo nacional, provincial o local, se estipulan fechas tope para su elevación, pues el legislativo debe analizarlo previo a su aprobación. Entre 4 y 6 meses antes de esa fecha máxima para elevarlo, se cumplen el proceso de elaboración, que concluye cuando el legislativo aprueba el presupuesto.

El segundo momento del proceso presupuestario, la ejecución, transcurre entre la distribución de los recursos aprobados y la finalización del ejercicio económico. La denominada distribución presupuestaria que inicia este circuito consiste en la desagregación máxima del presupuesto aprobado, de acuerdo a la clasificación presupuestaria utilizada y por cada categoría programática aprobada. El final del ejercicio resulta el 31 de diciembre de cada año, aún cuando las tareas de registración del ejercicio cerrado puedan llevar algunos meses más, pero el presupuesto no puede ser ya utilizado salvo por compromisos ciertos asumidos, esto es la ejecución del presupuesto concluye.

Y por último la evaluación presupuestaria transcurre en forma paralela a la ejecución pues consiste en el control de la misma a fin de detectar desvíos y aplicar correcciones.

## **2. Elaboración del presupuesto**

Formular el presupuesto conlleva el desarrollo de un conjunto de tareas tendientes a definir la contribución que el sector público pretende realizar para el cumplimiento de las políticas.

La elaboración del presupuesto constituye el acto económico de mayor trascendencia que realiza el estado. Por ello su elaboración no puede considerarse como una tarea burocrática rutinaria a cargo de los técnicos en la materia. Por el contrario, la elaboración de un presupuesto moderno debe encararse como un acto político fundamental de todo el gobierno, sin perjuicio de que en las distintas etapas del proceso se observen todos los recaudos que aconseja la técnica.

## **3. Cronograma**

Previo al inicio de las tareas de formulación presupuestaria, es necesario elaborar y someter a la aprobación formal un cronograma de las acciones a llevar a cabo para la formulación del proyecto de presupuesto.

Dicho cronograma, preparado por los niveles técnicos es sometido a la aprobación y contiene lo siguiente:

- Denominación de cada una de las tareas a ejecutar desde la iniciación del proceso hasta la presentación del proyecto al Poder Legislativo.
- Fecha de inicio y finalización de cada tarea
- Unidad responsable de cada tarea

A continuación se muestra un ejemplo de un cronograma para el presupuesto 2007 y el presupuesto plurianual 2007-2009, el mismo es aprobado por la autoridad del área de Economía de los diferentes niveles de gobierno. Es importante tener en cuenta que los plazos que integran el cronograma dependerán de las fechas que cada legislación nacional, provincial o local estipule como tope para elevar el anteproyecto de presupuesto al legislativo.

<b>Actividad</b>	<b>Fecha de inicio</b>	<b>Fecha de finalización</b>	<b>Responsable</b>
1. Pedido de información a las unidades ejecutoras sobre políticas, recursos, estructuras programáticas, objetivos y metas.	15/06/06	16/06/06	Área responsable del Presupuesto
2. Elaboración y presentación de formularios correspondientes a a) Cálculo de Recursos. b) Modificaciones en las aperturas programáticas. c) Formulación de políticas jurisdiccionales. d) Definición de objetivos y metas.	20/06/06	14/07/06	Jurisdicciones y Entidades de la Administración
3. Proyección de los Recursos Tributarios período 2007-2009	20/06/06	14/07/06	Área responsable del Presupuesto
4. Programación del servicio de la deuda pública para el período 2007-2009	20/06/06	14/07/06	Área responsable de la registración de créditos
5. Elaboración y presentación de la información relativa a la planta ocupada de cargos y gastos en personal en el año 2.006	20/06/06	14/07/06	Área responsable de la administración y liquidación de personal
6. Preparación de Techos Presupuestarios 2007-2009	17/07/06	21/07/06	Área responsable del Presupuesto
7. Discusión y aprobación de los techos presupuestarios 2007-2009	24/07/06	26/07/06	Área de Economía

8. Ajuste definitivo y comunicación de los techos presupuestarios 2007-2009	27/07/06	28/07/06	Área responsable del Presupuesto
9. Elaboración de anteproyectos. Presentación de Formularios	31/07/06	18/08/06	Jurisdicciones y Entidades de la Administración
10. Reuniones con los distintos organismos de la Administración a fin de analizar y efectuar las correcciones que resulten necesarias.	31/07/06	18/08/06	Área responsable del Presupuesto
11. Elaboración del mensaje y articulado del Proyecto de Ley u Ordenanza de Presupuesto 2007.	22/08/06	08/09/06	Área responsable del Presupuesto
12. Aprobación del Mensaje de Elevación y Proyecto de Ley u Ordenanza de Presupuesto a ser remitido a la Legislatura y ajustes finales.	11/09/06	15/09/06	Gabinete Nacional, Provincial o Local - Área de Economía
14. Elaboración documento definitivo del Proyecto de Ley u Ordenanza de presupuesto	18/09/06	27/09/06	Área responsable del Presupuesto
15. Remisión del Mensaje de Elevación y Proyecto de Ley u Ordenanza de Presupuesto	28/09/06	30/09/06	Presidente, Gobernador o Intendente – Responsable del Área de Economía

#### 4. Definición de la políticas presupuestaria

La política presupuestaria previa consiste en la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las entidades y

jurisdicciones que integran el gobierno, a los fines de elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto

El análisis de la situación económica general del país constituye un paso insuprimible para la elaboración del presupuesto y forma parte de la definición de la política presupuestaria. Este examen permitirá ponderar los probables recursos financieros y ponderar el impacto de las transacciones gubernamentales en la actividad económica: los proyectos de construcciones no sólo significa evaluar la posibilidad de afectación de recursos propios o de tomar créditos sino que también es necesario prever si van a estar disponibles en la calidad y cantidad necesarios los materiales y los recursos humanos.

Se debe tener en cuenta la variación de la población a la que se le brinda servicios, un aumento de la población exige un aumento proporcional de los servicios públicos y de toda la actividad estatal. En el mismo sentido debe evaluarse la ampliación del universo al que se le brinda un servicio.

## **5. Actividades al máximo nivel de gobierno**

La elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. Por tanto, la realización de esta etapa del proceso presupuestario implica un conjunto de tareas sintetizadas, en forma general, como sigue:

a) Examen de las políticas y objetivos para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las propias de la coyuntura, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio.

b) Establecer los factores de rigidez del área financiera, que concurren a definir como "recursos comprometidos" a la masa de medios financieros que, durante el ejercicio siguiente deberán asignarse necesariamente a las instituciones, con el fin de hacer posible la continuidad de programas y proyectos.

c) Definir los alcances de las propuestas de reformas administrativas que sea necesario ejecutar durante el ejercicio a presupuestar, así como también los niveles de ocupación previstos para el mismo período y la estructura salarial que los acompañará.

d) Determinar los criterios que deberán aplicarse para la consideración y otorgamiento de subsidios, a la vez que establecer el marco que habrá de regir la contratación de insumos, fundamentalmente en lo referido a maquinaria y equipo, y considerando particularmente los gastos inherentes a la atención de la puesta en operación de proyectos que finalizarán su construcción en el ejercicio que se presupuesta

e) Definición y cuantificación del financiamiento del presupuesto, con la finalidad de conocer la disponibilidad de recursos financieros.

f) Determinación de los subsidios y préstamos que se otorgarán a las jurisdicciones o entidades de los sectores público y privado.

## **6. Inflexibilidades Presupuestarias**

La inflexibilidad presupuestaria abarca dos aspectos; esto es rigideces que surgen de la naturaleza del gasto (inflexibilidades con origen en los gastos), y afectaciones de recursos a determinados gastos (inflexibilidades originadas en los ingresos). (descentralización territorial).

Las denominadas inflexibilidades limitan las posibilidades de decidir de quienes tienen atribución para hacerlo, pueden limitar el logro de las prioridades del gobierno, complicar el proceso presupuestario, dar origen a superposición de funciones, favorecer a ciertos grupos por sobre los intereses del conjunto, y restringir las posibilidades de adecuar las magnitudes fiscales en función de la política fiscal aconsejada por el entorno y presionan al aumento del endeudamiento.

El origen de ciertas afectaciones de recursos es determinado por el interés de legisladores, administradores y ciertos grupos de poder, de asegurar asignaciones para determinados fines considerados por ellos como prioritarios. En algunos casos los legisladores quieren limitar a los administradores. En otros casos ciertos sectores de la administración quieren limitar las decisiones de los centros responsables de la política fiscal. En otros los intereses sectoriales pretenden garantizar su beneficio. Muchas veces este proceso va unido a lo que se puede denominar la huida del presupuesto, eludiendo las restricciones y procedimientos generales.

La solución de estos problemas requiere disminuir las afectaciones de recursos con destino específico, encontrar formas para flexibilizar rigideces, evitar tender a exagerar las mismas, fortalecer la universalidad y la unidad presupuestaria, incorporar al presupuesto lo que está fuera de él, absorber excedentes de fondos no utilizados e incluso generarlos, modificar normas legales vinculadas y evitar nuevas normas que agraven el problema. El accionar al respecto requiere ubicarse en un contexto de mediano plazo de modo de viabilizar su instrumentación, ya que en un contexto temporal extendido las inflexibilidades tienden a suavizarse.

Superar las inflexibilidades implica aumentar el margen de maniobra cuando se elabora y administra el presupuesto y se efectúa su ejecución, disminuyendo el grado de predeterminación de los gastos, que puede presionar al aumento del endeudamiento público al limitar el ajuste fiscal en situaciones deficitarias, o dificultar su disminución.

## **7. Actividades a cargo de cada una de las áreas responsables de confeccionar su presupuesto**

a) La política presupuestaria debe ser única para todo el ámbito nacional. Provincial o Local, en el sentido que cada una de las áreas decidan su política específica y concreta en un marco global que le otorgue coherencia. La gestión presupuestaria debe orientarse, complementarse e integrarse con la desarrollada por las restantes entidades públicas.

b) Analizar la probable modificación de programas en ejecución, en virtud de la mayor demanda de bienes y servicios como consecuencia del incremento vegetativo o por la necesaria disminución de déficit en la ya existente producción y provisión de bienes y servicios.

c) Definición y cuantificación, cuando sea posible, de la producción y provisión de bienes y/o prestación de servicios terminales que contribuyen al logro de las respectivas políticas y objetivos.

d) Definición, en forma clara y precisa, de la cantidad y calidad de los bienes y servicios intermedios requeridos para obtener la producción terminal.

e) Cálculo de los insumos reales que se requieren para la producción de distintos tipos de bienes y servicios.



f) Definición de los centros de gestión, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para establecer así, la red de acciones presupuestarias y su correspondiente estructura programática.

g) Análisis de la técnica de producción existente en la jurisdicción o entidad, con la finalidad de definir la variante técnica más adecuada para optimizar los diferentes tipos de producción, así como entre los insumos y sus respectivos productos.

h) Asignación de los insumos reales a cada una de las categorías programáticas.

i) Valoración de los insumos reales antes mencionados y bienes a proveer, para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las diferentes categorías programáticas.

## **8. Pasos en la formulación de un programa**

En la formulación o preparación de un programa se siguen los siguientes pasos:

1) se trata de identificar y adoptar objetivos concretos, y el orden de importancia de los mismos.

2) una vez fijados los objetivos, es necesario cuantificarlos.

- ✓ El objetivo cuantificado se denomina meta.
- ✓ Dicha cuantificación se realiza a través de una unidad de medida que puede consistir en medir el volumen de trabajo, las unidades de producto final o el grado de realización de las mismas.
- ✓ identificado los objetivos, es necesario determinar cualitativa y cuantitativamente, las acciones necesarias para llevarlos a cabo, o sea los medios.
- ✓ Quedan así calculados, los recursos humanos, materiales y financieros requeridos.

La medición de los bienes y servicios producidos y suministrados por el Gobierno es un requisito que caracteriza a la técnica de presupuesto por programas. La cuantificación de los resultados de los procesos productivos, así como de los insumos requeridos por los mismos, como la de los bienes y servicios que produce y provee, contribuyen a la adopción de decisiones sobre la asignación de los recursos destinados a ellos. El desarrollo de esta medición se verá en la Evaluación presupuestaria.

3) en cada caso se determinan las unidades presupuestarias responsables de llevar a cabo cada etapa de este proceso, que se denominan Unidades Ejecutoras de los Programas.

## **9. Secuencia en la formulación de las políticas presupuestarias**

En cuanto a la secuencia de formulación de la política presupuestaria, generalmente existen dos posiciones extremas: una de ellas, postula que es necesario que, previamente al inicio de la formulación del proyecto de presupuesto, las autoridades políticas, apoyadas en sus equipos técnicos, determinen con precisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las instituciones, a fin que los responsables de las mismas elaboren sus anteproyectos.

Este método, si bien otorga coherencia global a la política presupuestaria, tiene el grave defecto de que prescinde de considerar tanto la capacidad operativa de las

instituciones para instrumentar las prioridades, como el conocimiento que poseen los ejecutores de la problemática concreta en sus áreas de actuación.

La otra posición sostiene que es necesario que los responsables de las unidades ejecutoras planteen libremente sus requerimientos, sujetándose a las pautas de tipo general que establecen bases de cálculo de los créditos presupuestarios y/o niveles de gasto. Posteriormente los ajustes se realizan centralizadamente en base a los ingresos disponibles.

Este segundo método, si bien permite recoger las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, tiene la desventaja de que, normalmente los organismos plantean requerimientos que superan sensiblemente las posibilidades de financiamiento, haciendo necesario efectuar "recortes" sustanciales que, al no estar enmarcados por los términos de dirección de la política presupuestaria, carecen de coherencia suficiente. Ello origina un largo y complejo proceso de discusión de las asignaciones financieras que, generalmente, impide a los organismos disponer del tiempo adecuado para relacionar las variables financieras con las realizaciones para programar sus anteproyectos.

Por tanto, se considera que un criterio adecuado es el de una posición intermedia, en la que la definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción, requiere una previa participación de las unidades ejecutoras suministrando informaciones que habrán de permitir enriquecer y ajustar las decisiones.

Este proceso se plasma en los techos presupuestarios.

Cuando cada área responsable del diseño del presupuesto remite en los plazos estipulados la información que se le ha sido solicitada, esta remitiendo su anteproyecto de presupuesto.

## **10. Presupuesto Preliminar**

La elaboración del presupuesto preliminar, como instrumento del proceso de formulación de presupuesto, es una herramienta de uso interno no obligatorio. Esta tecnología tiene, como finalidad mejorar la capacidad de los organismos para preparar en tiempo y forma el anteproyecto de presupuesto elevando la racionalidad en la asignación de los recursos financieros. La racionalidad en el proceso de asignación de recursos se logra en la medida que cada organismo conoce en qué partidas, pero fundamentalmente en qué programas y actividades, deben realizarse los recortes a fin de minimizar los costos que se deriven de potenciales ajustes.

En función de lo expuesto, pueden enumerarse en forma detallada las ventajas que se obtienen con la elaboración del presupuesto preliminar:

a) Permite un ajuste más racional de los créditos y metas en el caso de que los niveles financieros fijados no se correspondan con los previstos por el organismo. En este sentido la técnica permite modificar el presupuesto sin afectar indiscriminadamente los programas y las actividades prioritarias.

b) Eleva la calidad de los anteproyectos de presupuesto de los organismos debido a la mayor cantidad de debates que se producen (sobre políticas, producción intermedia o terminal deseada, necesidad de insumos materiales, humanos y financieros y etc.).

c) Permite una mayor participación de los jefes de las unidades ejecutoras de los programas al asignar una mayor cantidad de tiempo al proceso de presupuestación.

d) Mejora el proceso de planeamiento, propio de la técnica del presupuesto por programas.

e) Promueve la innovación y permite reasignar, con mayor grado de racionalidad y flexibilidad, recursos hacia los objetivos prioritarios.

Muchas veces se fijan niveles de gasto en un rango tal que el organismo se encuentra imposibilitado de cumplir los objetivos originalmente deseados, por lo que obligatoriamente debe replantear sus metas priorizando actividades esenciales para la institución en desmedro de otras que no son tan importantes para los objetivos de política del organismo. Al contar con diferentes niveles de presupuesto preliminar, las autoridades políticas jurisdiccionales o los jefes de programas elevan su capacidad de negociación de los créditos dado que fundamentan rigurosamente los requerimientos. Por otra parte, una vez conocidos los niveles de crédito asignados, pueden adoptar las medidas que crean conveniente en función de los cambios que deban realizar respecto de la provisión a ser alcanzada, de modo tal de maximizar la productividad de los recursos disponibles.

Para ser significativas, las versiones preliminares de presupuesto que se elaboren deben responder a situaciones perfectamente diferenciadas:

- Presupuesto preliminar de máxima

El presupuesto de máxima debe entenderse como aquel nivel de gastos y recursos que permite al organismo lograr una escala de producción o provisión terminal o intermedia suficiente como para cumplir con todos - o casi todos - los objetivos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio, tanto aquellos que puedan caracterizarse como fundamentales, como aquellos que sean de orden secundario.

- Presupuesto preliminar intermedio

El presupuesto intermedio es aquel nivel de gastos y recursos que posibilita al organismo acceder a una escala de provisión de bienes o servicios terminales o intermedios con los cuales es posible atender la mayor parte de sus objetivos de política fundamentales. Asimismo, pueden cumplirse algunos objetivos no esenciales para la existencia del organismo, pero en ningún caso se asegura el financiamiento necesario para alcanzar todos los objetivos planteados por la jurisdicción o el organismo.

- Presupuesto preliminar de mínima

El presupuesto de mínima debe entenderse como aquel nivel de gastos que posibilita al organismo alcanzar una escala de producción o provisión terminal e intermedia suficiente para cumplir apenas minimamente con los objetivos básicos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio. Si el organismo, con los insumos físicos y financieros destinados para su producción, alcanzara una escala menor a la que se obtiene con el presupuesto preliminar de mínima estaría imposibilitado de llevar a la práctica acciones concretas que modifiquen, aunque más no sea básicamente, el ámbito de su incumbencia. En este caso, la subsistencia de la entidad no estaría justificada.

El presupuesto de mínima en muchos casos puede significar reducir considerablemente la escala de provisión actual del organismo, y en consecuencia disminuir los gastos. Sin embargo, y pese a la contracción de la operatoria, continuaría justificándose el accionar del mismo debido a que con los insumos asignados lleva a cabo una producción, aunque mínima, indispensable para otros organismos o para la comunidad en general.

## **11. Criterios metodológicos para elaborar el presupuesto preliminar**

El organismo deberá comenzar por listar en orden de importancia los objetivos de política presupuestaria, especificando claramente cuáles políticas son prioritarias, cuáles tienen una importancia media y cuáles tienen baja importancia.

Con posterioridad a la priorización de las políticas, deben detallarse los programas, que también deberán ser calificados como de alta, media o baja prioridad. La priorización de los programas es relativamente independiente del orden de importancia que tengan los objetivos, y para ello básicamente debe tenerse en cuenta la magnitud de la contribución de los mismos a los objetivos de política. De este modo, pueden existir objetivos de alta prioridad que para su concreción se establezca la necesidad de ejecutar programas que pueden tener alta, media o baja prioridad y también objetivos de baja prioridad que también deben alcanzarse con programas de alta, media o baja prioridad.

Las prioridades a nivel de actividades se fijan también independientemente de las jerarquías establecidas en los programas que deben realizarse para cumplir un objetivo. Por lo tanto, un programa de alta prioridad puede estar conformado por actividades de alta, media o baja prioridad y un programa de baja prioridad puede estar desarrollado por actividades de alta, media o baja prioridad.

También debería procederse a desagregar lo más exhaustivamente posible todas las actividades que deben realizarse en las categorías equivalentes a programa (actividades centrales y comunes). Las actividades centrales o comunes afectan en forma simultánea a más de un programa y, por ende, a distintos objetivos de política. La expansión o reducción de las mismas dependerá substancialmente de los ajustes que se efectúen en los programas y actividades que guardan con las mismas una relación de condicionamiento. Por ello, no son susceptibles de priorización y sus recortes o expansión estarán atados a la suerte de los programas sustantivos.

Otro punto a considerar es cuando el objeto del gasto por su propia naturaleza tiene la característica de ser muy rígido a corto plazo, tal es el caso del gasto en personal, servicio de la deuda o transferencias que deben realizarse obligatoriamente por ley. En estos casos la técnica utilizada para elaborar el presupuesto preliminar debe ser lo suficientemente flexible como para no impedir la eliminación del programa o la actividad o la tarea que por su baja prioridad se desea recortar, motivo por el cual el organismo deberá optar entre la alternativa de reasignar el gasto a otra actividad o de establecer un periodo para suprimir dicho gasto.

Por tal motivo, la identificación de prioridades en las categorías programáticas puede implicar la supresión completa o el recorte parcial de aquellas actividades o programas de baja prioridad. En términos generales, un programa catalogado de baja prioridad debería tender a desaparecer. Sin embargo, aunque menos preferible, puede existir la alternativa de eliminar actividades no prioritarias para pasar de un presupuesto de máxima a uno intermedio o a uno de mínima.

## **12. Secuencia lógica de pasos en la elaboración del presupuesto preliminar**

Los pasos que deben encararse secuencialmente para confeccionar un presupuesto preliminar, que a su vez pueda transformarse en cualquiera de sus versiones, deberían ser, entonces, los siguientes:

- Fijar las políticas presupuestarias del organismo.
- Efectuar la apertura programática consistente con dichas políticas y su organización administrativa, desagregando todos los programas y detallando pormenorizadamente todas las actividades que pueden ser identificadas.
- Asignar el grado de importancia de cada tarea, actividad y programa fijando tres niveles: A (alta prioridad), M (prioridad media) y B (baja prioridad).

- Cuantificar las producciones finales e intermedias a llevar a cabo mediante la ejecución de los programas y actividades.

- Proyectar en cantidades físicas y financieras los insumos (o gastos) que deben ser financiados para alcanzar el nivel de producción en cada una de las actividades y programas.

- Efectuar el cálculo de recursos propios o afectados que serán destinados a financiar la producción del organismo, incluyendo los préstamos, transferencias o donaciones a los que potencialmente podrían accederse.

En el siguiente ejemplo vemos en el primer cuadro el presupuesto preliminar de Máxima con cuatro programas clasificados por prioridades alta, media y baja. La opción que se adopta para diseñar el Presupuesto Intermedio es en sacar totalmente del presupuesto las actividades de todos los programas que hayan sido clasificadas con prioridad Baja. De tal forma que permanecen los programas 1, 2, 3 y 4 sólo con sus actividades de prioridad alta y media. Para diseñar el Presupuesto de Mínima y, siguiendo el mismo criterio utilizado se eliminan las actividades que tengan prioridad media y quedan los cuatro programas con sus actividades de prioridad alta. Si alguno de los programas no hubiera tenido actividades “A” el programa no hubiese permanecido.

PRESUPUESTO PRELIMINAR					
Presupuesto de Máxima		Presupuesto Intermedio		Presupuesto de Mínima	
Programa 1 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 1 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 1 Prioridad A	Activ 1-A
	Activ 2-A		Activ 2-A		Activ 2-A
	Activ 3-M		Activ 3-M		
	Activ 4-B				
Programa 2 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 2 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 2 Prioridad A	Activ 1-A
	Activ 2-A		Activ 2-A		Activ 2-A
	Activ 3-A		Activ 3-A		Activ 3-A
Programa 3 Prioridad M	Activ 1-A	Programa 3 Prioridad M	Activ 1-A	Programa 3 Prioridad M	Activ 1-A
	Activ 2-M		Activ 2-M		Activ
Programa 4 Prioridad B	Activ 1-A	Programa 4 Prioridad B	Activ 1-A	Programa 4 Prioridad B	1-A
	Activ 2-B				
	Activ 3-B				
	Activ 4-B				

En el segundo cuadro con la misma clasificación de prioridades en el presupuesto de máxima, la eliminación se hace por programa y no por actividades como en el caso anterior. Por lo tanto para el Presupuesto Intermedio desaparece el programa 4, y para el Presupuesto de Mínima no figura el programa 3, dado que en el primer caso el programa 4 estaba clasificado con prioridad Baja y en el segundo el programa 3 estaba clasificado con prioridad Media.

Presupuesto de Máxima		Presupuesto Intermedio		Presupuesto de Mínima	
Programa 1 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 1 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 1 Prioridad A	Activ 1-A
	Activ 2-A		Activ 2-A		Activ 2-A
	Activ 3-M		Activ 3-M		Activ 3-M
	Activ 4-B		Activ 4-B		Activ 4-B

Programa 2 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 2 Prioridad A	Activ 1-A	Programa 2 Prioridad A	Activ 1-A
	Activ 2-A		Activ 2-A		Activ 2-A
	Activ 3-A		Activ 3-A		Activ 3-A
Programa 3 Prioridad M	Activ 1-A	Programa 3 Prioridad M	Activ 1-A		
	Activ 2-M		Activ 2-M		
Programa 4 Prioridad B	Activ 1-A				
	Activ 2-B				
	Activ 3-B				
	Activ 4-B				

### 13. Del proyecto a la aprobación

Al recibir el conjunto de descripciones y formularios que componen el anteproyecto de presupuesto del área o jurisdicción, el sector creado para administrar el presupuesto del municipio procede a efectuar los análisis correspondientes. Estos análisis se concentran, primeramente, en verificar la existencia o no de coherencia entre la política presupuestaria que se le remitió a la institución y la que surge del estudio del proyecto de presupuesto recibido. En caso de que se produzcan discrepancias las mismas deben estar suficientemente fundamentadas por la institución y son objeto de consideración. Es importante destacar que de la participación activa que tengan los analistas en la etapa de elaboración de los anteproyectos de presupuestos de los organismos, dependerá que los informes señalen con precisión las causas de las discrepancias y las razones que han tenido los organismos para desviarse de la política presupuestaria fijada o de los formularios e instructivos que se les han remitido. Como se puede apreciar, no encontrar satisfactorio el proyecto de presupuesto presentado, conlleva a la realización de un proceso de “idas y regresos” hasta llegar al ajuste que, necesariamente, permitirá la aprobación del presupuesto del área o jurisdicción para el año que se presupuesta.

El proceso de formulación del proyecto de ley del Presupuesto de gastos termina con su incorporación, conjuntamente con el Presupuesto de Recursos, al proyecto de ordenanza de Presupuesto General del Municipio. Este proyecto se eleva al Legislativo con un mensaje donde se explicitan los objetivos que se propone alcanzar y de qué forma lo ahora, esto cómo se estimaron los de recursos y cómo se determinaron los gastos.

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

El presupuesto analítico expresa el mayor nivel de desagregación del programa anual del 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 u Ordenanza de Presupuesto. Se le utiliza en la etapa de discusión y aprobación legislativa.

Por último, el presupuesto resumen es el documento que expresa, en forma extractada, el programa de gobierno, facilitando su difusión y conocimiento generalizado y se prepara una vez que el Presupuesto ha sido sancionado por el Poder Legislativo

El proyecto ingresa en el Congreso o Consejo Deliberante en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para efectuar su estudio y obtener su dictamen.

La citada Comisión establece un orden para tratar los asuntos entrados y está facultada para citar a los representantes del ejecutivo para que brinden las aclaraciones requeridas por sus miembros. Asimismo, los legisladores integrantes de la Comisión de

Presupuesto y Hacienda, formulan por escrito consultas y efectúan apreciaciones que son remitidas oficialmente al Intendente. Este listado de preguntas y aclaraciones, enriquece, con sus respuestas, el tratamiento del proyecto presentado.

Las reuniones que se llevan a cabo en la Comisión, con la presencia de funcionarios que conforman las respectivas áreas de gobierno, dan lugar a debates sobre diversas cuestiones, y permiten esclarecer las acciones que se pretende llevar a cabo durante el siguiente ejercicio.

Al culminar con esta ronda de consultas y, cuando se ha completado el procesamiento de la información adicional requerida al Poder Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora un Dictamen, para posteriormente tratarlo en el recinto.

En el curso del tratamiento “en general” del proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, adquiere su verdadera dimensión la figura que la doctrina ha creado al caracterizarla como ley de leyes, porque a través de ella se posibilita el cumplimiento de otras medidas legales. Es así, que, en estas sesiones, se somete a discusión toda la política general del gobierno, las acciones realizadas y las propuestas a futuro, en especial aquellas concernientes a aspectos económicos y sociales.

La discusión en particular consiste en examinar el proyecto artículo por artículo, a los que se va mencionando desde la Presidencia del Consejo de acuerdo con su número correlativo y, de no merecer objeción, se los va aprobando por mayoría simple.

Concluida la lectura y aprobación del articulado en particular, suelen presentarse mociones de inclusión de nuevos artículos a propuesta de los integrantes del Legislativo, los cuales, igual que en el procedimiento anterior, son sometidos a debates para su inclusión en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

El proyecto aprobado por parte del Poder Legislativo es girado al Poder Ejecutivo que lo podrá observar, en parte, el proyecto de ley aprobado, en caso que el Poder Legislativo haya impuesto algún artículo que contraríe la política general del Gobierno, o que incremente el presupuesto sin contar con el financiamiento respectivo.

#### **14. Distribución del presupuesto**

La distribución del presupuesto es el instrumento jurídico que, una vez sancionado el presupuesto por parte del Concejo es aprobado por el Ejecutivo. Se distribuyen los créditos presupuestarios incluidos en el presupuesto, hasta el nivel de desagregación de las partidas limitativas previstas en los clasificadores presupuestarios en las categorías programáticas utilizadas (programas, subprogramas y categorías equivalentes y proyectos). También se distribuyen los recursos por rubros.

La distribución del presupuesto se efectúa por jurisdicción. Para cada una de ellas se describe la política presupuestaria correspondiente. Luego se incluyen los gastos clasificados por finalidad y función; por fuente de financiamiento (por inciso) y según la clasificación económica. A su vez, los recursos se clasifican por rubro (según tipo, clase y concepto).

A continuación se listan los programas y categorías equivalentes con sus unidades ejecutoras y créditos correspondientes. Para cada programa, se efectúa una descripción y se establecen sus metas, con unidades de medida y cantidades. Luego viene la asignación de créditos por programa, subprograma o proyecto, con la siguiente apertura con denominación e importe: finalidad y función, fuente de financiamiento, inciso, partidas principal, parcial y subparcial, clasificación económica y ubicación geográfica.

A continuación, en la distribución, se listan las actividades específicas y proyectos con su unidad ejecutora y crédito. Posteriormente se detallan los recursos humanos (ordenados por clase y escalafón) por cargos y horas de cátedra. Para los proyectos y las obras se incluye el avance físico de las mismas. Esta información se publica.

Los gastos se asignan a actividades y obras con una apertura similar a la del programa (finalidad función, fuente de financiamiento, inciso, partida principal, parcial, subparcial clasificación económica, ubicación geográfica y moneda), sonde carácter indicativo y no se publican.

Los créditos aprobados en la Ley de Presupuesto y distribuidos en la Decisión Administrativa, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar

Otro artículo es el vinculado a la delegación de facultades para modificar el presupuesto. Se establecen aquellas modificaciones por ampliación o compensación y los diferentes niveles de aprobación de las mismas.

Organización trimestral

Otros artículos de la distribución se refieren a la necesidad de que los distintos organismos de la administración pública remitan a la Secretaría de Hacienda cierta información, en particular en términos físicos. Asimismo, se establecen las condiciones para realizar reprogramaciones de las cuotas de compromiso y de devengado, de la programación de la ejecución.

Efectuada la distribución de créditos para el ejercicio y considerando las compras en proceso, los gastos de ocurrencia habitual, los planes de adquisiciones, los resultados o provisiones planeados y las estimaciones de recursos, los Organismos de la Administración Pública Nacional deben elaborar un programa anual de utilización del crédito presupuestario, desagregado en períodos menores (trimestres).

Esta programación por períodos permitirá graduar la ejecución del gasto en el Organismo y constituye la base para determinar las cuotas de compromiso y de devengado.

## 15. Propuesta de trabajo

Reflexionar sobre la siguiente situación y las formas de modificarlas o mejorarlas: Resultando claras las diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas, el ejercicio presupuestario anual crea en el personal que debe participar una mayor carga de trabajo, pues las áreas deben continuar con sus tareas habituales y elaborar el presupuesto. Y, posteriormente, una gran dosis de frustración cuando luego de todo su trabajo le pasan unos techos donde no pueden hacer nada de lo planificado. Con el tiempo es posible que cada vez se ponga menos interés y más rutina en cumplir el proceso, terminado por ser el presupuesto por programas solo por la utilización en su presentación de categorías programáticas y en todo el resto es tradicional puesto que se termina incrementando arbitrariamente para que los embates de los recortes no resulten tan dramáticos.

---

---

*“Errase una vez tres hombres que salieron juntos de viaje.  
De pronto a un lado del camino encontraron una pequeña moneda. Como no tenían  
ningún otro dinero, empezaron los tres a discutir qué comprarían con ella.*



*\_ Yo quiero algo dulce para comer \_ dijo el primero*

*\_ No \_ dijo el segundo, Yo quiero varias cosas dulces para comer.*

*El tercero dijo:*

*\_No- Yo quiero algo que me apague la sed.*

*Un hombre sabio que pasaba por allí se detuvo y le pidieron que arbitrara la situación.*

*-Elige- le dijeron- cuál de nosotros debe satisfacer su deseo.*

*\_Haré algo mejor dijo el sabio -, pues puedo comprometerme a satisfacer a todos.*

*Fue a una tienda cercana y, con la moneda, compró un racimo de uvas, que dividió entre los tres.*

*-¡Pero esto es algo dulce para comer! – dijo el primero.*

*-¡Estas son varias cosas dulces para comer! – dijo el segundo.*

*- ¡Y esto es algo con que apagar mi sed ¡- dijo el tercero.”*

*Cuento árabe  
Cuentos y leyendas  
www.revistaarabe.com.ar*

## **VIII. Proceso presupuestario: ejecución presupuestaria**

### **1. Etapas de registración**

Siguiendo los lineamientos de la Ley 24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control, hay tres etapas que deben respetarse en la ejecución del gasto: compromiso, devengado y pago. Esas etapas deben ser obligatoriamente registradas por cada área responsable de esa función. Siendo facultativo, de cada organismo, registrar el gasto de manera preventiva este tipo de afectación se encuentra muy generalizado. Se entiende como afectación preventiva una guarda de fondos, la separación de recursos al

inicio de un proceso para reflejar que se ha tenido en cuenta la existencia de fondos para iniciar el proceso.

Las otras tres etapas son:

a) Compromiso

Es un Acto de Administración interna a través de la cual se torna indisponible el crédito presupuestario impidiendo nuevas obligaciones imputables al mismo concepto, asegurando que el gasto sea atendido con los recursos destinados a dicho fin.

Para que ocurra este momento se deben cumplir ciertos requisitos:

- ✓ Debe surgir una relación jurídica con terceros que generará una eventual salida de fondos ya sea para cancelar una deuda o para realizar una inversión en un objeto determinado.
- ✓ Debe identificarse la persona física o jurídica (proveedor del Estado) con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y cantidad de bienes o servicios a recibir
- ✓ Debe contarse con aprobación por parte de funcionarios competentes, de la aplicación de recurso por un concepto determinado y de la tramitación administrativa cumplida.

b) Devengado

Este momento es aquel en el cual se da por gastado el crédito presupuestario afectándolo definitivamente. Esta etapa permite vincular al compromiso con la deuda, y pasar del circuito interno (compromiso) al circuito externo (la liquidación y su consiguiente mandamiento de pago). Contablemente significa pasar de la contabilidad del presupuesto a la contabilidad del movimiento de fondos, porque con el registro del devengado queda cerrado el registro de la ejecución presupuestaria y se pasa a los aspectos contables.

El devengamiento implica:

- ✓ Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la jurisdicción o entidad, originada por transacciones con incidencia económica – financiera, por ejemplo adquisición de un bien con pasivo, lo que genera aumento en el patrimonio institucional y en el pasivo.
- ✓ El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios.
- ✓ La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la orden de pago.
- ✓ La afectación definitiva de los créditos presupuestarios.
- ✓ Si bien la norma nacional pone solo al devengado como registración obligatoria, muchas administraciones registran como otros momentos la liquidación y la emisión de la orden de pago.

c) Pago

Efectuados los trámites de liquidación y ordenamiento de pago, se ingresa a la etapa del pago que estará a cargo de la Tesorería Central de cada jurisdicción quienes cumplirán los pagos autorizados.

La obligación de pago ha sido generada por:

- ✓ Obtención de un bien o servicio,
- ✓ El otorgamiento de un préstamo o
- ✓ Cualquier operación que genere contraprestación. La cancelación puede ser total o parcial y en distintos estados de transacciones, es decir:

Contra entrega: implica la cancelación en el momento de la incorporación al patrimonio de un bien o servicio. Con lo que en un mismo momento se cerrarían las dos etapas: el devengamiento y pago.

A posteriori: es decir, después de recibido el bien o servicio.

En cuanto al momento del registro del pago puede hacerse :

- ✓ En la fecha en que se emita el cheque
- ✓ Se formalice la transferencia
- ✓ Se materialice el pago por entrega de efectivo o de otros valores

## **2. Modificaciones Presupuestarias**

Las modificaciones presupuestarias son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados a nivel de las diferentes categorías programáticas, de acuerdo a las normas legales vigentes aprobadas en el momento de la distribución administrativa del presupuesto. Se originan por varios motivos entre los cuales pueden mencionarse las sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por cambios no previstos en la proyección de los ingresos.

El régimen de modificaciones presupuestarias tiene su fundamento en el principio presupuestario de flexibilidad, es decir que el presupuesto puede tener rigideces.

En relación a ello se otorga a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar el presupuesto considerando que esta posibilidad es la que facilita el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

De acuerdo con la naturaleza de la modificación, se requiere un nivel de autorización y aprobación específicamente delegado. Esa delegación está básicamente determinada por su impacto en el ordenamiento presupuestario y se encuentra prevista de la siguiente manera:

- ✓ Modificaciones reservadas al Poder Legislativo
- ✓ Modificaciones que requieren el dictado de una norma por parte del Poder Ejecutivo
- ✓ Modificaciones delegadas en el Secretario de Hacienda y sus niveles dependientes
- ✓ Modificaciones delegadas en las otras Secretarías, y en función de la naturaleza del ajuste son aprobadas por el Secretario respectivo, Subsecretario, Director o bien por el responsable de una Unidad Ejecutora de Programa.

En general esta reservado al Poder Legislativo la autorización de modificaciones que afecten el total del presupuesto, el monto del endeudamiento autorizado, el incremento de los gastos corrientes en detrimento de los de capital, o modificar el crédito total autorizado para las partidas de Transferencias y Personal. Las demás modificaciones corresponden al Poder Ejecutivo, pudiendo delegar esta atribución en el órgano coordinador del presupuesto y en la Secretaría de Hacienda .

Toda solicitud de modificaciones presupuestarias que se tramite de acuerdo con los niveles de aprobación indicados precedentemente, debe acompañarse con la información que justifique, en forma razonada, dicha solicitud, según las causas de la misma, con detalles tales como:

- ✓ Grado de afectación de los objetivos y de las acciones previstas inicialmente.
- ✓ Debe expresar si se trata de modificaciones para realizar nuevas acciones y su vinculación con las políticas gubernamentales.
- ✓ Debe expresar el grado de afectación que la modificación presupuestaria causa en la programación de la ejecución física y financiera del Presupuesto aprobado.

Una vez aprobada la modificación presupuestaria, previo análisis de los órganos competentes, se incorpora al presupuesto vigente.

Una cuestión relevante se relaciona con la excesiva cantidad de modificaciones presupuestarias que se tramitan durante un ejercicio presupuestario. Ello se produce, entre varias cuestiones, por las limitaciones de la programación presupuestaria. El presupuesto se ajusta no tanto como consecuencia de un cambio en la política jurisdiccional, sino para cubrir los “rojos” que el trabajo cotidiano genera. Resulta interesante en la lectura de la ejecución de un presupuesto valorar las modificaciones efectuadas en tanto ellas pueden representar un cambio en las políticas aprobadas. En esa lectura se debe tener en cuenta que:

- ✓ El crédito inicial se corresponde con la programación de gastos aprobados
- ✓ El crédito vigente es el resultado de la incorporación de las modificaciones al presupuesto aprobado
- ✓ El preventivo, corresponde al registro (por parte de las unidades ejecutoras) de una etapa adicional que es de utilidad sólo para ellos, a fin de administrar preventivamente los saldos disponibles sin llegar a que el sistema central registre esta operación.
- ✓ El compromiso es una afectación del crédito, que surge a partir de una relación de tipo contractual (contrato, orden de compra, licitación, etc.) entre un organismo del gobierno y un proveedor o contratista.
- ✓ El devengado es la obligación de pago surgida a partir de la entrega de un bien o de la prestación de un servicio, que se documenta por medio de una factura perteneciente a un proveedor o contratista. Esta etapa representa la deuda exigible que la administración tiene para con estos últimos.
- ✓ El pago registra la cancelación de esa deuda exigible, y se respalda con la emisión de un cheque o entrega de dinero.

Con el objetivo de analizar el grado ejecución del presupuesto se debe partir del presupuesto vigente que no es más que el presupuesto aprobado con las modificaciones aprobadas que lo ajustan en más o en menos. Debe tenerse presente que cuando se aprueba el presupuesto el monto aprobado para el total de gastos representa la cantidad máxima a gastar. En el caso de los recursos el monto aprobado es el monto probable, dado que en el cálculo influyen variables económicas que pueden explicar la variación de la recaudación

La cifra que surge de restar a los créditos actualizados los compromisos acumulados a la fecha nos da el monto de disponibilidad del presupuesto

El monto de los compromisos no devengados, es decir el monto de los bienes y servicios no recibido, se obtiene restando a los compromisos acumulados, los gastos devengados acumulados.

La deuda exigible, es decir, los pagos pendientes por los bienes y servicios recibidos, e se establece restando a los gastos acumulados devengados, los pagos acumulados a la fecha.

### 3. Cierre de ejercicio

El cierre del ejercicio se produce el 31/12 de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, sin importar para ello la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago. Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha. Los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se cancelarán, durante el año siguiente con cargo al presupuesto de ese año. Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Suele suceder, en relación a los gastos, que las diferentes áreas se demoran en iniciar los diferentes procesos de compras o contratación de servicios cuyos fondos les fueron aprobados y esto puede provocar que al finalizar el ejercicio no se concluya la operatoria por ejemplo en el caso de una licitación que la misma no se halla podido concretar, y por lo tanto no tiene la registración del compromiso que se da en el momento de la adjudicación y emisión de la orden de compra, cuando se crea un momento de deuda cierta por parte del municipio. Esta situación provoca que, estimando, que ese bien o servicio resulta necesario debe ser afectada la continuidad del proceso licitatorio a los fondos aprobados para el ejercicio siguiente. Ahora bien como los fondos aprobados para el ejercicio siguiente no se tuvo en cuenta este gasto puesto que se estaba tramitando para adquirir con fondos de el ejercicio actual en realidad lo que provoca es que esa compra demorada por quienes tenían la responsabilidad de realizar la solicitud con las especificaciones técnicas, por las áreas centrales de compras del gobierno cargadas de trabajo, o por fracasos de los procesos licitatorios encarados absorberá los fondos que habían sido asignados a otras compras.

Por otra parte esta situación crea una Sub ejecución presupuestaria, es decir ejecute menos de lo que tenía aprobado para gastar. Hay teorías que indican que ante la su ejecución de gastos se debe castigar al sector responsable de no utilizar los fondos que se le habían asignado y no volver a darle esos fondos, sin embargo al que se termina castigando es al ciudadano y no al responsable de la subejecución.

### 4. Propuesta de trabajo

Analizar los datos que se transcriben a continuación:

Descripción	Crédito Inicial	Modificación	Crédito Final	Devengado	Crédito no Invertido	Mandado a Pagar	Pagado	Deuda Exigible
Gastos en Personal	36.687.351	7.570.249.	44.257.600.	43.773.756.	483.844.	43.770.700.	42.869.384.	901.316.
Bienes de Consumo	2.636.110.	770.068.	3.406.178.	3.273.966.	132.211.	3.139.598.	2.453.974.	685.624.
Servicios Personales	8.917.959.	5888.283.	14.806.242.	14.536.201.	272.841.	13.640.420.	12.603.059.	1.037.360.
Bienes de Uso	7.198.781.	16.023.261.	23.222.042.	21.486.013.	1.736.028.	21.384.633.	18.345.953.	3.038.679.
Transferencias	1.408.000.	1.517.822.	2.925.822.	2.765.914.	159.908.	2.314.033.	1.978.872.	335.161.

*“as escaleras se suben de frente, pues hacia atrás o de costado resultan particularmente incómodas. La actitud natural consiste en mantenerse de pie, los brazos colgando sin esfuerzo, la cabeza erguida aunque no tanto que los ojos dejen de ver los peldaños inmediatamente superiores al que se pisa, y respirando lenta y regularmente. Para subir una escalera se comienza por levantar esa parte del cuerpo situada a la derecha abajo, envuelta casi siempre en cuero o gamuza, y que salvo excepciones cabe exactamente en el escalón. Puesta en el primer peldaño dicha parte, que para abreviar llamaremos pie, se recoge la parte equivalente de la izquierda (también llamada pie, pero que no ha de confundirse con el pie antes citado), y llevándola a la altura del pie, se le hace seguir hasta colocarla en el segundo peldaño, con lo cual en éste descansará el pie, y en el primero descansará el pie. (Los primeros peldaños son siempre los más difíciles, hasta adquirir la coordinación necesaria. La coincidencia de nombre entre el pie y el pie hace difícil la explicación. Cuidese especialmente de no levantar al mismo tiempo el pie y el pie).*

*Llegando en esta forma al segundo peldaño, basta repetir alternadamente los movimientos hasta encontrarse con el final de la escalera. Se sale de ella fácilmente, con un ligero golpe de talón que la fija en su sitio, del que no se moverá hasta el momento del descenso.”*

*Julio Cortazar*

*“Instrucciones para subir una escalera”*

## IX. PROCESO PRESUPUESTARIO: EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

### **1. Implementación de un sistema de evaluación presupuestaria**

Para la implantación de un sistema de evaluación es conveniente la existencia de los siguientes requisitos mínimos:

a) la existencia de un adecuado desarrollo de la programación presupuestaria donde la programación presupuestaria establezca una adecuada relación entre los elementos que la conforman: metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y recursos financieros. Asimismo que la definición de las metas y los objetivos a alcanzarse a través del presupuesto, se efectúen atendiendo a las políticas públicas. Por lo tanto, se requiere claridad y precisión en los objetivos a alcanzar y los instrumentos a utilizar, ya que en base a ello se juzgará y analizará la marcha de la gestión presupuestaria pública y se efectuarán recomendaciones al respecto. Cuando las políticas presupuestarias no derivan de las

políticas globales, es sumamente complejo evaluar si la contribución efectiva que hacen las instituciones públicas, mediante el logro de sus objetivos y metas. Por otro lado, si la programación presupuestaria carece de un mínimo contenido de relaciones entre los elementos que la componen, los análisis de eficiencia carecerán de los respectivos patrones de referencia y las causas de los desvíos se concentrarán, básicamente, en determinar debilidades en la programación.

b) Existencia de sistemas de información.

Básicamente son dos los sistemas de información que requieren un sistema de evaluación: el contable y el estadístico. La información que fluye a través de ambos sistemas permite la elaboración de indicadores, al combinarse las variables reales con las financieras. La utilización de dichos indicadores permite enriquecer los análisis de coherencia de la gestión presupuestaria y conformar, progresivamente, patrones o estándares que sirven de marco de referencia para mejorar el proceso de análisis.

## **2. Inclusión en la elaboración del presupuesto**

La inclusión en el presupuesto de la producción y provisión de bienes y servicios en términos físicos, no sólo posibilita la toma de decisiones en los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de los objetivos de las políticas públicas, sino que, además, es la base esencial para analizar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria. Si bien el proceso de evaluación presupuestaria resulta simultáneo al de ejecución, para que se pueda cumplir es necesario realizar esa inclusión en el momento de la elaboración del presupuesto. Por ejemplo para el Programa Educación Inicial se necesitan \$ 150.000.- para poder pagar a 15 maestros que permitan alcanzar la meta de brindar educación inicial a 3000 de alumnos. Esto es relacionar el dinero que se necesita para llevar adelante los objetivos del programa, con los insumos que se van a adquirir con ese dinero y con el producto final, el que llega al ciudadano, definido en metas debidamente cuantificadas.

Es necesario tener cuidado con la cuantificación de bienes y servicios que se programa brindar en el próximo ejercicio, no toda la producción es posible de cuantificar en términos físicos y no debe dejarse de lado la complementación con análisis cualitativos. La aplicación de la técnica de presupuesto por programas puede quedar desvirtuada si se cuantifican aspectos irrelevantes que no son necesarios para definir criterios de asignación de recursos.

Las labores que se cumplen en la etapa de elaboración del presupuesto para poder realizar posteriormente las tareas de evaluación son la medición de la producción y de la provisión de bienes y servicios a través de la definición de unidades de medidas y meas.

## **3. Medición de la producción y de la provisión de bienes y servicios**

En una primera instancia medir la producción que se planifica es lo que permite la determinación y cálculo de los recursos reales y financieros necesarios para llevar a cabo esos procesos productivos y el suministro de bienes y servicios.

Luego, y previo a la aprobación formal del presupuesto, cuando resulte necesario considerar el servicio o provisión que prevé ese programa, la medición facilita la

toma de decisiones sobre el tipo y magnitud de la producción y suministro de bienes y servicios que se requieren para el logro de los objetivos de las políticas públicas.

Por lo tanto sólo se debe incluir en el presupuesto las cuantificaciones que brindan elementos de juicio sobre la gestión presupuestaria. Así, por ejemplo, cantidad de de "reuniones" o de "expedientes" son unidades que reflejan acciones de naturaleza administrativa que se vinculan escasamente con los productos finales derivados de un programa.

La producción y suministro de bienes es fácilmente identificable por la materialidad de los mismos y cuantificable si se encuentra una unidad de medida adecuada, pero existen ciertos servicios de difícil o imposible cuantificación, en tanto son de naturaleza esencialmente cualitativa. Para los no cuantificables deberán establecerse las características cualitativas que definan su eficacia.

#### **4. Definición de Unidades de medida**

Se define como unidad de medida aquella que permite cuantificar la producción de los bienes o servicios generados y provistos en un período de tiempo dado. Una expresión clara y precisa de las unidades de medida es condición básica para la instrumentación de la medición de la producción y provisión pública.

La unidad de medida debe ser

- ✓ Concreta y homogénea: en términos de reflejar sintéticamente la naturaleza del bien o servicio de que se trate.

Cuanta mayor especificidad se logre en la unidad de medida más claramente su denominación mostrará lo que mide. Por ejemplo en el Programa de Educación Ambiental cuyo objetivo es la difusión del conocimiento científico en la problemática ambiental la unidad de medida Cursos no indica si lo que se va a medir es la oferta de cursos o los cursos dictados. De todos modos la unidad de medida Cursos Ofertados no señala como contribuye a la difusión del conocimiento simplemente con la oferta. En la unidad de medida cursos dictados no queda clara la cantidad de participantes que se espera para considerar que el dictado del curso tuvo efecto de difundir el conocimiento científico. De todos modos en las áreas educativas donde se trata de incorporar conocimientos las unidades de medida que se utilizan tienen más que ver con las unidades que muestran que se impartió la enseñanza, se cumplió un programa que con el real conocimiento de cómo se reflejó esa enseñanza en los alumnos.

- ✓ Representativa del bien o servicio que se mide.

Para ello se debe tener en claro cuál es el objetivo que se busca, por ejemplo si se trata de la recolección de basura, la unidad de medida puede ser toneladas de basura recolectada, cuabras recorridas o una combinación de ambos. En el plan materno infantil ¿nos interesa medir madre o niño atendido? , tal vez resulte necesario utilizar dos unidades de medidas: "madre atendida" y "niño atendido". Lo que es importante tener en cuenta es que la representatividad del bien o del servicio se relaciona directamente con el objetivo que queremos alcanzar al diseñar el programa.

- ✓ Debe permitir mensurar específicamente al bien o servicio que identifica y no a otro producto relacionado con éste.

La identificación debe ser inequívoca a fin de no medir una cosa por otra. Así, por ejemplo, si el producto es "comedores escolares", la unidad de medida debe ser "ración alimentaria" y no "alumno".



- ✓ Utilizable como unidad de registro.

La unidad de medida no sólo debe permitir la cuantificación sino que, al mismo tiempo, debe posibilitar el registro sistemático del bien o servicio que se produce. Dado que se mide para informar es, indefectiblemente, necesaria una adecuada registración.

- ✓ Expresarse en términos sencillos y claros.

La unidad de medida debe ser fácilmente comprendida e interpretada por personas no especializadas.

Clasificación de las unidades de medida

a) Según su grado de uso

- ✓ Comunes o universales. Son las unidades de medida que surgen de los sistemas legales de medición (metro, kilómetro, hectárea, kilogramo etc.).
- ✓ Específicas. Son aquellas propias de cada tipo de bien o servicio.

b) Según su grado de complejidad

- ✓ Simple. Es la unidad de medida que se expresa como una única dimensión, por ejemplo, paciente atendido.
- ✓ Compuesta. Es la unidad de medida que combina dos o más dimensiones, por ejemplo, paciente atendido-día.

## 5. Definición de Metas

La meta expresa la cantidad de bienes y servicios que se producen y proveen para contribuir al logro de los objetivos de las políticas públicas que se han establecido para la institución que se presupuesta.

Una vez definidos los objetivos del programa y la unidad de medida, es el momento de señalar cuánto voy a alcanzar el año próximo de ese producto, cuánto voy a avanzar en una obra, o en un servicio. Es esta definición de las metas la que me va a permitir calcular el presupuesto financiero que se requiere: ya sé el precio de los insumos por cada producto, y al definir con la meta cuanto voy a alcanzar el año próximo del mismo, defino el importe final que necesito para desarrollar ese programa dentro de esos parámetros establecidos.

En gran parte de los programas lo que necesitamos es determinar a qué porción del universo total al que va dirigido es factible alcanzar en el próximo ejercicio. Por ejemplo en el Programa “Plan de Poda organizada” el universo total puede ser todas las calles que conforman la zona urbana del municipio, pero para el primer ejercicio se estima que podrá realizarse sólo en el casco céntrico.

Para definir la población beneficiaria de un programa es importante considerar que existe una población potencial, una población objetivo y una población beneficiaria.

- ✓ La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa
- ✓ La población objetivo a aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.
- ✓ La población beneficiaria es aquella que está siendo o han sido atendidos por el programa.

## 6. Proceso de evaluación

La comparación de la medición de los gastos ejecutados y las metas alcanzadas con los gastos y metas programados, conforman el control de la ejecución basados en el registro de las informaciones físicas y financieras. Mientras las informaciones financieras se originan en el sistema contable, las informaciones físicas que se refieren a la ejecución de metas, producción bruta, volúmenes de trabajo y adquisición y utilización de recursos reales, deben surgir de los registros que se deben llevar en cada una de las unidades ejecutoras.

Se requiere también que el responsable de evaluar la ejecución posea capacidad analítica y conocimiento del área objeto de la evaluación. Las mediciones de la provisión de bienes y servicios y de los recursos, así como los indicadores, apoyan y sustentan los análisis que se realicen, pero no reemplazan esos conocimientos y capacidad.

En todos los casos para determinar y especificar cuáles han sido las causas que originaron desvíos entre lo programado y lo ejecutado, es necesario tener en cuenta:

- ✓ Realismo de la programación

Si cuando se elaboro el presupuesto no se trabajo seriamente en la viabilidad técnico-política de los objetivos y metas planteados y de su relación con los recursos asignados es factible que al verificar que la información no fue sincera se determine la inutilidad de los datos que se obtienen y se exija una corrección de los parámetros originales.

- ✓ Consistencia entre los elementos programados

Se debe analizar si existe coherencia entre la programación física y la programación financiera del presupuesto.

- ✓ Criterios utilizados para programar

Deben conocerse los criterios o supuestos en base a los cuales se programaron los ingresos y los gastos, éstos últimos, tanto en relación con su contrapartida física, como en lo referente a precios.

- ✓ Cambio de políticas y procedimientos

En la dinámica de la gestión institucional, se pueden producir situaciones que provoquen el replanteo de políticas públicas y esto denote desvíos con respecto a lo programado. Los efectos positivos o negativos de estas variaciones serán expuestos en el proceso de evaluación de la gestión.

## 7. Análisis de las causas de los desvíos

La información producida será analizada por el área rectora y responsable del presupuesto del gobierno a través de 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.

El análisis implica, entre otros aspectos:

- ✓ Relacionar la ejecución acumulada con la programación anual, midiendo los respectivos grados de avance.
- ✓ Comparar la ejecución acumulada a la fecha con ejecuciones durante iguales períodos en años anteriores.

- ✓ En el caso de los recursos provenientes de impuestos, deben cuantificarse los desvíos entre los montos de recaudación mensual previamente calculados y la cantidad de recursos efectivamente ingresados, analizándose las respectivas causas que los explican

Si dispone de las explicaciones de las causas de los desvíos entre lo ejecutado y lo programado, se pueden elaborar las propuestas de acciones correctivas. Esas propuestas deben poseer sustento técnico, para facilitar su tratamiento por los organismos afectados y provocar la retroalimentación del sistema.

Algunas medidas correctivas que, a nivel de un programa presupuestario, se pueden considerar son:

3. • Reformulación del programa
4. • Racionalizar procedimientos
5. • Definir otras fuentes de financiamiento.
6. • Reasignación de recursos
7. • Cambiar la coordinación del programa.
8. • Suspender o suprimir el programa.

El área responsable del presupuesto del gobierno debe exponer en los informes y recomendaciones, su opinión técnica respecto de la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia operacional, teniendo en cuenta los resultados físicos y económicos obtenidos. En el caso de que se detecten desvíos significativos deberá comunicarlos en forma inmediata a sus superiores jerárquicos, sin esperar los plazos establecidos para la preparación del informe trimestral. Al cierre de cada ejercicio, el área será responsable de la elaboración de un resumen anual sobre el cumplimiento de las metas para cada jurisdicción incorporando los comentarios sobre las medidas correctivas adoptadas durante el ejercicio y los resultados de las mismas.

## **8. Tipos de análisis**

- ✓ Ejecución acumulada de gastos

El instrumento básico para realizar el análisis y evaluación global de la ejecución de los gastos es la clasificación económica de los mismos.

El análisis primario se origina al comparar la ejecución acumulada con el presupuesto vigente del año de referencia. Otro indicador necesario es el que surge de comparar la participación porcentual prevista de cada uno de los conceptos en relación al total del presupuesto de gastos, con la respectiva participación efectiva que se origina por la ejecución acumulada a la fecha.

- ✓ Evaluación Institucional

Se analiza cuales son las instituciones y programas que tienen un peso decisivo en los gastos y si dicha participación coincide o no con la prevista inicialmente en el presupuesto.

- ✓ Evaluación de las jurisdicciones y entidades

Cumplimiento de la política presupuestaria, considerando que les aquella que se proyectó alcanzar en el período para el que se presupuesta, en relación a las necesidades públicas o demandas a atender mediante los programas de acción y sus metas físicas a concretar, financiados con el presupuesto.

- ✓ Evaluación programática

Se cotejan los gastos reales con los gastos previstos por cada categoría programática, la producción de bienes o provisión de servicios planificada con la real, las producciones

intermedias con la producción terminal y la producción terminal de cada programa y los objetivos y políticas a que responden.

Las tres primeras relaciones originan indicadores para evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria programática, mientras que la relación entre la producción terminal del programa y los objetivos y políticas a que corresponden, determina los indicadores de eficacia, en un contexto que apunta a la obtención de resultados.

✓ Análisis cualitativos

Las principales ventajas de las técnicas cualitativas son su flexibilidad y su rapidez en la recolección y procesamiento de la información. Sus principales desventajas son la subjetividad envuelta en la recolección de información y su carencia de representatividad estadística, por lo que no se pueden generalizar las conclusiones de este tipo de análisis a toda la población beneficiaria.

Las herramientas cualitativas, por si solas, no permiten obtener conclusiones sobre los resultados del programa. No obstante, su integración con herramientas cuantitativas puede enriquecer de manera importante los resultados de una evaluación.

## 9. Indicadores de la gestión presupuestaria

Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan distintos tipos de relaciones: entre productos y objetivos de las políticas públicas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre ellos y cualquier otro aspecto cuantitativo de los procesos. Se utilizan para realizar análisis de eficiencia y de eficacia de la gestión presupuestaria y complementar los análisis resultantes de la medición de la producción y provisión de bienes y servicios y de la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros que surgen de la programación y ejecución presupuestaria

La eficacia es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o el municipio como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Y por eficiencia la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción, esto es ejecutar utilizando el mínimo de recursos posibles

Cuando se obtiene un producto con el menor costo posible en términos de los recursos utilizados para una cantidad dada, se dice que la misma ha sido lograda eficientemente. En el mismo sentido, si el costo del producto está dado, la producción será eficiente si la cantidad obtenida es la máxima posible. Por lo tanto el gobierno puede haber sido eficaz al producir los bienes y servicios programados, pero puede que no lo haya hecho con eficiencia. De todos modos en una gestión de gobierno demostrar que a sido eficiente en la administración pero no ha podido alcanzar los objetivos planteados, no habla muy bien del gobierno.

## 10. Indicadores de eficiencia

Los indicadores de eficiencia que el producto y los insumos empleado para producirlo pueden ser analizados desde:

a) una relación Física-Física: tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales. (Número de personas dedicadas a las tareas de vacunación por persona vacunada).

b) una relación Financiera- Física, valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto. (Gasto por persona vacunada).

c) Física-Financiera, cuando los productos son no cuantificables este indicador relaciona la cantidad de unidades físicas de un insumo con el monto total requerido para su producción. (Número de profesionales por cada \$10.000 en gastos de planificación).

d) Financiera-Financiera, valoriza en unidades monetarias los insumos para relacionarlos con el monto requerido para la producción de bienes y servicios. (relación entre los gastos de la campaña de vacunación contra la hepatitis y el presupuesto total del municipio).

Resulta importante destacar que no es posible analizar en forma absoluta y atemporal la eficiencia de la gestión presupuestaria. Por lo cual para determinar el nivel de eficiencia de un programa es necesario comparar las relaciones insumo-producto, producto-producto y otros indicadores de gestión, del momento que analizado con las de períodos anteriores, y con un patrón o estándar de referencia.

## 11. Indicadores de eficacia

Un sistema integral de evaluación requiere que los análisis de eficiencia sean complementados con análisis de eficacia, esto es medir la magnitud y la calidad con que se contribuye al logro de las políticas y objetivos previstos en los planes de gobierno.

A diferencia de los indicadores de eficiencia los de eficacia no se refieren directamente a los procesos de la gestión productiva, sino a los resultados de dicha gestión. Por eso son más bien indicadores de resultados y de impactos de los programas y proyectos que de gestión presupuestaria.

Ejemplos de indicadores de eficacia:

- ✓ Porcentaje de reducción del déficit habitacional, que surge de comparar las viviendas construidas con la demanda de las mismas.
- ✓ Porcentaje de niños que concurren a la escuela primaria, lo que refleja el grado de cobertura pública de la población entre 6 y 12 años en condiciones de ser escolarizada.

## 12. Otros tipos de indicadores.

- ✓ El gasto en insumos corresponde al valor monetario de los bienes de consumo adquiridos durante un período presupuestario, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en la producción del ejercicio presupuestario, el que se diferencia del concepto de costo, el cual se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción. Permite conocer la distribución relativa de los insumos, su comportamiento en el tiempo y la relación de un insumo estratégico o básico con el total de insumos utilizados en la producción institucional.
- ✓ Calidad: Reflejan los atributos de los bienes y servicios ofrecidos, producidos o adquiridos para su suministro por el programa u organismo. Por ejemplo: tiempo de espera en la obtención de un subsidio o el valor calórico de la ración alimenticia.

- ✓ Impacto: Miden el efecto que los resultados obtenidos ejercen sobre un ámbito de mayor alcance o el efecto que la política que se ha implementado provoca en otras variables sobre las que el programa no actúa en forma directa.

### 13. Propuesta de Trabajo

- a. Analizar las unidades de medida establecidas para los programas indicados:
  - ✓ Programa: “Protección de la especie amenazada”  
Objetivo: hacer cumplir las normas de protección de las especies que se encuentren en peligro o en vía de extinción  
Unidad de medida: giras de protección y control del venado de las pampas
  - ✓ Programa: “Control de contrataciones y compras”  
Objetivo: procurar la transparencia en la tramitación de cualquier expediente relacionado con la contratación de servicios y bienes  
Unidad de medida: Expediente
- b. Dado un cierto programa determinar la unidad de medida posible y su fuente de registro  
Programa: “Protección a personas con capacidades diferentes”  
Programa: “Central de llamadas para información y contención violencia familiar”

---

---

*“Porque le tengo afecto. Por eso no puedo juzgarla, porque entran en juego mis sentimientos. Además, y éste es otro asunto, en su caso hay muchos problemas que se entrelazan, como en un enrevesado amasijo de hilos, e ir soltando cada uno de estos hilos es un trabajo ímprobo. Desenredar todo esto puede llevarte muchos años, aunque también es posible que todos los hilos se desaten de golpe. Yo no puedo hacer nada. – Volvió a coger la pelota y, tras hacerla girar sobre la palma de su mano, la hizo botar-. Lo fundamental es no impacientarse. Este es otro consejo que te doy. No te precipites. Aunque las cosas estén tan intrincadas que no sepas cómo salir del paso, no debes desesperarte, no debes perder la paciencia y tirar de un hilo antes de la cuenta. Hay que desenredarlos uno a uno, hay que tomarse todo el tiempo necesario.”*

*Haruki Murakami  
“Tokio Blues”*

## X. CONTRATACIONES

### 1. Descripción General

En este capítulo se pasa revista a los procedimientos usuales que se utilizan en la administración pública para realizar compras y contrataciones y que constituyen el insumo de los diferentes programas presupuestarios. Todas las erogaciones previstas y aprobadas en el presupuesto deben encauzarse dentro de circuitos de compras establecidos en la legislación. El circuito de compras deberá estar preferiblemente formalizado por escrito y aprobado por la máxima autoridad del municipio. Pero tanto si lo está como si se cumplen rutinas por usos y costumbres, resulta imprescindible tomar en cuenta las consideraciones que se esgrimen a continuación con el objetivo de transparentar el uso de los fondos públicos. Recordemos que es en los procesos de compras donde se pueden producir los mayores riesgos de desvíos o mala utilización de los recursos del municipio, como por ejemplo elaborar especificaciones técnicas para la adquisición o contratación de un bien

donde se limita la concurrencia de proveedores, pues hay un solo proveedor que puede cumplir con esas especificaciones. Otro caso puede ser que se adjudique a un proveedor que ofrece el menor precio pero también menor calidad de la requerida, con lo cual estaríamos adquiriendo un bien o contratando un servicio que no es lo que se requirió. O se puede adjudicar a un precio mayor cuando la calidad es la misma o similar a la ofertada por otro proveedor.

Por último es importante destacar que el proceso de compra concluye con la recepción del bien o la prestación del servicio contratado y que se debe controlar que en esa recepción el proveedor entregue la cantidad y calidad contratada y no otra.

## **2. Principios de las contrataciones**

Los principios generales de las contrataciones son:

- ✓ Favorecer la concurrencia utilizando adecuados agrupamientos, fraccionamiento de renglones y no incluyendo exigencias especiales
- ✓ Publicidad y difusión del pliego, anuncios, invitaciones, comunicaciones, acta de apertura, adjudicaciones, órdenes de compra, etc.
- ✓ Instaurar procedimientos por los cuales los proveedores puedan realizar consultas y / o observaciones al pliego
- ✓ Notificación de las aclaraciones y modificaciones
- ✓ Realizar la apertura de las ofertas en acto público
- ✓ Igualdad de tratamiento para interesados y oferentes
- ✓ Inalterabilidad de los pliegos
- ✓ Respeto de los plazos
- ✓ Respeto de las normas de procedimiento
- ✓ Respeto del secreto de las ofertas
- ✓ Determinar en la normativa que los errores o deficiencias formales que se detecten en las ofertas puedan ser subsanables

## **3. Procedimientos de compras y contrataciones**

Las diferentes normativas que regulan las contrataciones en la administración pública determinan la existencia de tres procedimientos básicos: la licitación pública, la licitación privada y las contrataciones directas.

La licitación pública, considerada la regla, es el procedimiento de selección por el cual el gobierno invita en forma general a presentar ofertas, para la provisión de un bien o la prestación de un servicio bajo ciertas condiciones establecidas en el pliego y con el objetivo de seleccionar en concurrencia la oferta más conveniente para celebrar un contrato.

La licitación privada en cambio se caracteriza por que los participantes son sólo aquellos que el municipio determina e invita en forma personal.

Por último, la contratación directa puede ajustarse a diferentes situaciones y requisitos, es un procedimiento excepcional, donde el municipio elige y contrata con el particular sin sujetarse a un procedimiento de competencia de antecedentes y precios.

La selección del procedimiento debe realizarse teniendo en consideración los siguientes criterios:

- a) Las características de los bienes y servicios
- b) Las condiciones de comercialización y mercado



- c) El monto estimado del contrato
- d) Las razones de urgencia o emergencia que presente la compra
- e) Su contribución al cumplimiento de la eficiencia y eficacia

#### **4. Etapas del procedimiento Licitación Pública**

4.1. Detección de la necesidad: En esta etapa el Municipio analiza la necesidad de adquirir elementos o cubrir un servicio público o iniciar una obra y decide llevar adelante una licitación pública para satisfacer esa necesidad.

4.2. Recursos: En esta etapa la Secretaria de Hacienda o Economía del Municipio coteja con el presupuesto aprobado la existencia de recursos para poder contratar con particulares. En general para que esto ocurra se debe haber previsto la contratación en el proceso de elaboración del presupuesto que se realizó en el ejercicio anterior.

4.3. Elaboración de pliego de bases y condiciones: El pliego de bases y condiciones es el conjunto de cláusulas redactadas por el municipio, especificando el bien, la obra o el servicio que se licita, estableciendo las condiciones del contrato a celebrarse y determinando el trámite seguir en el procedimiento de licitación. Todo el proceso licitatorio se rige por el pliego. En el pliego también se determina cuando deben ser presentadas las ofertas y los requisitos formales que deben cumplir.

Existen dos tipos de pliego, el pliego de condiciones generales y el de condiciones particulares. El primero de determina y rige para todas las licitaciones públicas, en cambio el de condiciones particulares especifica las condiciones para el contrato a celebrarse particularmente en una situación particular.

4.4. Publicidad: Es la invitación hecha al público para que presente ofertas con el fin de contratar con el Municipio. Aparte de la invitación que se le hace directamente a los particulares que el municipio tiene conocimiento que pueden cubrir la demanda, la publicidad se hace en los diarios de mayor circulación, en carteleras, en internet y boletín oficial.

4.5. Compra del pliego: Los particulares adquieren los pliegos en base al precio fijado. También puede estipularse que el pliego sea gratuito.

4.6. Oferta o presentación de las propuestas: La oferta es la propuesta que, ajustada a los requisitos del pliego de la licitación, presenta el oferente.

Se denomina Preclasificación cuando la presentación de las ofertas se divide en dos etapas: cada oferente presenta dos sobres uno con la oferta técnica y otro con la oferta económica. En estos casos se abren primero los antecedentes técnicos y una vez analizados y seleccionados aquellos oferentes que cumplan con los requisitos en materia de antecedentes se abrirán los sobres de los preseleccionados para la oferta económica.

4.7. Apertura de las propuestas: En el día, lugar y hora determinados en el pliego se realiza la apertura de ofertas en presencia de los funcionarios designados a tal efecto y en presencia de todos los oferentes que así lo deseen.

4.8. Análisis de Ofertas: A partir de la apertura se analizan las ofertas y una comisión evaluadora emite un dictamen no vinculante.

4.9. Adjudicación: Es el acto administrativo por el cual el órgano competente del Municipio elige de entre los oferentes admitidos aquel que ha presentado la oferta con derecho a ser calificada como la más conveniente, como consecuencia de comparación de todas las propuestas presentadas. La adjudicación es impugnabile.

## 5. Principios que rigen la licitación pública

- ✓ Principio de oposición o libre concurrencia.

Implica la posibilidad de libre concurrencia de oferentes, y es fundamental ya que a mayor cantidad de oferentes es mayor la posibilidad de que el municipio obtenga un buen precio. De todos modos si hay un sólo oferente la licitación no fracasará, en tanto se cumpla con los requisitos previstos.

- ✓ Principio de publicidad.

El principio de la publicidad del procedimiento licitatorio asegura la concurrencia de oferentes. El principio de publicidad permite garantizar la existencia de los principios de libre concurrencia y de igualdad.

La publicación se realiza en el Boletín oficial y en uno o varios diarios de amplia circulación nacional, y en algunos casos se publicita en otros medios de difusión como TV y radio.

- ✓ Principio de igualdad.

Es considerado el principio más importante de todos. Representa el rechazo de toda ventaja o diferencia de trato que se pueda permitir dentro de la licitación, y en la práctica es el respeto estricto y generalizado de las normas del pliego, la debida consideración de las ofertas, la permanente vista y acceso de los oferentes a las actuaciones etc.

## 6. Contratación Directa

La normativa vigente en el orden nacional determina que la selección por contratación directa se utilizará en los siguientes casos:

a) Cuando no resulte posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto de la contratación no supere un tope máximo determinado.

b) Cuando se trate de realizar o comprar de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo y que no tienen relación de dependencia con el municipio. Para encuadrar una compra en este tipo de contratación directa debe estar debidamente fundamentada la necesidad de requerir específicamente los servicios de la persona física o jurídica respectiva.

c) Cuando la contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubieren sustitutos convenientes. Aquí se debe fundamentar debidamente la exclusividad por medio de informes técnicos. La marca no constituye de por sí causal de exclusividad, salvo que técnicamente se demuestre la inexistencia de sustitutos convenientes.

d) Cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasados se deberá efectuar un segundo llamado. Si éste también resultare desierto o fracasase, podrá utilizarse el procedimiento de contratación directa.

e) Cuando razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad. La urgencia debe estar debidamente fundamentada.

f) Cuando se trate de operaciones secretas por razones de seguridad o defensa nacional.

g) Cuando se trate de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores que no sean reparaciones comunes de mantenimiento, cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación.

h) Cuando se trate de contratos entre jurisdicciones y entidades del Estado Nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud.

i) Cuando se trate de contratos entre las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional con las Universidades Nacionales.

j) Cuando los contratos se celebren con personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal.

## **7. Cumplimiento del Contrato: facultades de la administración**

- ✓ Continuidad: El gobierno puede exigir al proveedor o contratista que continúe la ejecución del contrato sin que se pueda ver interrumpido por ninguna causa. La facultad de continuidad se basa en la superioridad del fin público del contrato.
- ✓ Cambios unilaterales: El gobierno puede introducir cambios en forma unilateral en las prestaciones de un proveedor particular.
- ✓ Sanción: es una consecuencia directa y necesaria del control y dirección.
- ✓ Rescisión: Es la facultad de rescindir los contratos cuando la administración lo crea conveniente.

## **8. Propuesta de Trabajo**

- 1) Reflexionar sobre el siguiente caso: En la licitación pública para la recolección del servicio de residuos en las cuatro zonas en que fue dividido el municipio para tal fin, la oferta más conveniente tiene un error de suma. En los renglones de cada zona figura un importe cotizado y en la suma de todas las zonas hay un error y el importe total es mayor.
- 2) Reflexionar sobre el siguiente caso: En la licitación para comprar dos camionetas usadas para el municipio, en la etapa de publicación del pliego y antes de la apertura de ofertas, un particular interesado en participar realiza una consulta por escrito sobre la valuación de repuestos recientemente cambiados a un automotor. El responsable técnico de la compra le contesta por escrito su consulta, pero omite comunicar la consulta y la respuesta a todos los otros oferentes invitados y dar publicidad a la misma.

---

---

*“Despejado el terreno, un ejército de peones, ayudantes, técnicos, albañiles había rellenado los huecos abiertos por los barrenos con pesados bloques de hormigón armado.*

*Los hombres iban y venían atareados por los andamios y el imperio de las máquinas – orquestación coral de ruidos ásperos y desabridos- eclipsó definitivamente el zureo de palomas, el canto agudo de las abubllas, el claro y fresco rumor del agua. Camiones, grúas, perforadoras, pistoletas zumbaban sordamente de la mañana a la anochecida. La altura del dique de contención alcanzó una cota de veinte, treinta, cuarenta metros. Los trabajadores contemplaban su propia obra asombrados.”*

*Juan Goytisolo  
“Señas de identidad”*

## XI. RECURSOS

### 1. Recursos Públicos

Los recursos públicos son los ingresos en la tesorería y se clasifican en:

- ✓ Tributarios
- ✓ Monetarios
- ✓ Crédito Público
- ✓ Donaciones, multas, ventas, precio por el servicio de empresas públicas, etc

Los recursos tributarios surgen de la facultad jurídica del municipio de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se encuentran en su jurisdicción.

La característica principal de los tributos es que son definitivos puesto que no hay devolución por parte del estado hacia el contribuyente y son obligatorios puesto que nacen a partir de una norma del poder legislativo. .

En nuestro país la nación y las provincias pueden hacer uso de este recurso a través de los impuestos y las contribuciones, mientras que los municipios sólo pueden hacerlo por medio de contribuciones y tasas.

Al recaudar los tributos el municipio puede perseguir diferentes fines. Se denominan fines fiscales cuando los recursos recaudados se utilizan para pagar los gastos que demanda la prestación de servicios que brinda a la comunidad. Por otra parte se entiende que el municipio tiene fines extra fiscales cuando persigue objetivos económicos o sociales a partir de la tributación, como promover las economías regionales.

De los recursos monetarios sólo puede hacer uso el gobierno nacional y se trata de la potestad de emitir o acuñar el dinero de curso legal en el país.

Los recursos que tienen origen en el crédito público son los provenientes del endeudamiento con particulares o empresas del país, generando una deuda interna, o con particulares o empresas del extranjero, generando deuda externa.

## **2. Tipos de tributos**

2.1. Impuesto se utiliza el impuesto para el financiamiento de las erogaciones públicas de carácter indivisible, es decir, los gastos en que existe una imposibilidad técnica insalvable para prorratearlos entre los beneficiarios, como por ejemplo, la defensa civil, el orden público, la prevención de epidemias o el fomento de la cultura popular.

Los impuestos pueden ser directos e indirectos según quién es el sujeto que realmente lo paga:

- ✓ Impuestos directos: es pagado por el sujeto pasivo que determina la ley, y éste no logra trasladarlo a otro (ganancias y bienes personales).
- ✓ b) Impuestos indirectos: la ley define a un sujeto que debe pagarlo, pero el responsable logra trasladarlo a otra persona (IVA, Ingresos brutos).

### **2.2. Tasas**

La tasa es el pago o retribución por un bien o servicio prestado por el gobierno. La esencia de la tasa radica en la prestación de servicios públicos determinados y divisibles. El monto de la tasa puede ascender hasta el costo del servicio.

La Tasa de Seguridad e Higiene es uno de los recursos más importantes con que cuentan los municipios. El hecho imponible son los servicios municipales de control, salubridad, higiene y asistencia social que, teniendo al bienestar general de la población como objetivo, facilita la ejecución de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, extractiva, agropecuaria y cualquier otra realizada a título oneroso.

### **2.3. Regalías**

Las regalías son ingresos que el municipio percibe por la utilización de bienes del dominio público, esto es, de aquellos que no están en el comercio, no pueden enajenarse ni gravarse, como por ejemplo la extracción de petróleo.

### **2.4. Contribución**

Las contribuciones generalmente tienen origen con una determinada prestación específica; o destinada a financiar el costo alguna actividad municipal,

generalmente de obras públicas. Existe una relación directa entre la cantidad que se abona y el servicio que se recibe, por ejemplo, por el asfaltado de una calle el vecino debe pagar x cantidad de dinero.

#### 2.4.1. Contribución por el uso del espacio público

Son contribuciones que los municipios perciben por la utilización del espacio público, como por ejemplo la ocupación de calles, paseos, riberas y playas.

2.4.2. Contribución y compensación por el aprovechamiento o la utilización privativa del suelo, subsuelo o vuelo de los bienes de dominio público, por empresas explotadoras de servicios. Puede tratarse de redes de telefonía que utilizan el espacio aéreo, cañerías, postes, uso exclusivo de calles.

#### 2.4.2. Contribución especial de mejoras:

La contribución especial de mejoras es percibida por el Estado de los propietarios de bienes raíces valorizados en forma especial por la ejecución de obras públicas. Se divide el costo de la obra entre todos los beneficiarios. De este modo el municipio puede, como máximo, recuperar el costo. Existen casos de obras que no son utilizadas por los propietarios frentistas como redes de energía, gas, agua, etc., cuando no se efectuaron las conexiones respectivas. Es equitativo que igualmente paguen la contribución, ya que la posibilidad de conectar el servicio cuando lo deseen, valoriza sus propiedades. El costo a recuperar por el municipio es procedente prorratear el costo de la red propiamente dicha, así como las obras centrales que se suponen necesarias para aquella, por ejemplo la planta potabilizadora o el depósito que alimenta una red de agua. Puede incluirse los gastos del proyecto y los de ingeniería. Los gastos financieros generados para la obra también pueden imputarse a la misma. En cuanto a los gastos generales puede incluirse la cuota parte que le corresponde a la obra.

### **3. Impuestos, tasas y contribuciones nacionales, provinciales y municipales**

Si bien los impuestos directos pertenecen a las provincias, el Congreso Nacional puede determinar frente a circunstancias extraordinarias relacionadas con el bienestar general que la Nación se la responsable de recaudarlos.

En cambio, los impuestos indirectos pertenecen tanto a la Nación como a las provincias, con excepción de los aduaneros, que siempre son nacionales.

Las provincias, a su vez, deben asegurar el régimen municipal, razón por la cual delegan en los municipios poder tributario para recaudar tasas.

Los impuestos nacionales son:

- ✓ De manera permanente y exclusiva: los derechos aduaneros
- ✓ De manera permanente y en concurrencia con las provincias: los Impuestos indirectos
- ✓ De manera transitoria: los Impuestos directos
- ✓ Enumeración:
  - Impuesto a las ganancias
  - Impuesto al valor agregado
  - Impuesto a los bienes personales
  - Impuesto a los combustibles
  - Impuestos específicos a determinados consumos (internos)

Impuesto de sellos  
Impuestos aduaneros

Los impuestos provinciales son:

- ✓ De manera permanente y exclusiva: los Impuestos directos
- ✓ De manera permanente y en concurrencia con la Nación: los Impuestos indirectos
- ✓ Enumeración:
  - Impuestos sobre los ingresos brutos
  - Impuesto inmobiliario (rural y urbano)
  - Impuesto sobre los juegos de azar
  - Impuesto sobre los automotores (patentes)
  - Impuesto de sellos

Los municipios pueden recaudar a través de  
Tasas retributivas de servicios  
Contribuciones

#### 4. Coparticipación de impuestos

La Constitución Nacional faculta simultáneamente a la Nación y a las provincias a recaudar impuestos indirectos. En la práctica esto acarrea una doble imposición, ya que tanto la Nación como las provincias pueden gravar la misma actividad. El ejemplo típico es el IVA y el impuesto a los ingresos brutos.

Con el propósito de evitar esta doble imposición, surge la Ley de Coparticipación de Impuestos Nacionales aprobada en 1988 (Ley N° 23.548). En ella se establece un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias.

Los impuestos que se coparticipan son: IVA, ganancias, bienes personales y combustibles. Están excluidos los impuestos que alcanzan al comercio exterior y algunos tributos que tienen asignación específica (como el impuesto al vídeo).

Destino de los tributos coparticipados:

15% para el sistema jubilatorio estatal.

42,34% para la Nación.

54,66% para las provincias.

2% para ser distribuido entre Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%).

El Fondo del Conurbano Bonaerense es una asignación especial que recibe la provincia de Buenos Aires, equivalente al 1,5701% de la masa de recursos tributarios. El fundamento de este fondo es que en esa provincia se recauda más del 40% de los fondos nacionales, y la proporción que le asigna la ley de coparticipación es sólo del 19,93% sobre el 54,66%. Para compensar esta desigualdad se prevé esta asignación especial que se calcula sobre el total coparticipable.

De acuerdo al Art.75 de la Constitución Nacional, el estado debe transferir anualmente a las provincias un porcentaje del presupuesto general de la república.

Los regímenes de coparticipación se instituyen por una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos.

La distribución se efectúa en relación directa las competencias, 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.

En el ámbito de cada jurisdicción provincial, se respetarán los criterios de coparticipación con los municipios, que serán similares a los establecidos entre la Nación y las provincias. Los municipios obtienen gran parte de sus ingresos de las coparticipaciones que les corresponde en el producido de impuestos nacionales y provinciales, pero en cuya determinación tienen poca o ninguna participación. Los porcentajes de coparticipación a los municipios varían en cada provincia y también pueden diferir de un año a otro.

La coparticipación de la Nación con las provincias se denomina coparticipación primaria y la de las provincias con los municipios coparticipación secundaria.

Los criterios utilizados por las provincias para la distribución secundaria de recursos entre sus municipios son: de tipo devolutivo y redistributivo, aunque en algunos casos se ha utilizado también el de eficiencia. Devolutivo, en relación directa con la población, redistributivo, en relación inversa a la población o por partes iguales

Algunos impuestos patrimoniales (inmobiliarios, urbanos y automotores) cuya política y administración corresponden al ámbito provincial están en manos de los municipios. Alrededor de un tercio de las provincias han delegado potestades tributarias a sus gobiernos locales. También la mayoría de los municipios cobran la patente de rodados, que comprende la autorización del uso en la vía pública de los vehículos, cuyo patentamiento no esté bajo la órbita del gobierno nacional o provincial, con lo cual quedan comprendidas las motos, motocicletas, motonetas y triciclos motorizados.

En general las potestades de los municipios están bien especificadas ya porque se restringen a impuestos delegados por el gobierno provincial, bien porque están limitadas las facultades de imposición a una armonización con lo restantes niveles de gobierno o porque están supeditadas a la autoridad del ejecutivo provincial.

La Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos establece la adhesión de cada provincia donde “.. se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley, lo que acota las posibilidades que tienen los municipios de establecer impuestos, tasas y contribuciones.

Los municipios de algunas provincias si bien no están expresamente facultados a establecer impuesto de hecho lo hacen y utilizan esa fuente para financiarse. Un ejemplo es cuando con la tasa de alumbrado, barrido y limpieza se cobra un porcentaje adicional que alcanza a todos los contribuyentes, cuyo producido se destina a solventar obras públicas que a priori no están definidas, lo cuál claramente constituye un impuesto.

La Ley 23.548 dispone “la obligación que tienen las provincias de establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”

Los regímenes de coparticipación municipal de las provincias argentinas difieren tanto en la conformación de la masa coparticipable, como en la distribución



primaria y secundaria. La conformación de la masa coparticipable no es la misma en todas las provincias, difiriendo tanto en la elección de los impuestos a coparticipar como en el porcentaje de los mismos que le corresponde a los municipios, pero en general, las provincias consideran la totalidad de los impuestos recaudados para formar la masa coparticipable.

El principal indicador compartido por casi todas las provincias es el que trasfiere en función directa a la población del municipio, sin embargo provincias como Corrientes, Mendoza, San Luis y Río Negro coparticipan a la inversa de la población.

El segundo prorratador es el que otorga un monto dado y fijo para todos los municipios, conocido como por partes iguales, lo que garantiza un piso uniforme. Otro prorratador utilizado en muchas provincias es recaudación propia, que tiene carácter devolutivo.

Otros prorratadores utilizados tienen que ver con indicadores de salud y acción social, así como se crean fondos para financiar déficit de emergencia, o para otorgar préstamos también casos de emergencia.

## **5. Estimación de los ingresos del municipio**

Existen diferentes formas de estimar los recursos:

✓ Método de extrapolación mecánica: se basa en el supuesto que la evolución de una variable observada en el pasado se mantendrá en el futuro., por ejemplo en la variación de la recaudación en años anteriores, sirve para prever el futuro. El problema de este método es que es totalmente estático y desvinculado de la evolución de las variables que influyen en la recaudación.

✓ Método econométrico: Consiste en la aplicación de coeficientes técnicos (elasticidades) a las variables explicativas. Estos coeficientes se obtienen por medio de procedimientos econométricos.

✓ Método directo: Se identifican las variables económicas que afectan la base imponible de cada tributo, se analiza la incidencia que esas variables tendrán sobre la base, se cuantifica esa incidencia y se aplican sobre la recaudación actual. Por último, para llegar a la recaudación estimada del año proyectado se incluyen las modificaciones previstas sobre las leyes, ordenanzas y normas de menor jerarquía.

Los tres métodos parten de la recaudación efectiva y difieren en cuanto a la manera de llegar al valor futuro. Mientras que los dos primeros realizan una proyección basada en observaciones del pasado, en el método directo se necesita tener un conocimiento preciso de la estructura de cada impuesto en lo que hace a las bases imponibles y sus tasas, así como de las variables económicas que las afectan. Cuantas más modificaciones legales tenga incorporada una proyección más incertidumbre habrá sobre sus resultados. También suele suceder que reformas que estaban previstas en el presupuesto luego no se llevan a cabo o, por el contrario, se encaran reformas que no estaban previstas, lo que conduce a un desvío respecto de lo originalmente estimado.

## **6. Finanzas municipales**

Las medidas de administración tributaria se refieren a las acciones a desarrollar por los organismos encargados de la recaudación, administración y fiscalización

de los recursos tributarios con el fin de disminuir la tasa de evasión impositiva. Ejemplos de estas acciones lo constituye la utilización de la informática para el procesamiento de la información.

Las finanzas municipales y su autonomía están sustentadas por la tributación municipal. Cada municipio debe desarrollar su propio modelo, basándose principalmente en el autofinanciamiento a través de la recaudación.

Por ejemplo la actualización catastral permite la confección de un catastro municipal, que constituye una herramienta de decisión, con la cual, el gobierno local puede planificar la inversión de su período de gobierno en servicios públicos como: electricidad, alcantarillado, agua potable, ordenamiento de expansión urbana, ordenamiento para áreas de uso industrial, etc.

## **7.Propuesta de Trabajo**

Analizar los recursos determinados en la ordenanza fiscal de un municipio:

1. TASA POR SERVICIOS GENERALES
  - a. SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y CONSUMO DE ALUMBRADO PUBLICO
  - b. SERVICIOS DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS DOMICILIARIOS ORDINARIOS
  - c. SERVICIO DE CONSERVACION, REPARACION Y MEJORADO DE LA RED VIAL
  - d. SERVICIOS ESPECIALES DE HIGIENE URBANA
2. TASA POR SERVICIOS DE INSPECCION
  - a. POR HABILITACIONES Y PERMISOS
  - b. DE SEGURIDAD E HIGIENE
  - c. DE CONTROL DE ESPECTACULOS PUBLICOS, DEPORTIVOS, RECREATIVOS Y DE ESPARCIMIENTO
3. DERECHOS DE OCUPACION O USO DE ESPACIOS PUBLICOS
4. DERECHOS POR PUBLICIDAD Y PROPAGANDA
5. TASA POR SERVICIOS TECNICOS
  - a. POR INSPECCION VETERINARIA
  - b. DE INSPECCION SANITARIA Y ANALISIS BROMATOLOGICO
  - c. DE PREVENCION Y CONTROL DE RIESGOS AMBIENTALES
  - d. SERVICIOS ESPECIALES DE ASEO, DESINFECCION Y DESINSECTACION
6. DERECHOS DE CONSTRUCCION
7. TASA POR SERVICIOS VARIOS Y AADMINISTRATIVOS
  - a. POR TRAMITACIONES, PUBLICACIONES, LICENCIAS Y CERTIFICADOS
  - b. POR CONTROL MARCAS Y SEÑALES
  - c. POR SERVICIOS DE VACUNACION Y DE GUARDA Y TRASLADO DE OBJETOS Y ANIMALES
8. TASA POR CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA Y GAS NATURAL
9. TASA POR ESTACIONAMIENTO MEDIDO Y PLAYA DE ESTACIONAMIENTO

10. PATENTE DE RODADOS
  11. DERECHOS DE CEMENTERIO
  12. TASA POR PROTECCION CIVIL
  13. TASA POR SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL
- 
- 

*Un comerciante de muebles que acababa de comprar un sillón de segunda mano descubrió una vez que en un hueco del respaldo una de sus antiguas propietarias había ocultado su diario íntimo. Por alguna razón --muerte, olvido, fuga precipitada, embargo-- el diario había quedado ahí, y el comerciante, experto en construcción de muebles, lo había encontrado por casualidad al palpar el respaldo para probar su solidez. Ese día se quedó hasta tarde en el negocio abarrotado de camas, sillas, mesas y roperos, leyendo en la trastienda el diario íntimo a la luz de la lámpara, inclinado sobre el escritorio. El diario revelaba, día a día, los problemas sentimentales de su autora y el mueblero, que era un hombre inteligente y discreto, comprendió enseguida que la mujer había vivido disimulando su verdadera personalidad y que por un azar inconcebible, él la conocía mucho mejor que las personas que habían vivido junto a ella y que aparecían mencionadas en el diario. El mueblero se quedó pensativo. Durante un buen rato, la idea de que alguien pudiese tener en su casa, al abrigo del mundo, algo escondido --un diario, o lo que fuese--, le parecía extraña, casi imposible, hasta que unos minutos después, en el momento en que se levantaba y empezaba a poner en orden su escritorio antes de irse para su casa, se percató, no sin estupor, de que él mismo tenía, en alguna parte, cosas ocultas de las que el mundo ignoraba la existencia. En su casa, por ejemplo, en el altillo, en una caja de lata desimulada entre revistas viejas y trastos inútiles, el mueblero tenía guardado un rollo de billetes, que iba engrosando de tanto en tanto, y cuya existencia hasta su mujer y sus hijos desconocían; el mueblero no podía decir de un modo preciso con qué objeto guardaba esos billetes, pero poco a poco lo fue ganando la desagradable certidumbre de que su vida entera se definía no por sus actividades cotidianas ejercidas a la luz del día, sino por ese rollo de billetes que se carcomía en el desván. Y que de todos los actos, el fundamental era, sin duda, el de agregar de vez en cuando un billete al rollo carcomido.*

*Juan José Saer  
Al abrigo  
“La mayor”*