

PÉREZ, Carlos Pedro (2022). El presupuesto público. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, 9(2), 21-44.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Carlos Pedro Pérez

Universidad Nacional de Luján
Departamento de Ciencias Sociales
carlosperez58@yahoo.com.ar

RESUMEN

A nadie escapará que en los tiempos en que vivimos decidir encarar cualquier tipo de emprendimiento (aún en el plano familiar o personal), trae aparejado, si se pretende alcanzar un grado de probabilidad de éxito importante, planificar la tarea en el tiempo.

Nuestra idiosincrasia no se lleva muy bien con esta sana práctica. Tanto en el ámbito público como en el privado, permanentemente observamos que la improvisación es la regla y que son pocos los que le asignan vital importancia a la planificación como estilo de administración.

La planificación no implica, únicamente, proyectar actividades para el futuro, sino también la forma en que se llevarán a cabo, los recursos económicos con que financiarlas, establecer

los márgenes de error aceptables y los mecanismos de control para detectar los desvíos y rectificar rumbos equivocados.

Por supuesto, existen muchas formas de planificar una actividad económica (de eso se trata nuestro análisis). Algunas de estas formas responden a metodologías probadas, con rigor científico en su fundamento, y ampliamente generalizadas. Otras, responden a requerimientos específicos del ente al que se aplicarán.

La Hacienda Pública responde en esta temática a un conjunto de normas que establecen claramente cómo debe planificarse, ejecutarse y controlarse la actividad económica del Estado.

Sin embargo, la adopción de estos procedimientos es relativamente reciente, a partir de reformas estructurales que se fueron plasmando en normas específicas para la administración de los recursos del común. Sobre ellos nos referiremos.

Palabras clave: Presupuesto - Planificación - Hacienda Pública - Programas.

THE PUBLIC BUDGET

ABSTRACT

It will not escape anyone that in the times in which we live, deciding to face any type of undertaking (even at the family or personal level), entails, if it is intended to achieve a significant degree of probability of success, planning the task in time.

Our idiosyncrasies do not get along very well with this healthy practice. In both the public and private spheres, we constantly observe that improvisation is the rule and that few people attach vital importance to planning as a management style.

Planning does not only imply projecting activities for the future, but also the way in which they will be carried out, the economic resources with which to finance them, establishing the acceptable margins of error and the control mechanisms to detect deviations and rectify wrong directions.

Of course, there are many ways to plan an economic activity (that's what our analysis is about). Some of these forms respond to proven methodologies, with scientific rigor in its foundation, and widely generalized. Others respond to specific requirements of the entity to which they will be applied.

The Public Treasury responds in this matter to a set of norms that clearly establish how the economic activity of the State should be planned, executed and controlled.

However, the adoption of these procedures is relatively recent, based on structural reforms that were translated into specific rules for the administration of common resources. About them we will refer.

Keywords: Budget - Planning - Public Finance - Programs.

INTRODUCCIÓN

Planificación y plazos

Para establecer un marco de referencia universal, podemos decir que cada Hacienda Pública (como sinónimo de Estado) establece tres niveles de planificación según el lapso para la que se proyecta: 1) *Proyecto de País*, planificación a largo plazo, a partir de la que se establecen los parámetros fundamentales sobre los que se desarrollará la sociedad en el

futuro: forma de gobierno, derechos, deberes y garantías de los habitantes, definiciones sobre la propiedad de los bienes, etc., son macro conceptos que condicionarán el desarrollo de la comunidad en el futuro. Como ejemplo de proyecto de país, podemos señalar la Constitución Nacional (o las constituciones provinciales para cada administración provincial) o los acuerdos internacionales como el Mercosur; 2) **Plan de Gobierno**, planificación a mediano plazo, responde generalmente a “políticas de estado”, es decir, aquellas políticas públicas que no dependen para su vigencia del color político de la administración de turno, sino que responden a un “contrato social” acordado entre todos los sectores representativos de la sociedad. Este es uno de los déficits de planificación de nuestro país, por cuanto casi todos los planes a mediano plazo responden únicamente a concepciones políticas y administrativas de los funcionarios que ejercen eventualmente la administración de la cosa pública, las que son modificadas sustancialmente cuando éstos son reemplazados por otros funcionarios; 3) **Presupuesto**, planificación a corto plazo (ejercicio económico-financiero que, como en casi todas las administraciones públicas del mundo, es equivalente a un año calendario), a través del que se establece, fundamentalmente, la proyección de los ingresos y los egresos para dicho ejercicio en determinado estamento de la hacienda pública (Atchabahian, 1996, Cap. V).

Sin embargo, el presupuesto no es meramente el cálculo de los recursos y gastos para un período futuro, sino, fundamentalmente, el análisis de las necesidades colectivas de la sociedad, el establecimiento de prioridades para su satisfacción, y la búsqueda de la forma más equitativa y justa posible para obtener los recursos con que financiar tal satisfacción de necesidades. También implica establecer mecanismos de registración, ejecución y control del propio presupuesto que garanticen la suficiente transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Al mismo tiempo, el presupuesto público debe buscar la generación de situaciones de equidad en la macroeconomía, a través del establecimiento de políticas públicas activas en ese sentido. Entonces, el presupuesto propiamente dicho estructurado en ingresos y egresos

(presupuesto financiero), debe completárselo con un sinnúmero de normas macroeconómicas, para conformar así el denominado presupuesto económico.

EL PRESUPUESTO FINANCIERO

En este trabajo nos vamos a centrar en conceptos relacionados, fundamentalmente con el “presupuesto financiero”, haciendo alusión, eventualmente, al económico y/o a los otros niveles de planificación a que aludíamos previamente.

El presupuesto financiero público, en la Hacienda Nacional, responde a los lineamientos de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156, 1992). Si bien esta Ley no establece, explícitamente, la metodología de presupuestación a adoptar por el Estado, de su articulado se desprende que el legislador apuntó a la metodología de la presupuestación por programas cuando redactó la norma. La reglamentación posterior lo confirma expresamente. Luego, las administraciones provinciales y municipales adhirieron, a través de su legislación específica, a esta metodología (Ley 70 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, RAFAM para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, etc.)

Sin embargo, antes de abocarnos a analizar este y otros métodos de presupuestación, vale remarcar algunos conceptos básicos relacionados con la estructura presupuestaria.

El presupuesto financiero consta, esencialmente, de dos sectores claramente diferenciados y, al mismo tiempo, complementarios. Estos son el sector de los *ingresos* o *recursos*, y el sector de las *erogaciones* o *gastos*.

Estos sectores, obviamente, detallan los conceptos que fundamentarán las necesidades colectivas a satisfacer (gastos), y los conceptos a partir de los que se financiarán tales necesidades (recursos). Estos conceptos, tanto respecto de los gastos como de los recursos,

se los denomina genéricamente *partidas*. Los montos asignados o previstos para cada partida son denominados *créditos*.

Estos créditos pueden ser modificados con posterioridad a su formulación, durante el período de ejecución del presupuesto, razón por la que existe el concepto de *crédito original* y *crédito modificado*.

Entre los denominados “principios del presupuesto”, se destaca el de *anualidad* (los presupuestos de la administración pública poseen una vigencia de un año calendario) y el de *equilibrio*. (Alé, 1994, p. 95).

Respecto del principio de equilibrio, éste está referido a la proyección del presupuesto, ya que el monto de los gastos estimados debe ser igual al monto de los recursos proyectados para su financiación. Por supuesto, su ejecución puede no ser equilibrada, es decir, que se recaude más o menos de lo que se gasta. Así, pueden encontrarse presupuestos ejecutados con déficit (se gastó más de lo recaudado) o con superávit (se recaudó más de lo gastado).

No obstante, en la práctica muchas veces se ha admitido proyectar presupuestos con déficit, lo que, si bien atenta contra el principio de equilibrio, puede justificarse desde lo pragmático.

La posibilidad de déficit presupuestario, tanto en la etapa de proyección como en la de ejecución, dependerá, en cuanto a su legalidad y legitimidad, entre otras cosas de la normativa vigente en la materia (vale aquí hacer referencia a la Ley N° 25.453 conocida como de “Deficit 0”, a su reglamentación, y a sus normas complementarias y modificatorias).

PROCESO DE SANCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto público, para que resulte legalmente ejecutable, debe ser aprobado por el órgano legislativo correspondiente a la jurisdicción política para la que se lo proyecta. Tanto en la Nación como en las Provincias, el presupuesto toma la forma de Ley, mientras que en los Municipios el de Ordenanza o Ley según sea una comuna autárquica o autónoma.

En el plano nacional, la planificación para la formulación del presupuesto está muy sistematizada, siendo responsabilidad de cada organismo o dependencia manifestar las necesidades para el próximo ejercicio, las que luego serán evaluadas por la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y enviada con la firma del Presidente y la del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso para su análisis y eventual sanción. (ver información al respecto en el siguiente sitio web: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>)

Como cuestión particular en el proceso de sanción de esta Ley, el proyecto ingresa por la Cámara de Diputados (en general, los Proyectos de Ley pueden ingresar por cualquier Cámara), dado que de esta forma se lo estaría presentando a los ciudadanos de la nación representados por los Diputados (recordemos que el Senado representa a las Provincias como jurisdicciones políticas que son, mientras que la Cámara de Diputados representa, según la Constitución Nacional, a los ciudadanos).

El proyecto ingresa en una sesión a la que habitualmente asiste el Presidente de la Nación, o el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, o el Jefe de Gabinete de Ministros, oportunidad en que dirigen a la Cámara un mensaje detallando los objetivos que se prevén alcanzar con la ejecución del presupuesto financiero y, al mismo tiempo, delinean las grandes metas del presupuesto económico.

Con posterioridad, el análisis del proyecto se concreta a través de las Comisiones respectivas de cada Cámara y sigue el mismo circuito que cualquier Ley.

Finalmente, el proyecto sancionado podrá ser promulgado, vetado totalmente, o vetado parcialmente por el Poder Ejecutivo.

Existe un caso particular que puede destacarse, y que se presenta cuando el proyecto no es aprobado antes del inicio del ejercicio para el cual está planteado. La Ley 24.156 prevé, en su artículo 27, la *prórroga* del presupuesto del ejercicio anterior. Este es un mecanismo que, esencialmente, toma como base el presupuesto aprobado para el año vencido, “podado” respecto de todos aquellos conceptos (gastos y recursos) cuya ejecución no va a repetirse, como así también, con el agregado de aquellos que con certeza deberán ejecutarse durante el ejercicio vigente.

En general, el tratamiento de esta norma es semejante en el resto de las jurisdicciones (Provincias y Municipios), con las particularidades que cada una ostenta. (Atchabahian, 1996, p. 235).

LOS RECURSOS

Dijimos que uno de los sectores de la estructura presupuestaria es el de ingresos o recursos.

Existen diferentes tipos de recursos en la Hacienda Pública, todos destinados a financiar gastos también previstos en el presupuesto.

Como regla general, nuestro sistema presupuestario se asienta en el sistema de Caja o Tesoro único. ¿Qué significa esto? Que todos los recursos “se vuelcan” en una “bolsa común”, de la que el administrador de turno extrae, en tiempo y forma, la financiación con que hacer frente a cada uno de los gastos presupuestados.

Este sistema, generalmente aplicado en países de tradición latina, se contrapone al que es aplicado en países de raíz sajona, donde para cada gasto se establece perfectamente que proporción de los recursos van a ser aplicados.

En este sistema, para cada concepto de gasto se abre una cuenta bancaria. A medida que ingresan los recursos, sobre la base de la proporción establecida en el presupuesto por el legislador, se los distribuye depositando en dichas cuentas. Como la legislación no admite giros en descubierto, nunca (salvo casos específicamente legislados autorizando la generación de deuda) se produce *déficit*, es decir, nunca se gasta más de lo que se recauda (antes de gastar se debe comprobar que existan los recursos en la cuenta bancaria correspondiente). Sí, por supuesto, puede existir *superávit*, es decir, que se recaude más de lo que se eroga.

Convengamos que, en la jerga presupuestaria, gasto y erogación pueden ser considerados sinónimos.

Estos sistemas, entonces, contienen dos límites para gastar: por un lado, lo previsto por el legislador en el presupuesto y, por el otro, la recaudación efectiva depositada en las cuentas bancarias. De los dos límites, siempre debe tomarse el menor, es decir, si la recaudación es superior al límite de gasto establecido por el legislador, debe tomarse este último y, si la recaudación es inferior al crédito de gasto aprobado, la recaudación es el límite.

Nuestro sistema, por el contrario, prevé casi exclusivamente como límite de gasto el crédito sancionado por el legislador y promulgado por el poder ejecutivo correspondiente. Esto, que deja al arbitrio del administrador de turno la generación o no de déficit, ha sido la causa de la gran deuda (interna y externa) que sufre nuestro país.

El déficit, sin superávit anterior, siempre genera deuda para el Estado. Y si el Estado produce muchas ejecuciones presupuestarias deficitarias a lo largo del tiempo, la deuda que se acumula suele condicionar la macroeconomía.

El artículo 34 de la Ley 24.156 ha pretendido, desde su redacción original, poner algún tipo de freno a esta mala práctica, pero no lo consiguió. Recién con la sanción de la Ley de Déficit “0”, que modificó dicho artículo 34, se logró poner un límite concreto. Sin embargo, como dicha modificación debió ser aplicada durante los años de la peor crisis económica del país (2001, 2002, 2003), se la flexibilizó de tal forma con sucesivas reformas, que hoy quedó absolutamente desdibujada.

Esta Ley de Déficit “0”, sin modificar la metodología de la “caja única”, obligaba a no gastar más de lo recaudado, adecuando en menos los gastos presupuestarios aprobados por el legislador si no se lograba la recaudación prevista en el presupuesto.

Ahora bien, también existen los denominados “recursos afectados”, que son aquellos recursos que la norma que los crea establece específicamente en qué van a ser invertidos. Estos recursos financian un gasto determinado y no otro. Sólo desafectándolos por la misma vía en que fueron afectados, pueden ser utilizados con otro fin. Acá también, en diversas jurisdicciones (municipios de la Pcia. de Buenos Aires, por ejemplo) se ha admitido algún tipo de flexibilización al principio de “afectación” de los recursos, permitiendo su utilización durante el ejercicio para otro fin distinto del previsto originariamente, si al final de dicho ejercicio se hubiera cumplido con las metas físicas y financieras establecidas para el programa financiado con tal recurso afectado, o se dispusiera de los fondos no utilizados.

Finalmente, podemos mencionar los “recursos de otras jurisdicciones”, que son aquellos recursos generados en otra jurisdicción política pero que, a partir de acuerdos de

coparticipación u otros convenios, son transferidos a la jurisdicción que los utilizará para financiar sus gastos.

Estos recursos provenientes de otra jurisdicción política, a los fines de la consolidación de la contabilidad pública, no son considerados ni ingresos ni egresos en la jurisdicción de origen, a fin de no duplicar, en la contabilidad global de la hacienda pública (municipios, provincias y nación) recursos y gastos.

TIPOS DE RECURSOS

Existen diversos conceptos a ser considerados recursos por el presupuesto público. Los recursos no necesariamente deben ser percibidos en dinero. El ingreso de bienes muebles o inmuebles al patrimonio del Estado es considerado recurso desde el punto de vista presupuestario. Consecuentemente, podemos mencionar como los más relevantes, los siguientes:

a) Tributos fiscales: Los que, comúnmente, denominamos impuestos, y que generalmente configuran el principal (en cuanto al monto se refiere) ingreso a las arcas públicas. Estos recursos, a su vez, podemos clasificarlos en *impuestos* propiamente dichos, *tasas* por servicios públicos prestados, *contribuciones* para obras de infraestructura, y *derechos administrativos* varios.

I) Impuestos: Caracterizados por relacionarse íntimamente con la capacidad contributiva del contribuyente (medida a través de la renta, el patrimonio o el consumo), son aplicados por jurisdicciones que cuentan con autonomía o soberanía política (Provincias y Nación y, en algunos casos, Municipios). No están relacionados directamente con una necesidad específica a financiar (salvo que, como se dijo antes, se trate de recursos afectados a un gasto determinado), ni su aportante tiene que ser, necesariamente, beneficiario directo del gasto que financie.

II) Tasas: En realidad se trata de tarifas percibidas por el Estado de parte de aquellos contribuyentes que se han beneficiado directamente con el servicio público prestado. No tiene en cuenta la capacidad contributiva del beneficiario, sino el costo de prestación del servicio que deberá ser abonado por dicho beneficiario. Son aplicadas, fundamentalmente, por los Municipios que hoy aún poseen únicamente autarquía financiera y no se les ha concedido la autonomía a que alienta la Constitución Nacional (art. 123). Vale aquí hacer una aclaración, ya que hoy, en alguna medida, se ha desvirtuado su concepto y funcionamiento. Desde que los Municipios se han visto obligados a hacer frente a servicios que, otrora, eran de prestación exclusiva de otras jurisdicciones políticas (Nación y Provincia), como la salud, la educación y la seguridad, el concepto de tasa (financiación directa, a manera de tarifa, de parte de un particular por un servicio público que le presta el Estado) ha sido forzosamente modificado. Como es lógico, no puede pretenderse que quien se atiende en un hospital público (generalmente quien lo hace en nuestro país es por falta de recursos para atenderse en un sanatorio privado), luego pague el servicio de salud que le prestaron. O, valiéndonos de otro ejemplo, que quién sufrió un siniestro donde intervino el cuerpo de bomberos, sea éste el que financie luego los gastos del cuartel. Entonces, ante situaciones como las planteadas, que naturalmente debieron ser afrontadas económicamente con recursos aportados por la vía solidaria de los impuestos propiamente dichos, pero que, por ser los Municipios entes autárquicos, resulta imposible encarar, se llegó a estructurar las denominadas “tasas potenciales”. ¿Qué es esto? Siguiendo con el ejemplo del cuartel de bomberos, éste será financiado en su funcionamiento con un aporte mínimo de todos los contribuyentes, ya que se considera que el servicio ya se está prestando desde el momento mismo que un “cuartelero” está sentado frente a un teléfono esperando que se le informe de algún siniestro al que el cuerpo de bomberos deba acudir. Lo mismo con el hospital. Esperemos que estos híbridos pronto desaparezcan con el reconocimiento de todas las Provincias respecto de la autonomía de los Municipios.

III) Contribuciones de Mejoras o para Obras de Infraestructura: Tradicionalmente, estos tributos estaban destinados a financiar una obra pública municipal (pavimento, red de agua potable, servicio de cloacas, alumbrado público, etc.), y eran aportados por los propietarios de los inmuebles frentistas a la obra. Se aplicaba el concepto de la plusvalía, es decir, que el inmueble se vería revaluado a partir de la concreción de la obra. ¿Y en cuánto se beneficiaría económicamente? En una cifra idéntica a la porción de costo de la obra que lo afectaba. Por supuesto que esta ecuación de igualdad no era siempre así, pero siempre existió consenso para que así se lo considerara. Ahora bien, a partir de las sucesivas crisis económicas que sufrió nuestro país, la cuota parte del costo de una obra que debería pagar el vecino beneficiario directo se fue incrementando tanto, que prácticamente resultó imposible financiarla con el aporte exclusivo de los frentistas. Por eso, también con este tributo se avanzó hacia un mecanismo más solidario. Y se razonó: No sólo el frentista se beneficia con la obra. En realidad, él es el que más se beneficia, pero cualquier obra pública, directa o indirectamente, produce un mayor valor de las propiedades de toda la comunidad. A partir de este razonamiento moderno, hoy casi todos los Municipios perciben las denominadas “tasas para obras de infraestructura”, que no es otra cosa que conformar un fondo solidario para financiar en parte dichas obras, haciendo que no recaiga todo el peso de la financiación en el vecino frentista.

IV) Derechos administrativos: Casi todas las jurisdicciones políticas en nuestro país perciben ingresos del contribuyente que desee realizar un trámite administrativo en el Estado. Desde “derecho por iniciación de expediente”, hasta “derecho para rendir examen de conductor”, todos responden a la financiación de los gastos administrativos en que incurre el Estado a partir gestiones particulares de los ciudadanos.

b) Usufructo de su patrimonio: La Hacienda Pública, como persona jurídica que es, posee patrimonio propio. El usufructo de ese patrimonio puede generar ingresos al Estado que también conforman recursos que deben ser previstos en el presupuesto. Cuando hablamos de usufructo, incluimos también su venta. El caso más claro de usufructo son las concesiones de bienes privados o públicos del Estado en beneficio de particulares para su explotación económica, a cambio de un canon. También configura un ejemplo de usufructo del patrimonio, los resultados obtenidos por las empresas del Estado, en la medida que esos resultados se incorporen al presupuesto. En la década del '90 asistimos a una forma poco usual pero, como ya dijimos, posible de usufructuar el patrimonio del Estado, como lo fue la venta del mismo (privatizaciones, etc.).

c) Donaciones: Las donaciones al Estado, provengan de otros estamentos del mismo o, más usualmente, de los particulares, ya sea en dinero o en bienes muebles o inmuebles, también deben reconocerse, desde el punto de vista presupuestario, como recursos. Esta práctica era muy común a fines del siglo XIX y principios del XX, en que muchas familias adineradas donaban inmuebles para instalar distintas dependencias de la Administración Pública. Así es que, donde hoy funcionan determinadas escuelas, ministerios, etc., son inmuebles que otrora donaran sus propietarios al Estado para ese fin. Y esto último, “para un fin determinado” hace que esos recursos deban considerarse “afectados” al elaborar el presupuesto. Lo más común, lo más usual, son las donaciones “con cargo”, es decir, destinadas a un fin específico (una escuela, una biblioteca, etc.).

d) Endeudamiento: Otro de los recursos del Estado proviene del endeudamiento. Claro que este tipo de recursos posee una particularidad: debe reintegrárselo a quien lo aportó, con más los intereses y, de corresponder, las actualizaciones pertinentes. No vamos a extendernos sobre las distintas modalidades de endeudamiento, ni sobre las normas que lo han ido regulando a través de los años. Sólo subrayemos que, según opinión de la mayoría de los autores especialistas en la materia, no resulta sano financiar “gastos corrientes” con endeudamiento, salvo que exista un “cuello de botella” financiero transitorio de rápida

reversión. Nuestro país, a lo largo de su historia, no sólo se ha endeudado significativamente para financiar estos gastos, sino que, además, lo utilizó para mantener tipos de cambio, o detener momentáneamente escaladas inflacionarias, etc. La Ley de Déficit “0”, con todas las críticas que pudieran hacerse en razón de su rigidez, fue una herramienta útil para detener el endeudamiento desmedido, pero sucesivas modificaciones y reglamentaciones, han desvirtuado casi por completo su espíritu y su objetivo.

PRESUPUESTACIÓN DE LOS GASTOS

La presupuestación de los gastos debe fundamentarse en metodologías probadas científicamente y técnicamente, para que el producto de tal proceso, que no es ni más ni menos que el propio presupuesto, sea, en primer lugar, confiable y razonablemente previsible, y además, permita obtener información para la correcta toma de decisiones por parte de todos los interesados.

Al respecto, existen para la doctrina diferentes métodos que, en mayor o menor medida, son hoy aplicados tanto en el sector público como en el privado. Incluso, algunos entes hacen “mix” de metodologías, potenciando las bondades de cada uno. Lamentablemente, debemos afirmar a partir de nuestra experiencia, que su aplicación en la Administración Pública (no siempre en forma correcta), sufre de la falta de experiencia e idoneidad de muchos de los funcionarios que la deben impulsar, perdiéndose muchas de las posibilidades de análisis a la hora de la ejecución y control.

Entre las metodologías más utilizadas y difundidas, podemos mencionar la “Presupuestación Base “0”, la “Presupuestación por resultados”, la “Gestión por Resultados”, y la “Presupuestación por Programas”, entre otras.

El presente trabajo se limitará, exclusivamente, a una descripción limitada del método de la presupuestación por programas, que es el utilizado por toda nuestra Administración Pública

(al menos, debería ser adoptado por todas las jurisdicciones políticas, es decir, Nación, Provincia y Municipios, ya que la normativa vigente así lo obliga).

Aclaremos que la Ley 25.156 no establece, en todo su articulado, que este método obrará como metodología oficial. Sin embargo, de la lectura de la norma se advierte que la presupuestación por programas resulta la más adecuada para cumplir con su contenido. No obstante, las normas reglamentarias a la Ley sí adoptan al método como aquel que debe aplicarse en la Administración Pública Nacional. Luego, las Provincias y los Municipios adoptaron el método como el más apropiado.

PRESUPUESTACIÓN POR PROGRAMAS

Es un método de costeo que, paralelamente al establecimiento de valores globales y puntuales previstos para cada concepto a presupuestar, ofrece, a través de indicadores, la posibilidad de evaluar la eficiencia, la eficacia y la economía de la gestión.

Para ello, el formulador deberá analizar, por un lado, la estructura de funcionamiento de la organización, a efectos de determinar con claridad cada una de las actividades, proyectos u obras que los diferentes responsables deben llevar a cabo.

Por otro, deberá traducir las políticas, objetivos y/o metas de la “dirección general” de la organización, a programas y/o subprogramas susceptibles de generar “productos” medibles en unidades físicas (metas físicas).

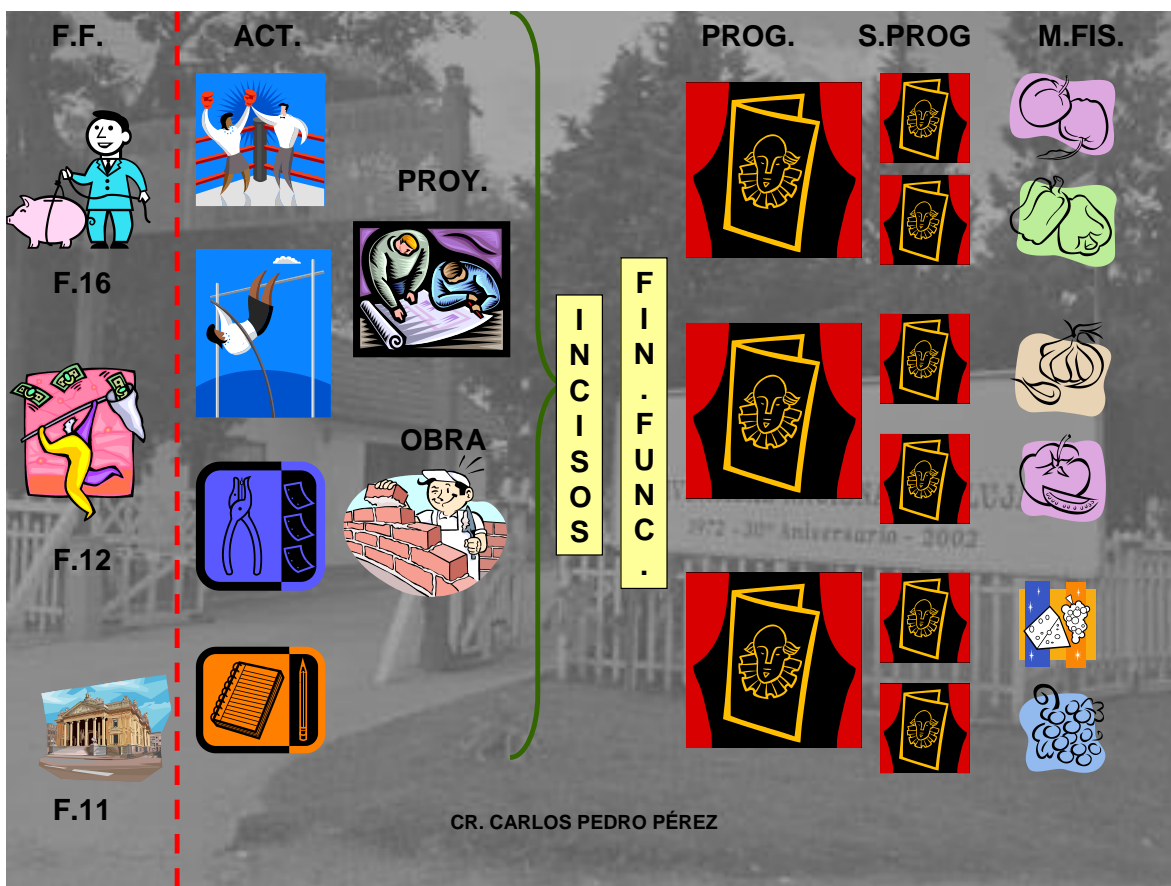
Finalmente, deberá establecer qué porción del costo de cada actividad, proyecto u obra debe asignarse a cada programa (o en su caso, sub-programa).

Si bien la metodología parece sencilla, el grado de precisión con que se defina cada uno de los conceptos enunciados precedentemente dependerá de la complejidad de la organización

y de la habilidad del formulador. Cuanto mejor se definan, más confiable debería resultar el presupuesto. Y, además, si se acierta con los parámetros, mucho más exacto va a resultar el análisis, concomitante y posterior, de la gestión.

El entramado que resulta de relacionar las actividades, proyectos y obras con los programas y subprogramas, se da en llamar “red programática” o “red de producción”.

Grafiquemos con un ejemplo:



Esta podría ser la red programática de cualquier organización. Su forma de exponerla y su terminología es propia de algún organismo de la Administración Pública Nacional.

Obsérvese que, sobre la izquierda del gráfico, se exponen las diferentes fuentes de financiamiento (F.F.).

Luego, se dibujan algunas actividades (ACT.), proyecto (PROY.) y obra (OBRA), los que deberán ser asignados o relacionados con los programas (PROG.) y subprogramas (S.PROG.), los que, a su vez, generan los productos o metas físicas (M.FIS.).

Nótese que, ubicados entre las actividades, proyectos y obras, y los programas, aparecen dos conceptos que aún no hemos abordado pero que lo haremos seguidamente: incisos, y finalidades y funciones (Atchabahian, 1996, p. 261).

FORMAS DE EXPONER LOS GASTOS

Con el objeto de visualizar mejor su distribución dentro del presupuesto, atendiendo a las necesidades de información de cada usuario, y a efectos de facilitar el análisis para la toma de decisiones y la obtención de conclusiones, los gastos se exponen de diferentes maneras a través de diversos anexos a la Ley respectiva.

A modo de ejemplo, seguidamente se expone una porción de las planillas de presupuesto de la Universidad Nacional de Luján (ejercicio 2007), en la que pueden visualizarse algunas de las formas de presentar los gastos en el presupuesto.

	P	S	P	A	F.F.	Apertura Fuente 11	Apertura Fuente 12	Apertura Fuente 16	Total
AUTORIDADES SUPERIORES	1	0	0	1	3.4. 1	243.750,00		5.850,00	1.249.600,00
ADMINISTRACIÓN	1	0	0	2	3.4. 1	1.215.885,00		2.456,20	1.218.341,20
	1	0	0	2	3.4. 2	650.000,00	100.000,00	178.461,45	928.461,45
	1	0	0	2	3.4. 3	1.550.000,00	170.000,00	278.872,99	1.998.872,99
	1	0	0	2	3.4. 4	450.000,00	100.000,00	264.199,01	814.199,01

Para una mayor comprensión, analizaremos cada una de ellas y otras que no aparecen en el ejemplo.

a) Por ubicación geográfica: El clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país (Provincias y Municipios).

b) Por objeto: La clasificación por objeto del gasto se conceptúa como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades. Así encontramos la siguiente clasificación:

INCISO 1: Gastos en Personal

INCISO 2: Bienes de Consumo

INCISO 3: Servicios No Personales

INCISO 4: Bienes de Uso

INCISO 5: Transferencias

INCISO 6: Activos Financieros

INCISO 7: Servicio de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos

INCISO 8: Otros Gastos

INCISO 9: Gastos Figurativos

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

d) Por finalidad y función: La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En estos términos la clasificación por finalidades y funciones se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político. Veamos cómo se clasifica el gasto según este parámetro:

1 Administración gubernamental

1.1 Legislativa

1.2 Judicial

1.3 Dirección superior ejecutiva

1.4 Relaciones exteriores

1.5 Relaciones interiores

1.6 Administración fiscal

1.7 Control de la gestión pública

1.8 Información y estadística básicas

2 Servicios de defensa y seguridad

- 2.1 Defensa
- 2.2 Seguridad interior
- 2.3 Sistema penal
- 2.4 Inteligencia

3 Servicios sociales

- 3.1 Salud
- 3.2 Promoción y asistencia social
- 3.3 Seguridad social
- 3.4 Educación y cultura
- 3.5 Ciencia y técnica
- 3.6 Trabajo
- 3.7 Vivienda y urbanismo
- 3.8 Agua potable y alcantarillado
- 3.9 Otros servicios urbanos

4 Servicios económicos

- 4.1 Energía, combustibles y minería
- 4.2 Comunicaciones
- 4.3 Transporte
- 4.4 Ecología y medio ambiente
- 4.5 Agricultura
- 4.6 Industria
- 4.7 Comercio, turismo y otros servicios
- 4.8 Seguros y finanzas

5 Deuda pública

5.1 Servicio de la deuda pública (intereses y gastos)

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

f) Por fuente de financiamiento: La clasificación por fuente de financiamiento consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Este tipo de clasificación identifica el gasto según los ingresos que lo financian, permitiendo conocer la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas. La importancia de esta clasificación radica en que los recursos no son indistintos y tampoco lo son los gastos. Así, es conveniente por regla general, que recursos permanentes financien gastos permanentes, recursos transitorios financien gastos transitorios y recursos por única vez financien gastos por única vez. Concretamente, la siguiente es la clasificación que adopta el presupuesto nacional para las fuentes de financiamiento:

11. Tesoro Nacional

12. Recursos propios

13. Recursos con afectación específica

14. Transferencias internas

15. Crédito interno

21. Transferencias externas

22. Crédito externo

(Manual de Clasificaciones Presupuestarias - 2016 -mecon.gob.ar-)

MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto es una norma (Ley, Ordenanza) que, como cualquier otra, puede sufrir modificaciones luego de su sanción y promulgación.

Por supuesto, el respeto al principio de equilibrio obliga a que toda modificación cuantitativa o cualitativa lo tenga en cuenta.

En tal sentido, un incremento en determinadas partidas de gastos, debe ir, necesariamente, acompañado de un incremento equivalente en las partidas de ingresos, o una disminución, también equivalente, en alguna o algunas otras partidas que representan gastos. Lo mismo si se trata de una disminución. Cualquier modificación obliga necesariamente a revisar las metas físicas.

El presupuesto también puede modificarse respecto de las metas físicas previstas inicialmente, aún sin modificar los créditos de las partidas. Estas rectificaciones deberán fundamentarse adecuadamente, por cuanto alteran los estándares de eficiencia, eficacia y economía de la gestión.

Ahora bien, quién está en condiciones de modificar el presupuesto. Sin lugar a dudas, prácticamente toda la doctrina tradicional claramente acuerda que, por tratarse de una norma emanada de los cuerpos legislativos o deliberativos, son éstos quienes están autorizados, a partir del principio republicano de gobierno, a producir los cambios. “Una Ley se modifica con otra Ley” nos enseñaban nuestros profesores de la secundaria. Y debería ser así, salvo casos muy puntuales que las mismas normas tradicionalmente previeron, como urgencias por catástrofes, conmoción interior, conflictos bélicos, sentencias firmes en contra sobre juicios, etc.

Sin embargo, desde hace ya algunos años, se ha hecho costumbre en casi todas las jurisdicciones políticas de nuestro país (nacional, provinciales y municipales) que el Poder Legislativo delegue en el Ejecutivo esta atribución. A tal punto, que la propia Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público vigente, en su artículo 34 así lo prevé. A juicio del autor, esta delegación resulta claramente inconstitucional, atentando contra nuestro sistema republicano de gobierno, permitiendo el desvío significativo del rumbo de las políticas de gobierno expresadas en el presupuesto aprobado legislativamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALE, Miguel Ángel (1994). *Manual de Contabilidad Gubernamental*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

ATCHABAHIAN, Adolfo (1996). *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires: Editorial Depalma.

BAYETTO, Juan (1951). *Apuntes de Contabilidad Pública*. Buenos Aires: Fascículos.

RETCHKIMAN K., Benjamín (1975). *Aspectos Estructurales de la Economía Pública*. México: Editorial Universidad Nacional de México.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias. Ley Nacional N° 24.156 de Administración y Control del Sector Público*.