

7.a) Planificación: concepto, bases y principios sobre los que se asienta la planificación. Órganos de planificación.

Concepto. Si quisiéramos dar un concepto de planificación, diremos que estamos hablando de todo acto racional inherente al hombre que, como ser inteligente, dotado de una doble dimensión temporal y espacial, es capaz de decidir la realización de determinadas acciones (que requieran de esfuerzos físicos e intelectuales) para el logro de ciertos objetivos deseados, en función de los recursos disponibles.

Landauer define a la planificación como la guía de actividades económicas de un organismo de la comunidad, valiéndose de un proyecto que describe, en términos cualitativos y cuantitativos, los procesos de producción que deben llevarse a cabo durante un período determinado del futuro. Para alcanzar el propósito principal de la planificación, los procesos deben ser elegidos y proyectados de modo tal que aseguren el empleo total de los recursos disponibles y eviten demandas contradictorias, haciendo posible un ritmo estable de progreso.

El planeamiento se refiere al proceso de enunciar anticipadamente lo que se debe hacer, cómo hacerlo, cuándo y quién ha de hacerlo. Es el medio que permite coordinar las actividades de la organización hacia los objetivos definidos y aceptados. Es la antítesis de la improvisación. Este proceso se refiere a establecer los objetivos de la organización, el modo mediante el cual se los alcanzará en un contexto futuro y que hoy es desconocido. La definición de los objetivos y la determinación de los medios para alcanzarlos es la esencia misma del planeamiento.

El planear es un proceso continuo en la vida de las organizaciones, es un ciclo que se inicia con el plan, y continúa con la decisión y el control. El hombre como ser racional piensa, y por lo tanto decide entre posibles alternativas a fin de resolver una variada gama de conflictos planteados, problemas sucedidos o proyectos a realizar en el futuro. Este proceso de análisis y discernimiento (que implica un acto de inteligencia humana) se denomina proceso de toma de decisiones.

La asignación de recursos, cómo obtenerlos, sus costos y fuentes de financiamiento son los puntos claves en la planificación. Asimismo, es fundamental evaluar cuál es la situación actual e indagar dónde quiere estar la organización y qué recursos necesita para conseguir los objetivos propuestos. Se trata entonces de diferenciar los recursos con los que cuenta actualmente la organización y los que necesitará desde el momento que decida implementar los planes para concretar los objetivos propuestos.

En el ámbito del sector público, dada la naturaleza de sus funciones y sus potestades en pos del bien común, la planificación implica un cierto grado de intervención en la sociedad, formulando objetivos de naturaleza política, social y económica con la determinación de medidas idóneas para lograr su obtención, ya sea exclusivamente por parte del propio Estado o con el sector privado en forma concurrente.

En el ámbito específico de la administración financiera, la planificación se identifica y relaciona con el principio fundamental de la economía, que consiste en dar solución al conflicto “recursos escasos y necesidades ilimitadas”. La utilidad de la planificación se deriva de una actitud racional y metódica en asignar recursos escasos para la obtención de resultados lo más óptimos posible.

Bases de la planificación. Según Muñoz Amato “...la planificación es parte inherente de la administración y, en consecuencia, de cualquier sistema de Gobierno. La administración no consiste en la mera obediencia automática a normas predeterminadas, ni la simple ejecución de leyes, reglamentos, órdenes superiores o esquemas de organización y procedimiento...”. Esto significa que cada acto administrativo requiere de la planificación “...como deliberación racional que orienta la conducta a seguir...”. Así, dentro de un marco sistémico, la planificación no puede aislarse de la gestión administrativa con organismos y procesos separados, ni es posible limitarla a los más altos niveles jerárquicos. Una de las causas del fracaso de la planificación es la creación de estructuras alejadas de los centros efectivos de decisión y ejecución.

Continúa señalando que “...la planificación desde un enfoque sistémico debe abarcar todas las fases de la administración y prever, hasta donde sea posible todas las consecuencias...”. No debe olvidarse que toda medida gubernamental en el terreno económico tiene inevitablemente repercusiones en diversos aspectos sociales, culturales y políticos.

De manera que las bases de un plan son:



Estas ideas suponen la necesidad de anticiparse al futuro y tener en cuenta aquellos factores externos que seguramente influirán en el funcionamiento de la organización. El planeamiento es un sistema dinámico, complejo, formado por diferentes niveles y es una estructura de eventos cuya función es afectar el entorno y la organización misma.

Principios sobre los que se asienta la planificación. Se pueden mencionar los siguientes:

- Enfoque sistémico: Implica prever todas las consecuencias, teniendo en cuenta el interior y el exterior de la organización y verla como una organización en marcha.
- Universalidad: Implica ver a la organización como un sistema integral e integrado, teniendo en cuenta todos los aspectos y cómo se relacionan los mismos entre sí.
- Economía: Hace referencia a la utilización de recursos escasos, dirigiéndolos a satisfacer necesidades ilimitadas.
- Racionalidad: Actuar razonablemente en cada acto. Acciones razonables para buscar optimización.

Por su parte, *Solana* cita tres principios rectores del planeamiento:

- ✓ Principio participativo: implica el involucramiento de los responsables, a fin de que se identifiquen con los planes que ellos mismos contribuyen a formular, facilitando su puesta en práctica cuando deban convertirlos en acciones. La participación en el planeamiento capacita para adquirir una mejor comprensión de la organización y le permite a sus miembros servir con mayor efectividad a los fines organizacionales.

- ✓ Principio de continuidad: implica la actualización y/o reformulación constante del plan. Permite perfeccionar el planeamiento. No obstante, se debe tener en cuenta que la modificación de los planes con mayor frecuencia que la necesaria suele perturbar la acción conjunta de los distintos sectores de la organización, desconcertándolos en cuanto al rumbo que habrán de seguir.
- ✓ Principio holístico: tiene dos partes:
 1. *Coordinación*: establece que los planes correspondientes a los distintos sectores de un mismo nivel de la organización deben efectuarse en forma simultánea e interdependiente.
 2. *Integración*: prescribe que la interdependencia debe hacerse coextensiva al planeamiento en los distintos niveles de la organización.

Etapas de la Planificación. El principio de universalidad lleva a la conclusión de que, aun cuando un gobierno no formule un plan general de todas sus actividades, deberá contar por lo menos con una visión global de conjunto y sus efectos interactivos sobre el resto. Planificar demanda una serie de pasos o etapas relacionados con distintos momentos que abarcan desde la idea inicial hasta su evaluación final. Estos pasos no son solamente lineales o en serie, en que debe hacerse uno primero y después el siguiente. En muchos casos los procesos son recursivos o en paralelo, donde se torna necesario hacer múltiples tareas al mismo tiempo, definiéndose un camino crítico o red operativa.

Las distintas etapas del proceso de planificación pueden ser las siguientes:

- a) Diagnóstico: toda decisión requiere un conocimiento previo y general del fenómeno que se pretende encarar. Sin duda el valor de la información es fundamental si se desea llevar a cabo un proceso decisional oportuno, estricto y fundamentado. Pero informarse no es una mera acumulación de datos sino que el análisis de la misma permite presentar un cuadro realista de la situación, realizada mediante la crítica permanente y fluida de los niveles políticos y técnicos, con el objeto de ordenar convenientemente la información y determinar la factibilidad de los objetivos. Diversas son las fuentes de información, pública y privada, a las que se puede recurrir para conocer la información indispensable para planificar.
- b) Formulación: decidir es el principio de toda actividad humana. En las organizaciones complejas la elección de objetivos puede ser antagónico o concurrente. La expresión de sus diferentes variables y restricciones en un modelo operativo requiere la elaboración de un documento formal, denominado comúnmente Plan. La formulación de la planificación (“el plan”) no debe ser interpretada como una receta rígida, sino como una guía de los principales mecanismos a utilizar para cumplimentar determinados objetivos. En este sentido, un plan debe mínimamente satisfacer los siguientes requisitos:
 1. Objetividad. Mediante la definición de objetivos ciertos a desarrollar que, adaptados a la realidad, eviten la exageración de los resultados a obtener.
 2. Simplicidad. Debe ser entendible para la totalidad de los estamentos del Estado, permitiendo el consenso y colaboración en su ejecución. También debe ser fácilmente comprensible para la propia sociedad con la finalidad de lograr también el apoyo en su ejecución y permitir el control social de los resultados.

3. Estabilidad. Sus objetivos deben determinarse con el mayor grado de precisión para cada uno de sus períodos, sin que sufran modificaciones sustanciales que se originen en decisiones circunstanciales por inconsistencia en las definiciones o por presiones de intereses sectoriales. No debe confundirse estabilidad con rigidez, por lo cual también debe tenerse presente el siguiente requisito.

4. Flexibilidad. En función de los hechos tal como se van concretando en la realidad surge la conveniencia de efectuar revisiones periódicas del plan, a efectos de analizar los avances producidos, sus desvíos y retrasos, replanteando los objetivos a cumplir.

Presentación y exposición: la formulación del plan requiere de una adecuada presentación y exposición del contenido en materia de objetivos, acciones y recursos. Los objetivos previstos, suelen presentarse por áreas de acción homogéneas que facilitan la comprensión de la actividad gubernamental. A su vez, a nivel nacional, cada área se divide en sectores a los que se le asignan estructuras institucionales, llamadas “unidades coordinadoras”, “unidades rectoras” o “unidades ejecutoras”, según el respectivo grado de responsabilidades en el desarrollo del plan.

Objetivos del plan: Es importante contar con objetivos o propósitos definidos como meta final a lograr. Estos propósitos u objetivos son difíciles de categorizar, porque su apreciación, dado el origen del Estado, es en buena parte subjetiva y reservada al ámbito de la política. Un sistema político (que pretenda interpretar los deseos de la sociedad) refleja en objetivos estratégicos el pensamiento fundamental y permanente del Gobierno en cada una de las áreas, en base a sus postulados filosóficos y las acciones propias de los organismos del Estado. Pero en forma periódica (para que estos grandes propósitos sean operativos) deben formularse objetivos específicos (o “tácticos”) con una asignación (por lo menos anual) de recursos humanos, técnicos y materiales, para la consecución de las metas establecidas. En definitiva, en este punto la planificación se integra en un interactivo proceso con la programación anual y el presupuesto.

Propio de la flexibilidad de la planificación, que es adaptable a las demandas sociales específicas tanto previsibles como no previsibles, surge la necesidad de determinar objetivos especiales que por su particular importancia se definen con carácter prioritario. Una campaña de prevención contra el coronavirus se convierte en un objetivo gubernamental de naturaleza imprevisible si el plan se confeccionó antes de 2019. La canalización de aguas, para evitar las inundaciones que se dan de manera reiterada, es de tipo previsible y, cuando se plantea como producto de una fuerte presión ciudadana, se incorpora en el plan como objetivo especial o prioritario.

- c) Ejecución: es la puesta en práctica y materialización de la planificación diseñada. Es la “hora de la verdad” de las previsiones formuladas ex-ante, contrastadas con la realidad. Es lo que hace exitoso o no al plan. En esta etapa es cuando se valora la importancia de la organización, la capacidad gerencial de sus funcionarios y de sus recursos humanos.
- d) Control: medir los objetivos planificados con los resultados obtenidos no debería merecer mayores comentarios sobre su importancia. Aun así, en muchas experiencias planificadoras no ha sido habitual (evidenciando el fracaso del plan), cotejar cómo se han ejecutado las previsiones adoptadas. Institucionalmente, el control se realiza a través de organismos técnicos especializados (como una Dirección

de Control de Gestión), por organismos externos e internos de control de legalidad y gestión (Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, etc.), por medio del control político del Poder Legislativo, de las organizaciones intermedias, de los medios de comunicación y, en definitiva, de los propios ciudadanos.

Clasificaciones. Como clasificaciones más importantes de la planificación suelen mencionarse las siguientes:

- i) Desde el punto de vista de su periodicidad: podemos utilizar la clásica división temporal del ámbito económico, sabiendo de la relatividad de esta partición. Se habla de planificación de corto plazo generalmente cuando nos referimos a programas operativos anuales y al propio presupuesto. En un marco más amplio suele referirse a la planificación a mediano plazo, como de uno a cinco años, expresada en planes bianuales, trienales, cuatrienales y quinquenales. Por último, y es cuando la planificación adquiere su más alto grado de perfil ideológico (dada la definición de objetivos estratégicos) se habla de planificación de largo plazo, cuando se efectúan pronósticos en escenarios temporales mayores a cinco años.
- ii) Desde el punto de vista de su amplitud: no es sencillo planificar la totalidad de los propósitos del sector público. La planificación puede construirse por etapas abarcando un sector de la economía o de la sociedad, en cuyo caso la planificación es parcial. Generalmente, cuando comprende el conjunto de las actividades, decimos que la planificación es integral.
- iii) Desde el punto de vista de su finalidad: es esencia de toda planificación determinar objetivos o propósitos. En la tradicional definición de grandes finalidades del sector público, se puede hablar de planificación político-institucional cuando nos referimos al “desarrollo de las organizaciones”. Desde este punto de vista de planificación institucional del país está incluida en la Constitución Nacional. Sin duda es de mayor relevancia para nuestra disciplina, la planificación económica con sus diferentes funciones financieras, industriales, comerciales, agropecuarias, etc.; en definitiva, todo el sub-universo de planificación habitualmente ligada al proceso de “desarrollo económico”. Por último (y en el marco del Estado del bienestar) ha adquirido relevancia la planificación social en materia de salud, educación, acción social, comunitaria, etc. En tal sentido, todo proceso de “desarrollo social” requiere contar con la jerarquía de un instrumento planificador.
- iv) Desde el punto de vista territorial: la planificación actúa sobre un doble plano espacio-temporal. En el primero (y de acuerdo a las estructuras jurídicas vigentes) podemos hablar de planificación nacional cuando nos referimos al conjunto de las actividades de un país; de planificación provincial, cuando nos ubicamos en el contexto de cada uno de los estados que componen la república como federación; y si la frontera son los conglomerados urbanos, nos referimos a la planificación municipal o comunal. También adquiere importancia la llamada planificación regional abarcadora de las interdependencias entre uno o más espacios territoriales que pueden ir más allá de las divisiones políticas institucionales, como ocurre con la región centro compuesta por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Se ha dado en llamar geo-administración a este tipo de planificación. Receptada en el art. 75, inc. 19 de la Constitución, corresponde al Congreso “...promover políticas diferenciadas que tienden a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...”. También es parte de la planificación regional la de las áreas metropolitanas producidas por la yuxtaposición de

funciones y responsabilidades de dos o más municipios o comunas, como son los grandes conurbados asiento de gran parte de la población en la mayoría de los países latinoamericanos. Estos tres últimos tipos de planificaciones territoriales componen la llamada planificación sub-nacional en el léxico de los organismos internacionales.

El proceso de integración entre naciones está generando un nuevo tipo de planificación denominada supranacional, como lo es la concurrente con las asociaciones económicas (y aun políticas) entre naciones como el Mercado Común Europeo, el Mercosur, por citar sólo algunos ejemplos más conocidos.

Planificación y Sistemas Políticos. Toda sociedad, todo Estado, toda actividad pública o privada requiere de un plan detallado o exhaustivo, expreso o tácito. De todas formas, según sea el fundamento ideológico de un sistema político, éste tendrá determinadas características planificadoras con un mayor o menor grado de intervención en la sociedad. No hay un modelo único sino situaciones disímiles producto de una determinada visión de cada Estado y el consenso de la propia sociedad, en un tiempo y espacio determinados.

En general, se pueden mencionar dos grandes modelos de planificación, desde el punto de vista de los sistemas políticos:

1. Planificación en naciones sin existencia de una economía de mercado como es el caso de los sistemas marxistas. Es apropiado caracterizar esta situación por la existencia de una planificación central autoritaria o imperativa. A partir de una autoridad máxima planificadora se coordina la asignación y disponibilidad de insumos (propios o importados) que se han de procesar para satisfacer las diferentes necesidades “preestablecidas” de la economía por parte de una autoridad central. Los diferentes sectores o subsectores de la economía se encargan de la ejecución de sus respectivas cuotas asignadas dentro del proceso planificador central.

La distribución estatal de los resultados de la producción se consideran dentro del mismo esquema básico: satisfacer las necesidades de la población de acuerdo con el “patrón” de referencia del plan. Modelo central y autoritario con niveles de producción prefijados por el Estado son considerados esencialmente prioritarios con los consiguientes sacrificios por parte de los restantes sectores económicos.

La planificación central, como una forma más de concentración de las decisiones macroeconómicas, en el centro mismo del poder es característica de la economía marxista, que al impedir un mínimo grado de libertad, indispensable para todo proceso creativo, ha demostrado su fracaso. La “perestroika” y la “glasnost” han sido respuestas liberalizadoras en el mundo soviético a fines de la década del '80 para revertir el negativo cuadro de resultados de políticas planificadoras centralistas, autoritarias y burocratizadas.

2. Distinta es la naturaleza de la planificación en países de sistemas de economías de mercado. En el marco de los sistemas políticos capitalistas el grado de intervención estatal es muy disímil. Así, suele hablarse de países capitalistas liberales de muy escasa intervención gubernamental, y países de economía mixta, cuando el grado de influencia estatal es mayor. Aun en las tendencias cuyos fines son morigerar la participación estatal (desestatización) pueden observarse dos perfiles en materia de planificación:

a. La planificación concertada, basada en el acuerdo (o consenso) del sector privado y el sector público, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de consumidores. Es propio de los países donde la participación del Estado no se da solamente en su calidad de interventor sino también de productor. Constituyen una forma de vincular y armonizar intereses contrapuestos de la economía y de la sociedad, al tratar los problemas del crecimiento, la distribución y la estabilidad. El interés del productor, las necesidades de la distribución, los niveles del ingreso del trabajador, las demandas de los consumidores, las exigencias de la prestación de los servicios que asume el Estado son demasiado complejas para que estén en manos de un solo sector de la sociedad. Sus resultados, aunque imperfectos, son alentadores habiéndose logrado importantes avances al lograr acuerdo entre los diversos sectores. Se pueden instrumentar a través de “pactos sociales”, como las actas de concertación económico-sociales en Argentina en 1973, o la firma de acuerdos institucionales nacidos con la democratización española a principios de la década del ‘80, y/o con la constitución de instituciones sectoriales, como consejos económico-sociales incorporados o no con jerarquía constitucional. Estas instituciones corporativas defensoras de los intereses sectoriales, que de manera alguna deben reemplazar a las instituciones legislativas representativas del interés general, han tenido diverso éxito en países europeos, fundamentalmente Francia y Bélgica. En Argentina se han intentado algunos ensayos con jerarquía constitucional en provincias como Córdoba y La Rioja. Y mediante decreto presidencial se constituyó en 1993 el “Consejo de la Producción, Inversión y Crecimiento”, coordinado por el Ministerio de Economía de la Nación con la participación de numerosos representantes de intereses sectoriales. En mayo de 1996 se crea como órgano consultivo el “Consejo del Trabajo y el Empleo” dependiente de la Presidencia de la Nación.

Incluso la concertación es posible dentro del propio Estado con los denominados “contratos-plan” en que se establecen formalmente derechos y obligaciones entre niveles políticos y ejecutivos para el cumplimiento de objetivos, asignación de recursos y medición de resultados en un período determinado.

La concertación como pacto o negociación no nos debe parecer extraña ni repudiable. Hace a la esencia de toda actividad humana. Es la resultante de la política como valor comunitario. Y aun en el ámbito privado, técnicas como la “resolución de conflictos” procuran integrar mediante acuerdos los objetivos disímiles o antagónicos de una actividad.

b. Con un grado menor de intensidad la planificación indicativa define el límite de la intervención del Estado en los países con gobiernos liberales. Sus planes consisten en fijar una frontera en la producción estatal y el modo de distribución de los bienes y de los servicios públicos. Basada en el principio de “premios y castigos” promueve la creación de mecanismos de motivación para la empresa privada orientados al incremento del proceso productivo, de la generación del empleo, de la diversificación de la producción. Para lograr estos resultados el Estado puede recurrir a un variado conjunto de mecanismos de protección aduanera, incentivos tributarios, preferencias crediticias, promociones regionales, entre los más importantes. La planificación indicativa, a pesar de sus imperfecciones, es un dinámico instrumento de naturaleza coercitiva para el Estado y orientador para el sector privado.

Historia de la Planificación en el Siglo XX. Antecedentes de “planificación autoritaria y centralizada”, los encontramos en los regímenes socialistas-marxistas en sus distintos “planes quinquenales”, pero también en sus

contrapuestas ideologías extremas. Tanto la Alemania nazi o la Italia fascista (décadas del '30 y del '40) utilizaron instrumentos de planificación severamente obligatorios.

Hasta hace tiempo (década del '30 en EEUU y del '50 en América Latina) como expresa Petrei "...no se había suscitado una voluntad de organizar un sistema de planificación, debido al preconceito que planificar entrañaba la identificación de esa técnica como una herramienta exclusiva de las economías socialistas (economías centralmente planificadas) en la tarea de asignar recursos; incompatible con las reglas de juego del mercado. Se consideraba la planificación como antítesis del mercado...". Por último, es más que oportuna su afirmación de que "...es tiempo que se reconozca el valor instrumental de la planificación y de su aplicación, compatible con toda estrategia económica y social en el contexto de una economía de mercado..."

En Latinoamérica, a impulso de la CEPAL, en el marco de políticas de desarrollo se promovió una corriente favorable a la planificación integral, bajo el concepto de "capitalismo de Estado". Concepción que prosperó en la década del '50, se encuentra actualmente en crisis ante la extrema situación de endeudamiento de los Estados y bajo imperio de nuevas tendencias internacionales.

Ejemplos de planificación indicativa encontramos en EEUU en la década del '30 bajo la presidencia de Roosevelt, quien revolucionó las tradicionales concepciones liberales de la sociedad norteamericana, con su iniciativa del "New Deal" y emprendimientos de obras públicas generadoras de mano de obra intensiva en el valle del Tennessee. Se considera el primer antecedente de aplicación de políticas keynesianas que aconsejaban la conveniencia de una mayor interferencia del Estado en la economía.

Los instrumentos de planificación concertada cuando se institucionalizan, se ejercen a través de los denominados "consejos económicos y sociales", como representativos de la participación de los intereses sectoriales.

Órganos de planificación. En toda organización existen distintos niveles, en cada uno de los cuales se debe llevar a cabo un proceso de planificación que tienda al logro de los objetivos definidos. Dichos niveles se pueden dividir en:

- Alta Dirección: define el *planeamiento estratégico*. En el Estado, este rol es asumido por la autoridad máxima del Poder Ejecutivo de manera coordinada con su gabinete de Ministros.
- Nivel Gerencial: lleva a cabo el *planeamiento táctico*. En el Estado, está a cargo de cada uno de los estamentos dependientes de los Ministros (Secretarías, Subsecretarías, Direcciones).
- Nivel Operativo: llevan a cabo el *planeamiento operativo*. En el Estado, está a cargo de las Jefaturas de cada una de las áreas dependientes del Nivel medio.

Planeamiento estratégico: tiene en cuenta la relación de la organización con su entorno como así también considera el pensamiento participativo para definir la dirección de la organización. El objetivo es la competitividad (esto está más relacionado con la parte privada pero de todas maneras se aplica la competencia del Estado con sí mismo). Presenta la ventaja de permitir descubrir objetivos y le da cierta dirección a la organización.

Planeamiento táctico: comprende los programas de acción que establecen los objetivos directivos o los objetivos intermedios, adecuando en el tiempo y en el espacio los medios y las acciones para su logro. Son los objetivos que deben llevar a cabo las diferentes áreas funcionales o divisiones.

Planeamiento operativo: consiste en definir acciones específicas para llevar a la práctica los objetivos y las políticas establecidas en la planificación estratégica. Los objetivos operativos identifican resultados concretos, fijando las prioridades y definiendo las funciones y responsabilidades para lograrlos. Por lo tanto deben ser susceptibles de ser medidos y evaluados, siendo el insumo principal para la función de control.

Estructuras organizativas. No es fácil definir anticipadamente la estructura organizativa más adecuada. Depende de múltiples circunstancias y restricciones. Influye el modo político adoptado, las estrategias de desarrollo previstas, el medio ambiente nacional e internacional, el desarrollo tecnológico y los recursos obtenibles, fundamentalmente, los humanos. En este prisma de múltiples relaciones causa-efecto la tarea gerencial debe armonizar y conducir múltiples intereses contrapuestos entre los objetivos políticos del máximo nivel del Estado (el gobierno), con las capacidades y posibilidades de las estructuras permanentes de la administración.

Las decisiones gerenciales pueden ser de dos tipos. Por un lado, programadas, tomadas de acuerdo con algún procedimiento o regla predefinida, cuando no con cierta costumbre no en todos los casos racional. Toda organización tiene políticas escritas o no escritas que simplifican la toma de decisiones ante situaciones repetitivas que pueden predecirse en cierta forma o con un alto grado de probabilidad. Pretender que toda decisión sea programada (como ha ocurrido tradicionalmente en la administración pública) es ir contra “...el orden de las cosas...” limitando la creatividad del funcionario-gerente. La programación es sin dudas un buen instrumento, porque la ejecución de acciones repetitivas o similares bajo reglas o procedimientos, permite que la gerencia tenga más tiempo libre para la creatividad y el desarrollo de nuevas ideas destinadas no solo a la elaboración de mejores productos públicos, sino a aumentar la propia productividad de las actividades desarrolladas.

Un segundo tipo de decisiones son las no programadas, referidas a la solución de problemas singulares, atípicos o no usuales. Es decir aquellos extraordinarios o que no se presentan frecuentemente, para ser materia de un procedimiento que por su importancia merezca un tratamiento gerencial especial.

7.b) Programación: concepto. La Planificación, la Programación y el Presupuesto: sus vinculaciones.

Programación: Concreción a corto plazo de la planificación. La programación sirve como instrumento de acción para concretar en el mediano y corto plazo los propósitos y estrategias globales de largo plazo definidas en la planificación. La eficacia de un sistema de programación anual depende, fundamentalmente, en no aferrarse a una sola alternativa sino, por el contrario, estar alerta para lograr un pronóstico sobre las contingencias que sean más probables a medida que transcurre el tiempo. La flexibilidad en la programación debe permitir responder oportunamente a los requerimientos en el cumplimiento de las metas del plan, adecuándose a la evolución de los indicadores económicos. Y aun cuando estas se desarrollen dentro del curso menos deseable y probable de entre las varias contingencias consideradas, una buena programación debe efectuar sus propósitos bajo alternativas de escenarios “normales-pesimistas-optimistas”. Una programación consistente debe contar con un “sistema alerta” advirtiendo probables desvíos, con escenarios de recomendaciones de medidas alternativas y evaluación de “cursos de acciones” posibles.

Presupuesto: Instrumento de Planificación y Asignador de Recursos de la Programación. Todo esquema de planificación y programación está íntimamente ligado (por sus recíprocos impactos) con el presupuesto del sector público por su carácter de asignador de los recursos financieros. En el Estado moderno no se concibe hablar de programación sin presupuesto y viceversa, con lo cual la “programación presupuestaria” se convierte en uno de los más importantes instrumentos en la toma de decisiones públicas. Al presupuesto le compete la asignación de determinados recursos (es decir los “financieros”) para concretar la concurrencia de recursos reales necesarios para la actividad gubernamental. Es el instrumento que ordena la capacidad de compra y pagos del Estado, materializando las orientaciones y objetivos que prevén los demás instrumentos de planificación y programación.

Es sabido que los planes de largo y mediano plazo se elaboran en términos de agregados y variables macroeconómicas para el conjunto de la realidad nacional, regional, provincial o municipal, según sea el orden de gobierno involucrado, como es habitual que no alcancen el nivel de concreción necesario para determinar los requerimientos y satisfacer las necesidades que exige la acción cotidiana de gobierno, la concreción a corto plazo debe realizarse mediante una programación operativa anual. Ello es posible de conseguir a través del presupuesto del sector público que precisa en una concepción tradicional, las asignaciones financieras necesarias. Pero además, en una concepción moderna, señala los objetivos y medios para la consecución de las políticas gubernamentales. Así, el presupuesto, a través de todas las etapas de su proceso, resulta el instrumento más idóneo para concretar y lograr el cumplimiento de propósitos definidos en los planes de desarrollo económico y social.

Planificación, Programación y Presupuesto: sus vinculaciones. Los sistemas de información gerencial representan un método formal de poner a disposición de la administración, información exacta, oportuna y necesaria para facilitar el proceso de toma de decisiones, permitiendo que se lleven a cabo racionalmente las funciones de programación, operación y control. La importancia de los sistemas de información es que acotan la incertidumbre y disminuyen el riesgo.

Desde dicha concepción productivista, la planificación de las actividades gubernamentales requiere de un conjunto de elementos fundamentales. Partiendo de la definición de los objetivos a desarrollar, se deberán determinar los cursos de acción y procedimientos para alcanzarlos, además de una eficiente combinación de los recursos reales (humanos, técnicos y materiales) necesarios para la producción de bienes y servicios. Indudablemente este complejo proceso de transformación requiere de una ajustada coordinación del sistema de producción para garantizar las metas organizacionales. La evaluación de resultados en la gestión pública no posee las características objetivas con que suele medirse en la actividad privada. En el sector privado los resultados de la programación de operaciones se validará a través de la competitividad que, requiriendo determinados parámetros de utilidad, determina el éxito o fracaso del desempeño empresario. Medición que puede aplicarse (y no siempre) en el subsector empresas del Estado, por tratarse de un financiamiento de la producción a través del precio con asignación de recursos dada por las características del mercado. En cambio, en el resto del sector público (el subsector gobierno propiamente dicho) se manifiesta la imposibilidad en establecer una relación directa entre el costo del servicio y el recurso mediante el cobro de un precio o tasa. En estos casos, es conveniente su financiación a través del impuesto. Así, el presupuesto se convierte en el instrumento más idóneo para la asignación de los recursos económicos. El presupuesto como proceso interactivo de planes, programas, proyectos y recursos utilizados, refleja las relaciones insumo-producto de las metas previstas con el mayor grado de eficiencia, eficacia y economicidad. En definitiva, es responsable (como asignador de recursos) de prever en cifras y, para un período de tiempo, la futura actividad del Estado para el cumplimiento de sus cometidos. Además, expresa el impacto económico sobre la sociedad en función de sus gastos y recursos previstos.

La actividad financiera del Estado (medida a través del presupuesto) es uno de los insumos más importantes en la coordinación del programa económico del sector público con la planificación económica global. Y es además, un instrumento que facilita la fiscalización por parte de la opinión pública y de los órganos de control respecto de la actividad financiera del gobierno.

En cualquier organización se necesita prever un contexto integral con diferentes escenarios posibles que permitan decidir sobre el complejo espectro de alternativas futuras. Si bien los acontecimientos futuros tienen un alto contenido de incertidumbre y riesgo, es importante contar con información probabilística del posible desempeño del conjunto de variables y parámetros que condicionarán un determinado suceso. En el proceso de previsión (decidir hoy lo que se deberá hacer mañana), es habitual confundir o utilizar indistintamente los conceptos de planificación, programación y presupuesto.

José María Las Heras establece una escala jerárquica que denomina 3P (Planificación – Programación – Presupuesto). Cada uno de ellos se interrelacionan desde un punto de visto sistémico, dado que no existen ni divisiones tajantes ni situaciones estáticas. Sus vinculaciones son de naturaleza dinámica componiendo un sistema interactivo.

El contenido de las 3P sirve de marco referencial en todo proceso de toma de decisiones públicas, y en particular por sus implicancias sobre la gestión de la gerencia estatal.

Fase planificación. Comprende el conjunto de propósitos, políticas y estrategias de carácter genérico con asignación global de los medios, para su cumplimiento en el mediano y largo plazo, entendiéndose como:

- ✓ Propósito o misión: es la finalidad general de una organización en la satisfacción general de necesidades colectivas. Por ejemplo: brindar servicios de salud a la población.
- ✓ Objetivo (general): es el logro a obtener en un espacio y tiempo determinados. Por ejemplo: promover un plan de vacunación integral a niños de 0 a 12 años en un quinquenio.
- ✓ Estrategia: conjunto de alternativas, con exposición general de recursos disponibles de diversa índole para el cumplimiento del objetivo propuesto. Por ejemplo: Estrategia A (vacunación con recursos estatales propios y obligatoriedad de los padres como responsables de la vacunación de sus hijos) o Estrategia B (vacunación con participación comunitaria y campaña persuasiva). La estrategia se define cuando se opta por una alternativa, se está optando por una política.
- ✓ Políticas: elegida una estrategia, son las decisiones institucionales para organizar los recursos en función del objetivo señalado. Seleccionada la estrategia B, por ejemplo, se puede disponer la creación de organismos participativos, uso de medios de comunicación masiva, etc.

Fase Programación. Definida una alternativa de planificación se requieren insumos y recursos financieros necesarios para su concreción. La selección de la alternativa tecnológica dirá si hará uso de la mano de obra intensiva o de capital intensivo. Programar significa precisar e identificar los insumos materiales, humanos y técnicos necesarios para el cumplimiento de objetivos concretos con expresión de metas (productos finales) a suministrar en un mediano o corto plazo, para la satisfacción de necesidades colectivas. Sus implicancias financieras deberán ser apreciadas en la fase ulterior del presupuesto. Pero toda programación requiere un conjunto de procesos y reglas, en el sentido de las definiciones de los circuitos administrativos:

-Proceso: conjunto de pasos o fases a seguir para el desarrollo de la programación. Si deseáramos así, ante la alternativa participativa de un plan de salud, la creación de organismos de participación podríamos:

*Paso 1: efectuar el llamado previo a interesados.

*Paso 2: creación de un comité o consejo de gestión.

*Paso 3: dictado de normas para el tratamiento participativo.

-Reglas: abarca el conjunto de dispositivos específicos con asignación de derechos y obligaciones de los diferentes responsables en cada fase de un proceso. Por ejemplo en paso n: instrumentación de un reglamento del organismo de participación y concertación.

Fase Presupuesto. Comprende las asignaciones financieras, o recursos monetarios, asignados para dotar de capacidad de compra y de pago para la obtención en el corto plazo de los medios no financieros, incluidos en la programación y destinados al cumplimiento de los “objetivos concretos” definidos.

Señalamos insistentemente la interrelación entre distintas partes o sistemas. Esto ocurre estrechamente en las relaciones entre recursos reales (propios de la programación) y los recursos financieros, característicos del presupuesto. La simbiosis “programación-presupuesto” (y la de la primera con la planificación) con sus múltiples interacciones, fundamenta el desarrollo de las modernas técnicas presupuestarias “por programas”, “por resultados”, “por objetivos” y diversas variantes. Existe, así, una permanente búsqueda de coherencia en la definición de los objetivos concretos, las demandas reales de recursos (personales, materiales, técnicos) con la necesaria asignación de recursos financieros.

Programación Presupuestaria. La vinculación Programación-Presupuesto. La programación (considerada un principio presupuestario en el ámbito de la reforma argentina) está contemplada en los artículos 14, 26, 30, 34 y 48 de la Ley 24156. El presupuesto en su concepción moderna, se entiende como el proceso de asignaciones financieras de gastos y recursos para el cumplimiento de “objetivos concretos”, expresadas en lo posible mediante unidades de medidas. No es la mera asignación de fondos monetarios sino que prevé una dinámica interacción con el proceso de planificación y de programación, y sus conexiones con el entorno social, económico y político. La simbiosis “programación-presupuesto” ha dado origen a diversas técnicas de programación presupuestaria, siendo la más conocida el “presupuesto por programas”. Existen además otros instrumentos de programación presupuestaria con diferencias más de forma, o de procedimiento que de sustancia. Se pueden contar como experiencias importantes las técnicas de “presupuesto por resultados”, “presupuesto por demanda”, “presupuesto por objetivos”, “presupuesto base cero”.

Planificación, Programación, Presupuesto y Evaluación (Miguel Ángel Bolívar). El Presupuesto debiera preocuparse en contribuir al logro de lo esencial. En ese sentido, la alineación de manera centralizada, desde el Ministerio de Hacienda, debería darse en cuanto a Objetivos Presupuestarios (OP) de carácter prioritario, de naturaleza plurianual y de seguimiento anual, que se vinculan en el mediano plazo con el Plan (por ejemplo, orientaciones estratégicas, acuerdo nacional, estrategia de lucha contra la pobreza) y las prioridades de política pública del Gobierno.

Se requiere construir un conjunto de extensión razonable de indicadores de desempeño (fundamentalmente de productos y resultados), en los cuales la vinculación entre los indicadores financieros y no financieros esté razonablemente clara.

Un sistema global de indicadores podría llegar a tener varios miles de indicadores imposibles de seguir y evaluar a nivel central, siendo indispensable una centralización normativa y una descentralización operativa sobre el particular. Es decir, por medio del control y seguimiento de indicadores ya no tan estratégicos sino más bien de gestión, que sean parte de los sistemas de información y apoyo al proceso decisional en cada dependencia, y no necesariamente parte integrante de un sistema de evaluación de desempeño a nivel central.

Para este autor existen cuatro macroprocesos globales. El primero la Planificación Estratégica, debiera efectuarse a una escala macro o gubernamental y para un horizonte temporal de mediano y largo plazo. La visión de desarrollo del país, es resultado natural de este proceso, que para ser operacionalizable desde la perspectiva de la gestión estatal debe tener indicadores que permitan medir el logro de los objetivos

planteados. Dichos indicadores deben tener metas objetivas, valores del indicador que se esperan alcanzar en un determinado período de tiempo y a un costo estimado, compatible con las restricciones económicas globales.

En el marco de la consecución de dichos objetivos de desarrollo, existe otro proceso, no tan general como la planificación estratégica estatal ni tan específica como la presupuestación programática e institucional. Es la denominada Programación Táctica. En ella se establecen y costean los principales cursos de acción (programas públicos fundamentales) indicando las metas anuales a alcanzar para cada indicador en el contexto de un escenario fiscal plurianual.

Aquí se define qué se quiere lograr en los ejercicios fiscales subsiguientes y cuántos recursos públicos se destinarán a dichos propósitos. El resultado central en éste proceso es la elaboración de una marco fiscal de mediano plazo (Presupuesto Plurianual) y la determinación de los Objetivos Presupuestarios sobre la base de los cuales se estructurará el Presupuesto.

En tercer lugar, el proceso de Presupuestación del tipo operativa, de periodicidad anual, consiste en especificar cómo se ejecutarán a lo largo del año fiscal los cursos de acción previstos en el proceso anterior.

Es decir, quién los ejecutará, cómo, cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de qué fuente de financiamiento, a través de qué programa de gasto, y sobre todo, cómo se comprobará si se está logrando la meta prevista a lo largo del proceso de la acción pública. La generación de información sobre el desempeño a nivel de insumos, productos y resultados así como la aplicación de una contabilidad con base devengada resulta fundamental.

Finalmente, se tendría un proceso de evaluación retroalimentadora, que debiera permitir seguir y controlar el cumplimiento de los OP y contribuir a verificar el logro de los objetivos estratégicos. La adecuada articulación de los procesos antes referidos dependerá de cómo se sistematiza, procesa, analiza, usa y difunde la información.

Articulación y diferencias. El Presupuesto es un instrumento de gestión que sirve tanto a las instancias operativas como estratégicas del Gobierno, pues no solo es un instrumento fundamental de programación económica y social, sino también un instrumento de gobierno y administración.

Es interesante ver cómo el grado de articulación entre el plan y el presupuesto se incrementa a medida que el nivel de agregación se reduce. La articulación entre lo que se quiere hacer (la planificación) y los medios de que se dispone para hacerlo (la presupuestación) son como las dos caras de una misma moneda. Si una planificación está bien hecha no puede dejar de considerar cómo y con qué medios hará realidad eso que persigue y si un Presupuesto está bien hecho no puede dejar de considerar los fines que pretende alcanzar con los medios que ejecuta.

Sin embargo, las diferencias entre el Plan y el Presupuesto se hacen evidentes:

- El proceso presupuestario es explícito, jerarquizado, cronometrado y legalizado, en tanto que el proceso de planificación no.

- El presupuesto es un instrumento de corto plazo, en tanto que el Plan es de mediano o largo plazo.

-El presupuesto asigna recursos y responsabilidades entre los gestores, en tanto que el Plan tiene una perspectiva más programática y el logro de los objetivos que plantea requiere coordinación intersectorial.

-El presupuesto es generalmente aprobado por una Ley del Congreso, en tanto que el Plan es aprobado por el Ejecutivo y el Legislativo solo lo conoce.

-El componente de economía política del presupuesto es más importante que en el caso del plan.

-La sociedad civil ha ido aprendiendo que tener los créditos presupuestarios asignados otorga una probabilidad mayor que “algo” se podrá hacer.

-El presupuesto siempre ha existido, en cambio el Plan no.

-El Plan es visto como una formalidad administrativa y no como un instrumento de gestión, como es el presupuesto.

-La tradicional elaboración del presupuesto ha creado una burocracia estable frente a la volatilidad del recurso humano en los órganos de planificación.

-La cantidad de información para elaborar un presupuesto está por lo general más a mano que para estructurar un plan operacionable. Lo mismo sucede para identificar indicadores de desempeño y metas a alcanzar.

-La cantidad, composición y calidad de técnicos y funcionarios familiarizados con los conceptos presupuestarios es superior a aquellos capacitados en políticas y programas, y demás instrumentos de la planificación.

-La elaboración del plan se hace muchas veces de cara al ciudadano, al tratar de explicitar objetivos y metas de política que sean comprensibles por los distintos actores políticos, sociales y económicos. En cambio, el presupuesto se estructura usando una terminología propia de especialistas.

La integración del presupuesto y el plan requieren de un espacio común, en el cual se pueda conciliar la naturaleza propia de cada proceso. Pareciera que un marco fiscal de mediano plazo es el instrumento para conciliar el corto y el largo plazo, los deseos de gasto y las posibilidades de ingreso, en un escenario intertemporal con una perspectiva mayor a la anualidad.

7.c) Presupuesto Público: concepto. Evolución histórica del presupuesto público.

Jesse Burkhead, en el libro “El Sistema Presupuestario Gubernamental”, dice que la palabra presupuesto designaba la bolsa monetaria o bolsa pública que servía como receptáculo para las rentas públicas con las que se atendían los gastos del Estado. En Gran Bretaña el término se utilizaba para describir el saco de cuero en el que el Canciller de la Tesorería llevaba al Parlamento un estado de las necesidades públicas y de los recursos con los que contaba el Gobierno. Con el tiempo, el término “presupuesto” empezó a utilizarse para designar los documentos que el saco contenía, o sea los planes respecto a las finanzas gubernamentales que eran presentadas a la legislatura para su aprobación.

Al estudiar la actividad financiera vimos que para realizar sus fines el Estado necesita efectuar gastos y obtener recursos. Ello implica manejar importantes sumas de dinero que, por un principio de orden, deben ser calculadas y autorizadas de antemano.

En materia financiera, los Estados modernos tienen una actividad planificada en forma precisa; el conjunto de sus gastos y sus recursos es previsto por adelantado, para un período que, generalmente, es de un año según un cuadro detallado que tiene carácter obligatorio. En principio, ningún gasto puede ser efectuado, ni ningún ingreso percibido si no se encuentran incluidos en el plan. Este programa financiero anual es lo que se denomina “presupuesto”.

Podemos definir al presupuesto diciendo que es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y los gastos, y se autorizan éstos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año.

Asimismo, se puede definir al presupuesto público como la expresión financiera del plan de gobierno. Esto es, la idea de que el presupuesto es una declaración de intenciones de las autoridades en cuanto a qué gastos realizarán y qué fuentes de recursos utilizarán para solventarlos. Sin embargo, tal visión es un tanto estrecha ya que no contempla otros aspectos de la institución presupuestaria. Así, el presupuesto público puede definirse como un documento y un instrumento de programación económico-social, de gobierno y administración, originado en un acto legislativo.

La riqueza de la información contenida en los presupuestos es muy importante por su volumen y relevancia. En general, en materia de política pública lo que no está en el presupuesto no existe, ya que no cuenta con fondos para llevarse a cabo. De este modo, el conocimiento de la realidad presupuestaria de los distintos niveles de gobierno y organizaciones del Estado resulta útil en múltiples planos, desde el meramente académico hasta el fundamentalmente político, y brinda a las instituciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general herramientas para controlar e incidir en las acciones de gobierno.

En cuanto al rol del presupuesto se lo puede considerar un instrumento de gobierno ya que plasma, con cierta coherencia e integración financiera, las acciones que va a llevar adelante el Estado en un período de tiempo. Vale destacar que para poder desempeñar mejor este papel debería, además de enumerar los gastos a realizar, desglosar las actividades, definir las políticas y explicitar los objetivos, cuestiones contempladas en el modelo de presupuesto por programas, que permitirían a su vez cierta planificación, en el sentido de programar, fundamentalmente en el corto plazo, la provisión pública de bienes y servicios, las necesidades de financiamiento y los efectos macroeconómicos asociados a tales acciones.

A nivel administrativo, la identificación de actividades, responsables, productos y políticas brinda condiciones para una mejor división del trabajo y, en tal sentido, funciona como una guía operativa.

Finalmente, su carácter de acto legislativo no puede subestimarse, ya que es lo que permite visualizar su carácter político. Si bien todo presupuesto, en cuanto plan de gobierno, es político, ya que corresponde a los ideales y la visión de un determinado conjunto de autoridades democráticamente elegidas, hay que destacar que, en el plano legislativo, se pone más claramente de manifiesto esta dimensión política al producirse un espacio de debate y negociación respecto a los objetivos y medios, propio de la división de poderes.

El Dr. Cayetano Licciardo explicaba que “el presupuesto depende de la política. Sería ocioso discutirlo porque es sabido que aun cuando adquiere forma de cálculo financiero, es un programa que viene a informar al país en orden lo que el gobierno se propone hacer, mediante el operar de los funcionarios públicos, que son los encargados de la gestión, como ejecutores de la voluntad del Estado en el campo de las realizaciones concretas.”

En definitiva, desde un punto de vista sistémico se puede definir al presupuesto como un sistema integrado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, que requiere para su funcionamiento de niveles organizativos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas responsables de su operatividad. En la Argentina, las normas de administración financiera definen a la Oficina Nacional de Presupuesto como el órgano rector del sistema presupuestario.

El presupuesto público tiene una serie de características propias de una estimación futura con cierto grado de probabilidad. Por lo tanto, en materia de gastos y recursos opera de manera diferente. Veamos algunos ejemplos.

En los gastos, los topes que fija el presupuesto pueden ejecutarse hasta el nivel máximo de las respectivas asignaciones financieras; en cambio, en los recursos no hay límites ni techos, ya que no se deja de recaudar aun cuando se haya llegado al nivel previsto en el presupuesto.

En los plazos, las disposiciones relacionadas con los gastos nacen y mueren en el transcurso del año presupuestario. En los recursos, son de continuidad temporal, producto de las normas que dan origen a los impuestos u otros gravámenes que son anteriores a la norma presupuestaria.

Esto último también determina una diferencia con respecto a la legalidad. Los gastos se originan en la propia ley de presupuesto, mientras que en materia de recursos las previsiones se realizan sobre la base de normas preexistentes relacionadas con el sistema tributario.

Presupuesto como institución de la República. Se trata de responder al interrogante de qué es el presupuesto desde el punto de vista esencial, para lo cual se analiza la importancia del presupuesto para el funcionamiento de la forma republicana de gobierno. El presupuesto público ha evolucionado en vinculación con el sistema representativo de gobierno y la importancia económica de sus actividades, reflejadas en el mismo.

Juan Bautista Alberdi, en su libro “El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, escrito en 1853, dice con relación a la creación y destino de los Fondos del Tesoro: “El poder de crear, de manejar, de invertir el Tesoro Público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la Soberanía Nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país; en la elección y la cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública”.

¿Cómo evitar que el Gobierno incurra en tales excesos al ejercer la soberanía del país delegada para crear el Tesoro y aplicarlo? ¿Cómo conseguir que los principios económicos y rentísticos de la Constitución prevalezcan en las leyes y en los actos de gobierno?

Ello consiste en dividir el poder rentístico en dos poderes independientes: por un lado, el poder de crear los recursos (poder atribuido al Poder Legislativo) y, por otro lado, el de administrar y emplear esos recursos en los gastos designados por la Ley (poder atribuido al Poder Ejecutivo).

Así, las cláusulas del artículo 75 de la Constitución Nacional demuestran que sólo el Congreso estatuye sobre la creación de los recursos del Tesoro Nacional. Por este artículo se establecen las atribuciones del Congreso (legislar sobre las aduanas e imponer derechos de importación y exportación; imponer contribuciones; contraer empréstitos; disponer el uso y la venta de tierras fiscales; y, asimismo, arreglar el pago de la deuda; fijar el presupuesto y aprobar la cuenta de inversión; acordar subsidios a las provincias; etc.) pudiéndose ver que una parte importante del poder soberano delegado al Congreso argentino es de naturaleza rentística.

En las atribuciones citadas en el artículo 75 puede tener lugar la creación de recursos para la caja del Tesoro Nacional. Siendo exclusivamente del Congreso el ejercicio de esas atribuciones, se sigue que ningún recurso público debe ser creado sino por intermedio de una ley. Pero, a la vez que la ley es la única que crea los recursos del Tesoro, ella es también la que cada año determina cómo, en qué objetivos, en qué cantidad deben ser gastados los recursos recaudados. Ello es así porque corresponde al Congreso fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión (artículo 75, inciso 8).

Esa ley de presupuesto es el consentimiento que presta el país al programa o presupuesto de entradas y gastos de la Administración General, formado y ofrecido en proyecto por el Poder Ejecutivo en su carácter de Jefe de la Administración del país (artículo 99, inciso 1). Sancionada esa ley, el Poder Ejecutivo no puede percibir recursos, ni efectuar gastos que no estén mencionados o autorizados en ella.

Dos elementos esenciales concurren a la formación de esa ley:

- 1) el cálculo de las rentas o entradas
- 2) el cálculo de los gastos o salidas en que deben ser invertidas.

Si la regla para conocer cuánto debe gastarse es conocer cuántos fondos se tienen para ello, importa a la buena economía del país que la ley de presupuesto (de gastos) empiece por fijar el cálculo de las entradas del año. Así, el Congreso mismo, conociendo los medios de que puede disponer, se abstendrá de aplicar gastos excesivos por falta de medios, y ajustará todos los servicios públicos a las facultades reales y ciertas del país.

La división de poderes, característica típica de una forma republicana de gobierno, se considera como la más eficaz garantía de las libertades públicas. A través de ella se diferencian las tres funciones propias de todo gobierno: legislar, ejecutar, juzgar. No obstante la división de poderes, debe procurarse su coordinación para el cumplimiento de la función de gobernar. En el sistema constitucional argentino dicha coordinación se manifiesta, por ejemplo, mediante la colaboración en la formación y sanción de las leyes, a través de la elaboración de proyectos que el Poder Ejecutivo envía al Congreso y el ejercicio de sus facultades de veto. El Poder Legislativo coopera en funciones ejecutivas cuando, por ejemplo, fija el presupuesto de gastos.

El Preámbulo de la Constitución Nacional enuncia, entre otras cosas, los fines que con ella se persiguen, que bien se pueden considerar como los fines del Estado: constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad.

Los artículos de la Constitución vinculados con la institución presupuestaria son:

- *4:** sobre los recursos del Tesoro Nacional destinados a la atención de gastos de la nación;
- *16:** sobre la igualdad como la base del impuesto;
- *17:** establece que solo el Congreso impone contribuciones;

- *52: asigna a la Cámara de Diputados la iniciativa en las leyes de contribuciones;
- *75: atribuciones del Congreso de establecer derechos de importación y exportación y contribuciones, contraer empréstitos y arreglar el pago de la deuda y aprobar el presupuesto y la cuenta de inversión;
- *85: sobre el control externo del sector público;
- *99 y 100: atribuciones del Poder Ejecutivo y del Jefe de Gabinete de Ministros, encargado de enviar al Congreso el proyecto de presupuesto, recaudar las rentas y ejecutar su inversión.

Así, el Presupuesto es una institución fundamental de la forma republicana de gobierno. Se dice que es una institución porque hace al establecimiento o fundación de la República. A su vez, el presupuesto se ubica en el cuadro orgánico del Estado, o sea en su organización.

El presupuesto es una institución fundamental porque hace factible el ejercicio del Gobierno a través del poder de decidir sobre la consecución de los fines del Estado y la elección de los medios para alcanzarlos, que corresponde al Congreso Nacional. Como ya se mencionó, corresponde al Congreso crear los recursos y votar los gastos públicos y es el presupuesto el que hace posible el ejercicio del poder de administrar que corresponde al Poder Ejecutivo, ya que éste recauda y emplea los recursos en gastos autorizados.

El presupuesto es una institución fundamental porque hace factible el control de la gestión del gobierno, a través de la discusión pública y de la determinación del origen de los medios y su destino. Se trata de un control previo, que luego será posterior mediante la Cuenta de Inversión.

Las funciones del presupuesto. Aquí se ve al presupuesto como instrumento o herramienta y no como institución, tal como se vio en títulos anteriores. El presupuesto como instrumento se puede considerar desde distintos puntos de vista. Se distingue así entre:

- 1) Funciones Tradicionales (instrumento de gobierno)
- 2) Funciones Modernas (instrumento económico)

En cuanto a las Funciones Tradicionales:

a) El presupuesto es un **plan financiero**: es un esquema de la actividad financiera del Estado y un proceso derivado de la misma. Se refiere al conjunto de acciones a desarrollar para proveer al Estado de medios financieros con los cuales cumplir las funciones o fines del gobierno.

El presupuesto es la expresión financiera de la política del gobierno, procurando asignar los recursos escasos a las necesidades crecientes. Se trata de disponer de medios financieros, en la magnitud y oportunidad necesaria, para realizar los gastos. El presupuesto, como plan financiero, es un instrumento de manejo de la tesorería, o sea, del manejo de fondos, tratando de coordinar el flujo de ingresos con el de pagos, evitando el descontrol.

b) El presupuesto es un **plan administrativo**: se vincula a qué actos que implican gastos pueden realizarse. Se refiere a la posibilidad de que la organización pública (la administración pública) opere, actúe para cumplir con sus fines, a través de la realización de programas, con los cuales responde a qué se va hacer, cuando se va hacer, cómo se va hacer y en qué magnitud.

Desde este punto de vista, el presupuesto constituye un instrumento para que los organismos formulen y coordinen sus programas y, a su vez, evalúen lo que han hecho en relación a lo programado.

Asimismo, permite al gobierno conocer qué es lo que va hacer y qué es lo que está haciendo la organización y permite coordinar la tarea de los distintos organismos, sobre la base de la cooperación y de la responsabilidad de los mismos.

c) El presupuesto es un **instrumento legal**: tiene que ver con la institución presupuestaria. El presupuesto es proyectado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo, a través de una ley. Ésta es “ley de leyes”, en el sentido que hace posible el funcionamiento del Estado y cumplir así con las restantes leyes.

A través de ésta ley el Congreso influye, regula, limita y controla al Poder Ejecutivo. Éste, se somete a realizar un determinado plan de acción, en la medida en que el Congreso le autorice los recursos y medios (gastos). El presupuesto como instrumento legal permite el control, ejercido por los representantes del pueblo, del destino que se dará a los recursos que obtiene de aquel.

d) El presupuesto como **balance preventivo**: tiene que ver con los aspectos contables. Es balance, en tanto es una relación entre recursos y gastos, o sea, entre fuentes y usos, lo que determina un resultado equilibrado, superavitario o deficitario. Ese balance refleja, también, la composición de los ingresos y erogaciones.

El presupuesto es balance preventivo por oposición a consuntivo (este último es el de empresas privadas que refleja lo ya ocurrido). El balance preventivo es anterior a los acontecimientos. El presupuesto como balance preventivo se refleja en un plan de cuentas, clasificatorio de recursos y gastos. Dicho plan tiene como punto de partida el presupuesto y, a través de su inversión, refleja los hechos ocurridos. Esto permitirá controlar lo sucedido, en relación con lo previsto.

En cuanto a las Funciones Modernas:

a) El presupuesto es un instrumento de **política económica**: es el medio a través del cual se plasma aquella parte de la política económica conocida como política fiscal. Ella es el modo a través del cual el Estado influye en la economía, mediante la obtención de recursos y realización de gastos. Este enfoque tiene su origen en los años '30, con motivo de la crisis económica mundial, y cuyo exponente teórico más representativo fue el libro de Keynes publicado en 1936 (Teoría de la ocupación, el interés y el dinero).

Como consecuencia de estas ideas surgen las finanzas públicas funcionales, donde se relacionan éstas con la economía. El presupuesto será el instrumento que determina la magnitud y composición de los recursos y gastos públicos, diseñado para alcanzar objetivos económicos (estabilidad, redistribución del ingreso, etc.). Hay una relación funcional entre las variables económicas (objetivos) y las variables fiscales (instrumentos).

Con la política fiscal reflejada en los recursos, gastos, resultado presupuestario y financiamiento se altera el esquema de consumo e inversión de la economía, porque se transfiere renta de los individuos o de las empresas al Gobierno, de acuerdo con los objetivos de la política económica.

Todo recurso, particularmente el impuesto, modifica decisiones de los operadores de la economía, al impedir el uso de la riqueza que detrae. El gasto público implica darle un destino distinto al que le daría al recurso el operador privado.

La política fiscal, a su vez, debe coordinarse con otros componentes de la política económica (monetaria, de ingresos, de comercio exterior) de modo de lograr un todo coherente. El indicador resumen de toda política fiscal es el resultado: superávit, déficit o equilibrio presupuestario.

b) El presupuesto es un **instrumento de planeamiento**, el cual presenta formas diversas:

1. Planeamiento obligatorio: propio de las economías socialistas (economías centralmente planificadas) en las que la propiedad de los medios de producción está en manos del Estado.

2. Dirigismo estatal: el Estado interfiere en los procesos económicos con prohibiciones, controles y autorizaciones (vínculos normativos).

3. Sistemas de planeamiento que operan a través de mecanismos indirectos: aquí se ubica la actividad financiera del Estado. Esta opera a través de incentivos o de obstáculos con el propósito de modificar determinadas situaciones o comportamientos económicos. Es el campo de las medidas indirectas, vinculadas a los gastos y recursos públicos, que tratan de respetar las libertades individuales.

El presupuesto será entonces el instrumento en el cual se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados, compatibilizados a través del planeamiento.

Origen y evolución. El presupuesto tuvo un origen netamente político, y sus primeros antecedentes se encuentran en Inglaterra. En 1215 los barones del reino lograron un triunfo sobre el monarca al lograr que se estableciera en la Carta Magna que ningún tributo (salvo casos excepcionales) podía ser impuesto sin el consentimiento del Consejo del Reino. El concepto se reprodujo en la Petición de Derechos de 1628, y culminó en 1689 con la sanción del Bill de Derechos de los Lores y los Comunes, donde se estableció que era ilegal toda cobranza de impuestos sin el consentimiento del Parlamento. Además, se separaron las finanzas de la Corona de las finanzas de la Nación, diferenciándose los gastos del Estado de los gastos del soberano, y adoptándose la decisión de que ciertos gastos periódicos fueran aprobados anualmente por el Parlamento.

Esta originaria versión del presupuesto se desarrolló progresivamente en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII, aplicándose en Francia y en el resto del continente a partir del siglo XIX.

Puede observarse que el presupuesto ha sido el resultado político de las luchas por la supremacía libradas entre el soberano y los representantes del pueblo. Estos últimos consiguieron, primero, hacer admitir al rey que ningún impuesto podía ser establecido sin el consentimiento de los representantes del pueblo y, segundo, controlar el empleo de los fondos que habían votado, o sea los gastos públicos. Posteriormente, se obtuvo como conquista que la percepción de impuestos fuera autorizada solo por un año y, por consiguiente, que tanto el gasto como los recursos debieran ser autorizados anualmente. De ahí, el agrupamiento de los gastos y recursos previstos para el año siguiente en un solo documento, que era sometido a la aprobación del Parlamento. Tal fue la noción tradicional del presupuesto.

Origen en Francia: se remonta a 1789, año de la Revolución Francesa. En Francia existía la tradición de aprobar los impuestos por los Estados generales, pero con menor rigor que en Gran Bretaña, ya que por ejemplo la aprobación no era anual.

En la Declaración de los Derechos del Hombre se establece que todos los ciudadanos o sus representantes tienen derecho a constatar la necesidad de las contribuciones públicas (es decir, impuestos), a consentirlos libremente y a observar su empleo (se está haciendo referencia aquí, a la utilización de los recursos obtenidos por el gobierno).

La diferencia esencial está en que el origen del presupuesto en Francia responde a la voluntad popular, mientras que en Gran Bretaña responde a la voluntad de una clase, es decir a los nobles, que luego pasa al Parlamento. Es por esto que el origen más democrático del presupuesto se ubica en Francia.

Origen en Estados Unidos: es importante decir que las cuestiones fiscales influyeron en la Revolución que llevó a su Independencia en 1776. Los problemas comenzaron años antes. En 1775 Gran Bretaña intenta establecer gravámenes sobre las Colonias (el impuesto sobre el té, entre otros). Los norteamericanos reaccionan diciendo

que no se hallaban representados en el Órgano donde se manifiesta la voluntad popular y que, por lo tanto, no se podían establecer esos impuestos. En consecuencia, se revelan y no pagan esos impuestos.

La Constitución Norteamericana hizo referencia a las cuestiones fiscales, diciendo que no debía extraerse dinero del pueblo que no fuera consecuencia de una apropiación decretada por ley y que se publicara, con regularidad, un estado de cuentas y gastos públicos. Asimismo, estableció que toda medida referida a impuestos debía tener origen en la Cámara de Representantes.

Origen en Argentina: La Primera Junta de Gobierno, según dice el artículo 9 del Acta del 25 de mayo de 1810, no puede establecer gravámenes sin consultar al Cabildo. La Junta debía publicar los días 1° de mes un estado que “dé razón” de la administración de la hacienda.

A partir de 1810, las cuestiones fiscales referidas a los ingresos y gastos públicos se asocian con aquellas instituciones representativas de la voluntad popular. El primer presupuesto público se hace en 1822, cuando Martín Rodríguez, que gobernaba la provincia de Buenos Aires, envía a la Junta de Representantes una rendición de cuentas de 1821 y los presupuestos para los años 1822 y 1823.

Según Villegas, la historia del presupuesto nacional argentino se remonta a los orígenes del país, ya que los primeros presupuestos datan de la década de 1820. El presupuesto, en cuanto ley, ha sufrido los avatares propios de las instituciones republicanas en los convulsionados siglos XIX y XX.

En el período de guerra civil previo a la organización nacional definitiva, su sanción ha sido intermitente y adquirió cierta constancia recién a partir de la década de 1860. Un primer antecedente normativo de relevancia es la ley 217 de Reglamento General de Pagos de 1858, mientras que la norma de más larga vigencia en la materia es la ley 470 de contabilidad, sancionada en 1870 y derogada en 1947.

Ya en el siglo XX las sucesivas interrupciones de la democracia, y por ende del Estado de derecho, impidieron a su vez el desarrollo de sólidas instituciones republicanas, entre las que se encuentra el presupuesto, independientemente de los intentos de algunos gobiernos militares de introducir un marco normativo, como el Decreto-Ley de Contabilidad de 1956.

Otros avances de relevancia fueron la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto en 1963, en la búsqueda de dotar al presupuesto de un enfoque económico funcional, y los primeros intentos de introducir la técnica del presupuesto por programas.

A nivel general, y en especial a partir de la persistencia de fenómenos inflacionarios que marcarían la economía argentina desde la década del '40 hasta principios de la del '90, la institución presupuestaria mostró gran fragilidad, evidenciada en el hecho de que los presupuestos eran aprobados ya comenzado (e incluso concluido) el respectivo ejercicio. En tal sentido, los cambios introducidos en 1992, han permitido dotar de institucionalidad al sistema que, incluso en contextos complejos, ha operado en forma razonablemente estable, lo que permitió, en casi todos los años, contar con el presupuesto de cada año, en tiempo y forma.

Villegas menciona que se debe prestar atención a este instrumento financiero atento a la aparición de nuevas tendencias que reclaman profundas transformaciones en la concepción clásica del presupuesto, a causa de la cada vez mayor participación que se asigna al Estado en la actividad económica en general, cualquiera que sea su sistema de gobierno. Según estas ideas, la acción estatal debe cumplirse conforme a un plan, del cual es manifestación esencial el presupuesto, cuya noción original se amplía en el tiempo (presupuestos plurianuales o cíclicos) y en el espacio (presupuesto económico), con alteración de ciertos principios considerados básicos por las concepciones clásicas.

José María Las Heras menciona que, ligado a la evolución histórica de las finanzas públicas se pueden señalar las siguientes corrientes:

i. Escuela clásica o liberal: inherente a un Estado neutral, concibe el presupuesto como un mero instrumento de previsión de gastos para el cumplimiento de sus finalidades esenciales, financiables mediante un régimen tributario que no debe interferir mayormente sobre el resto de la actividad económica. Afecta a presupuestos equilibrados, sólo tolera y muy excepcionalmente el uso del crédito público destinado a financiar gastos de capital pero que se asegure el repago de los servicios de la deuda.

ii. Escuela moderna o keynesiana: basado en una concepción macroeconómica, el Estado interventor, a través del presupuesto, debe actuar activamente evitando la recesión y la desocupación. Con tal propósito acepta en el corto plazo que el presupuesto pueda ser deficitario actuando como multiplicador de la demanda a través del mayor gasto estatal. El déficit puede ser financiado transitoriamente mediante emisión monetaria, con el objetivo primordial de promover la reactivación económica.

iii. Escuela productivista o neokeynesiana: propia de una visión que considera al Estado como organización responsable de armonizar el bien común para satisfacer las demandas colectivas con el mejor grado de productividad social y económica. Debe asegurar la provisión de bienes y servicios en cantidad y calidad en mayor grado que los recursos que compulsivamente detrae de la sociedad mediante la tributación. El presupuesto debe expresar no solo las asignaciones financieras de gastos y la previsión de los recursos, sino también la producción estatal medida físicamente. Su enfoque es más de naturaleza microeconómica, sin desvincularse de los efectos sobre los agregados macroeconómicos.

7.d) Principios presupuestarios. Principales técnicas presupuestarias. Presupuesto Participativo.

Principios presupuestarios.

Como principios entendemos las ideas fundamentales para comprender e interpretar homogéneamente la infinidad de situaciones posibles que pueden ocurrir en el transcurso de diferentes eventos de naturaleza económico-financiera.

Hay principios respecto a la confección y contenido del presupuesto que, íntimamente relacionados entre sí, tienen como objeto primordial establecer un manejo ordenado de las finanzas del Estado.

Así, para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias, es indispensable que en todo su proceso, métodos y procedimientos, etapa por etapa, tanto en su contenido como en su forma, se apliquen determinados "principios" o normas técnicas. Algunas de ellas eran ya principios en el presupuesto tradicional; otras, en cambio corresponden exclusivamente a la concepción moderna del presupuesto.

Los principios que aquí se presentan, en forma sintética, son los de uso más común.

-Unidad: este principio exige que todos los gastos y recursos del Estado sean reunidos o agrupados en un único documento y presentados conjuntamente para su aprobación legislativa. Si bien esta regla fue fruto de elaboración doctrinal y no de derecho positivo, tuvo favorable acogida en virtud de que permite apreciar el presupuesto en su conjunto y volumen, ejercer el debido control y dificultar los intentos de disimular u ocultar gastos en presupuestos y "cuentas especiales".

Son inconvenientes las desviaciones a este principio, ya que la regla se conecta con el control ulterior, por el Poder Legislativo, de la forma en que el Ejecutivo ha dado cumplimiento a las autorizaciones legales. Si funcionaran varios presupuestos, o éstos no incluyesen todos los gastos públicos, esas facultades legislativas de control no podrían cumplirse con efectividad. La regla de la unidad del presupuesto tiende a posibilitar el mejor cumplimiento de las facultades del Parlamento con relación al manejo de los fondos del Estado.

La ley 24156 estatuye el principio de unidad en el artículo 12 pero en su artículo 23 contempla las excepciones a la prohibición, el establecer algunos rubros en los que se admite el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos.

Otro autor afirma que este principio se refiere a la forma del presupuesto y a que todas las entradas y salidas se incluyan en un único documento. De ese modo se permite tener un panorama de conjunto de las operaciones financieras, ya que si se tiene un presupuesto fragmentado no se puede tener idea del conjunto, de la magnitud y composición de los recursos y gastos públicos.

Históricamente, ha existido la tendencia a separar los recursos y gastos públicos de ciertos organismos o cuentas del presupuesto nacional. La Ley 24.156 establece en el artículo 12 que los presupuestos públicos comprenderán todos los gastos y recursos públicos previstos en cada ejercicio.

De este principio se deriva el principio de unidad de caja, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una única caja o tesorería y los pagos deben ser realizados con dichos fondos. El presupuesto único consolidado de caja tiende a garantizar la disponibilidad de recursos o de financiamiento en oportunidad de realizar los pagos. La tendencia a crear muchas cajas o tesorerías lleva al problema de la insuficiencia financiera para atender determinados gastos y a la existencia de recursos ociosos destinados a gastos que se demoran o no se realizan. En la Administración Pública Nacional, funciona la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en consonancia con este principio.

Las Heras afirma que los presupuestos deben ser elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados en función de una política presupuestaria común. Estos criterios de uniformidad y coherencia deben observarse tanto en lo sustancial como en lo formal, pero no debe caerse en la absoluta rigidez que debilite un cierto grado de libertad y creatividad del funcionario responsable, acotando en exceso el principio de discrecionalidad del derecho administrativo.

-Universalidad: según este principio no puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir que tanto unos como otros deben figurar con su importe bruto, sin extraer saldos netos. Como ejemplo para explicar el significado de este principio, Duverger cita el cobro de los impuestos aduaneros realizados por la Dirección de Aduanas. La regla de la universalidad obliga a incluir en los ingresos de la aduana el monto total de lo percibido por impuestos aduaneros, y en los gastos deben incluirse los de personal, edificios, materiales, etc., vale decir, los gastos originados en el funcionamiento del servicio aduanero. En cambio, si no se siguiera el principio de universalidad, cabría incluir en el presupuesto solo el “producto neto”, es decir la diferencia entre lo ingresado por impuestos de aduana y los gastos que ese ingreso supone.

La anterior Ley de Contabilidad consagró esta regla en su artículo 2, y la ley 24156 adopta también el principio aunque con agregados importantes, ya que no solo prohíbe las compensaciones sino que exige datos de los resultados obtenidos y también de la correlación de los bienes y servicios con la gestión prometida, lo cual es un valioso aporte al principio de transparencia.

Resulta importante incorporar ingresos y gastos sin compensaciones como medio de salvaguardar la veracidad del presupuesto, porque mediante dichas compensaciones de gastos y recursos se puede inducir a engaño al órgano de control externo de la hacienda, de modo que los gastos del Estado aparezcan muy inferiores a los reales.

Parte de la doctrina afirma que este principio establece que el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad: es decir, no deben compensarse gastos con recursos. Al compensar gastos con recursos se reducen ambos y, en consecuencia, se distorsiona la adecuada presentación del presupuesto. Por ejemplo: puede darse el caso de gastos de recaudación que se deduzcan de la misma; que ciertos subsidios (ej. reembolsos a las exportaciones) se resten de la recaudación del IVA; que los subsidios a industrias, por promoción, aparezcan deducidos de los recursos y no como gastos (se trata de los denominados gastos tributarios).

Se suele llamar también principio de integridad. A su vez, este principio se relaciona con el criterio de no afectación y se refiere a la conveniencia de no afectar determinados recursos a determinados gastos. Los recursos deben ser de libre disponibilidad, por lo que no deberían tener un destino prefijado. Ejemplo que iría en contra de esto, es el de los recursos del Impuesto al Tabaco, destinado a la actividad tabacalera. La inconveniencia de afectar recursos, surge porque puede darse el caso que determinados gastos de prioridad menor, se realicen debido a que tienen recursos afectados, mientras gastos de prioridad mayor carecen de financiamiento.

La Ley 24156 establece lo siguiente:

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

Las Heras expresa que la totalidad de los eventos constitutivos de la materia presupuestaria (sus gastos y recursos) deben ser incluidos. Se deben evitar excepciones como suele ocurrir con la reiterada existencia de fondos especiales, o los fondos fiduciarios, administrados mediante normas, procedimientos y responsables ajenos a una necesaria coordinación central de la política presupuestaria. Y en caso de existir debieran estar incorporados al presupuesto. La existencia de fondos especiales tratados extrapresupuestariamente representan, en muchos casos, una maraña incomprensible de asignaciones y recursos cuya complejidad dificulta una gestión financiera coherente. En 1989, a modo de ejemplo, se eliminó en Argentina un complejo universo de fondos viales y energéticos reemplazándose por un fondo unificado de financiamiento de infraestructura pública.

También debe erradicarse la cultura que entidades específicas no figuren en el presupuesto general, o no se expliciten determinadas erogaciones como cuando se compensan gastos y recursos, o no se reflejan los subsidios tributarios derivados de regímenes de promoción industrial, reembolsos o reintegros a la exportación.

-Especialidad o Especificación: esta regla significa que la autorización parlamentaria no se da en forma global, sino que se concede específicamente para cada crédito. A favor de este principio se sostiene que si se dieran autorizaciones “en bloque” sería prácticamente imposible controlar que los gastos fueran a los destinos previstos. La ley 24156 no trae norma expresa que imponga la aplicación de esta regla. Sin embargo, en diversas cláusulas surge que el principio de especialidad fue tenido en cuenta por el legislador. Así, por ejemplo, el artículo 13 establece: “los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser los suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes”.

Otro autor indica que se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse. Significa no sólo la distinción del objeto de los gastos o las fuentes de los ingresos sino, además, la ubicación dentro de las jurisdicciones o entidades, a nivel de las distintas categorías programáticas y según una distribución espacial.

Las Heras lo denomina principio de Especificación y explica que a través de los clasificadores presupuestarios la diversidad de aspectos financieros, tanto de gastos como de recursos, debe expresarse con el máximo grado de detalle que facilite la valoración del presupuesto por parte de sus distintos usuarios en virtud de la diversidad de las demandas económico-financieras y político-sociales.

-No afectación de recursos: el objeto de este principio es que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una “afectación específica”, sino que ingresen en rentas generales, de modo tal que todos los ingresos entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones .

El artículo 23 de la ley 24156 adopta este principio, aunque aclara que no rige para los ingresos provenientes de donaciones, legados o herencias a favor del Estado nacional y con destino específico. Tampoco rige el principio respecto de recursos que por leyes especiales tengan afectación específica (artículo 23).

-Equilibrio Presupuestario: un presupuesto es equilibrado cuando, durante su vigencia, gastos y recursos totalizan sumas iguales; es deficitario cuando los gastos exceden a los recursos, y tiene superávit cuando queda un remanente positivo, o sea, cuando los recursos son superiores a los gastos.

A su vez, Villegas aclara que el déficit es de caja cuando se produce en el transcurso de un mismo ejercicio financiero como consecuencia de momentáneas faltas de fondos en la Tesorería; es material cuando el presupuesto es sancionado de antemano con déficit, y financiero es el que surge a posteriori, una vez cerrado el ejercicio.

El superávit, en cambio, es muy raro en la actualidad y cuando se ha dado este resultado fue criticado por los teóricos, ya que planteaba problemas derivados del destino de esos excedentes; se entendió además que si los recursos eran mayores que los gastos, los ciudadanos estaban soportando una carga fiscal superior a la correspondiente.

Los problemas de equilibrio más importantes de la actualidad se refieren al déficit, y éste no es solo un problema argentino, sino de muchos otros países, y ocurre desde hace tiempo. Hasta la Primera Guerra Mundial, la doctrina del equilibrio coincidió en general con la conducta de los Estados bien gobernados. En 1914 los expertos eran optimistas: sostenían que ningún hecho exterior podía poner en peligro el equilibrio. Con relación a la guerra, se decía que no podía durar más de tres meses por la imposibilidad de financiarla. Los hechos demostraron lo equivocado de tales criterios y dieron por tierra estas previsiones. Se crearon nuevas formas de financiación (empréstitos, emisión monetaria, bonos del Tesoro, etc.) que permitieron un déficit relativamente duradero, y como había necesidad de hacer frente a los gastos de la guerra y emprender la reconstrucción, no había otro camino que apartarse de la doctrina del equilibrio.

Después de la Primera Guerra Mundial, algunos países (como Inglaterra) hicieron esfuerzos para restablecer el equilibrio. En cambio, otros (como Francia) prolongaron y agravaron el desequilibrio ante la facilidad de encontrar nuevas formas de financiación.

La crisis económica mundial iniciada en 1929 creó nuevas dificultades. Disminuyó la producción y se comenzó a extender en forma alarmante la desocupación. Esto trajo una reducción de los recursos públicos y la obligación del Estado de tomar intervención en el proceso económico, haciendo nuevos gastos que agravaron el déficit. Más adelante, el rearme y la Segunda Guerra Mundial, hicieron nuevamente imposible conseguir el equilibrio presupuestario en la mayoría de los países.

En nuestro país, la sanción de la ley 25152, llamada “de solvencia fiscal”, intentó llegar gradualmente al equilibrio en forma escalonada, pero ese propósito quedó frustrado. Dicha ley, en cuanto al presupuesto general de la Administración Nacional, expresa que “contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirán los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios” (artículo 2, inciso a de la ley 25152).

El gasto público primario se define como el resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública.

Otros autores explican que los pensadores clásicos sostenían que los gastos debían ser iguales a los recursos ya que un déficit podría traer inflación (cuando había financiación monetaria) o llevar a la bancarrota (cuando se financiaba con endeudamiento), y un superávit significaba un mal uso de los recursos privados. Los pensadores modernos afirmaban que, en algunas circunstancias, se justifica el déficit para tender al equilibrio macroeconómico y se hablaba entonces del déficit sistemático (vinculado con el sistema económico). La interpretación “moderna” no debe tomarse en el sentido que el presupuesto debe tener déficit de cualquier magnitud. El mismo dependerá del impacto que se intente tener en la economía. Esta relación se asocia con el

multiplicador del gasto público y el aumento buscado en el nivel de renta. El déficit no puede ser permanente y cuando desaparece la razón que lo justifica debe volverse al equilibrio presupuestario. Un razonamiento alternativo justifica un déficit como consecuencia inevitable de la recesión económica que produce una disminución de los recursos públicos. En esta línea, cuando la economía se expande debería producirse un superávit que permita financiar los períodos deficitarios. Por otro lado, también se afirma que el Estado debe hacer los mayores esfuerzos para evitar el déficit ya que ello se entenderá como un indicador de solvencia fiscal lo que alentará la entrada de capitales desde el exterior y contribuirá a expandir la economía, en un mundo globalizado.

Las Heras explica que el principio del equilibrio tendrá una u otra lectura según la corriente histórica doctrinaria en que se sustente. La escuela clásica exige la igualdad absoluta entre ingresos y gastos. La escuela moderna admite déficit cuando se justifique un efecto neto positivo, producto de la combinación de políticas de financiamiento y de gastos sobre la actividad económica general, aunque en el más puro keynesianismo, y un mínimo sentido común, no se acepten déficits crónicos. La escuela productivista solo acepta desequilibrios financieros con crédito público, siempre que se demuestre fehacientemente su capacidad de repago en relación con una inversión reproductiva determinada. No se admite su financiación por medio de emisión monetaria.

-Precedencia o Anticipación: esta regla significa que la aprobación legislativa por el Congreso debe ser anterior al momento de iniciarse el ejercicio presupuestario. Dada la importancia del presupuesto como instrumento de cálculo y autorización de gastos, su inexistencia en tiempo oportuno desnaturaliza la esencia de la institución.

El artículo 27 de la ley 24156 proporciona una solución aproximadamente similar a la que disponía la anterior ley de contabilidad; dice este artículo: “si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los Presupuestos de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados:

1) En los presupuestos de recursos:

- a) eliminará los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente,
- b) suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas,
- c) excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización,
- d) estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio,
- e) incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2) En los presupuestos de gastos:

- a) eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos,
- b) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales,
- c) incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios,

d) adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores”.

Este artículo está reglamentado por el decreto 2666/92, que establece: “ para la adaptación a los límites del presupuesto ajustado, de los objetivos y de las cuantificaciones de los bienes y servicios a producir, la Oficina Nacional de Presupuesto comunicará dichos límites a las Jurisdicciones y Entidades y solicitará, de las mismas una programación física compatible con las nuevas cifras”.

Observamos como la ley vigente hace una precisa distinción entre recursos y gastos, y formula un especial detalle en cuanto al diferente alcance que atribuye a la puesta en vigencia del presupuesto del año anterior. De tal manera, estatuye los ajustes que debe introducir el Poder Ejecutivo en cuanto a recursos y a gastos en los presupuestos de la Administración Central y de los organismos descentralizados.

Otros autores de la doctrina lo denominan principio de Anticipación y establecen que se refiere a que el presupuesto debe formularse y aprobarse antes de comenzar el ejercicio. Hace a la naturaleza del presupuesto ser un instrumento preventivo el que se desnaturaliza si no está aprobado al iniciarse el período. Las autorizaciones para gastar incluidas en el presupuesto deben ser, obviamente, anteriores a las decisiones de gastar. La Ley 24.156 establece en el artículo 27 que en el caso de no sancionarse el presupuesto antes del ejercicio, entre en vigencia el presupuesto del ejercicio anterior, con los ajustes que señala aquella. Estos son, por ejemplo: eliminar los recursos no recaudables nuevamente y los gastos no repetibles, por haberse realizado en propósito de los mismos. Este tipo de norma vulnera el principio de anticipación, pero tiene la ventaja de asegurar un presupuesto en aquellas ocasiones en las que no está aprobado, posibilitando de ese modo la continuidad de los servicios.

-Anualidad o Periodicidad: este principio designa el término de aplicación de un presupuesto. Conforme al criterio clásico debe ser anual, y no necesita ser votado más que una sola vez para todo el año financiero. Para ese período es que se calculan y autorizan los gastos y se estiman los recursos que los cubrirán.

Cuando se habla de anualidad o de presupuesto anual (período de doce meses), esto no significa forzosamente que deba coincidir con el año calendario. En la Argentina el año financiero siempre había coincidido con el año calendario, y es el método al cual se retornó luego de que el sistema fijado entre el 1° de noviembre y el 31 de octubre, en la anterior ley de contabilidad, presentara varios inconvenientes.

De tal manera, se cumple con el mandato constitucional de fijar anualmente el presupuesto de la Nación (artículo 75, inciso 8), aunque aclarando que debe responder a un programa general de gobierno y a un plan de inversiones públicas.

El principio presupuestario de anualidad o periodicidad tiene diferentes efectos según se trate de gastos o recursos. Para los gastos, el principio es de aplicación directa, pues las autorizaciones para gastar votadas por el Poder Legislativo caducan con el vencimiento del año financiero para el cual se fijaron. A su vez, y según sea la naturaleza de los gastos del Estado, la aplicación de la regla de la anualidad tiene efectos diferentes. Para los gastos facultativos (o sea los que el Poder Ejecutivo puede o no realizar), la caducidad anual afecta al gasto en sí y hace que éste no se pueda comprometer luego de la fecha de clausura del ejercicio. Esta fecha provoca el decaimiento de la facultad de la Administración para contraer compromisos relativos a tales gastos y con cargo a los créditos presupuestarios respectivos. En tanto que los gastos obligatorios el compromiso resulta de la ley o del contrato, y es anterior al momento de ejecución del presupuesto; los efectos de la caducidad no se hacen sentir sobre el gasto en sí (que continúa vigente), sino sobre el pago, pues cesa la facultad de la Administración para ordenarlo.

Respecto de los recursos, el principio de la anualidad no tiene un sentido bien concreto y directo, pues el cálculo de los probables ingresos a percibir en el año se incluye como mera previsión presupuestaria destinada a procurar el equilibrio financiero.

La regla de la anualidad solo tiene importancia para la renovación periódica de los gastos y no para los recursos, los cuales dependen de las leyes tributarias, de vigencia fijada por las propias leyes mientras no sean derogadas. Otros autores expresan que este principio tiene su fundamento, por un lado, en la característica dinámica de la acción estatal y de la realidad global del país y, por otro, en la misma naturaleza del presupuesto. A través de este principio se procura la armonización de dos posiciones extremas. Por un lado, aquella que propugna un período presupuestario plurianual; tal amplitud imposibilita la previsión con cierto grado de minuciosidad y, por otro, aquella que sostiene que sea sub-anual; tal brevedad impide la realización de las correspondientes tareas. La solución adoptada, en la mayoría de los países, es la de considerar un período presupuestario de duración anual. Sin embargo es posible y conveniente completar el presupuesto anual con proyecciones presupuestarias plurianuales que incorporen efectos de las políticas de mediano plazo.

En la Argentina, el presupuesto plurianual está previsto en las Leyes de Administración de los Recursos Públicos (o de Solvencia Fiscal) y en la de Responsabilidad Fiscal. La programación de la ejecución del presupuesto se efectúa por períodos sub-anales.

Las Heras indica que, si bien el presupuesto es un instrumento de administración financiera de una organización de vida ilimitada como es el Estado, es necesario convenir su expresión en períodos de tiempo acordes con ciclos naturales de la actividad económica.

-Transparencia: consiste en dotar al presupuesto de adecuada publicidad sobre sus aspectos esenciales; ésta información debe ser proporcionada en forma clara y comprensible, aun para personas de educación elemental. Las nuevas corrientes en materia presupuestaria tiene el objetivo prioritario de suministrar a la población un informe adecuado sobre diversos aspectos del presupuesto. Se desea que el ciudadano juzgue mediante su voto lo que se prometió a la sociedad y lo que finalmente se logró. Este principio exige básicamente publicidad y claridad.

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

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

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

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

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

Las Heras aclara que el presupuesto debe expresar ordenada, nítida y transparentemente las acciones de gobierno, permitiendo su fácil entendimiento, no solo por parte de técnicos y expertos, sino de los distintos niveles políticos de cada Poder del Estado y de los ciudadanos en general. Está relacionado también con el principio constitucional de publicidad de los actos de gobierno.

***Exactitud:** se refiere a la necesidad que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener. Este principio se denomina, también, de veracidad, el que se vulnera cuando se estiman en exceso o en defecto gastos o recursos. Los motivos de ello pueden ser:

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

Las Heras hace referencia a este principio con el nombre de “Acuciosidad” indicando que el presupuesto debe ser realista en la determinación de objetivos y su correspondiente valoración, en concordancia con los escenarios macroeconómicos futuros y con el conjunto de recursos no sólo financieros, sino también físicos, humanos y técnicos disponibles. La sobreestimación de recursos y/o la subestimación de gastos llevan a usar instrumentos de un alto grado de daño financiero, como ha ocurrido con el financiamiento de déficit mediante emisión monetaria, aun cuando originariamente se hubiera previsto gastos e ingresos equilibrados.

-Programación: este principio supone:

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

El presupuesto será, entonces, el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados adecuadamente compatibilizados.

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

-Exclusividad: es una característica del articulado de la ley de presupuesto. Suele ocurrir que se incorporen normas sin vínculo estricto con el presupuesto, aprovechando que el mismo suele tener un tratamiento más rápido que otros proyectos. La Ley 24.156, en el artículo 20, establece una restricción en el sentido que la ley de presupuesto no debe contener disposición alguna de carácter permanente, no podrá reformar leyes vigentes, ni crear ni modificar o suprimir tributos.

Las Heras expresa que no deben incluirse asuntos extraños a la materia presupuestaria, como por ejemplo, abarcar aspectos que son del orden laboral o impositivo. Suele tratarse el presupuesto como una ley “ómnibus” en que la resolución de las habituales pujas de poder entre oficialismo y oposición producidos en el Poder

Legislativo o intereses circunstanciales del Poder Ejecutivo lleva a incluir (como “negociaciones”) normas ajenas a la naturaleza esencialmente financiera del presupuesto.

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

-Continuidad: puede pensarse que al sostener la vigencia del principio de periodicidad se están preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tenga relación con los que lo antecedieron ni con los venideros. El carácter dinámico de las acciones presupuestarias hace necesario que la anualidad se conjugue con la continuidad. Esta norma postula que todos y cada uno de los elementos del presupuesto anual, deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros. Debe reflejar la continuidad del Estado y de los servicios que están a su cargo.

Las Heras opina que, aun cuando no se implementen presupuestos plurianuales, las previsiones del ejercicio deben apoyarse en resultados de ejercicios anteriores y expectativas futuras. Complementa al principio de periodicidad, y así en el caso de erogaciones superiores al año, el presupuesto debe expresar los créditos financieros ejecutados con anterioridad y los a realizar en los años siguientes requeridos para la terminación, por ejemplo, de una obra pública.

-Flexibilidad: la aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no tenga rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social. Para lograr esta condición en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado. La flexibilidad tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben posibilitarse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su consecución.

Las Heras indica que todo presupuesto es una previsión dinámica vinculada con el desempeño de un entorno económico y social modificable por múltiples razones internas y externas a la organización pública. Si bien es aconsejable evitar el descontrol propio cuando se aceptan cambios sin límites, también debe impedirse una absoluta rigidez en el transcurso de su ejecución periódica. Aun respetando las restricciones que limitan las posibilidades de modificar por parte del Poder Ejecutivo aquellas previsiones que hacen a aspectos sustanciales, como el nivel de equilibrio fiscal, deberán existir normas objetivas que permita su discrecional modificación cuando circunstancias especiales se presenten.

En la Ley 24.156 se encuentran plasmados, en algunos casos explícitos y en otros implícitamente, algunos de los principios presupuestarios anteriormente expuestos. Por considerarlos de interés a los fines didácticos, se presenta a continuación un cuadro donde se indican principios presupuestarios y artículos que los contienen.

Principios	Artículos de la Ley Nº 24.156 que los contemplan:
a. Programación	4 inc. b), 4 inc. d) iii, 14, 24, 30 y 34.
b. Universalidad	12 y 23.
c. Exclusividad	19, 20, 25 y 33.
d. Unidad	11, 12, 18, 19 y 25.
e. Factibilidad	Estaría presente en todos los artículos de la Ley de Presupuesto.

f. Exactitud	Estaría presente en todos los artículos de la Ley de Presupuesto.
g. Claridad	Estaría presente en todos los artículos de la Ley de Presupuesto.
h. Especificación	12, 13, 14, 21, 22 y 25.
i. Periodicidad	10, 15, 34, 41 y 46.
j. Continuidad	15 y 27.
k. Flexibilidad	27, 37, 39 y 52.
l. Equilibrio	28, 34 y 38.
m. Anticipación	26 y 27.
n. Transparencia	Estaría presente en todos los artículos de la Ley de Presupuesto.

Principales técnicas presupuestarias. Corresponde identificar las principales técnicas presupuestarias, sus diferencias y particularidades, de modo de poder reconocer sus aportes.

- **Presupuesto Tradicional:** parte de un enfoque de los gastos a nivel institucional, es decir, de la identificación de qué organismos son responsables de realizar las distintas erogaciones. Asimismo, considera en qué se gasta, o sea, cual es el objeto específico y concreto de los gastos en el sentido del listado de bienes y servicios que se adquieren.

Es un tipo de presupuesto que puede vincularse estrechamente con la idea de control legal, es decir que el presupuesto sea gastado por quién (y en lo que) corresponde. El objetivo de legalidad no carece en modo alguno de importancia, sin embargo parece ser insuficiente para la gestión pública. Prueba de ello es que el criterio predominante a la hora de formular el presupuesto de sucesivos ejercicios, bajo un enfoque tradicional es la noción de que los gastos deben repetirse año a año en su distribución institucional y en el patrón de obras públicas que reflejan, sin considerar el objetivo último de tales erogaciones, es decir, el para qué.

Para algunos autores esta técnica se caracteriza por hacer énfasis en los aspectos administrativos y de legalidad en el uso de los recursos públicos, considerando al presupuesto como una mera autorización de gastos que deben respetar los funcionarios públicos y sobre lo cual se ejercerá el control. Entre las debilidades que presenta esta técnica presupuestaria se encuentra lo que se denomina el incrementalismo que no es otra cosa que practicar sobre el presupuesto del año previo las actualizaciones por inflación o por las nuevas o mayores funciones de determinadas áreas.

El presupuesto tradicional es un presupuesto que considera solo los insumos que necesita el Sector Público para el desempeño de sus actividades, no permite vincular los mismos con los productos a generar por lo que, aspectos de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, no pueden ser medidos ni evaluados.

- **Presupuesto por Programas:** parte justamente de ésta última cuestión: el sentido o destino de los gastos públicos en relación con la producción del Estado. Considera en primera instancia los bienes y servicios que el Estado produce y provee a la población. Y a partir de la estimación de tal producción determina las actividades que han de desarrollarse para llevarla a cabo, los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios para desplegar tales cursos de acción y la estructura funcional acorde.

De este modo, la mayor diferencia entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas es que el segundo reemplaza la concepción financiera del instrumento, por una de tipo físico-financiera, relacionando los gastos y recursos públicos con la producción del Estado.

A su vez, la responsabilidad del tal producción no descansa sobre la máxima autoridad de cada organismo (por ejemplo, un Ministro), sino que se asigna a quien comanda la unidad ejecutora de cada programa, pudiendo tener un rango jerárquico menor (como un secretario, subsecretario, director), profundizando de este modo la idea de descentralización operativa al interior de las distintas reparticiones y la responsabilidad de quienes llevan adelante en forma efectiva la política.

A su vez, la noción misma de programa permite introducir un análisis que va más allá de la declaración de misiones y funciones de cada organización pública y se relaciona con su devenir efectivo, es decir, con aquello que realmente hace y por lo que consume recursos. Así, la descripción de los programas contenida en el presupuesto se abre como una interesante ventana para conocer la situación real del Estado.

En cuanto a la estructura del presupuesto por programas, obedece a la lógica de insumo-producto, es decir que el Estado desarrolla tareas para producir determinados bienes y servicios para la población. Se puede distinguir entonces la producción terminal (aquella que va dirigida directamente a la población, como por ejemplo la educación) de la intermedia (la que sirve de apoyo o insumo a la producción terminal y, por lo tanto, va dirigida al propio aparato del Estado, como por ejemplo, la capacitación del personal estatal). Del mismo modo, pueden existir actividades que apoyen un programa de determinada organización pública (actividades específicas), otras que sirvan a más de un programa (actividades comunes), y algunas que sean útiles y necesarias para todos los programas de un organismo (actividades centrales), entre éstas últimas se encuentra la actividad financiera.

La identificación de metas correspondientes a cada programa, sumada a la asignación de créditos presupuestarios acorde a tal división, permite realizar un análisis de eficiencia y eficacia. La eficacia sería lograr los objetivos planteados, lo que equivale a cumplir o sobrepasar las metas programadas, mientras que la eficiencia estaría dada por cumplirlos con un gasto por unidad igual o menor al previsto.

Ambos tipos de análisis son valiosos en materia de producción pública, aunque no están exentos de problemas. En el caso de la eficacia resta preguntarse acerca de la pertinencia y precisión de la meta originalmente programada. Así, que el Estado cumpla con los objetivos que se propone no implica que tales objetivos sean importantes, e incluso deseables, para la ciudadanía. Del mismo modo, es posible que si tales objetivos han sido subestimados para la capacidad técnica, política y económica de quien los desarrolla, su cumplimiento diga poco acerca de la eficacia de la gestión pública.

En cuanto a la eficiencia, puede plantearse que el análisis de su cumplimiento no solamente arrastra potenciales problemas de programación sino que, además, aparece como de difícil concreción cuando se tiene en cuenta el gasto y no el costo, lo que resulta especialmente importante en el caso de los bienes de capital que se adquieren en un ejercicio pero que se utilizarán a lo largo de varios años.

Puede concluirse entonces que el reemplazo del presupuesto tradicional por el presupuesto por programas es un avance en términos de administración financiera, al introducir el análisis físico-financiero, pero que constituye un punto de partida antes que uno de llegada, debido a que considera el gasto pero no el costo, ni la traducción de la producción pública en términos de resultados e impactos sobre la población, para lo que tendrían que tenerse en cuenta cuestiones complejas, como la pertinencia, la accesibilidad y la calidad de los bienes y servicios producidos por el Estado.

Realizar una enumeración, no taxativa, de las ventajas que ha introducido el presupuesto por programa permite dimensionar los avances que ha significado, a saber:

- a) es un instrumento de política económica y de racionalización administrativa,
- b) facilita la vinculación entre la planificación a largo plazo y las acciones a corto plazo,
- c) provee la base para una mejor asignación de los recursos,
- d) permite la identificación del funcionario responsable de los recursos y gastos a su cargo, en materia administrativa, civil y penal,
- e) hace posible la observación de “las cosas que un gobierno realiza” en términos de producción de bienes y servicios específicos dirigidos hacia la comunidad,
- f) ofrece la posibilidad de evaluar resultados y determinar la eficiencia en el cumplimiento de las metas,
- g) permite mejor comprensión del documento presupuestario.

Esquema Comparativo (Las Heras). El presupuesto tradicional, vinculado con un Estado neutral prestador de escasos bienes y servicios a la comunidad, requiere de una administración simple. En cambio, el Estado moderno participa activamente en la sociedad, con una gran gama de objetivos, complejidad de acciones; extensa cantidad de insumos demandados y una elevada asignación de recursos financieros. Esta mayor responsabilidad, que se renueva en la actualidad con la implementación de políticas nekeynesianas, ha generado la necesidad de desarrollar una nueva concepción presupuestaria, vinculando previsiones financieras con definición de objetivos concretos en el marco de múltiples relaciones sistémicas de variables temporales (el año); institucionales (una organización estatal) y espaciales (un determinado territorio).

En el siguiente cuadro comparativo se expresan las concepciones tradicionales y modernas, incluyendo en ésta última una visión productivista caracterizado por su enfoque de naturaleza microeconómica.

Parámetro Comparativo	Presupuesto Tradicional	Presupuesto Moderno
Finalidad	Énfasis en lo que el gobierno compra.	Énfasis en lo que el gobierno produce.
Sistemas de clasificación	Institucional y por Objeto.	Institucional, por Objeto, Económica, por Programas, por Moneda, por Finalidades.
Forma de presentación	Inorgánica. Carece de elementos de información.	Estructurada. Facilita amplia información.
Conexión con planificación	No lo facilita. La planificación directamente no se considera.	Forma parte del proceso. Coordina realizaciones anuales con planes.
Identificación de objetivos y metas	No identifica.	Identifica metas con relación a planes de mediano y largo plazo.

Asignación de recursos	Asigna recursos a los organismos según el objeto.	Asigna recursos a programas y de acuerdo a metas establecidas con cálculo de costos.
Forma de Control	Control financiero-legal.	De gestión, integral. Incluye además evaluación de las realizaciones físicas.
Determinación de eficacia	No puede, por falta de control de avances y evaluación de resultados.	Permite determinar el grado de eficacia como resultado del control de la ejecución presupuestaria conforme a metas.
Asignación de responsabilidades	Financiera-legal.	Financiera-legal y también responsabilidad por falta de ejecución conforme a metas.
Comprensión pública	Escasa para gobernantes y público.	Más amplia y comprensible para gobierno, mercado y sociedad.
Economía de esfuerzos	No permite identificar las duplicaciones de labores.	Identifica duplicaciones mediante clasificaciones combinadas.
Naturaleza proceso presupuestario	Empírico, mecánico y unitario (incrementalista).	De base técnica y características bien definidas (por objetivos).

- **Presupuesto Base Cero:** se trata de una de las técnicas presupuestarias más polémicas, dada las dificultades para su plena adopción en la práctica. Consiste en justificar las actividades de cada unidad desde cero, es decir, a partir de la elaboración de varios paquetes de decisión por parte de las distintas unidades que contemplen distintos niveles de producción y, por lo tanto, de tareas y gastos. A su vez, tales paquetes deben ordenarse según un criterio decreciente de prioridad.

Es decir que se elabora un escenario de mínima y, a partir de allí, se van incorporando más gastos relacionados con un volumen creciente de trabajo y producción. El decisor central escoge entonces la combinación de paquetes de decisión que mejor se ajuste a las prioridades políticamente determinadas.

La principal ventaja de este tipo de técnica es que logra eliminar por completo el enfoque incrementalista, generalmente prevaleciente en la formulación presupuestaria tradicional. Adicionalmente, permite evaluar la razonabilidad de la estructura del Estado y detectar duplicaciones, estructuras vegetativas y otros fenómenos que afectan negativamente la capacidad de la gestión pública.

Resulta claro que, para que la determinación de prioridades no obedezca a una encarnizada negociación política, es necesario que se corresponda con un horizonte más amplio de planificación estratégica que permita establecer de antemano, cuando menos, áreas críticas de intervención.

Es que dada la ausencia general de tal horizonte de planificación que esta técnica implica en el caso argentino (y del elevado costo, en términos financieros pero sobre todo de tiempos y recursos humanos), su aplicación generalizada en experiencias nacionales es más bien una rareza.

Sin embargo, puede constituir una herramienta útil si se aplica en forma parcial, o bien a programas seleccionados por su evidente necesidad de reforma o como un complemento al presupuesto por programas, por ejemplo, en la etapa de presupuestación preliminar, en que cada dependencia o unidad puede plantear las necesidades mínimas para su funcionamiento junto con diferentes objetivos de desarrollo institucional, con los respectivos costos asociados.

De este modo, es clara la relación entre presupuesto por programas, presupuesto plurianual y presupuesto base cero, pensando a éstas dos últimas técnicas como complementos.

Presupuesto por Resultados u Orientado a Resultados: la administración financiera se orienta al logro de las metas de resultados establecidas en las políticas públicas. Deja de gestionarse en función de la capacidad de oferta (productos) de las instituciones públicas, y se orienta a la demanda de la ciudadanía. Por lo tanto, los resultados esperados se utilizan como base para el proceso de asignación de recursos.

En este modelo, la planificación de las políticas públicas se articula a partir de la llamada “cadena de resultados” que parte de los resultados que se quieren lograr (en términos de cobertura, tiempo de respuesta, calidad de atención, o cualquier otro tipo de indicador que relacione la oferta pública con la demanda ciudadana). El logro de dichos resultados requiere determinado tipo y nivel de producción pública, cuantificada bajo la forma de metas. A su vez, para llevar adelante dicha producción es necesario contar con una serie de insumos materiales, como bienes, servicios, personal, instalaciones y espacios de trabajo.

En tal sentido, la producción pública es la transformación de insumos (recursos materiales, financieros, legales, organizacionales, simbólicos y humanos) en bienes y servicios orientados a satisfacer las demandas de la comunidad.

Así, dentro de la gestión por resultados, el presupuesto por resultados surge de determinar los niveles de producción pública, alineados con cierto grado de satisfacción de determinadas necesidades de la población, y de valorizar, en términos monetarios, los insumos que dichos procesos productivos requieren, transformando así al presupuesto en la expresión financiera de un plan operativo anual.

La gestión por resultados descansa en cuatro pilares fundamentales:

1. Sistema de Planificación.
2. Descentralización de las decisiones (permite una mayor flexibilidad en el uso de los recursos y pretende lograr mayores niveles de responsabilización por parte de los funcionarios y agentes públicos).
3. Sistema de indicadores (que permitan llevar un monitoreo de la gestión y una evaluación de los resultados alcanzados). Ello implica indicadores de resultado (que relacionan la oferta pública con la demanda ciudadana); indicadores de impacto (miden el cambio en los comportamientos y las condiciones de vida de las personas a partir de los resultados logrados); e indicadores de producción pública y de gestión (relacionan insumos con productos, en términos de las 3E).
4. Estructura de incentivos (que encaucen el comportamiento de los agentes públicos al logro de los objetivos de la gestión).

En lo que respecta a la implementación del presupuesto orientado a resultados en la Argentina, nos debemos remontar a la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio 2014, en la que se informa de la construcción de 71 indicadores de resultados correspondientes a 52 programas presupuestarios.

El enfoque adoptado en nuestro país identifica al presupuesto orientado a resultados como una técnica presupuestaria que busca que los procesos presupuestarios se adecuen a las características necesarias para impulsar la implementación de la gestión por resultados en el sector público.

La gestión por resultados se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades a un conjunto de resultados estratégicos precisos, predefinidos y dados a conocer con antelación, posibles de ser cumplidos en un período establecido de tiempo.

El presupuesto orientado a resultados vincula entonces los fondos asignados a cada programa con resultados medibles y relaciona en forma clara y precisa las metas y los objetivos de política. Es decir, que las decisiones que se tomen sobre los gastos a realizar deben basarse en resultados reales o proyectados por las autoridades del gobierno (nivel de producción esperado), lo que a su vez permitirá calcular los costos.

Como condición inicial se deben definir y operacionalizar los resultados de la acción pública. Para poder aplicar el presupuesto orientado a resultados debe ser factible estimar el grado de cumplimiento de los objetivos mediante el uso de indicadores. Si éstos permiten cuantificar los objetivos se obtienen los resultados. Por lo tanto, para vincular el presupuesto a estos resultados es necesario a su vez establecer su relación con programas y proyectos.

El hecho de vincular los fondos asignados a resultados medibles incrementa la transparencia de las políticas públicas. A su vez, permite una articulación clara entre las metas y los objetivos de política y provee los medios necesarios para monitorear el progreso hacia el logro de estos objetivos. Además, su implementación redundante en una identificación más clara de las funciones y responsabilidades de los ministros y funcionarios públicos a cargo de la gestión.

Participación de la sociedad civil en la gestión financiera del Estado. Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo (PP) es un instrumento presupuestario que implica romper con la concepción tradicional del presupuesto como un instrumento tecnocrático que solo puede ser abordado por técnicos y profesionales, para transformarlo en una herramienta técnico-política en la que la sociedad y el Estado están plenamente involucrados en la toma de decisiones respecto del gasto gubernamental.

Fue lanzado en Brasil por el Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre en 1989. Y en estos años ha sido adaptado y adoptado por más de 1400 ciudades en más de 40 países, con una amplia gama en América Latina, y en la actualidad se implementa en ciudades de países como Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica, Uruguay, Chile, Ecuador y Argentina.. También se desarrolla con distinta intensidad, en Francia, Alemania, España, Portugal e Italia. Y también encontró eco en los continentes africano y asiático.

El PP es un dispositivo que se aplica principalmente en los gobiernos locales (municipios) sobre la base de un esquema territorial.

Este tipo de presupuesto no es un producto acabado, perfecto e indiscutible. Por el contrario, es un proceso de construcción masiva y permanente. Por eso no es posible identificar una única definición, pero se pueden establecer algunos conceptos generales que permiten conocer sus principales características.

Por ejemplo, la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) define al PP como un “proceso de intervención, directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con el presupuesto estatal”.

Otros conceptos agregan al anterior que el PP es “una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un especial énfasis en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión”.

También se señala que en el PP “el ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública”.

Desde su inicio, el PP ha pasado por distintas etapas y hoy registra un importante crecimiento a nivel mundial. Una lectura histórica de las experiencias iniciadas desde 1989 permiten identificar tres fases: la fase 1 de experimentación (entre 1989 y 1997); la fase 2 de masificación brasileña (entre 1997 y 2000); y la fase 3 de expansión fuera de Brasil y de diversificación (desde el año 2000 en adelante).

En la Argentina se origina luego de la crisis económica y social de principios del siglo XXI, en la que caracterizamos como fase 3. El primer lugar en el que se puso en marcha fue en el municipio de Rosario en el año 2002, y le siguió una frustrada tentativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2003.

En nuestro país se aprecia un patrón de expansión de esta política de fortalecimiento democrático a lo largo de la década del 2000. La incorporación de nuevos municipios al universo de gobiernos con PP fue muy gradual hasta 2007, con un muy fuerte crecimiento entre 2008 y 2011. Así, se pasó de 10 municipios en 2007 a 57 en 2013.

Con relación a los aspectos de la gestión que el PP ha contribuido a mejorar, se observa un mayor vínculo entre la ciudadanía y el Estado. Esa relación es valorada en sus dos direcciones: por el mayor conocimiento de las demandas de los ciudadanos por parte del Estado municipal y por la co-gestión de las decisiones públicas.

En cuanto a los aspectos que dificultan una mejor aplicación del PP, se destacan los conflictos que emergen dentro del Estado: tanto la falta de coordinación entre las áreas como la insuficiencia de recursos, que repercuten en demoras en la ejecución de las obras. También se señala la resistencia al cambio por parte de las burocracias, lo que expone la ruptura que significa el PP en la cultura tradicional de la gestión de las organizaciones públicas.

Un aspecto destacable es la innovación que introduce el PP en la distribución de los recursos públicos. La dinámica que instala el PP redefine la forma de establecer la agenda en las políticas públicas entre el Estado y los ciudadanos por medio de una discusión y el debate en asambleas, que ponderan los diferentes problemas y sus posibles soluciones.

Se trata de reemplazar una modalidad de gestión tradicional por otra en la que la ciudadanía, organizada en espacios que son de acceso universal y voluntario y previa interiorización del funcionamiento institucional, realiza un diagnóstico de los problemas, formula proyectos para su abordaje y, mediante votaciones, establece un orden de prelación de los proyectos, los cuales, una vez superados los análisis de factibilidad y viabilidad correspondientes, deberán ejecutarse en el ejercicio presupuestario siguiente. En consecuencia, el presupuesto estatal ya no se expresa como una mera cuestión técnica, sino que se convierte en una cuestión política y de máximo interés público.

El otro aspecto central es el que alude al sentido de la participación. En el PP la participación no es tomada como aquel momento dentro del sistema democrático en el que se convoca a la población, cada tanta cantidad de años, a elegir a sus representantes. Aquí se trata, sobre todo, de que a partir de un espacio de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, la sociedad intervenga en la construcción de políticas públicas y determine una nueva forma de gestionar el Estado.

Sin embargo, existen diferentes niveles de participación con relación a la toma de decisiones públicas. Podemos identificar al menos tres:

- Informativa: los involucrados solamente reciben la comunicación de las acciones que se llevarán a cabo.
- Consultiva: los involucrados son consultados sobre las acciones que se llevarán a cabo y pueden aprobar, modificar o desaprobar lo planificado.

- Vinculante: los involucrados participan en la elaboración y toma de decisiones, son los que identifican los problemas, los que diagnostican y elaboran los planes y toman decisiones sobre las acciones a seguir.

Esta última es la forma propia de la democracia participativa. Pero, para ser eficiente, esta necesita que los participantes tengan los elementos necesarios para que su participación sea protagónica. Caso contrario, aunque teóricamente sean decisores, en la práctica serán meros legitimadores de lo que otros propongan.

Esta nueva forma de participación contiene el objetivo superador de otorgarle voz a aquellos que por lo general no la tienen o, si bien la tienen, es mediada por sus representantes. Participación que implica una resignificación incluso lingüística por cuanto se trata de reuniones en las que los ciudadanos asisten, a priori, sin una formación específica en la formulación de políticas públicas.

Por todo ello, el PP es reconocido internacionalmente como una “buena práctica” de gestión pública y ha demostrado ser un instrumento apto para relacionar y conjugar las palabras democracia, participación, asignación de recursos públicos y políticas públicas.

Para Héctor Villegas el PP es una práctica innovadora en la gestión pública, en particular a nivel municipal que ha tenido cierto desarrollo en Brasil. Significa la adopción de prácticas diferenciadas de gestión presupuestaria (municipal), con la apertura de canales y mecanismos de participación popular en el proceso de asignación de recursos públicos (municipales). Tales prácticas promueven mejoras en el nivel de eficiencia de las asignaciones (al impulsar la planificación y la transparencia de las decisiones sobre gastos) y favorecer el surgimiento de una relación entre el poder público (municipal) y los ciudadanos, que consolida la convivencia democrática.

Las primeras tentativas se desarrollaron a principios de la década del '80. La experiencia más extensa y exitosa corresponde a la capital de Río Grande del Sur. Alrededor de 70 municipios adoptaron el mecanismo de PP mediante el cual la población elige las obras prioritarias que deben ser incluidas en el proyecto de presupuesto.

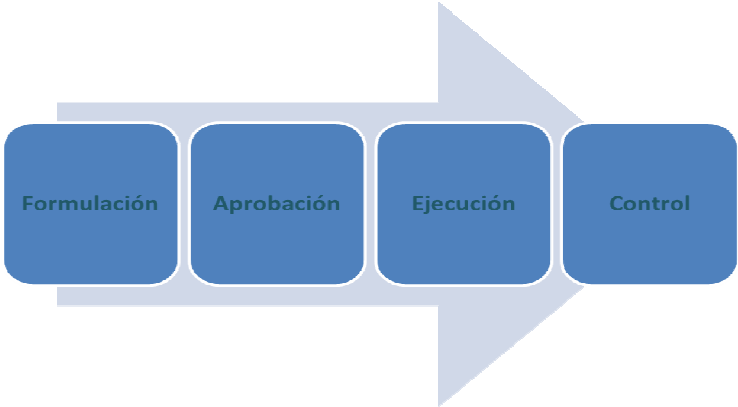
Desde el campo técnico-político el PP es una innovación de la gestión urbana, que tiende puentes entre la planificación financiera y las demandas de infraestructura y servicios de la ciudad. La experimentación puede ser observada para su mejor comprensión teórica y la construcción de procedimientos y metodologías eficaces. Una cuestión a analizar es la dificultad para compatibilizar la democracia participativa con procedimientos de democracia directa con los límites impuestos al poder local en la gestión de los recursos públicos.

En Argentina, cabe citar que la ley 25152, establece en su artículo 5, inciso b) que las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de programas en la finalidad servicios sociales deberán estar sujetos a mecanismos de gestión y control comunitario.

7.e) Ciclo Presupuestario: enunciación y distinción de las etapas, organismos responsables. Elaboración y presentación del proyecto de ley de presupuesto: cronograma, estructura. Aprobación legislativa. Solución legal a la falta de sanción del presupuesto público en tiempo.

El ciclo presupuestario se refiere al proceso, conocido también bajo la denominación de circuito, que empieza con la formulación o programación que incluye la preparación y elaboración del presupuesto y continúa con la autorización o aprobación, previo debate, la ejecución o gestión, la evaluación y el control.

En líneas generales, el ciclo presupuestario puede dividirse en cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución, y evaluación y control. A su vez, algunas de esas etapas pueden desglosarse en subetapas.



La formulación consiste en la confección de un esquema integrado y coherente acerca de los recursos y gastos previstos para el ejercicio venidero. Suele contener información sobre las proyecciones macroeconómicas, el contexto internacional, el personal del Estado, el endeudamiento, las metas físicas y la inversión pública. Le sigue una fase de preparación que contempla las tareas de fijación de un cronograma de trabajo, proyección de variables financieras y consolidación de los datos sectoriales en un primer escenario presupuestario.

La etapa de aprobación incluye primordialmente la acción de conciliar la restricción presupuestaria general con las necesidades de gasto de las distintas jurisdicciones y sectores, y es el Poder Legislativo el que trata y aprueba la Ley de Presupuesto.

La etapa de ejecución se refiere a la captación de dinero por parte del Estado y su aplicación, junto con diversos recursos materiales, legales, administrativos, tecnológicos, simbólicos, de cara al cumplimiento de los fines públicos.

Por último, la etapa de evaluación y control analiza el funcionamiento y los resultados de las acciones del Estado. Estas últimas con base en los desvíos respecto a las metas físico-financieras programadas.

Cronograma

Si contemplamos el nivel de gobierno nacional, el cronograma del proceso presupuestario resulta de la siguiente manera:

Mes/Año	Etapas	Acción/Actividad
Marzo (año 1)	Formulación (preparación)	Realización del cronograma para la formulación del presupuesto anual y el presupuesto plurianual por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).
Abril	Formulación	Solicitud de información presupuestaria de parte de la ONP a las diferentes

(año 1)	(preparación)	organizaciones públicas y al grupo de apoyo para la elaboración del presupuesto, constituido por distintas áreas del Ministerio de Economía de la Nación.
Mayo (año 1)	Formulación (preparación)	Procesamiento de la información y elaboración de un esquema consolidado que la compatibilice, realizados por la ONP. Elaboración de sus respectivos presupuestos preliminares por parte de las distintas organizaciones del Estado, que pueden contemplar varios escenarios.
Junio (año 1)	Formulación (preparación)	Determinación, por parte de la ONP y de la conducción del Ministerio de Economía de los techos presupuestarios y comunicación de estos a las organizaciones públicas. Presentación del informe de avance al Congreso de la Nación acerca del proceso de formulación de presupuesto por parte de la ONP y el JGM.
Julio (año 1)	Formulación (elaboración)	Realización por parte de las organizaciones estatales de sus anteproyectos de presupuesto anual ajustados a los techos y con solicitudes de sobretechos.
Agosto (año 1)	Formulación (elaboración)	Evaluación de las solicitudes de sobretechos a nivel técnico (ONP) y político (JGM), compatibilización y consolidación de su resultado (ONP).
Septiembre (año 1)	Formulación (elaboración)	Confección del proyecto de ley de presupuesto, incluyendo su articulado y el mensaje de elevación al Congreso que contiene las proyecciones macroeconómicas.
Septiembre (año 1)	Formulación (presentación)	Remisión al Congreso antes del 15/09, así como también su difusión en la prensa y publicación en internet.
Octubre (año 1)	Aprobación	Discusión en la Cámara de Diputados, contemplando su tratamiento en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el correspondiente dictamen, el debate en el recinto y el tratamiento en general y en particular. Remisión al Congreso del Presupuesto Plurianual (informativo).
Noviembre (año 1)	Aprobación	En la Cámara de Senadores se sigue el mismo circuito que en la Cámara de Diputados.
Diciembre (año 1)	Aprobación	Promulgación (total o parcial) de la Ley de Presupuesto por parte de la Presidencia de la Nación.
Enero (año 2)	Ejecución	Distribución de los créditos (gastos) y recursos al máximo nivel de desagregación por parte del JGM.
Enero, Abril, Julio y Octubre (año 2)	Ejecución	Programación física y financiera de las metas y gastos a nivel trimestral. Seguimiento trimestral de la ejecución de las metas físicas programadas.
Enero a diciembre (año 2)	Ejecución	Ejecución del presupuesto en sus distintos momentos (preventivo, compromiso, devengado y pagado), incluyendo modificaciones y reprogramaciones presupuestarias.
Diciembre (año 2)	Evaluación	Cierre de cuentas, tanto a nivel presupuestario como contable (balance) para el conjunto del Estado.

Enero a junio (año 3)	Evaluación	Elaboración de la Cuenta de Inversión del Sector Público Nacional por parte de la Contaduría General de la Nación.
Julio en adelante (año 3)	Control	Análisis y aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión (control legislativo desarrollado por el Congreso y su Comisión Parlamentario Mixta Revisora de Cuentas), sustentando sus opiniones en los informes emitidos por el organismo técnico de control exterior (Auditoría General de la Nación). Control interno efectuado por la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna de cada Organismo. El control efectuado por ambos organismos (AGN y SIGEN) es financiero, patrimonial, presupuestario, normativo y de gestión.

A modo de conclusión, podemos decir que nuestro país muestra en materia presupuestaria, fundamentalmente en los últimos veinte años y en mayor medida para el nivel nacional, importantes avances. Estos se relacionan con la aprobación del presupuesto en forma previa al ejercicio para el que se está presupuestando, con la adopción de un conjunto suficientemente amplio de clasificadores; con la relación de la ejecución física y la financiera por medio del presupuesto por programas; con el uso (aunque sea a nivel indicativo) del presupuesto plurianual; con los primeros pasos en pos de implementar un presupuesto orientado a resultados. A su vez, en materia de control, la tendencia es ir hacia controles más relacionados con la evaluación y el control de gestión y menos con los procedimientos, sin que ello implique abandonar la función central de control de legalidad.

Primer Etapa: Preparación y formulación del proyecto de ley de presupuesto. La preparación está a cargo de las autoridades competentes en la materia (dentro del Poder Ejecutivo) e incluye aspectos de política presupuestaria y técnicos. Los aspectos de política presupuestaria pueden ser divididos en aquellos que se refieren al cumplimiento de las funciones del Estado en la satisfacción de las necesidades públicas y los vinculados con la incidencia económica de las previsiones presupuestarias.

Respecto a la primera cuestión es conveniente elaborar un documento previo, cualitativo y aproximadamente cuantitativo en el que se exprese: cuál es la estructura del gasto que se pretende tener, señalando cuales son aquellas funciones (por ejemplo, salud, educación, vivienda) a las que se dará prioridad (entendida en el sentido de que crecerán más que otras o que disminuirán menos que otras); cuáles no serán prioritarias; y, de ser posible, en qué magnitud. Este tipo de definiciones previas no son fáciles de obtener dada la significación política de las mismas.

La incidencia económica se analiza con un esquema ahorro-inversión-financiamiento (EAIF) mediante el cual se visualiza la magnitud de los recursos, gastos y financiamiento siendo posible relacionarlos con la economía.

La elaboración de los anteproyectos, que luego se consolidarán en el proyecto de ley de presupuesto, es la tarea que tiene lugar a partir de la emisión de directivas o pautas de política fiscal, donde el principal responsable es el Poder Ejecutivo.

En esta fase es primordial la interconexión entre la planificación y el presupuesto, ya que las autoridades deben definir prioridades, objetivos y recursos financieros asignables a las distintas finalidades. Sobre la base de estas definiciones se efectúan las estimaciones de erogaciones, recursos y financiamiento por parte de los distintos organismos competentes. En esta instancia se fijan los lineamientos generales para la presentación y formulación, tomando en consideración, desde el punto de vista técnico los siguientes puntos:

- Presentación del anteproyecto, es el conjunto de información cualitativa y cuantitativa que debe elevarse de acuerdo a las directivas, ya que será la base sobre la que se procederá, posteriormente, a la elaboración del presupuesto. En esta fase se elaboran cuadros comparativos, sintéticos y analíticos, así como también los fundamentos explicativos y justificativos de su contenido. La presentación del anteproyecto requiere de la definición de las pautas básicas que deberán tomarse en cuenta a los efectos de uniformar la presentación de la información que se suministre (precios, salarios, tarifas, tipo de cambio, tasa de interés). Es dable mencionar que esta información es de suma importancia cuando se deben elaborar los anteproyectos en medio de procesos inflacionarios.
- Elaboración del presupuesto, definiendo los criterios ordenadores de recursos, erogaciones y financiamiento, en lo referente a su estructura como a sus formas de clasificación.

Para Villegas, esta primera fase correspondiente a la preparación del presupuesto, está a cargo del Poder Ejecutivo, en la Argentina y en casi todos los países del mundo. Nuestro país tiene preparadas oficinas técnicas especializadas en el tema presupuestario: la Subsecretaría de Presupuesto, de la que depende la Oficina Nacional de Presupuesto, asume el carácter de Órgano Rector del Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional (artículo 16 de la ley 24156).

Según el artículo 100, inciso 6° de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete es quien envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete, y con la aprobación del Poder Ejecutivo. También tiene éste funcionario la misión de hacer recaudar las rentas de la Nación y de ejecutar la ley de presupuesto nacional (artículo 100, inciso 7°). Esta actividad del Jefe de Gabinete es supervisada por el Presidente de la Nación (artículo 99, inciso 10).

Aunque el JGM tiene a su cargo la ejecución del presupuesto, en realidad tal facultad corresponde al Presidente de la Nación, como responsable político de la Administración general del país y en función de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 10 de la Constitución Nacional.

No obstante, en la práctica el peso principal de la elaboración recae en el Ministerio de Economía, que delega la misión en la Secretaría de Hacienda. En esta Secretaría se encuentra la Oficina Nacional de Presupuesto, que entiende en forma permanente todo lo relativo al estudio, preparación y modificación del presupuesto (ver artículos 17 y 25 de la ley 24156).

Según dispone el artículo 26 de la ley 24156, “el Poder Ejecutivo nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos”.

Segunda Etapa: Sanción y Promulgación. Así como se reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de preparar el presupuesto, también es unánime el reconocimiento de que en los estados de derecho y en épocas de normalidad constitucional, su sanción corresponde al Poder Legislativo (artículos 77 a 84 de la Constitución Nacional).

Nuestra Constitución no establece en cuál de las Cámaras que constituyen el Congreso debe iniciarse la consideración del proyecto, pero ello está resuelto por la ley 24156, cuyo artículo 26 dispone que el proyecto

debe ser remitido a la Cámara de Diputados, que actuará como Cámara de origen. Si el proyecto no se presenta en término y, no obstante la falta de previsión de esta situación por parte de la ley 24156, el Poder Legislativo debe iniciar la ineludible labor de tratamiento por cualquiera de sus Cámaras, tomando como anteproyecto el vigente en el ejercicio o formulando su propio proyecto que permita el debate.

En la legislación comparada existen dos sistemas en cuanto al procedimiento de consideración del presupuesto:

a) la mayoría de los países (Francia, Italia, Estados Unidos, Brasil, Argentina, etc.) establece que el Poder Legislativo puede modificar el proyecto del Ejecutivo;

b) en el sistema inglés, en cambio, el Parlamento solo puede aceptar o rechazar en bloque el proyecto, sin poder establecer modificaciones.

La Constitución Nacional otorga amplias atribuciones al Poder Legislativo para modificar, reformar o cambiar el proyecto, es decir, que el Congreso tiene iniciativa en materia de gastos, ya que el texto fundamental le otorga la facultad de fijar el presupuesto anual.

Promulgación y Veto. Como todas las leyes, y siguiendo el procedimiento impuesto por la Constitución, el presupuesto sancionado por el Congreso pasa al Poder Ejecutivo para su aprobación y promulgación (artículo 78). Si el Presidente no observa la sanción dentro del término de diez días útiles, se la considera aprobada y adquiere fuerza obligatoria (artículo 80). El Presidente de la Nación tiene el derecho de veto, consistente en la facultad de desechar “en todo o en parte” el proyecto sancionado, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara de origen para nueva consideración (artículo 83). Sin embargo, el Congreso podrá poner en funcionamiento el mecanismo de insistencia, previsto en el artículo 83. Si se logran la mayoría de los dos tercios de los votos en ambas Cámaras se convierte en ley el texto observado, sin que el Poder Ejecutivo pueda ejercer nuevamente su facultad de veto.

Las etapas tercera y cuarta se estudiarán con mayor análisis en los capítulos 8 y 9 del Programa de Estudios.

Ciclo Presupuestario en la Provincia de La Pampa.

Si contemplamos el nivel de gobierno provincial, el cronograma del proceso presupuestario resulta de la siguiente manera:

1. Formulación o elaboración del proyecto de ley de presupuesto público

Un aspecto a tener en cuenta, vinculado con la preparación y elaboración del presupuesto, es el referido a los plazos requeridos para la realización de estas tareas. En nuestra provincia, ello es así, debido a que la Ley 3 de Contabilidad establece que el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Finanzas presentará a la Cámara de Diputados, antes del 30 de septiembre de cada año, el proyecto de ley de presupuesto a regir en el año siguiente, acompañado de la cuenta de inversión del ejercicio anterior.

A fin de cumplir con el plazo mencionado, el Ministro de Hacienda y Finanzas, en el mes de julio aproximadamente, mediante Resolución fija el cronograma de elaboración del proyecto de ley de presupuesto general para el año siguiente y delega en la Dirección General de Presupuesto (dependiente de la Subsecretaría de Hacienda) la organización del trabajo para la elaboración del anteproyecto de ley de presupuesto, pudiendo ésta Dirección requerir la colaboración de funcionarios de otras reparticiones y adecuar el cronograma a la marcha de los trabajos, garantizando así su finalización oportuna.

El cronograma establece una primera fase que consiste en la remisión de notas solicitando información necesaria para el armado del que será el proyecto de presupuesto. Es así que, a las distintas Jurisdicciones, se le requieren informes sobre estimación de recursos afectados y de gastos; al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, se pide que informe sobre el Plan de Trabajos Públicos; al Ministerio de Educación, se requiere información sobre matrícula escolar de la provincia discriminada por niveles, modalidad, tipo de gestión, cursos, grados y turnos. Por su parte, a la Subsecretaría de Ingresos Públicos se solicita informe sobre estimación de recursos de origen nacional y provincial, cálculo de intereses de la Deuda Pública; al Instituto de Seguridad Social, información sobre déficit previsional, informe sobre estimación de recursos provenientes de juegos de azar administrados por la Dirección de Ayuda Financiera para la Acción Social (DAFAS); al Banco de La Pampa y Fideicomisos, un informe de ingresos a la provincia. Asimismo, a las empresas Aguas del Colorado, Carnes Naturales de La Pampa y Pampetrol se pide informe sobre requerimientos de inversión financiera, de corresponder.

El cronograma establece una segunda fase en la cual se analizan los informes solicitados, referidos a estimaciones de recursos y de gastos, factibilidades financieras y recursos afectados.

La tarea que se realiza es en principio de tipo técnico, es decir, se estudia si las presentaciones se han efectuado conforme a las normas establecidas y posteriormente se efectúa un análisis de si las presentaciones se han efectuado conforme a las directivas “de política” impartidas y son compatibles con las posibilidades de financiamiento. Cuando decimos directivas de política hacemos referencia a la definición de aquellas funciones a las que se dará prioridad (ej, asistencia social, salud, educación, vivienda) en relación a que en este sentido aumentarán más que otras o disminuirán menos que otras; también se definen las funciones que no serán prioritarias. Esta tarea no es fácil de obtener dado que se trata de cumplir con el objetivo económico tal es “lograr satisfacer las necesidades públicas infinitas mediante la utilización de recursos públicos escasos”.

La mencionada definición de las prioridades es la que luego se plasmará en el mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto.

El cronograma establece una tercera fase en la que se analiza el resto de la información no financiera solicitada. Se formulan las consultas al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal sobre las proyecciones macrofiscales del Proyecto de Presupuesto Nacional para el ejercicio siguiente.

Además, se define el estado de cargos a la fecha; se efectúan las diferentes proyecciones, simulaciones sobre la base de la información recolectada; la Tesorería General de la Provincia procede a estimar los recursos y se define el Plan de Trabajos Públicos y su financiamiento.

Como cuarta fase aparece la lectura del Proyecto de Presupuesto Nacional -que debiera ser presentando de acuerdo a la normativa nacional antes del 15 de septiembre de cada año-, y se verifica la inclusión de temas relativos a la provincia y a los recursos previstos.

Posteriormente, se prevé la carga del anteproyecto de Presupuesto en el sistema presupuestario. Se remite copia del Proyecto a las distintas Jurisdicciones para su revisión y se solicita la redacción del Mensaje, con una breve explicación de las acciones más relevantes que llevarán a cabo durante el ejercicio proyectado, para acompañar el proyecto de Ley.

La Subsecretaría de Ingresos Públicos elabora el Mensaje referido a los recursos y pautas económicas.

La Subsecretaría de Hacienda elabora el Mensaje con respecto al gasto teniendo en cuenta las erogaciones según su carácter económico; su clase y objeto y por finalidad.

Se procede a la redacción del articulado del Proyecto de Ley, el cual es revisado por Asesoría Letrada Delegada, actuante ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas y Asesoría Letrada de Gobierno.

Se realiza un control general del Proyecto de Presupuesto y se introducen las modificaciones pertinentes. Se elaboran distintas estadísticas.

Se imprimen copias para elevar a la firma del Gobernador y remitir a la Cámara de Diputados, mientras que el Centro de Sistematización de Datos (Ce.Si.Da.) arma un archivo en formato digital para publicación en la página web oficial del Proyecto presentado a la Cámara.

2. Tratamiento, debate y aprobación legislativa

El trámite seguido por el proyecto de ley de presupuesto es semejante al de cualquier ley. En la Cámara de Diputados opera una Comisión denominada de Presupuesto, que elabora el despacho respectivo para su posterior análisis por el cuerpo y una vez producida la sanción, se completa el trámite.

Es importante señalar que el sistema seguido por nuestra legislación respecto de las facultades parlamentarias es el que confiere amplias facultades al Poder Legislativo para modificar, reformar o cambiar el proyecto, sin límite constitucional alguno a ese poder, aunque es de práctica no alterar la política presupuestaria del Poder Ejecutivo en su conjunto. No obstante ello, los principales debates a la hora de tratar el presupuesto público se refieren a los gastos, ya que los recursos vienen dados por leyes de carácter permanente (tributarias).

El Poder Ejecutivo es el que tiene la visión general de las necesidades públicas, las posibilidades de satisfacerlas de acuerdo a los recursos existentes y, por lo tanto, es el que está en mejores condiciones para establecer una política fiscal coherente. Además, las consecuencias globales de la ejecución del presupuesto (déficit, superávit, cumplimiento de las metas propuestas) repercuten políticamente sobre el Poder Ejecutivo.

En nuestra provincia, la Resolución Ministerial mencionada en la etapa anterior hace referencia a que, durante los meses de octubre a diciembre se prevé el armado del cronograma de visitas de los distintos integrantes del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

Una vez tratado el proyecto y de aprobarse, se procede a su promulgación como Ley de Presupuesto para el ejercicio de que se trate.

Las etapas tercera y cuarta se estudiarán con mayor análisis en los capítulos 8 y 9 del Programa de Estudios.

Solución legal a la falta de sanción del presupuesto público en tiempo.

A partir del ejercicio 1992 (después de varias décadas), el Poder Ejecutivo Nacional presenta en tiempo y forma el proyecto de presupuesto al Congreso. Esto posibilita contar con un presupuesto anual aprobado al inicio del año fiscal respondiendo el Poder Legislativo a las necesidades de la administración. Diversas razones de orden político-institucional demoraron su sanción en tiempo oportuno en reiterados períodos anteriores. Pero el Estado es una institución revestida de una personalidad jurídica ilimitada en el tiempo, y la producción pública de servicios esenciales no puede ser interrumpida por la falta de sanción del presupuesto.

Con el envío del proyecto.

Así, el artículo 27 de la Ley 24.156, en el caso excepcional de que el presupuesto no estuviera aprobado al inicio, faculta al Poder Ejecutivo Nacional a realizar una serie de ajustes al presupuesto vigente el año anterior, solo con el fin de asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios. Este mecanismo es llamado “reconducción

presupuestaria”, e indica algunos ajustes que debe efectuar el Poder Ejecutivo en los presupuestos de la administración central y los organismos descentralizados.

En cuanto a los recursos, debe eliminar los rubros que no puedan ser recaudados nuevamente, debe suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito público por el monto que ya fueron utilizados, y debe incluir los recursos provenientes de operaciones de crédito público cuya percepción esté previsto que ocurrirá en el ejercicio. En cuanto a los gastos, debe eliminar los créditos que no se repetirán por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos, debe incluir los créditos indispensables para el pago del servicio de la deuda, de cuotas derivadas de la ejecución de compromisos internacionales y para asegurar la continuidad de los servicios. En la provincia de La Pampa, la Constitución provincial en su artículo 68 establece las atribuciones del Poder Legislativo. Específicamente en el inciso 13 de dicho artículo prevé que “...Si el Poder Ejecutivo no remitiere el proyecto de presupuesto antes del 30 de septiembre, la Cámara podrá iniciar su discusión tomando por base el que está en ejercicio. Si no fuera sancionado ninguno, se considerará prorrogado el que se hallare en vigor”.

Por su parte, la Ley 3 de Contabilidad en el artículo 13 fija los lineamientos a seguir “si al iniciarse el ejercicio financiero no se hubiera aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo podrá autorizar créditos necesarios (en base al proyecto presentado) a los efectos del normal desenvolvimiento de la marcha de la administración, entidades descentralizadas, servicios públicos y/o empresas de la Provincia. Si al sancionarse el presupuesto existieren gastos efectuados en virtud de lo dispuesto en el párrafo anterior, sin contar con el crédito adecuado, el Poder Ejecutivo incorporará a los respectivos anexos las partidas necesarias”.

Bibliografía consultada:

- Álvarez, Héctor F. “Administración: un enfoque interdisciplinario y competitivo”.
- Atchabahian, Adolfo. (1995). Régimen Jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pública. Ed. La Ley.
- Bolívar, Miguel Ángel. (2012). Finanzas Públicas y Control. Editorial Buyatti.
- Bolívar, Miguel Ángel. (2012). El Presupuesto Público. Editorial Buyatti.
- Las Heras, José María (2018). Estado Eficiente. Editorial Buyatti.