

8.a) Ejecución presupuestaria en materia de gastos.

8.b) Ejecución presupuestaria en materia de recursos.

Puesto en vigencia el presupuesto a raíz de la aprobación y promulgación, comienza la tercera etapa del ciclo presupuestario (ejecución) que consiste en un conjunto de operaciones o de actos reglamentados que tienen como objeto recaudar los distintos recursos públicos y realizar las erogaciones o inversiones previstas.

Una vez sancionado y promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo, a través de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete, realiza una distribución analítica, detallando hasta el nivel de desagregación correspondiente las previsiones presupuestarias. Esta desagregación surge de los clasificadores presupuestarios, establecidos en las normas para la elaboración del presupuesto.

Conforme a ello, la ejecución del presupuesto comprendería dos tipos de operaciones: las relacionadas con la recaudación de los recursos y las vinculadas con la realización de los gastos.

a) En materia de gastos, la ley 24156 establece las etapas de la ejecución:

*Orden de disposición de fondos y consiguiente distribución administrativa: una vez en vigencia la ley de presupuesto, el Poder Ejecutivo debe dictar una orden de disposición de fondos para cada jurisdicción, hasta el importe de los créditos otorgados en favor de los respectivos directores generales de administración o funcionarios. Mediante esta norma, el Poder Ejecutivo emite una sola orden de disposición en favor de los funcionarios correspondientes, quienes quedan facultados para distribuir los fondos concedidos por el presupuesto a sus áreas de acción.

*Compromiso: una vez puestos los fondos a disposición de los jefes de servicios administrativos, éstos se hallan en condiciones de llevar a cabo las erogaciones previstas en el presupuesto, pero antes de realizar el gasto, éste debe comprometerse. El Compromiso es el acto administrativo interno por el cual se afecta el gasto al crédito pertinente autorizado por el presupuesto, a fin de que no pueda utilizarse para objetivos distintos de los previstos.

*Devengamiento: el artículo 31 de la ley 24156 introduce el concepto de gasto devengado. Ello implica, entre otras cosas, la liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago, que debe efectivizarse dentro de los tres días hábiles del cumplimiento de la recepción de conformidad con los bienes y servicios oportunamente contratados, o con los requisitos administrativos dispuestos para los gastos sin contraprestación. Asimismo, implica la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.

*Pago: la ley 24156 no hace una separación tajante entre las etapas del devengamiento y del pago. De allí que el artículo 35 de la ley 24156 y su reglamentación, establecen las características de la orden de pago y la competencia para librarla.

b) en materia de recursos: la diversidad de recursos del Estado y sus distintos regímenes de percepción hacen que los procedimientos de ejecución carezcan de la uniformidad que tienen los de gastos.

*Devengado: es cuando se origina la obligación de un contribuyente de pagar un impuesto. Por ejemplo: vencimiento de una liquidación.

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

El presupuesto compara estimaciones de recursos con gastos autorizados. La ejecución compara los recursos con los gastos devengados. En la práctica, como es difícil disponer del devengado de los recursos se recurre a la etapa del ingresado comparándose el recurso percibido con el gasto devengado.

La ley 24156 regula todo el sistema presupuestario, de tesorería, de deuda, de contabilidad y de control de la administración pública, dispone en el:

- Artículo 29: que los créditos del presupuesto de gastos aprobados por el Congreso son el límite máximo en cuanto a las posibilidades de gastar; y en el

- Artículo 30: que el Poder Ejecutivo distribuirá en forma analítica los créditos aprobados por el Congreso Nacional.

Los artículos 31, 32 y 33 (referidos a la ejecución de gastos y recursos) establecen que se considera gastado un crédito presupuestario cuando queda afectado definitivamente a través del devengamiento. Las instituciones deben llevar registros que incluyan los momentos del gasto ya comentados. No se podrán adquirir compromisos para los que no queden saldos disponibles.

Los artículos 41 y 42 hablan del cierre de cuentas. Se verificará al 31 de diciembre: todos aquellos gastos previstos en el presupuesto y cuya ejecución no se haya realizado caducarán como autorización. El devengado define el momento determinado para la ejecución del presupuesto.

En la medida que se comprometiesen gastos y no se devengasen, éstos deberán imputarse al ejercicio siguiente. En la medida en que se devengasen gastos y no se pagasen, éstos se podrán pagar en el ejercicio siguiente con los recursos disponibles preferentemente del ejercicio anterior. Los ingresos que se verifiquen con posterioridad al 31 de diciembre se imputarán al ejercicio en que se produce su ingreso aunque el devengamiento corresponda al ejercicio anterior.

Programación de la ejecución. Para que la ejecución se desarrolle con normalidad y sea posible su evaluación, durante el ejercicio, se efectúa una programación de la ejecución presupuestaria, para lo cual el artículo 34 de la ley 24156 establece que, a los fines de garantizar la correcta ejecución presupuestaria y compatibilizar los recursos con los gastos presupuestados, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar la ejecución física y financiera de sus presupuestos.

Esta programación consiste en distribuir, en el tiempo, los gastos a realizar de modo de posibilitar la concreción de distintas acciones, en el cumplimiento de funciones de los organismos. Aquellos deberán ser compatibilizados por la Secretaría de Hacienda con la desagregación, en el tiempo, de los ingresos. La secuencia temporal de los ingresos es la que va a determinar el total de montos a gastar en períodos inferiores a un año (mes, trimestre). Una vez conocidos esos montos, se deberán distribuir los mismos entre las jurisdicciones y los distintos programas y rubros de gasto.

Este proceso de programación de la ejecución puede tomar como punto de partida la información de la programación preparada por las reparticiones. Estos requerimientos deberán compatibilizarse por la Secretaría de Hacienda, con el apoyo técnico de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), con la entrada de recursos en los distintos momentos.

Evaluación de la ejecución. Las precisiones referidas a los registros de la hacienda pública, particularmente mediante las etapas del gasto, tienen detrás una administración pública operando para cumplir con sus funciones. Por tanto, es importante analizar cuál es la gestión cumplida en la concreción del programa de acción

planteado (cómo se cumplieron los programas y proyectos, las metas establecidas, etc.). En esta materia la ley 24156 enuncia lo siguiente:

-El artículo 44 prescribe que hay que realizar un análisis de la correspondencia entre los gastos realizados y la producción obtenida;

-El artículo 45 dispone que hay que realizar una evaluación de la ejecución presupuestaria. Ésta debe efectuarse en forma periódica durante el ejercicio. A tal efecto, la ONP realizará el análisis de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos, de las variaciones con relación a lo programado y se brindarán las explicaciones de las diferencias que se presenten.

Ejecución del Presupuesto. Bajo este título se comprende la iniciación y el desarrollo de los ciclos procesales, tanto fundamentales como accesorios y deben definirse con precisión las etapas por las que atraviesan esos ciclos, separando las que corresponden al uso de la autorización para gastar, de las de recaudación e ingreso de fondos.

De la precisión de las definiciones depende no solamente la determinación exacta del concepto, sino también de la función de hacienda que se cumple; de la posibilidad de asignar las responsabilidades consiguientes; y el correcto resultado del ejercicio. Las etapas o momentos de la ejecución de recursos y gastos del presupuesto, según la reglamentación de la ley 24156 que se transcribe a continuación son:

*ARTICULO 31. Las principales características de las **etapas de los gastos**, en el contexto de la presente reglamentación son las siguientes:*

1.- Compromiso, cuando se opera:

a) El origen de una relación jurídica con terceros que producirá una eventual salida de fondos u otros valores, sea para cancelar una deuda o para su aplicación al pago de un bien o de un servicio determinado.

b) La aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados y de la tramitación administrativa cumplida.

c) La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir, o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación.

d) La afectación del crédito presupuestario que corresponde en razón de un concepto de gasto.

2.- Devengado, cuando se opera:

a) Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, originada por transacciones con gravitación económica y/o incidencia financiera.

b) El surgimiento de una obligación de pago mediante la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.

c) La liquidación del gasto y, cuando corresponda, la simultánea emisión de la respectiva orden de pago dentro de los TRES (3) días hábiles de devengado dicho gasto.

d) La afectación definitiva del crédito presupuestario que corresponde.

3.- Pagado: se opera con la cancelación de la correspondiente orden de pago, con independencia del medio que se utilice.

La SECRETARÍA DE HACIENDA definirá —por cada inciso, partida principal y partida parcial— las condiciones necesarias para que operen las diferentes etapas de ejecución del gasto y la descripción de la documentación básica que deberá respaldar cada una de las operaciones de registro.

Tanto para la Administración Central como para los Organismos Descentralizados, las contrataciones y/o adquisición de bienes o servicios cuyo devengamiento se produzca en su totalidad en un solo ejercicio y su financiación se obtenga a través del uso del crédito, deberá incluirse en el respectivo presupuesto del ejercicio el gasto total de la operación y la respectiva fuente de financiamiento.

ARTICULO 32. *Se produce el devengamiento de recursos, cuando:*

a) Por una relación jurídica se establece un derecho de cobro a favor de las jurisdicciones o entidades de la Administración Nacional y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas, sean públicas o privadas.

b) Se produce la percepción o recaudación de un recurso en el momento en que los fondos resultantes ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro Nacional, o de cualquier otro funcionario facultado para recibirlos.

Un enfoque diferente. Cayetano Licciardo plantea un enfoque diferente sobre el compromiso. Entiende que en el lenguaje de la operatoria de la hacienda pública se llama “compromiso” al “vínculo”, en virtud del cual un crédito queda indisponible, por lo tanto, está afectado, a partir de allí, los recursos previstos en el presupuesto para atender la necesidad o el servicio que le dio origen.

La palabra “compromiso”, en el lenguaje de la hacienda pública tiene un significado y una amplitud distinta que en el lenguaje corriente. Pertenece al lenguaje que se aplica para estudiar la actividad financiera del Estado. El vínculo que surge del compromiso no es con la persona llamada a prestar la provisión o el servicio, como tampoco con el patrimonio, sino con el presupuesto (con la autorización para gastar).

El compromiso es un acto de administración interna, que vincula la autorización para gastar con su utilización concreta. Esta utilización no puede referirse a otra cosa que al destino del crédito para atender una prestación, emergente del cumplimiento de la finalidad para la que fue instituido. La forma del acto será designación o promoción de funcionarios o empleados; orden de compra o contrato para la adquisición de cosas, o realización de obras o servicios a prestar; acuerdos de subvenciones, pasividades o formas equivalentes y servicios de la deuda pública.

Una autorización para gastar se afecta (o utiliza) porque es necesario nombrar un funcionario o adquirir un bien para atender un servicio; y éste es el hecho generador. No se afecta porque es necesario firmar un contrato o pagar una factura; éstas son consecuencias. La obligación de pagar, la cancelación de una deuda responden a aquel hecho.

La operación financiera no se refiere al derecho a la percepción o retribución hacia personas sino hacia el crédito del presupuesto. El funcionario que decide el compromiso queda obligado a ejecutar la acción y, a su vez, el Tesoro a suministrarle el medio financiero. Esta es la obligación del Tesoro, en cuanto las autorizaciones para gastar son créditos abiertos al Poder Ejecutivo, con cargo al Tesoro.

La doctrina contable y la mayoría de las normas contables legales consideran que los resultados deben contabilizarse en el período de su devengamiento. Para aplicar el concepto de devengamiento debe definirse el período al cual corresponde cada resultado y para esto debe identificarse cuál es su hecho generador.

Esto es bien claro cuando se trata de resultados económicos y no puede haber duda en el orden en que se desenvuelven las haciendas privadas, porque el hecho generador, que afecta al patrimonio, tiene las mismas características y consecuencias, y aplicar el criterio del devengamiento es acertado.

Pero el resultado que se busca cuando de la hacienda pública se trata, no es de la misma naturaleza. Ello no equivale a decir que las incidencias en el patrimonio carecen de interés, sino que lo esencial es distinto. El resultado en la hacienda pública, por estar referida a la ejecución del presupuesto, es de naturaleza financiera, entendiendo como tal el resultado de la actividad financiera del Estado que consiste en el aprovisionamiento de recursos y su empleo para el cumplimiento de sus fines.

Si bien en última instancia el Estado devenga en el sentido económico o patrimonial, el verdadero devengamiento se da cuando se utiliza la autorización para gastar. El Estado adquiere derechos o asume obligaciones a partir de la ejecución del presupuesto. El hecho generador es el que surge de la decisión de hacer uso de una autorización para gastar. El Estado recauda porque tiene que gastar. El hecho generador es la necesidad de disponer de medios.

Así como una autorización para gastar no utilizada en un ejercicio no puede trasladarse a otro, tampoco puede trasladarse la carga que implica su utilización. Porque la relación, en la hacienda pública, es con el presupuesto, no con el patrimonio. Recuérdese que las decisiones de gastar en la hacienda pública son de esencia política, y que los presupuestos públicos, sin perjuicio de su condición económico-financiera, crean derechos y obligaciones.

Cuando un funcionario con competencia para gastar, hace uso de la autorización, que contablemente se llama crédito de presupuesto, este crédito queda como autoembargado, no se puede utilizar para otra cosa y, por lo tanto, a partir de ese momento, se carga para el Tesoro. Y precisamente la autorización para gastar se llama crédito porque se entiende cuenta abierta para girar con cargo a ella. Y tal cuenta abierta tiene vigencia solo para su uso dentro del ejercicio de vigencia del presupuesto al que corresponde.

Por eso el resultado de la ejecución del presupuesto no puede ser otro que el que surge de la comparación entre los recursos recaudados y las cargas; es decir, las decisiones de utilizar el crédito que afectan a tales recursos.

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

2. Tratamiento, debate y aprobación legislativa

3. Ejecución Presupuestaria

En esta instancia definimos cómo se lleva a cabo la recaudación de los recursos y la ejecución de los gastos.

Los créditos del presupuesto de gastos, aprobados por el Poder Legislativo, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Para la ejecución del presupuesto, el Poder Ejecutivo efectúa una desagregación analítica o detallada de los créditos que han sido aprobados.

En cuanto a la ejecución de gastos y recursos es necesario remitir a la normativa que define cuándo se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto. Ello es así debido a que las distintas unidades ejecutoras deben llevar registros de su ejecución presupuestaria y para ello se deben definir los criterios de imputación de gastos y recursos al ejercicio financiero.

Durante el ejercicio y dada la necesaria flexibilidad que debe tener el presupuesto como herramienta de gestión, se efectúan modificaciones al mismo. Algunas de ellas requerirán la intervención del Poder Legislativo a través de una ley, mientras que otras podrán resolverse en la órbita del Poder Ejecutivo.

Durante la etapa de ejecución propiamente dicha es muy importante la programación que consiste en subdividir en el tiempo, durante el ejercicio, ingresos y gastos. Dicha distribución tomará en cuenta los gastos denominados rígidos, es decir, a los que debe hacerse frente de manera ordinaria y cuyo cálculo se conoce de antemano (por ejemplo, los sueldos de los empleados públicos) y diferenciarlos de aquellos gastos que se van a presentar en determinados períodos intermedios o por la circunstancial ejecución de un gasto en particular (por ejemplo, pago de certificados de obra pública, servicios de la deuda).

Durante la ejecución se llevarán adelante todas las funciones del Estado que implican el despliegue de su actividad financiera: se tratarán de cubrir las necesidades públicas en pos del bienestar general, para ello será necesario ejecutar las políticas públicas planificadas mediante distintos procedimientos administrativos. Todo ello implica la realización de gastos y, como contracara, la recaudación de las distintas fuentes de recursos estimadas.

En esta etapa, el Estado cumple con los objetivos planteados en el presupuesto público a través de la materialización de contrataciones de personal, de provisión de bienes, de suministro de servicios, de obra pública; además se concretarán todas las funciones y servicios públicos.

En nuestra provincia, la Tesorería General y la Contaduría General de la Provincia son quienes se encargan de llevar a cabo todo lo inherente a la ejecución presupuestaria. En una primer instancia, debe tenerse en cuenta la apertura del crédito presupuestario con el Decreto N° 1 de Apertura del ejercicio y lo establecido en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto en su artículo 9, que faculta al PE a habilitar gradualmente los créditos previstos en el Presupuesto General de Gastos para cada ejercicio según necesidades financieras y el estado de liquidez, con el fin de propender al equilibrio periódico entre los ingresos y egresos del Tesoro Provincial.

Siguiendo con el análisis de la ejecución de los gastos públicos, el artículo 10 de la Ley 3 establece que todos los créditos de la ley de presupuesto son autorizaciones legales conferidas al Poder Ejecutivo para gastar. Además, expresa que no podrán comprometerse gastos no autorizados, invertirse sumas votadas para otros fines que los determinados ni comprometer suma alguna que no tuviese crédito disponible dentro de la pertinente partida del presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá contraer obligaciones susceptibles de comprometer créditos de presupuesto futuros dando cuenta de ello al Poder Legislativo, exceptuando de este requerimiento cuando se trate de licitaciones públicas anticipadas, cuyo suministro y/o servicios se hagan efectivos al año siguiente al de su sustanciación.

En lo referente a las etapas inherentes a la ejecución del gasto, la legislación de nuestra provincia determina que serán:

- ✓ Afectación Preventiva
- ✓ Compromiso
- ✓ Ordenado Pagar
- ✓ Pago

La ley 3 en su artículo 39 define que la Contaduría General llevará la contabilidad general de las actividades de la administración central y entidades descentralizadas y empresas de la Provincia, con relación a cada uno de los créditos de presupuesto, de la siguiente forma:

- 1) el monto autorizado y sus modificaciones;
- 2) los compromisos contraídos;
- 3) lo incluido en órdenes de pago.

En la etapa de recaudación, cada jurisdicción deberá informar los valores efectivamente ingresados de forma que sean registrados en la contabilidad de los recursos. Se tendrá en cuenta si dichos fondos tienen una afectación específica, asignándole un número de subclase para vincular el recurso con el gasto respectivo. De esta forma se asegura que los fondos sean invertidos para el destino para el cual fueron afectados.

La ley 3 de Contabilidad en su artículo 19 establece que la contabilidad de los recursos deberá registrar los importes recaudados en el año financiero, por cada ramo, separando lo afectado a destinos determinados o a la constitución de fondos especiales. La contabilidad de los recursos -a cargo de la Contaduría General de la Provincia- computará para cada ejercicio las rentas efectivamente ingresadas al Tesoro, en sus diversas cajas, al 31 de diciembre de cada año.

Continuando con el desarrollo de la ley 3, el artículo 39 establece la Contaduría General llevará la contabilidad general de las actividades de la administración central y entidades descentralizadas y empresas de la Provincia, con relación al cálculo de Recursos, de la siguiente forma: los importes calculados y los recaudados por cada ramo de entrada, de manera que quede individualizado su origen.

En la medida que se haga uso del crédito inicial podrá ser necesaria una segunda instancia que refiere a reestructura de créditos y cargos presupuestarios. Los tipos de reestructura pueden originarse por compensación de partidas, refuerzos o incremento por mayor ingreso. También se definen las reestructuras por cargos.

Como corolario de esta etapa nos encontramos con el cierre de cuentas, atento a que el ejercicio financiero comienza el 1° de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Como resultado de lo registrado en la contabilidad pública, los ajustes propios del cierre de ejercicio en los cuales se tendrán en consideración los criterios de imputación de recursos y gastos, surgen los saldos con lo que posteriormente se confeccionará la cuenta de inversión, documento que informa lo ocurrido durante la ejecución del presupuesto.

Como se mencionara anteriormente, la clausura del ejercicio opera al 31 de diciembre de cada año, desde esta fecha no pueden asumirse nuevos compromisos con cargo al presupuesto general cerrado. En caso que se hayan comprometido erogaciones y falte el pago, se llevarán a una cuenta especial denominada Deuda Flotante. En relación a los créditos no utilizados, éstos caducan.

El artículo 41 de la ley 3 establece que la Contaduría General de la Provincia "...preparará la cuenta de inversión conteniendo:

- a) los recursos calculados por cada concepto y lo que se hubiese recaudado;
- b) lo autorizado por cada crédito del Presupuesto y sus modificaciones, lo comprometido con cargo a los mismos (imputación definitiva) y lo incluido en orden de pago".

Lo importante en la etapa de elaboración de la cuenta de inversión, es que pueda demostrarse que, en los hechos, las magnitudes y proporciones de cada tipo de gasto han respondido a los objetivos con que fueron predeterminados. En caso que así no lo fuere, detectar las causas de dicho desvío.

8.c) Clausura del ejercicio. Estado Ahorro Inversión Financiamiento. Determinación de resultados y su análisis.

Cierre de ejercicio (imputación de gastos y recursos). Existen dos sistemas para imputar los gastos y recursos a determinado ejercicio presupuestario: el presupuesto de caja o de gestión y el presupuesto de competencia. En el presupuesto de caja se consideran únicamente los ingresos y erogaciones efectivamente realizados durante el período presupuestario, con independencia del origen de las operaciones. Según este sistema, las cuentas se cierran indefectiblemente en el término del año financiero, es decir que, lo que no se cobró o pagó durante el año, pasa al ejercicio siguiente.

En el presupuesto de competencia se computan los ingresos y gastos originados en el período presupuestario, con prescindencia del momento en que se hacen efectivos. Conforme a este sistema, las cuentas no cierran al finalizar el año, pues deben quedar pendientes hasta que se liquiden las operaciones comprometidas.

En los artículos 41 a 43 de la ley 24156 se regula lo referido al cierre de cuentas. El artículo 41 establece la norma general según la cual las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cierran al 31 de diciembre de cada año.

Estado Ahorro-Inversión-Financiamiento (EAIF): un tablero del control de las cuentas públicas.

Un EAIF es de gran utilidad al permitir en un primer golpe de vista analizar la situación financiera exponiendo los macro equilibrios y desequilibrios del conjunto de recursos y gastos estatales. Sus relaciones sistémicas son diversas ya sea con el presupuesto para evaluar las previsiones de ingresos y erogaciones en relación con la política económica. Aplicado el criterio del percibido, se puede utilizar para formular el presupuesto de caja.

La construcción del EAIF, ya sea con cifras ex-ante o ex-post, relaciona en parejas afines los rubros de los clasificadores económicos de gastos y recursos según la conocida clasificación en corrientes, de capital y de financiación, permitiendo determinar diferentes resultados.

Miguel Bolívar expresa que el EAIF tiene por propósito ordenar las cuentas públicas de modo de permitir su análisis económico. Al decir análisis económico, se hace particular referencia a la repercusión de la economía del sector público en la economía del sector privado o, más aun, en la economía general o global.

En su confección se utiliza la clasificación económica de gastos y recursos y se cruza con los componentes institucionales o subsectores del sector público considerado (clasificación institucional).

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

A su vez, esas magnitudes corresponderán a diferentes componentes institucionales, tales como: administración central, organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social, administración nacional, empresas públicas, fondos fiduciarios, otros entes del sector público nacional, sector público nacional, provincias, municipalidades, sector público argentino.

Las citadas magnitudes podrán corresponder a diferentes momentos o etapas de los recursos y gastos públicos: presupuesto, ejecución del presupuesto, ejecución de Tesorería.

Las magnitudes pueden expresarse de diferentes maneras: en moneda corriente o a precios corrientes; en moneda constante o a precios reales, para analizar el comportamiento histórico o temporal; en relación con el

PBI (u otro indicador macroeconómico), lo que permite dar idea de la significación de los agregados públicos en la economía, de modo relativamente sencillo, y posibilitar la comparación internacional.

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

El citado esquema es de tipo consolidado, o sea que no computa para la determinación del total de recursos y del total de gastos, aquellas transferencias (gastos figurativos) y financiamiento (contribuciones figurativas) realizados entre los distintos organismos y niveles del sector público, de modo de evitar duplicaciones.

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

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

El EAIF se vincula con el equilibrio macroeconómico. En una economía cerrada y sin sector público la condición de equilibrio se verifica cuando el ahorro es igual a la inversión. Si a esa economía se le agrega el sector público, la condición de equilibrio incluirá el ahorro privado y público y la inversión pública y privada, que deberán ser iguales. Por ejemplo, si el ahorro público no alcanza a cubrir la inversión pública será necesario destinar ahorro privado a financiar el presupuesto. Si se considera una economía abierta se incorpora el ahorro externo, que no es otra cosa que el resultado (déficit) de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Un desequilibrio entre el ahorro (privado y público) y la inversión (privada y pública), que conducirá a un déficit de esa cuenta corriente, requerirá un financiamiento mediante el ahorro externo. En síntesis, la inversión (privada y pública) se financia con ahorro (privado y público) y ahorro externo.

Los Recursos, los Gastos y los Resultados. Los recursos y gastos se ordenan en el EAIF del sector público, tomando como base la clasificación económica de los mismos:

- Ahorro: es la diferencia entre ingresos o recursos corrientes y los gastos corrientes. En la medida en que los últimos superen a los primeros, hay desahorro (cuenta corriente). Si sucede lo contrario, hay ahorro (se lo denomina también resultado económico).

- Recursos o ingresos de capital y gastos o erogaciones de capital (cuenta de capital).

- Resultado financiero: surge de sumar el ahorro más los recursos de capital menos los gastos de capital.

El resultado financiero negativo es llamado necesidad de financiamiento o déficit fiscal o déficit público o déficit

presupuestario. Si los ahorros más los recursos de capital son menores que los gastos de capital, hay necesidad de financiamiento. Caso contrario, hay superávit financiero o superávit fiscal o capacidad de financiamiento.

-El resultado financiero se atiende con un financiamiento neto que es la diferencia entre las fuentes y las aplicaciones financieras. Las primeras están constituidas, fundamentalmente, por el uso del crédito o endeudamiento. Las segundas están constituidas, fundamentalmente, por la amortización de préstamos y títulos.

En una economía ordenada, el financiamiento es igual al resultado financiero. En la Argentina, por ejemplo, en unos cuantos años de las décadas del '70 y '80, el financiamiento genuino no cubría la necesidad de financiamiento y la diferencia se financiaba con emisión monetaria lo cual generaba presiones inflacionarias.

Si en el análisis del EAIF relacionamos individualmente los recursos, gastos, resultados y fuentes con el PBI, se obtienen magnitudes (porcentuales) que serán relativamente pequeñas (lo cual facilita su comprensión) y permitirá obviar el problema inflacionario, dando una idea de proporción con relación a la actividad económica.

Una presentación de este tipo es la que ilustra sobre las características de la política económica fiscal. De esta forma se pueden conocer la inversión pública con relación al producto, los gastos públicos con relación al producto, los recursos públicos con relación al producto, el consumo público con relación al producto, la presión tributaria, el resultado financiero con relación al producto, etc.

Esta valorización de las cuentas públicas es posible de ser usada en negociaciones internas e internacionales, las cuales son importantes porque sirven para obtener créditos en el mercado interno e internacional y despiertan la confianza (o desconfianza) de los inversores del país y extranjeros.

Estas presentaciones incluyen también las proyecciones financieras plurianuales con determinadas metas de resultados presupuestarios, gastos y recursos públicos para varios años. Las metas anuales se suelen desagregar en períodos menores (generalmente son trimestres), detallando las magnitudes de ingresos, gastos y financiamiento de los diferentes componentes del sector público.

Para verificar su cumplimiento se realiza un monitoreo o incluso una auditoría de las políticas fiscales a través de la ejecución del EAIF, de modo de constatar la relación entre lo programado y lo acontecido, determinando y explicando desvíos.

MOVIMIENTOS ARRIBA DE LA LÍNEA

A. CUENTA CORRIENTE

Ingresos Corrientes

(menos) Gastos Corrientes, excluyendo intereses de la deuda

(igual) **I. Resultado Económico Primario**

(menos) Intereses de la deuda

(igual) **II. Resultado Económico (ahorro o desahorro)**

B. CUENTA DE CAPITAL

Recursos de Capital

(menos) Gastos de Capital

(igual) **III. Resultado Financiero (Superávit o Déficit)**

MOVIMIENTOS DEBAJO DE LA LÍNEA

C. CUENTA DE FINANCIAMIENTO

Fuentes Financieras

(menos) Aplicaciones Financieras

(igual) **IV. Necesidad de Financiamiento**

Los movimientos arriba y debajo de la línea muestran las relaciones financieras del Estado:

*Arriba de la línea o imperativas: de naturaleza interna o intra estatales. Corresponde a decisiones políticas dentro de las competencias emanadas del orden jurídico del Estado en materia de gastos, disposición de activos públicos y potestades tributarias. Son operaciones en el ejercicio de sus atribuciones como poder de imperio en el marco de la teoría de la representación y las distintas funciones del poder republicano.

*Debajo de la línea o de negociación: representa decisiones condicionadas a las resultas de negociaciones del Estado con personas o instituciones extrañas a sus facultades imperativas y en que todas las partes actúan en el libre ejercicio de sus intereses patrimoniales. Cuando el Estado no ejerce su potestad de imperio porque no puede (o no le conviene ante situaciones políticas, económicas o sociales especiales) le queda como alternativa la captación voluntaria de recursos de terceros, vía préstamos, ya sean de origen privado o público, nacional o extranjero. Para el Estado, salvo casos excepcionales de repudio de la deuda, sus facultades están limitadas a las posibilidades de lograr recursos voluntarios que serán cancelados con ingresos futuros de origen tributario con todas las consecuencias del reparto intergeneracional e intersectorial de la carga de la deuda. No incluye endeudamientos de cortísimo plazo voluntarios como letras de Tesorería.

Analizando el rubro A (Resultado económico) se habla de ahorro cuando existe una diferencia positiva entre ingresos y egresos corrientes. Dice Macon “el ahorro en el sector público tiene el mismo sentido que tiene para un particular, en el que se define el ahorro como la diferencia entre gastos de consumo e ingresos”. La situación inversa plantea la figura del desahorro, un desequilibrio gravoso que no debería extenderse por mucho tiempo en cuanto pueda significar una incapacidad absoluta de autofinanciación sustentable en el largo plazo. Se puede justificar el desahorro en situaciones excepcionales e imprevistas, de corto plazo que deberán justificarse. Cuando es así, será mejor recortar gastos corrientes imposibles de financiar salvo que se aumenten los ingresos corrientes con mayor presión fiscal.

8.d) Servicios del Tesoro.

El Tesoro Público y sus funciones. La expresión erario referida al manejo de los recursos públicos, parece remontarse a Grecia. En Roma esa expresión es propia del período de la república. En el período del imperio se transforma y desaparece con la aparición del fisco. El fisco constituye un órgano del ordenamiento imperial como el erario lo era del ordenamiento republicano. El fisco está estrechamente vinculado con imponer y recaudar tributos.

Así como hubo identificación entre gobernante e interés público, existió también identificación entre bienes del fisco y la fortuna personal del emperador. Posteriormente, se estableció una distinción entre los bienes del emperador en cuanto tal (fisco) que pasaban a su sucesor en el trono y aquellos que le pertenecían como ciudadano particular que se transmitían a sus herederos.

El Tesoro Público es la denominación que se da al Estado (moderno) como administrador de fondos y pagador o, llevado al plano jurídico, el ejercer el control de los derechos que constituyen los ingresos y las obligaciones representadas por los pagos- el Tesoro es un particular organismo del aparato financiero del Estado; es la caja central, gran depósito de los recursos del Estado o fondo financiero del poder público.

Se denomina Servicio del Tesoro al organismo encargado de asegurar la realización de los recursos del Estado, centralizar los fondos, pagar los gastos y procurar el financiamiento cuando los ingresos no coinciden con los egresos, o sea el encargado del tradicional movimiento de fondos. Las funciones del servicio del Tesoro son: de caja, financieras y conexas.

-Funciones de Caja: estas incluyen la percepción de recursos y el pago de gastos públicos. La caja central del Estado se encarga de:

1. Recaudación y centralización de entradas: a) percepción de entradas. Éste órgano no dicta la ley impositiva, se limita a ejecutar lo establecido por la norma; b) La centralización de las entradas hace al correcto funcionamiento del Tesoro; c) las entidades bancarias prestan importante colaboración en este proceso.

2. Pago de gastos: a) atiende las obligaciones; b) no fija el presupuesto; c) no analiza la legalidad de los gastos; d) deben estar correctamente ordenados.

3. Información: la Dirección del Tesoro debe contar con información sobre: recursos a ingresar, gastos a pagar y todo otro movimiento de entrada y salida de fondos.

-Funciones Financieras: están vinculadas a:

1. Obtención de la coincidencia entre entradas y salidas: lograr el equilibrio entre ingresos y gastos. Ello es importante para la administración del Estado y la economía del país. Si se detraen más recursos que los necesarios se generan problemas o efectos a considerar. Si se gasta más que lo recaudado, se requiere del uso del crédito (considerando la disponibilidad en el mercado), financiamiento monetario (como medio extraordinario, sino aumentará la deuda impaga (flotante).

2. Regulación de gastos. Uso del crédito: moderación en los gastos (regularlos en función de las disponibilidades). Recurrir al uso del crédito de corto plazo (letras del Tesoro), sobre la base de lo autorizado en el presupuesto. Intervenir en las operaciones de emisión y atención de empréstitos a mediano y largo plazo, previstos en el presupuesto.

3. Balance preventivo de caja. Estado del Tesoro: preparar estados preventivos o presupuestos de caja (recursos a obtener y gastos a pagar). A su vez, estados que muestren lo ocurrido.

-Funciones conexas: a) participación en la preparación del presupuesto; b) relación con la política crediticia y monetaria; c) vinculación con requerimientos tributarios; d) atención de los movimientos de fondos en el interior y exterior del país; e) administración de valores, fondos y títulos del Estado.

Órganos Directivos. La dirección está a cargo del Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Financiamiento de ese Ministerio.

Órganos Ejecutivos. Se refiere a los órganos que constituyen el servicio del Tesoro.

-La Tesorería General de la Nación: es el órgano rector y coordinador, complementado con la Oficina Nacional de Crédito Público.

-Tesorería en el exterior (funcionan en las Embajadas).

-Tesorerías en cada Jurisdicción y Entidad de la Administración Nacional: centralizan la recaudación y cumplen los pagos dispuestos por los servicios administrativos.

-Cajas recaudadoras encargadas de la recaudación material de los recursos.

-Habilitados pagadores: reciben los fondos de Tesorería para pagos de algunos gastos.

Órganos Auxiliares. Los bancos. Los fondos recaudados se depositan allí y van a las cuentas de la Tesorería. A través de ellas se efectúan los pagos.

Principios. Debe procurarse la aplicación de los principios de unidad de dirección manteniendo centralizada la superintendencia general, el conocimiento y vigilancia de todas las operaciones; principio de unidad de caja relativo al movimiento financiero, limitando los tesoros individuales o específicos y la centralización del registro de las operaciones.

-Se requieren para mayor eficiencia, evitando así excesos o faltantes.

-Es inconveniente crear tesoros particulares. Para esto se utiliza la CUT (Cuenta Única del Tesoro o Fondo Unificado de Cuentas Oficiales).

-La Tesorería General, la Oficina de Crédito Público, las unidades administrativas de los Centros Recaudadores y los Servicios Administrativos Financieros jurisdiccionales son unidades de registro primario de la Administración Central. En los Organismos Descentralizados operan Centros de Contabilidad, La Contaduría General de la Nación es el organismo rector del Sistema de Contabilidad.

-Las unidades de registro primario deberán mostrar la evolución y la situación del movimiento de fondos y los responsables de su administración y custodia.

En la ley 24156 se encuentran establecidas las competencias y funciones de los organismos rectores del Sistema de Tesorería y del Sistema de Crédito Público, por lo que recomendamos su lectura.

8.e) La Gestión patrimonial.

Si bien el Estado opera mediante el ejercicio del poder de imposición, además de los medios monetarios, el Estado posee bienes susceptibles de posesión. Ese conjunto constituye el patrimonio de los bienes del Estado y debe ser administrado y conservado. Por ello, a la gestión financiera se le agrega la gestión patrimonial.

El patrimonio del Estado como materia administrable es el conjunto susceptible de posesión estática: cosas muebles e inmuebles, ciertos derechos patrimoniales que el Estado posee y que pueden ser utilizados como instrumento material de los servicios públicos o como fuente de renta aplicable a esos servicios.

Esta definición incluye bienes inmuebles del dominio público natural (son inembargables, imprescriptibles e inalienables); artificial (una vez construidos pertenecen a la comunidad), del dominio privado (ingresados al patrimonio del Estado por medios contractuales y son necesarios para el desarrollo normal de su gestión administrativa); los bienes muebles de uso permanente y los valores inmateriales del Estado.

Los bienes poseídos son para prestar servicios públicos y de carácter permanente. Surge así la necesidad de establecer reglas sobre el patrimonio de los bienes, que incluyen: determinación de los bienes; regular la gestión de los mismos; determinar la responsabilidad de los encargados de ellos; considerar su relación y suficiencia para prestar servicios.

El Estado moderno ha creado haciendas anexas denominados organismos descentralizados. La hacienda del Estado ha pasado a ser divisa, pero el patrimonio de las entidades descentralizadas forma parte de la hacienda del Estado. Por otro lado, hay haciendas que cumplen funciones industriales, comerciales, financieras (empresas de Estado) cuyo patrimonio no pertenece a la hacienda del Estado.

Corresponde analizar el inventario de los bienes que forman el patrimonio del Estado, ello consiste en describir los componentes del dominio público y privado, con asignación de valores razonables, para posibilitar un adecuado control de la gestión patrimonial.

Se presentan dos problemas a resolver, referidos a los criterios de clasificación y de valuación.

Dentro de la suma que el Estado gasta interesa saber cuánto se destina a incrementar el patrimonio de los bienes del Estado (inversión). Asimismo, los presupuestos de las dependencias usuarias deberán prever los créditos necesarios para atender los gastos de conservación. Dentro de los recursos deben distinguirse los provenientes de la venta de bienes del patrimonio.

La gestión patrimonial es equivalente a la gestión de bienes del Estado, esta consiste en el conjunto de actos de los órganos administrativos de la hacienda pública encaminados a la conservación y utilización de los bienes susceptibles de posesión estática.

La conservación se traduce en una manifestación material y en otra jurídica. La material procura mantener la integridad física, de modo que sean aptos para la atención de servicios públicos. La jurídica, se refiere a la defensa del derecho subjetivo de dominio que le Estado posee de sus bienes.

La utilización de los bienes en sentido físico se refiere al uso material, su transformación y consumo. En sentido jurídico, tal utilización busca obtener ventajas financieras: fuentes de renta o de evitar gastos.

Organización de la gestión de los bienes. La gestión de los bienes está asignada al poder administrador, sin perjuicio de la actividad fiscalizadora del Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo es el administrador general del país y en tal sentido le corresponde la gestión de los bienes (Presidente y Jefe de Gabinete).

La ley 24156 mantuvo las normas de la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23354, artículos 51 a 54) sobre la “gestión de los bienes del Estado”.

La administración de los bienes inmuebles está a cargo del Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE), en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cuando no corresponda a otros organismos estatales. Los afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá a su cargo su administración.

La administración comprende los hechos ejecutados por los organismos competentes para utilizar y conservar los bienes del Estado. Los actos de disposición (venta) corresponden al Congreso. Cada Jurisdicción tendrá a su cargo la administración de los bienes muebles asignados a su dependencia. En la administración de bienes muebles es menester la tipificación de artículos y elementos. Esto ayuda al ordenamiento y manejo contable y económico.

La tipificación lleva a la catalogación de todos los bienes muebles. Esta catalogación debe ser de uso obligatorio, lo que facilita los trámites de compra. Luego deben determinarse los valores. Aparte del precio de compra y de plaza se podrá asignar un valor fijo de tarifa. Inmediatamente se plantea la discusión de la centralización o descentralización de compras y la existencia o no de almacenes centrales. La tendencia ha sido hacia la descentralización operativa.

Registros patrimoniales. Para determinar la consistencia material y jurídica del patrimonio de bienes del Estado es indispensable la existencia del inventario. Se parte del inventario inicial, luego es necesario seguir la marcha de las variaciones a medida que se producen y determinar el inventario final. Se requiere un inventario permanente e inventarios periódicos. Deben llevarse registros locales y centrales (en la Contaduría General de la Nación), con registros analíticos y sintéticos.

8.f) Contratos en el Estado: concepto, tipos y normativa.

Conceptos Generales. Para satisfacer necesidades colectivas el Estado requiere medios económicos; son éstos de distinta naturaleza: bienes y servicios. Para procurarse esos medios el Estado dispone de dos vías:

- De carácter coactivo: exige a los habitantes tributos en dinero o en especie,
- De carácter voluntario o contractual: implica la celebración de actos jurídicos bilaterales (contratos)

convenidos libremente por los particulares. Por su intermedio el Estado se procura los bienes y servicios.

La Contabilidad Pública se ocupa de los contratos en cuanto de ellos surjan efectos económicos-financieros susceptibles de repercutir en el presupuesto o en el patrimonio del Estado. Los contratos pueden clasificarse:

1. Según la recercusión financiera:

- a. Contratos de los que derivan gastos en sentido financiero: de suministros, de locación de inmuebles, de obra pública, de consultoría.
- b. Contratos de los que derivan entradas de dinero: venta o locación de tierras fiscales.
- c. Contratos mixtos: originan entradas y salidas. Contrato de empréstito, de características particulares.
- d. Contratos en los que no interviene el dinero: permuta (caso inusual).

2. Según la incidencia en el patrimonio de bienes:

- a. Contratos de los que derivan aumentos del patrimonio de bienes: compra de bienes que integrarán el patrimonio del Estado; entendido en sentido físico.
- b. Contratos de los que derivan disminuciones del patrimonio de bienes: por venta de bienes que integraban el patrimonio del Estado.
- c. Contratos que no modifican el patrimonio físico: de servicios, de empréstito.

Corresponde establecer cuál es el órgano competente para celebrar los contratos dentro de la hacienda pública. La Constitución Nacional fija la competencia para obligar al Estado vía contractual. Teniendo en cuenta que el Presidente de la Nación es el responsable político de la administración general del país y que el Jefe de Gabinete ejerce la administración general del país, que incluye recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto bajo la supervisión del Presidente de la Nación, se infiere que en la esfera de las contrataciones del Estado, las atribuciones del Jefe de Gabinete le permiten celebrarlas en tanto comporten actos comprendidos en la ejecución de la Ley de Presupuesto.

La competencia contractual es una facultad reglada por ley, o sea no es discrecional. Las limitaciones son de dos órdenes:

- El Jefe de Gabinete está sujeto al control (preventivo, concomitante y crítico) del Parlamento.
- La legislación financiera restringe la posibilidad de que el Jefe de Gabinete elija la contraparte del contrato a su libre arbitrio o al de los funcionarios encargados de perfeccionar las contrataciones,

Elección de la contraparte. Se debate si el Ejecutivo debe tener libertad para contratar con quien considere conveniente o debe establecerse con carácter obligatorio el principio general de la adjudicación pública, como un llamado a todas las personas que puedan ofrecer el elemento o servicio demandado por el Estado.

Debe advertirse que los contratos no son administrados directamente por el Poder Ejecutivo sino por agentes y órganos auxiliares y que no siempre es el Poder Ejecutivo el que resuelve la celebración del contrato y la elección de la contraparte.

En consecuencia, la forma más eficaz para prevenir al Estado de un eventual comportamiento deshonesto de los sujetos intervinientes en la tramitación de los contratos administrativos es la adjudicación pública.

Este mecanismo da derecho a todos los habitantes del país a participar en los contratos con el Estado; presenta mayores dificultades para realizar maniobras dolosas, que en caso de verificarse serán denunciadas por los perjudicados.

La adjudicación pública engloba variadas formas:

- Remate verbal: cuando el Estado necesita ciertos artículos, invita a los que están en condiciones de suministrarlos a concurrir a un debate o puja verbal, con base o sin base.

- Licitación pública: se efectúa un llamado a licitación en función de un pliego de condiciones para que se efectúe una propuesta. El contrato se adjudica a la mejor oferta. El llamado puede ser con base o sin base. La licitación ofrece mayores garantías que el remate, ya que es un acto más formal. En caso de igualdad de ofertas se puede convocar a mejorarlas en un remate verbal. Sin perjuicio de las publicaciones se puede invitar a concurrir a firmas del ramo.

- Concurso-licitación: se aplica para obras públicas. Las oficinas técnicas se limitan a enunciar las necesidades del Estado. Los particulares ofrecen un proyecto y cotizan el precio correspondiente.

- Licitación privada: sólo se invita a determinado número de proveedores inscriptos en un registro para cotizar precios del elemento requerido.

Régimen de Contrataciones en la Administración Nacional. Este régimen ha sido establecido a través de un reglamento delegado, por el Decreto N° 1023/01 y sus modificaciones, es decir de un reglamento dictado por delegación del Poder Legislativo (delegación efectuada a través de la Ley 25444), en materias de competencia de este último, de acuerdo al artículo 76 de la Constitución Nacional.

Resulta aplicable a las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la ley 24156, es decir, a la administración central y organismos descentralizados, comprendiendo éstos últimos a las instituciones de la seguridad social.

Establece como principios generales la razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación; la promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes; la transparencia en los procedimientos; la publicidad y difusión de las actuaciones; la responsabilidad de los agentes y de los funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen contrataciones y la igualdad en el tratamiento para interesados y para oferentes.

Los contratos comprendidos son: compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de bienes de dominio público y privado del Estado Nacional, y todos aquellos contratos no excluidos expresamente; obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.

Excluye expresamente el empleo público; a las compras por caja chica; a los contratos celebrados con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito, los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos y a los contratos comprendidos en operaciones de crédito público.

Como consecuencia de la aplicación del artículo 34 de la ley 24156, cada unidad ejecutora de programas o proyectos formulará su programa de contrataciones ajustado a la naturaleza de sus actividades y a los créditos asignados en la ley de presupuesto de la Administración Nacional.

La transparencia en las contrataciones basada en la publicidad y la difusión, constituye uno de los objetivos de este régimen. La forma en que la publicidad y difusión deben llevarse a cabo está explícitamente prevista, estableciendo, además de las particularidades de cada procedimiento, que todas las convocatorias, cualquiera sea el procedimiento que se utilice, se difundirán a través de internet u otro medio electrónico de igual alcance que lo reemplace.

Además, contiene una cláusula anticorrupción con el fin de preservar la legalidad de los procedimientos. Así, se establece como causal determinante del rechazo sin más trámite de la propuesta u oferta en cualquier estado de la licitación o de la rescisión de pleno derecho del contrato, dar u ofrecer dinero o cualquier dádiva a fin de favorecerse en el procedimiento de la contratación.

Las facultades y obligaciones de la autoridad administrativa son: la prerrogativa de interpretar los contratos, de modificarlos por razones de interés público, decretar su caducidad, rescisión o resolución, poder control, inspección y dirección, facultad de imponer penalidades, prerrogativas de proceder a la ejecución directa del objeto del contrato y facultad de inspeccionar las oficinas y los libros de los co-contratantes.

Asimismo, con respecto al co-contratante, establece, sin perjuicio de las facultades y obligaciones previstas en la legislación específica, en sus reglamentos, en sus pliegos de bases y condiciones, y en la restante documentación contractual, determinadas facultades y obligaciones.

Recepta la teoría de la imprevisión reconociendo el derecho a la recomposición del contrato, pero solo cuando acontecimientos extraordinarios o imprevisibles de origen natural tornen excesivamente onerosas las prestaciones a su cargo.

Establece también la obligación de ejecutar el contrato por sí, es decir, será el co-contratante seleccionado por la Administración quien deberá ejecutar el contrato, no pudiendo ceder ni subcontratar, excepto con el consentimiento de la Administración. Con respecto a la “excepción de incumplimiento contractual” queda establecido que será admitida cuando el incumplimiento de la Administración torne imposible la ejecución del contrato.

En concordancia con el artículo 130 de la ley 24156, se dispuso que los funcionarios que autoricen, aprueben o gestionen contrataciones serán responsables por los daños que por su dolo, culpa o negligencia causaren al Estado Nacional con motivo de las mismas.

Con respecto a la selección de la “oferta más conveniente” dentro de los procedimientos de selección se establecen como pautas, el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta, elementos todos que deberán ser evaluados de acuerdo al pliego de bases y condiciones generales.

La Administración podrá utilizar el formato y la firma digital para las contrataciones, siendo obligatorio para las jurisdicciones y entidades comprendidas aceptar el envío de ofertas, la presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos relativos a los procedimientos de contratación.

Rige el principio de centralización de las políticas y de las normas y descentralización de la gestión operativa, para lo cual a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) le fueron asignadas las funciones de órgano rector, quedando la gestión de las contrataciones a cargo de las Unidades Operativas de Contrataciones, de las distintas Jurisdicciones y Entidades.

Los procedimientos utilizados como regla para la selección del co-contratante son la licitación pública o el concurso público, siendo utilizado el primero cuando el criterio de selección recae primordialmente sobre los factores económicos y el segundo cuando recae sobre factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras.

También podrán ser utilizados los procedimientos de subasta pública, licitación o concurso abreviados en los casos previstos expresamente. Es decir, la regla es la utilización del procedimiento de la licitación pública o concurso público, siendo la licitación pública el procedimiento más utilizado.

La contratación directa es un régimen excepcional y restrictivo en el proceso de selección pública.

El procedimiento de licitación ha sido definido como un modo de selección de los contratistas de entes públicos en ejercicio de la función administrativa, por medio del cual, éstos invitan públicamente a los posibles interesados para que, con arreglo a los pliegos de bases y condiciones pertinentes, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente al interés público. Ello se fundamenta en el hecho de poner en pie de igualdad a todo proveedor o contratista.

Como procedimiento, recorre un camino a través de sus diversos tramos dados por el pliego de bases y condiciones, la invitación o llamado a licitación, la presentación de propuestas, la apertura de sobres, la adjudicación, y eventualmente el perfeccionamiento o formalización del contrato. Este decreto también introduce modificaciones a la Ley Nacional de Obras Públicas N°13.064.

La obra pública nacional es definida por esta norma como toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación. Las obras públicas pueden ejecutarse a través del Estado como ejecutor de la obra, a través de un concesionario o bien por el sistema regulado en esta ley, es decir, el típico contrato de obra pública.

En todos los casos la contratación podrá hacerse con o sin provisión de materiales por parte del Estado. Previo a licitar una obra, el organismo deberá contar con el crédito legal presupuestario correspondiente.

Bibliografía consultada:

- 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.