

03168

CATALOGADO



ALDO ANTONIO ARNAUDO

lg. 2

MANUAL DEL

PRESUPUESTO PROVINCIAL

N. 2111

F. 242

Trabajo preparado para el

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CORDOBA

1963

①
N. 2111
A 29m

CORDOBA, Julio de 1963.-

Señor
Secretario General
del Consejo Federal de Inversiones
Dr. ALFREDO E. CALCAGNO
PRESENTE

Tengo el agrado de acompañarle a la presente el informe que sobre un "Manual del Presupuesto Provincial" me encargara ese Consejo.-

Para su redacción he tratado de considerar sólo aquellos puntos que serían de interés y de aplicación a la realidad administrativa provincial en nuestro país y ahora.- Ciertos principios / de la técnica más rigurosa, desarrollos demasiado analíticos, problemas de gran interés para la investigación científica pero de dudoso significado práctico y cuestiones semejantes han sido sacrificados en aras de aquél propósito.-

He contado con la valiosa colaboración de mi colega Lic. Carlos A. Givogri para la redacción de los primeros capítulos y con la del Dr. Guillermo Becerra Ferrer para las cuestiones constitucionales y la responsabilidad de ambos no va más allá de este punto.-

Agradezco al Consejo la confianza en haberme encargado este trabajo, incluso porque me ha dado la oportunidad de reflexionar sobre tan interesante asunto; sólo lamento la demora un tanto excesiva en su presentación, debido a circunstancias ajenas a mi voluntad y que he tratado en lo posible de subsanar.-

Le saludo con la mayor consideración.-

Dr. Aldo A. Arnaudo



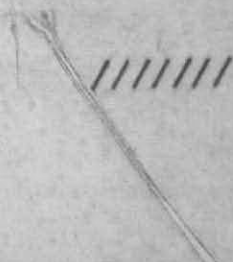
MANUAL DE UN PRESUPUESTO PROVINCIAL

I - INTRODUCCION.

1. La presentación de un Manual de Presupuesto Provincial persigue la finalidad de reunir en un documento único y accesible, los principios técnicos y normas de aplicación que se consideran en la actualidad más a decuados en materia de administración presupuestaria. Dentro de este lineamiento, su preparación ha estado informada en el criterio principal / de elaborar una guía práctica que ofrezca procedimientos concretos, compatibles con la realidad presupuestaria argentina, cuidando especialmente de evitar que se convirtiera sólo en un tratado teórico, acerca de aspectos generalizantes.-

En este sentido resulta conveniente formular la advertencia preliminar de que se ha tratado de proponer un conjunto de recomendaciones, métodos que, se estima, pueden ponerse en marcha en cualquiera de las administraciones provinciales de nuestro país, lo que equivale a decir, que ante una posible anidad de criterios, se ha adoptado siempre la solución más práctica, tratando fundamentalmente de, a la vez de ofrecer un reordenamiento integral del Presupuesto concordante con las finalidades perseguidas, no lesionar los aspectos institucionales de base legal y modificar lo menos posible, costumbres arraigadas a través de años de aplicación.-

Todo ello conducirá a obtener la ventaja de permitir que las recomendaciones que se formulan a lo largo del trabajo, puedan llevarse a la práctica sin dilaciones, dejando para otra instancia el tratamiento / de aspectos conexos que no puedan encasillarse en soluciones mas o menos comunes en todas las Provincias.-



2. El modelo que sirve de base de este Manual tiene su origen en experiencias y recomendaciones extranjeras o de organismos internacionales, que han prestado preferente dedicación al estudio y a la práctica de la organización presupuestaria de los gobiernos. El aprovechamiento de dichas experiencias representa la adopción de procedimientos administrativos aceptados por la mayoría de los países del mundo e implantados de manera de colocar la preparación y el manejo presupuestarios, sobre convenientes bases técnicas, con relación a ciertas metas que se proponen los propios gobiernos.-

Si bien dicho modelo ha sido originariamente preparado para servir a los Gobiernos Centrales de los Estados, su adaptación al ámbito más reducido de los Gobiernos Locales (en este caso de Provincias) ha sido factible de llevar a cabo, aceptando su fundamentación sobre las mismas bases generales.-

3. Las nuevas normas que se proponen para el ordenamiento presupuestario y posterior contralor de su ejecución, significan primordialmente la posibilidad de utilizarlas como instrumento eficiente para concretar las finalidades que se fijan los gobiernos a cumplir mediante su gestión económica y financiera. Ello permite ampliar considerablemente el sentido y alcance del propio presupuesto en comparación de lo que ha venido concibiéndose y aceptándose en la práctica argentina. En efecto, ésta ha mantenido su preparación y manejo ceñidos a principios de ordenamiento que responden, únicamente, al criterio de administración por el Poder Ejecutivo de los recursos públicos, conforme a la autorización conferida por el Legislativo.-

En la actualidad las modernas prácticas presupuestarias, sin descuidar el aspecto administrativo de contralor de la recaudación y utiliza-

//////

//////

ción de la renta pública a que se ha hecho referencia, abarcan objetivo más amplios acordes con el papel que juega en la economía de los estado la política fiscal y la naturaleza y dirección del gasto público. No es aceptable que un gobierno que reconoce la influencia de estos aspectos de su gestión y que los utilice con cierto discernimiento político, no cuente con un instrumento adecuado, ordenado de manera que ponga en evidencia tales finalidades y, lo que es más importante, le permita seguir el ritmo de su ejecución en todo momento de su período de vigencia.*

Por ello se ha actuado en el convencimiento de que este Manual representa un modelo de aplicación impostergable, en atención a que las viejas formas presupuestales argentinas han quedado rezagadas y no llenan ninguno de los cometidos más importantes para las que son necesaria

4. La presentación de un Manual de Presupuesto Provincial pretende ordenar las bases para la formulación de los Presupuestos de las Provincias de la República Argentina, de manera que resulten de significación práctica en la atención de los objetivos referidos en el punto anterior. No se presenta un modelo completamente uniforme para todos los estados, pues como se ha dicho se trata de bases que presentan los aspectos más importantes, los que en última instancia, deberán ser adaptadas a cada realidad concreta, tarea ésta que tendrá que hacerse cuidadosamente, tomando lo aplicable y desechando lo que no lo sea, respetando los dispositivos legales en vigor y los ordenamientos o situaciones particulares que en cada caso imperen.-

De esta forma se ha pretendido elaborar un documento que permita cierta flexibilidad de implantación, único camino posible si se tiene en

//////

//////

cuenta la confusión, variedad y heterogeneidad de los problemas concretos de cada estado provincial. En las cuestiones más importantes, sin embargo, se harán referencias a las características especiales de cada uno, tanto como para guiar los criterios de selección de las soluciones cuanto para que puedan ser utilizadas con la finalidad de compararlas entre sí.-

5. El alcance del Manual consiste, como ya se ha dado a entender, en los aspectos relativos a la formulación, ejecución y contralor del presupuesto, Excluye obligadamente todos los otros que suelen contener las Leyes de Contabilidad, las que, además de los relativos al presupuesto en sí, tratan y legislan sobre el funcionamiento de los órganos contables y de contralor, sus relaciones de jerarquía, el regimen de contrataciones, las rendiciones de cuenta, etc. Excluye este estudio / por otra parte todo aspecto que puedan contener las Constituciones Provinciales y que generalmente se relacionan con la competencia de los / poderes públicos y organismos de contralor.-

Con estas limitaciones, se ha pretendido abarcar tan sólo lo / que debería denominarse "Ley de Presupuesto" que en definitiva es lo / único que necesita adaptarse a una nueva formulación.- El tratamiento de otros aspectos más generales, en cuya solución se chocaría con innumerables dificultades, requeriría la adopción de medidas, entre las que en algunos casos se cuenta las reformas constitucionales o de la legislación de fondo, imposibles de encarar o que insumirían un período mucho más prolongado.-

//////

////

Por eso y por considerar que estos aspectos son independientes, es decir, que no lesionan en la mayoría de los casos la posibilidad de adoptar normas convenientes en orden a alcanzar una efectiva administración presupuestaria, se ha dejado de lado todo lo que no se refiera a la formulación, ejecución y contralor del reordenamiento presupuestario finalidad única de este Manual.-

II - FUNCION DEL PRESUPUESTO

A. PRACTICA PRESUPUESTARIA ARGENTINA:

1. En las distintas provincias las actuales prácticas presupuestarias han surgido de las Leyes de Contabilidad, las que, sin excepción, contemplan el problema del Presupuesto con un criterio / legalista, basado únicamente en el principio de contralor de la / administración de los recursos públicos. En muchos casos se confunden las disposiciones que a ello se refieren con otras que hacen a problemas diferentes del Presupuesto en sí.-

Las Leyes de Contabilidad en vigencia han venido aceptando y repitiendo sistemáticamente algunos conceptos clásicos que hacen / a la función presupuestaria, relativos al ordenamiento objetivo // del documento, a la unidad y universalidad que debe caracterizarlo a los criterios de imputación, al lapso que abarca el ejercicio, a las distinciones entre ejercicio económico y financiero, etc. Sin embargo, nunca han legislado o por lo menos dado las bases para adaptar el Presupuesto a finalidades más amplias y acordes en cada caso con los objetivos de los gobiernos.-

2. Las consecuencias de haber seguido estas prácticas de aplicación presupuestaria han resultado, desde todo punto de vista, negativas. En efecto, por una parte se ha perdido la posibilidad de adoptar técnicas modernas que hubieran permitido aprovechar integralmente el Presupuesto, como un instrumento útil a diversas finalidades de gobierno, especialmente como auxiliar en la concreción de / medidas de política económica o financiera y su análisis y evaluación.-

//////

//////

Por otra parte, esta que podría calificarse como inercia en materia presupuestaria y que ha conducido a su total estancamiento, ha redundado en una continua desjerarquización del manejo del presupuesto, que, de esta forma perdió importancia o por lo menos no adquirió la debida a mérito del papel que es capaz de desempeñar.-

A todo lo dicho debe agregarse la anarquía a que llevó el desorden, la confusión y en algunos casos la falta de una dirección única, que son los más frecuentes defectos observables en las prácticas presupuestales de las provincias argentinas.-

3. A esta altura resulta necesario dedicar un párrafo a lo acontecido en los estados provinciales que podrían ser llamados "nuevos", / por su relativamente reciente fecha de incorporación como tales. En / todos ellos es dable observar una curiosa contraposición de las disposiciones constitucionales, (Por ejemplo: Chaco, Chubut, Misiones, / Neuquén y Río Negro. Véase apéndice 4 y especialmente "ANALISIS DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES PROVINCIALES", Consejo Federal de inversiones, Buenos Aires, 1962.), generalmente animadas de una concepción moderna y con un contenido amplio y conveniente en lo que se refiere a normas sobre materia económica y financiera, con la legislación relativa al Presupuesto, preparada sin tener en cuenta los avances correspondientes y que, siempre, resulta un calco de las vigentes en los demás estados provinciales.-

Resulta perfectamente comprensible pero no justificable que, / al no existir problemas de costumbre que pudieran haber frenado la /

//////

//////

adopción de técnicas progresistas se haya desperdiciado la excelente oportunidad que ofrecía esta situación. No obstante pudo más la influencia de prácticas antiguas plasmadas en otras legislaciones y la situación real actual no difiere de la del resto de las provincias argentinas.-

4. Para completar panorámicamente el enfoque que se ha presentado tratando de mostrar la situación real de la práctica presupuestaria argentina, se pasa a hacer una referencia ordenada de los principales defectos observables a fin de estar en condiciones luego, de fijar las características mínimas que debería tener un presupuesto modelo.-

a) La legislación presupuestaria de nuestro país data de hace largo tiempo, por lo que no puede pretender ser más que un reflejo de concepciones y criterios que regían al presupuesto en otra época. Estas concepciones y criterios ya no se adaptan a las necesidades / actuales de una administración pública. En los casos de legislaciones de reciente data (caso de las provincias que se han llamado "nuevas"), el inconveniente estriba en que reconocen como fuente las // mismas concepciones ya superadas que informan las más antiguas, por lo que el inconveniente resulta idéntico.-

b) Los dispositivos legales relativos a lo que ha dado en llamarse el ordenamiento presupuestario en sí, y que tal como ya se expresara se reflejan por lo general en la Ley de Contabilidad, se presentan la mayoría de las veces confundidos con otros que se refieren a un género de problemas completamente diferente (reglamento de

//////

////

contrataciones, organismos contables y de contralor, deuda pública, etc.), circunstancia que complica su correcta interpretación y resta jerarquía a aspectos realmente importantes del presupuesto.-

c) La estructura más o menos común a los presupuestos de todas las Provincias atiende, como se ha dicho, a sentar con un instrumento adaptado a cumplir un cometido exclusivamente "legalista" o de // contralor. En tal sentido la habilitación de Autorizaciones legislativas clasificadas conforme a un criterio "objetivo" pretende señalar estrictamente las atribuciones de gastar al Poder Ejecutivo, responsabilizándolo de emplear los recursos hasta determinados límites en usos rígidamente prefijados. Esta concepción que podría llamarse "legalista", de ser la única que se aplica, representa un deficiente criterio ordenador de la legislación presupuestaria, dado su muy poca utilidad práctica como herramienta que permita colaborar con relación a las metas de Gobierno.-

d) El criterio "legalista" al que se ha venido refiriendo, desemboca por otra parte, en un sistema de escasa flexibilidad de aplicación, ya que resulta en una serie de autorizaciones individuales / para gastar (partidas) a las que debe atenerse con rigidez el poder competente y que, la mayoría de las veces, resultan en la práctica / insuficientes o desaprovechadas, no existiendo posibilidad de redistribuir las autorizaciones parciales así concedidas dentro de la autorización global del presupuesto salvo que se recomiende un largo / trámite administrativo, similar al original de aprobación de la facultad de gastar.-

////

////

e) En materia de ingresos o recursos del Estado se tropieza con casi idénticos problemas. Las dificultades surgen de un tratamiento y clasificación insuficientes de los recursos, lo que hace que resulte sumamente complicado analizarlos en forma adecuada y rápida con relación a las metas económicas y financieras del Estado.-

f) Falta de integración, aunque fuera de carácter formal, de los diferentes cuerpos presupuestarios. Es sabido que los presupuestos gubernamentales no constituyen un ordenamiento único, ya que la existencia de entidades autárquicas y la creación de cuentas especiales con vistas a programas de gasto de cierta permanencia o afectación específica de determinados recursos, conduce a la separación y tratamiento aparte de los correspondientes recursos. Los presupuestos formulados con este criterio, aunque imperativos ante las circunstancias, no obstante deberían integrarse de tal manera que resultara factible contar con un estado consolidado neto de la actividad / gubernamental, que serviría de base para efectuar los análisis correspondientes a su verdadera importancia.-

g) La utilización de clasificaciones inadecuadas, tanto en materia de gastos como de recursos. Se ha advertido ya que las en uso / responde estrictamente a las necesidades legalistas de contralor, cajiendo de cualquier otra significación desde el punto de vista de los "programas" de gobierno.

h) Una deficiente información sobre la marcha o ejecución del presupuesto y de la realización de los recursos previstos que nace, en parte, de las ya acotadas deficiencias en materia de clasificaciones

////

//////

y agrupamientos de rubros y por otra parte, de la anarquía existente en materia de organización de registraciones contables (salvo excepciones), aspecto este último no contemplado por las legislaciones y librado muchas veces al criterio de los funcionarios responsables.-

5. El panorama que evidencia lo tratado hasta aquí con respecto a la práctica presupuestaria argentina, sirve para demostrar sin necesidad de recurrir a otros elementos, su inadecuación con respecto a las finalidades que debería atender conforme a las modernas técnicas de la materia.-

Esta insuficiencia alcanza inclusive a la propia función para la que el actual ordenamiento presupuestario está orientado, situación a la que se ha arribado luego de un período, en el que las normas de aplicación han quedado rezagadas, influenciadas por criterios antiguos, que deben reactualizarse a la brevedad para dar paso a las últimas concepciones de la materia.-

B. FINALIDADES DEL PRESUPUESTO

1. Tal como se ha venido señalando es necesario aceptar la necesidad de atribuir al presupuesto otras funciones que las que actualmente desempeña en nuestro país. Resulta de escasa utilidad una práctica presupuestaria que muestra los variados defectos a que se ha hecho referencia en el apartado A de este Capítulo.-

Las prácticas modernas reconocen, sin excepción, que la función primordial que debe llenar un ordenamiento presupuestario es la de convertir dicho documento público en auxiliar eficaz de la política

//////

//////

ca económica y financiera, a cuyo efecto, su estructura debe ser de naturaleza tal que facilite el análisis necesario para evaluar los efectos de cada rubro de recursos del Estado o de cada tipo y categoría de gasto con relación a metas de gobierno.-

En este sentido debe advertirse que pese a que la tendencia y prácticas modernas reconocen como tal la función que imprescindiblemente debe llenar el presupuesto, no existe una estructura única // que haya sido universalmente reconocida como la más apropiada. Si bien la finalidad que se persigue en general es común a todos los gobiernos, hay aspectos particulares que deben ser resueltos aplicando criterios especiales, convenientes a cada Estado.-

El caso de que trata este Manual es un ejemplo de lo dicho. Por ser un esquema que debe adaptarse a Presupuestos de Gobiernos Provinciales, no debe perderse de vista que es menor su significación en lo que hace a metas de política económica, ya que ésta está principalmente a cargo del Gobierno central. No obstante esta limitación que surge de las propias circunstancias, sigue siendo importante la adopción de una estructura del Presupuesto que permita a los gobiernos tomar decisiones de su gestión económica o financiera dentro de lo que podría denominarse su competencia política.-

Solamente habrá de cuidarse que la estructura en cuestión no resulte excesiva en relación a los fines compatibles con las facultades de los gobiernos provinciales y que su conformación permita la suficiente flexibilidad que requieran las situaciones que deban resolverse.-

//////

//////

2. Para que el Presupuesto esté en condiciones de satisfacer la finalidades mencionadas es necesario que, previamente, se cumplan una serie de requisitos básicos que pueden ser considerados comunes a todos los estados provinciales, que son:

a) En primer lugar debe debe determinarse con claridad cuales de las actividades que en la práctica llevan a cabo los Gobiernos provinciales, deben ser incluidas como formando parte de la estructura presupuestaria a convenirse, No es posible desconocer que los estados modernos actúan muchas veces como empresarios, produciendo bienes o servicios que se colocan en el mercado a determinados precios. Al cumplir estas actividades el gobierno no se diferencia mayormente del sector privado de la economía.-

Con el objeto de adoptar un temperamento preciso, teniendo en cuenta la circunstancia últimamente señalada y tratando de que resulte de fácil aplicación, se acepta incluir como actividad del estado todas aquellas que pueden ser clasificadas dentro del sector gobierno en un sistema de cuentas nacionales. Es sabido que la actividad productiva, se clasifica a tal fin en una serie de sectores, en cuyo ordenamiento según cual fuere el ordenamiento que se use. Respecto al adoptado para clasificar los sectores de origen de la producción nacional por el Banco Central de la República Argentina en sus series de "Producto e Ingreso Nacionales" (1), debe reconocerse como actividades del gobierno, las que allí se consideran en el sector correspondiente a "Servicios del Gobierno", que incluye todas las llevadas a cabo por el mismo con excepción de las industriales, comerciales o financieras realizadas por sus empresas, las que son tratadas

//////

(1) Publicadas en el Boletín Estadístico Mensual del Banco Central.

//////

das junto a las empresas privadas en los correspondientes sectores económicos.-

b) En segundo lugar debe posibilitar la integración de todas las operaciones que se incluyen a veces en la práctica en presupuestos separados, por estar a cargo de agencias o reparticiones del estado que actúan independientemente y se responsabilizan con exclusividad de determinados aspectos de la gestión gubernamental, Las relaciones que existen entre estas cuentas así separadas se manifiestan en aportes o transferencias recíprocas, lo que obliga a que la estructura presupuestaria se presente de una forma que permita la preparación de un estado consolidado "neto" de la actividad gubernamental en su conjunto, con el objeto de contar con el elemento de juicio indispensable para evaluar con exactitud la real importancia del presupuesto del estado, con respecto al resto de la actividad económica.-

c) En tercer lugar, la estructura que se utilice deberá poseer la suficiente simplicidad, claridad y poder de síntesis que la convierta en instrumento de análisis de fácil comprensión y de real importancia en su empleo como medida de la propia actividad del Gobierno y en sus relaciones con otras variables económicas.-

3. Las finalidades que en la actualidad debe atender un presupuesto, podrían sintetizarse y ordenarse agrupándolas de la siguiente manera:

a) Medición de la importancia de la actividad que cumple el estado provincial en el conjunto de la actividad económica, para lo

//////

//////

que deberá tenerse en cuenta, no tan solo la naturaleza y dirección del gasto público, sino también la influencia de los distintos tipos de financiación que se utilicen para atenderlos. Ambos aspectos constituyen innegables puntos de conexión entre el sector público y el privado de la economía y para poder presentarlos con claridad deberán adoptarse clasificaciones convenientes de los ingresos y erogaciones del gobierno.-

b) Fijación de las categorías, clases y correspondientes montos monetarios de los servicios públicos, sistematizados conforme a rubros funcionales que abarquen toda la actuación del sector gobierno. Esta clasificación pretende mostrar el destino final de los servicios del estado, en relación a las notas políticas que se fije.-

c) Determinación correcta de los costos reales de prestación de los distintos servicios públicos en relación a ciertos patrones unitarios que deberán fijarse atendiendo la naturaleza de cada uno de los que se prestan. En la selección de los criterios a adoptar, deberá cuidarse en todos los casos que el resultado sea la obtención de costos de factores fehacientes, de manera que la información obtenida sea útil en el juzgamiento de la productividad de la prestación de los servicios por parte del gobierno o en la determinación del valor social de aquellas actividades que no resistan una evaluación que atienda solamente a criterios de eficiencia económica.-

d) Valoración de la importancia relativa de los distintos servicios de los gobiernos y su adecuación con las preferencias de la colectividad, a cuyo efecto las clasificaciones funcionales del gasto público deberán ser lo suficientemente amplias y a la vez precisas.-

//////

//////

e) Determinación de la naturaleza económica del gasto público atendiendo a su clasificación en Gastos Corrientes y Gastos de Capital, lo que permitirá fijar ciertas decisiones y juzgar los efectos de las ya tomadas, en aspectos como por ejemplo el relativo al proceso de formación de la denominada inversión socialbásica.-

f) Determinación de las fuentes de financiación a las que habrá de recurrirse para solventar el gasto del estado provincial y / esclarecimiento de su repercusión en los diferentes sectores económicos, tanto en los de producción como en los de consumo.-

g) Análisis completo de la creación de ahorro corriente por / parte del gobierno como resultante de la diferencia entre sus niveles de Ingresos y Gastos del mismo tipo por una parte, y por otra de su captación de las corrientes financieras de fondos disponibles para la inversión, en relación a los montos de capitalización real llevados a cabo en el período de actividad gubernamental.-

h) Establecimiento de bases uniformes de clasificación y tratamiento de conceptos que permitan la integración de las cuentas del / sector público y la comparación en el plano nacional o internacional con las de otros gobiernos.-

i) Esclarecimiento de la opinión pública, ilustrándola acerca de aspectos relativos al manejo de la administración pública e informándola permanentemente sobre la marcha y resultados concretos de la actividad cumplida por el estado.-

4. Las finalidades que se han reseñado en el punto anterior deben ser analizadas y valoradas en su correcta medida e importancia, tanto

//////

////

absoluta como relativa. Así, la complejidad que caracteriza la actividad de un estado moderno, no debe perder jamás de vista la necesidad de realizarla con la debida eficiencia, especialmente atendiendo a permitir el adecuado desenvolvimiento de la actividad privada (punto 3.a).-

Por otra parte su correcto uso requiera una acertada interpretación de la medida y naturaleza del ordenamiento presupuestario en la consecución de determinadas metas de desarrollo económico, sea en forma directa por el estado o indirecta, supliendo o fomentando la actividad privada (punto 3. e, f y g).-

Asimismo un estudio de su verdadera eficiencia supone basarse indefectiblemente sobre los costos de la actividad pública. En este particular los defectos del actual ordenamiento y la necesidad de su perarlos surgen con apreciable claridad. Las estadísticas existentes desvinculan las informaciones acerca de los servicios públicos de // los análisis de costo, circunstancia que se origina, en un comienzo, en la inadecuada preparación del presupuesto. De contarse con un ordenamiento adecuado, resulta fácil determinar los costos de los servicios que vienen prestándose y estimar los posibles de los que deseen llevarse a cabo (punto 3. b, c y d).-

5. Como corolario de lo expresado con respecto a las funciones que debe llenar un ordenamiento presupuestario, no debe olvidarse aquellas que se vinculan con la posibilidad de orientar la política / de los gobiernos, sea en materia impositiva como en lo que se refiere al gasto público, de acuerdo a ciertas normas preestablecidas tendientes a concretar una mayor justicia social entre los miembros de

////

////

la colectividad. Una correcta preparación y formulación del presupuesto permite analizar la dirección y contenido del gasto o de la política de impuestos, por lo que resulta un valioso instrumento en manos / de los Estados.-

C. PRESUPUESTO Y LEY DE PRESUPUESTO

1. Resulta necesario dejar aclaradas las distinciones que en general existen entre las denominadas leyes de contabilidad, las leyes de presupuesto y las leyes anuales de presupuesto, sin que por ello deje de reconocerse que la mayoría de las veces el uso incorrecto o confuso de estos términos hace, más que por apreciaciones subjetivas equivocadas de quienes los refieren, por defectos de las propias legislaciones.-

Las leyes de contabilidad, a las que ya se ha hecho una referencia en otra parte de este trabajo, tienen en la práctica presupuestaria argentina el carácter de leyes de fondo, atendiendo a la fijación de todo lo que hace al manejo administrativo del Estado y abarcando / por ese motivo, una heterogénea variedad de aspectos que es común que guarden poca relación entre ellos. Así, es común incluir en estos ordenamientos legales cuestiones relativas al presupuesto (facultades en la materia de los poderes públicos, estructura del documento, alcance y significado de las autorizaciones para gastar, criterios de imputación, duración de los ejercicios, etc.); aspectos vinculados con los órganos del gobierno encargados de su ejecución y contralor (Contadurías, Oficinas Recaudadoras, Tesorerías, Tribunales de Cuentas, etc.); reglamentaciones acerca de la forma de ejecución del presupuesto (etc

////

//////

pas de realización del gasto o del recurso, tipos y características de las registraciones, informaciones públicas a suministrar, etc.); situaciones referidas a los regimenes de contrataciones de los gobiernos / (sistemas de aplicación para las compras o ventas, facultades de los órganos intervinientes, reglamento de las relaciones con terceros contratantes, etc.); principios que rigen en materia de uso del crédito (reglamentación de la deuda pública, etc.), además de otras de menor importancia.-

Las leyes anuales de presupuesto se refieren por lo común solamente a aquellas disposiciones necesarias para poner en vigencia las autorizaciones para gastar y las estimaciones de los recursos del Estado. Representan por tanto el documento presupuestaria en sí, constituido por el ordenamiento de las previsiones financieras del período al que debe constreñirse el Poder Administrador. Sin embargo, es frecuente en la práctica presupuestaria argentina observar que forman // parte de este documento, disposiciones que se refieren a aspectos tratados en la ley de fondo (Ley de Contabilidad) la que resulta modificada por imperio de dispositivos que tienen vigencia únicamente durante el período presupuestario que abarque la ley.-

La Ley de Presupuesto debe abarcar técnicamente, como su denominación lo indica, tan solo aquellas cuestiones que hacen al ordenamiento presupuestario en sí y que en la práctica común argentina suelen / presentarse confundidos en las llamadas Leyes de Contabilidad. Este ordenamiento abarca la estructura del documento y las normas de presentación dadas en función de las finalidades que se persigan con el documento, la reglamentación de la forma de ejecución de presupuesto, et

//////

//////

En lo que hace a la práctica presupuestaria de las provincias argentinas las leyes de contabilidad, en sus aspectos reglamentarios del ordenamiento del presupuesto suelen adolecer entre otros de los siguientes defectos:

a) carencia de especialidad en las disposiciones, confusas y / mezcladas con otras materias;

b) excesiva importancia que se atribuye al que se ha denominado criterio "legalista" de la autorización, que ha conducido a la // clasificación objetiva del gasto, inaceptable como único ordenamiento del presupuesto ya que resulta ineficaz como instrumento que pretenda ayudar a la consecución de los fines de un estado moderno. un criterio aceptable en esta materia requeriría de clasificaciones que // permitieran efectuar una apreciación cualitativa del gasto público;

c) insuficiente tratamiento en la estimación y ordenamiento / de los recursos, aspectos ambos, de suma importancia en la preparación de presupuestos ajustados a la realidad o que pretendan ser aptos para medir su influencia en el medio donde actúa el estado;

d) falta absoluta de un tratamiento global o de conjunto de todas las actividades del gobierno desmembradas en presupuestos parciales aislados.-

e) falta -bastante común- de disposiciones adecuadas en lo relativo al proceso de ejecución del presupuesto y carencia total de / ordenamientos sobre las formas y términos de las informaciones públicas, acerca de la marcha de su ejecución.-

3. Las facultades constitucionales en materia de presupuesto son comunes a todas las provincias, en lo que hace a sus aspectos princi

//////

//////

pales. En efecto, por un lado en lo relativo a la presentación del presupuesto anual, se acepta que deba ser el Poder Ejecutivo quién la tenga a su cargo, En cuanto a las facultades reglamentarias acerca de las formas y condiciones del mismo (ley de presupuesto) están reservadas a la legislatura, quien dentro de sus atribuciones, tiene la de aprobar quel ordenamiento presentado por el Poder Ejecutivo. (Estas son las facultades legislativas generales de los cuerpos legislativos, que pueden estar expresa o implícitamente contenidas en los textos constitucionales).-

A esta altura, no puede pasar sin dejarse aclarado el carácter jurídico legal de las disposiciones de la ley anual de presupuesto en cuanto comporta una autorización para gastar. Sin embargo debe hacerse una reflexión acerca del significado de la intervención la Legislatura en la aprobación del presupuesto anual. Ella se refiere a la a la inconsistencia de llevar a cabo una "discusión" global de cada presupuesto periódico en las cámaras, teniendo en cuenta que la gran mayoría de los gastos a autorizar están destinados a posibilitar la continuación de los servicios que ya presta el Estado en virtud de autorizaciones anteriores. (Mientras que en algunos países, Estados Unidos, p.e., existen ciertos gastos que no requieren una autorización anual para su ejecución, en la práctica nacional y provincial solo existen disposiciones fragmentarias acerca de la repetición del presupuesto del ejercicio en el siguiente o análogas para los casos de falta de sanción. El primer sistema puede consultarse en "CONTABILIDAD PUBLICA Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO", Naciones Unidas, Nueva York, 1952, pag. 40ss.).-

//////

////

En cambio, sería de mucho valor que las cámaras de representantes tomaran intervención en los análisis de los costos de prestación de los servicios públicos y en la autorización de la prestación de / los adicionales (es decir los que no están ya aprobados). Para estar en condiciones de cumplimentar estos dos últimos objetivos resultaría imprescindible el uso de clasificaciones del gasto distintas de las que vienen utilizándose actualmente.-

4. Por otra parte no puede dejar de reconocerse que resulta imposible reflejar todo el contenido del presupuesto en la ley de autorización anual la que, por otra parte, tiene una vilimitada en el tiempo. De aquí surge la necesidad de la existencia de una ley de presupuesto o ley reglamentaria de presupuesto, dentro de los lineamientos a que se ha hecho referencia.-

5. En este último aspecto, que se ha referido como la gestión del presupuesto, no debe olvidarse el tratamiento de lo referente a la información periódica de su ejecución, la que debe llegar, tanto al propio responsable como a la opinión pública. De esta manera es posible llegar a un eficaz contralor de la administración del erario público y de su utilización conforme a los fines determinados en la ley anual de presupuesto.-

En el funcionamiento normal de una democracia el contralor del manejo del gobierno descansa principalmente en la posibilidad de que los gobernados estén informados de lo que se viene realizando, circunstancia a la que contribuye de manera excelente un ordenamiento presupuestario que reúna las condiciones que surgen del que se propone a : largo de este trabajo.-

////

III - ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

A. DELIMITACION DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

a) Bases Conceptuales:

1. A pesar de haberse hecho ya una referencia, es menester insistir ahora acerca de la conveniencia de que se adopte algún criterio básico para seleccionar cuáles actividades, de las diversas que cumplen los gobiernos, deben ser consideradas en el sector estatal, permitiendo así distinguir las rubros que irán a constituir el ordenamiento presupuestario. Con esta finalidad resulta sumamente útil // establecer los conceptos básicos necesarios, para poder aislarlas y evitar el riesgo que implica su propia variedad y heterogeneidad; de otro modo, se tropesaría con el inconveniente de llegar a resultados no comparables debido, principalmente, a que existe una confusión de conceptos relativos al problema.

2. La dificultad más seria, en relación a la conveniencia que se ha indicado, reside precisamente en la confusión de conceptos acerca de términos muy vinculados entre sí, tales como los de "actividad del Estado", "intervención estatal", "servicios prestados por el estado", "servicios públicos" y "propiedad del estado".-

El término "actividad del estado" abarca un concepto amplio y comprensivo, si se quiere, de los otros. El estado actúa, bien sea produciendo bienes o servicios para la colectividad, bien sea interviniendo en la producción de bienes y servicios por los particulares o a veces ejerciendo solo un poder de dominio sobre determinados bienes.-

La "Intervención estatal" se refiere a cualquier participación

//////

////

ya sea activa o de por sí o simplemente de orientación en determinado sentido de la actividad privada, en cualquiera de sus órdenes.-

El concepto de "servicios prestados por el estado" y el de "servicios públicos", como sus respectivas denominaciones lo indican, consiste el primero, en las actividades estatales destinadas a la prestación en general y sin distingos de servicios y, el segundo, a una parte de esas mismas actividades: las encaminadas a satisfacer las / necesidades públicas o sea necesidades que surgen de la existencia / del estado en relación con sus fines. Finalmente, como se verá enseguida, una porción de estos últimos forma los servicios del Gobierno cuya gestión está directamente a su cargo y se manifiestan financieramente en el presupuesto.-

Por "propiedad del Estado" deben entenderse los derechos sobre cosas que, conforme las disposiciones legales en vigencia, constituyen una facultad de uso y dominio sobre las mismas.-

3. El criterio básico que debe adoptarse para estar en condiciones de determinar si una actividad debe ser considerada como un "servicio del Gobierno", conviene obtenerlo de aplicado en trabajos de instituciones internacionales relativos a la materia. Dos criterios regidores surgen de dos documentos de las Naciones Unidas, los denominados Clasificación Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas y en un sistema de Cuentas Nacionales. (1)

(1) NACIONES UNIDAS: "Un sistema de cuentas nacionales y correspondientes cuadros estadísticos"; Estudios de Métodos, serie F, N° 2 Nueva York; 1953 y N.U. "Clasificación Industrial Internacional / Uniforme de todas las Actividades Económicas" Informe Estadístico Serie M, N° 4, Nueva York, 1949. económicas

//////

En el último de estos trabajos se expresa: "El Gobierno General comprende los organismos del Gobierno, ya sean centrales, estatales o locales dedicados a actividades de toda clase - por ejemplo, servicios de administración, educación, defensa y salubridad, distintas de las llevadas a cabo por los organismos incluidos en la categoría de / empresas del gobierno. La función del gobierno general consiste en organizar para la comunidad, sin que normalmente se los venda, aquellos servicios ordinarios que de otra manera no pueden ser suministrados / conveniente y económicamente, y en actuar como entidad administrativa encargada de la política económica y social de la comunidad. Estos organismos del gobierno son incluidos en este sector prescindiendo de / como se los trata en las cuentas reales del gobierno y haciendo caso omiso de que su financiamiento esté cubierto por presupuestos ordinarios o extraordinarios o por fondos extra presupuestarios"(pag.13).-

Ambos trabajos incluyen en sus clasificaciones un rubro de Administración Pública y Defensa que innegablemente tiene funciones o servicios propios del Gobierno mientras que otras categorías de servicios (Educación, Salubridad, Servicios Médicos, etc.) pueden ser compartidos en su ejecución con los particulares. Ya de suyo que en este caso solo tendrán carácter de servicios del Gobierno la parte prestada por éste y no la realizada por los particulares.-

4. Sin perjuicio de lo hasta aquí señalado, debe advertirse que las actividades incluidas en los servicios del estado poseen una serie de características comunes, las que, a los fines de una más ordenada presentación pueden agruparse así:

a) Tipo de actividad. Los servicios del gobierno tienen como //

//////

//////

principal característica el de ser indivisibles, queriendo significar con ello que no es posible individualizar en cada caso a la o / las personas destinatarias de dichos servicios, sino que ellas se / prestan con un sentido uniforme a todos los individuos que constituyen la sociedad. Vr.gr. el servicio de policía.-

Que los servicios del estado sean gratuitos no quiere significar que en definitiva ellos no cuesten a la colectividad, sino que no existe un pago de contraprestación individual con respecto al servicio utilizado. El estado financia la prestación de esas actividades, pero lo hace no en base al cobro de un precio, sino distribuyendo la carga en función de ciertos indicadores de capacidad contributiva, entre los habitantes del estado y haciendo uso del poder de imperio que igno- viste y que se traduce en el regimen impositivo.-

El tercer aspecto, caracterizado por la no existencia de una demanda previa en el mercado, explica por su parte el siguiente, que consiste en que su producción está regulada, en definitiva, por las decisiones del gobierno. Tal inexistencia de demandas individuales o / colectivas, nacen a su vez de la indivisibilidad de los servicios // prestados, pudiendo agregarse que solo si el servicio no se prestara, o se prestara mal, se dejaría recién sentir su necesidad.-

b) Tipo de propiedad. Los bienes necesarios para la provisión de los servicios del Gobierno son generalmente de su propiedad (edificios para escuelas, hospitales, caminos, etc.). No obstante pueden / prestarse servicios utilizando bienes de propiedad particular, gratuita u onerosamente, y pueden existir bienes de propiedades del Estado que no esten destinados a la prestación de servicios del Gobierno (tierras públicas, producido de herencias, etc.).-

//////

//////

c) Tipo de organización económica. Se caracteriza principalmente / por la exclusividad o no competencia que ofrece su prestación de parte del estado. Por lo general se está en presencia de un verdadero monopolio legal, existiendo en algunos casos, sin embargo, excepciones. Suele citarse con frecuencia como tal el caso de los servicios de enseñanza, p.e., donde no impera la exclusividad que se ha eludido.-

d) Forma de operar. Este aspecto se identifica por la carencia del espíritu de lucro que anima a la actividad privada y que resulta un // distintivo particular de la actividad de los Estados, guiada únicamente por los fines que hacen a los objetivos políticos que se propongan.-

b) Agencias o dependencias públicas que realizan los servicios estatales:

1. En primer lugar es útil aclarar que no resulta un criterio suficiente el exclusivo de la "propiedad gubernamental", para efectuar la selección de las agencias del gobierno que van a considerarse como formando parte del conjunto que presta los denominados "servicios del gobierno". Ya se ha visto previamente que el criterio de la propiedad, se diferencia del que sirvió de base para definir al sector público.-

2. Con el objeto de dar una visión comprensiva del ámbito de las agencias a incluir en la categoría de "servicios del estado" debe aceptarse que corresponde considerar como tales a todos los organismos respecto a cuyas actividades deben dar cuenta los funcionarios responsables al Poder Legislativo u órganos semejantes, con tal que las actividades pertinentes se financien con recursos comunes al presupuesto. Además, deben incluirse aquellos organismos que si bien no tienen la obligación antedicha, tengan a su cargo funciones que dependan del gobierno central aunque no obtengan todos sus ingresos de fuentes comunes al presupuesto (vr. gr. Hospitales, Centros de Investigación, etc.).

//////

3. A este concepto de agencia o dependencia del estado, debe con-
traponerse el de empresa del estado, organismos que se excluyen del
sector público que prevee los servicios del Gobierno. En principio
se entiende por "empresas" a todas "las instituciones financieras y
todos los organismos que se ocupan fundamentalmente de la venta de
bienes y servicios a otras empresas, a individuos o a otros gobier-
nos". Una vez excluidas las empresas del estado, el resto de las de-
pendencias que quedan en firme constituyen las denominadas agencias
o dependencias encargadas de la provisión de los "servicios del Go-
bierno.-

4. Profundizando las características que posibiliten la distinción
de las empresas del estado del resto de las agencias públicas, se //
llega a que las empresas del Estado caen en alguna de las siguientes
categorías:

- I) Empresas que realizan servicios o producen bienes que son típi-
cos de la actividad privada.-
- II) Empresas que, aunque venden exclusivamente a establecimientos
públicos -municiones, imprentas, arsenales, reparaciones, etc.
se hallan establecidas en forma independiente.-
- III) Las empresas que se hallan establecidas de forma dependiente /
pero que tienen un caracter principal dentro de la actividad /
gubernamental, y
- IV) Las sociedades de capital público, total o parcialmente, que /
tienen fondos, capitales y reservas independientes.-

5. Además de las empresas del Estado y de las agencias del Gobier

//////

//////

no deben tenerse en cuenta los organismos de previsión social, que / son aquellas entidades de naturaleza distinta a las mencionadas que tienen por finalidad administrar los recursos destinados a la atención de las prestaciones de carácter social (pensiones, jubilaciones, algunos tipos de seguro, etc.). La distinta naturaleza de estos entes públicos, a que se ha hecho mención, surge principalmente de la forma de obtener los recursos y de las atribuciones legales que estuyen su distribución.-

c) Definiciones y tratamiento de los distintos tipos de agencias y de dependencias públicas provinciales:

1. Se ha señalado con cierta insistencia a lo largo de este trabajo, que las prácticas presupuestarias argentinas respetan una presentación y ordenamiento del presupuesto en sí, que solo se justifica en la necesidad de establecer una estructura "legalista" o de contralor en el manejo de los recursos del estado. Este criterio de suyo sumamente limitativo, ha llevado a que la presentación del documento presupuestal se venga haciendo, utilizando una clasificación que se basa en los organismos del estado, ubicados conforme las líneas de dependencia.-

2. De esta manera se crea una nueva presupuestaria, para cada uno de los grupos de dependencias que-conforme el criterio legalista de / dependencia que se ha enunciado- pueden ser consideradas juntas. Es común que la clasificación de todas las cuentas que constituyen el // presupuesto de los estados, siga el siguiente esquema:

Administración Central
Reparticiones Descentralizadas
Planes de Obras Públicas
Leyes Especiales
Cuentas Especiales.

//////

////

La cuenta que se ha individualizado como "administración central agrupa todas las agencias cuyos gastos se financian en forma exclusiva con las llamadas "rentas generales" de los estados, teniendo además la característica fundamental que dentro de ella, en ningún caso presentan afectaciones específicas a determinados usos, si no que su conjunto, permite atender el conjunto de los gastos públicos.-

La cuenta de las "reparticiones descentralizadas", abarca todas las dependencias con cierto grado de autarquía, lo que significa que dichos organismos poseen, en alguna medida, recursos propios, distintos de los que forman las rentas generales, o rentas generales transferidas específicamente para ellos y además, poder de decisión o independencia en materia de medidas financieras, con respecto a las otras dependencias públicas.-

La cuenta de los Planes de Obras Públicas suele presentar la característica fundamental de agrupar en un solo conjunto, todas las inversiones en obras que se puedan llevar a cabo por conducto de las diversas reparticiones, incluso descentralizadas, siempre que se financien con recursos específicamente afectadas a esa finalidad. Estos // pueden ser, inclusive, aportes de rentas generales.-

En la cuenta de Leyes Especiales o en la de Cuentas Especiales, se agrupan todas aquellas operaciones determinadas (en el primer caso por Ley). con recursos especialmente dispuestos para ese destino.

3. En la práctica, la mayoría de las cuentas básicas a las que se ha hecho referencia, presentan una serie de conexiones-consistentes en transferencias- que es necesario mencionar. Se ha citado ya el caso de las transferencias de la cuenta de Administración Central a la del

////

//////

Plan de Obras Públicas, que significa un ingreso para esta última. A ellas podrían agregarse las transferencias en el mismo sentido / con respecto a las Entidades Descentralizadas o viceversa, etc.-Las interrelaciones que caracterizan las cuentas presupuestarias y que afectan tanto sus recursos con sus erogaciones, obliga a preveer la necesidad de efectuar integraciones y consolidaciones, si se quiere contar con un documento que muestre la verdadera importancia de los asuntos del Estado. Sin embargo, la actual tradición presupuestaria argentina no ofrece ejemplos de este tipo de operaciones de consolidación, por lo que más adelante se fijarán las bases para llevarlas a cabo.-

4. Este informe pretende fijar las bases que permitan en lo sucesivo, contar con una organización estructural del presupuesto, con adecuación a los siguientes puntos:

I) Principios jurídicos y constitucionales en vigencia; la adopción de nuevas estructuras presupuestarias no debe lesionar, los dispositivos legales en vigor, principalmente de fondo. Siempre que estén vigentes determinadas normas que rijan el ordenamiento presupuestario, cualquier innovación deberá respetarlas, tratando de incorporar lo necesario sin destruir lo que se venga haciendo.-

II) Posibilidad de adaptación a las cuentas económicas y funcionales: con esta finalidad corresponde que cualquier reestructuración o como se ha explicado, estructuración complementaria, contemple de manera expresa una conveniente clasificación económica y funcional de los gastos del estado y económica de sus recursos.-

III) Posibilidad de realizar operaciones de consolidación: para

//////

//////

cumplir con esta finalidad básica, es necesario efectuar previamente / las discriminaciones imprescindibles en cada cuenta, para luego contar con los elementos de juicio suficientes para anular las transacciones entre las mismas.-

5. Como consecuencia de la imprescindible adecuación del presupuesto a las finalidades mencionadas, surgen los siguientes requisitos:

- I) Adaptación de una estructura reformada.
- II) Inclusión de las actividades estatales conforme a los principios que rigen su inclusión en el "sector gobierno".
- III) Uso de clasificaciones convenientes y otros elementos técnicos.-

6. La clasificación institucional genérica que se adopta en este / trabajo para las diversas cuentas que conforman el ordenamiento presupuestario, coincide en cierta medida con el que se ha mencionado en / el párrafo 2 de este Capítulo. Solamente se modifica al desdoblarse / algunas de las cuentas empleadas. En definitiva, quedarían de la siguiente forma:

Administración Central
Entidades Descentralizadas
Organismos de Previsión
Plan de Obras Públicas
Leyes Especiales
Cuentas Especiales
Empresas del Estado

Se puede apreciar que las cuentas agregadas son las que corresponden a los organismos de previsión y a las empresas del estado, sobre cuya existencia como dependencias públicas ya se ha referido anteriormente.-

//////

////

I. Administración Central

1. La cuenta que hemos denominado como Administración Central puede ser definida siguiendo un criterio administrativo y por exclusión. Dicho criterio se basa fundamentalmente en el hecho de reconocer que la administración central debe abarcar a todos los organismos públicos que conforman el sector gobierno y no tienen cabida específica en las otras / cuentas que hasta aquí se han mencionado. De tal manera de agrupar todas las operaciones financieras del Estado que tienen el común denominador de responder en cuanto hace a sus aspectos de decisión a las autoridades ejecutivas centrales.-

En lo que respecta a este último orden de ideas no debe dejar de hacerse una referencia aclaratoria a los principios de jerarquía y directa relación con los órganos superiores ejecutivos con los inferiores que caracteriza a toda actuación administrativa existente en el // concepto de administración central. Todas las gestiones relativas al / manejo de dicha cuenta suelen realizarse a través del organismo jerárquico correspondiente, al que responden en su relación de dependencia los demás.-

2. Las categorías de ingresos públicos que deben incluirse surgen del principio general de que deben apropiarse todos, con excepción de aquellos considerados con afectación específica, es decir, los expresamente destinados con otros fines. Lo dicho permite aseverar de que como una aproximación válida todos los ingresos del gobierno, salvo / los que se han mencionado como excepción, deben ser encasillados como fuentes de fondos de la administración central. De esta manera, al a

////

//////

plicarse la totalidad de los recursos recaudados a la financiación de los servicios prestados por el Estado, funciona evidentemente en forma parcial lo que se ha dado en llamar el principio de la unidad del presupuesto.-

3. En cuanto a lo que hace a los egresos que inclusive deben considerarse en la cuenta que venimos tratando serán en general todos los que corresponden a:

a) gastos de las agencias dependientes del gobierno, conforme / al principio de jerarquía que se ha mencionado;

b) pagos financieros a agencias cuyo funcionamiento se incluya en otras cuentas o cualquier otra provisión de recursos que se efectúe a éstas;

c) otros rubros menores pero de naturaleza tal que significa / una operación pública (aportes a los municipios, agencias nacionales, etc.).-

II. Entidades descentralizadas.

1. La cuenta de entidades descentralizadas comprende a todas aquellas órganos de gobierno que tengan las características comunes de / ser autárquicos, es decir, que puedan resolver por sí el manejo de // los fondos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad..A esta cuenta ingresan los recursos del estado que tienen afectación específica a una agencia determinada y aquellos transferidos por la cuenta de la administración central, como se ha hecho referencia previamente.

2. Con el objeto de aclarar lo expresado se detallan a continuación las categorías más comunes de ingresos que suelen considerarse como

//////

//////

fuentes de fondos en esta cuenta:

a) ingresos con afectación especial, comprendiendo todos los /
destinados por ley a engrosar los recursos de las reparticiones dese
centralizadas

b) participación en recursos especiales atribuidos a otras cuen
tas

c) participación en la generalidad de los recursos

d) aportes provenientes de otras cuentas.

Las diferencias entre estas tres últimas categorías se explican
en la distinta naturaleza de cada una de ellas. La participación en
los recursos especiales atribuidos a otras cuentas y la participación
en la generalidad de los recursos se refieren a la afectación de cier
tos rubros de recursos con destino a las cuentas de las entidades des
centralizadas, con proporciones variables. Es común en las administra
ciones provinciales establecer que un determinado porcentaje de los
ingresos de la cuenta administración central debe pasar a engrosar /
los recursos de determinadas reparticiones descentralizadas o que de
terminado impuesto debe ingresar en una proporción en el cálculo de
recursos de tales entidades. Estos rubros aparecen como una deducción
de los ingresos de la administración central y como ingreso en la de
las entidades descentralizadas. (Es el caso de afectaciones para la e
ducación pública, otras agencias del Gobierno, etc. Véase apéndice 4.
Además de estas afectaciones fijadas en forma constitucional, existen
numerosas de orden meramente legal -recursos viales, hidráulicos, etc)
Los aportes provenientes de otras cuentas se refieren a aquellas //
transferencias variables que generalmente contemplan las diversas //

//////

//////

cuentas con el mismo destino y que a diferencia de las anteriores aparecen en el rubro de erogaciones con este destino específico.-

3.-En lo que hace a los gastos de las entidades descentralizadas, no difieren mayormente de los que se han mencionado en administración central debiendo tenerse especialmente en cuenta que por tratarse de agencias que corrientemente realizan un determinado tipo de servicio público, a diferencia de aquellos, de naturaleza variada y compleja, éstos son de naturaleza única y simple.-

III. Organismos de previsión

1. Con el objeto de delimitar aquellas instituciones que corresponden a esta categoría de cuentas públicas, se enumeran a continuación las mas comunes:

a) cajas de jubilaciones para empleados provinciales, municipales y empresas del estado.

b) cajas de jubilaciones de profesionales radicados en la provincia.

c) instituciones de asistencia y bienestar social.

d) obras sociales patrocinadas por las provincias

e) otras instituciones cuya finalidad es la previsión social.-

2. La distinta naturaleza de las funciones que cumplen estas instituciones las hace facilmente diferenciabbes de las que se han llamado entidades descentralizadas. Dicha diferente naturaleza puede // también encontrarse en las distintas clases de recursos con que cuentan unas y otras. Las entidades descentralizadas cuentan únicamente con recursos exclusivamente públicos, mientras que los organismos de

//////

//////

previsión manejan otros que no tienen tal carácter. Ahora bien, ello no obstante se hace necesaria una gestión presupuestaria única que abarque el conjunto de su actividad ya que de otra manera no habría unidad en la administración, ni sería posible contar con un documento utilizable a los fines de las consolidación. Cabe advertir que en esta materia no existe en la actualidad un criterio uniforme entre las provincias que permita resolver el problema. Así, algunas han interpretado la necesidad de dotar a estas instituciones de previsiones / presupuestarias amplias que incluyan todos sus ingresos y egresos sin excepción; en cambio otras han preferido limitar los presupuestos de las mismas únicamente a los aspectos autorizativos de gastos que no corresponden las prestaciones de las que están encargadas. Esta última forma de tratar el problema presupuestario de los organismos de / previsión excluye, de los presupuestos de gastos los pagos de pensiones, jubilaciones, etc.-

3. Los ingresos más comunes de los organismos de previsión pueden agruparse en estas categorías principales:

- a) aportes patronales pagados por las provincias.
- b) aportes patronales pagados por las municipalidades.
- c) aportes patronales pagados por empresas públicas o privadas y por particulares.
- d) aportes personales.
- e) ingresos con afectación especial.
- f) otros ingresos provenientes de otras cuentas.

4. En cuanto a las erogaciones de los organismos de previsión, en

//////

//////

su aspecto de gastos de funcionamiento pueden asimilarse bastante a los de las cuentas anteriores. Pero hay que agregar otros, que hacen la verdadera diferencia o característica de esta cuenta.; son los gastos de transferencia y los de inversión financiera e indirecta. Los gastos de transferencia son los pagos realizados sin recibir por ellos una contraprestación que redunde en la generación de una actividad productiva (pensiones, jubilaciones, subsidios, etc.). La inversión financiera se refiere a la adquisición de activos existentes, es decir compras que no agregan nuevos bienes de activo real a los que ya existían anteriormente y por ende no contribuyen a la producción del período (compras por el gobierno de valores, terrenos, etc.). La inversión indirecta comprende de los préstamos o anticipos que efectúan estas entidades que con el tiempo conducirán a la formación de un activo real en la economía.-

En la práctica, la mayor cantidad de los recursos de los organismos de previsión, por su naturaleza misma, son dedicados a estos tipos de operaciones. Además en los últimos tiempos, los excesos de recursos sobre gastos han permitido que los gobiernos provinciales y municipales o sus agencias hayan recurrido a estos organismos para la obtención de préstamos a distintos plazos, los cuales son motivo de un tratamiento especial.-

IV) PLANES DE OBRAS E INVERSIONES PÚBLICAS

1. El crecimiento de la cantidad y monto de las obras públicas llevadas a cabo por el Estado ha determinado sus propios problemas. En primer lugar, por su naturaleza, muchas obras públicas tienen un plazo de realización que excede en mucho al corriente anual del presupuesto. Esto permite distinguir, ya que la duración también está relacionada con

//////

//////

la envergadura de la obra, dos tipos de planes de obras públicas; los desarrollados en el ejercicio (ordinarios) y los que toman más de uno (extraordinarios). Anteriormente el procedimiento para realizar las obras del segundo tipo se había adaptado a las limitaciones presupuestarias del siguiente modo; la financiación se hacía a través del crédito público mediante la emisión de títulos, cuyos servicios debían ser atendidos por la cuenta de Administración Central.-

En la actualidad esto no ha sido posible porque en algunos casos las Provincias han creado entidades descentralizadas para la realización permanente de cierto tipo de obras públicas con recursos también permanentes y en otros las fuentes de financiación no son tan nítidamente distinguibles como antes. También la clasificación entre ordinario y extraordinario puede atender a la fuente de financiación, según sea con recursos propios, básicamente, de fuente permanente o extraordinarios, muchas veces préstamos de la Nación.-

Las Provincias realizan entonces obras e inversiones mediante entidades descentralizadas y mediante planes de obras, denominados corrientemente extraordinarios. Estos planes son con frecuencia general administrados independientemente, aún cuando su ejecución material esté en manos de las mencionadas entidades descentralizadas.-

2. Cuando los planes de obras toman más de un ejercicio financiero es menester distinguir claramente entre la autorización para invertir un monto en una obra determinada y la autorización para invertir un monto en un año determinado para el pago de la parte realizada. Esta cuestión es sumamente delicada y no ha sido bien resuelta en la práctica argentina, aunque tiene una importancia primordial en la estimación presupuestaria.-

//////

////

En la práctica administrativa norteamericana se distingue entre autorización para comprometer y autorización para gastar. La primera corresponde al total de la obra y la segunda a los pagos del ejercicio financiero. (Véase, para más detalles, Naciones Unidas, "CONTABILIDAD PUBLICA Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO", o.c., pag.41).-

3. Tomando para estos efectos el criterio de que los planes de obra e inversiones públicas corresponden a aquellos que tienen una financiación extraordinaria en el sentido anotado, y que se refieren exclusivamente a las sumas a invertir en el periodo anual, los recursos atribuidos a esta cuenta son:

- a) Ingresos con afectación especial
- b) Participación en ingresos atribuidos a otras cuentas
- c) Créditos de origen Nacional o Provincial
- d) Créditos tomados por el público, particulares o empresas.

4. Atendiendo a su financiación, incluidos en el plan de obras e inversiones, las obras públicas pueden distinguirse entre: a) obras que se realizan dentro del ejercicio financiero y b) obras que se realizan en más de un ejercicio financiero, en cuyo caso sólo se incluirá el / monto de la parte a realizar en el año.-

Sería un principio conveniente que toda obra o inversión pública a realizarse en más de un año se incluyera en el plan de obras e inversiones. Además de la ventaja de llevar el problema de la determinación anual a una sola cuenta presupuestaria, tendría la ventaja adicional más importante que la realización de todas las obras de envergadura, / se presentaría en cada ejercicio en un solo documento. En los casos /

////

//////

que existan obras de esta naturaleza en las otras cuentas presupuestarias, además del tratamiento que se indica en cada caso, será de aplicación el de la presente.-

V) LEYES ESPECIALES.

1. En algunas provincias disposiciones constitucionales o legales permiten al poder legislativo dictar leyes que implican la ejecución de ciertos gastos. A veces se requiere la determinación o creación del recurso para su ejecución, en otras se permite su afectación directa a las "rentas generales" de la Provincia o en otros los presupuestos contienen partidas especiales para el pago de los gastos correspondientes en forma global.-

2. El tratamiento es distinto en cada caso. Cuando existe la creación de un recurso especial atribuido a un propósito particular, el trato a dar es el que corresponde a una cuenta especial que se menciona en el punto siguiente. Cuando se afecta a las rentas generales significa un gasto adicional a los incluidos en Administración Central, sea que tome la forma de una adición formal a las partidas de la misma o de una deducción del importe respectivo de los ingresos. En el último, la aplicación a una partida especial del Presupuesto no la distingue de un gasto cualquiera.-

VI) CUENTAS ESPECIALES

1. Existen ciertas operaciones, llevadas a cabo por los organismos de la Administración Central que se manejan directamente mediante la ejecución del gasto de acuerdo a los ingresos que se van obteniendo. Las razones por lo cual ello ocurre responden en general que la natu-

//////

//////

raleza de ciertos recursos determina su aplicación a ciertos gastos directamente asociados y que los mismos deben ser usados por ese independiente del principio de la unidad presupuestaria, es decir, del pago de la totalidad de los gastos con la totalidad de los recursos. Normalmente se trata de afectaciones especiales de multas, de ingresos de organismos del Estado que prestan servicios retribuidos, etc., a propósitos benéficos, de lucha contra situaciones que se combaten, pago de // servicios etc. En algunos casos hay también razones de agilidad en el gasto.-

De todos modos el monto de estas cuentas especiales no suele ser nunca de tamaño suficiente como para crear temor y forman una proporción reducidísima de las erogaciones estatales. Su justificación o no, en todo caso depende de situaciones que no son de la índole de las que nos interesan.-

2. Como se ha dicho, los ingresos corrientemente atribuidos son: a) multas y recursos punitorios con afectación especial, b) ingresos de actividades del Estado por las que se cobra un precio, retributivo o de fomento.-

3. Normalmente su utilización es para los siguientes fines: a) gastos especiales, b) gastos producidos por la operación o prestación del servicio.-

VII EMPRESAS DEL ESTADO

1. En puntos anteriores se ha expresado que las empresas del Estado son aquellas que realizan la prestación de servicios públicos en sen-

//////

//////

tido amplio pero no de carácter típico del Gobierno, independientemente que les mismos lo sean en la forma de una entidad independiente o de cualquier forma de relación jerárquica. Lo que interesa es que su operación sea en competencia o en condiciones similares a las de la empresa privada y que sus resultados puedan ser presentados en la forma convencional de un balance con ingresos y egresos provenientes de la explotación.-

2. En los casos de Empresas del Estado, las mismas pueden operar / con pérdidas o con ganancias y en esta última hipótesis invertir las mismas dentro de la empresa o entregarlas al Estado. En el primer caso habrá una corriente de fondos del Estado para financiar el déficit de explotación y subsidiariamente también en el primer supuesto de la segunda hipótesis si ellos fueran insuficientes, entregas de fondos a / las mismas para otros propósitos distintos, corrientemente para la financiación de inversiones. En el último caso estaremos en presencia / de un ingreso a la cuenta respectiva. (C.E.D.etc) donde ingrese el importe.-

3. En algunos casos el presupuesto preventivo de explotación de las empresas del Estado suele tener aprobación legislativa siguiendo sus partidas, parcial o totalmente, los procedimientos administrativos de las otras cuentas. Aún cuando esto ocurra, la cuenta de Empresas del Estado sólo registrará el resultado neto de explotación y los recursos que este destine de sus propios fondos para las mismas (inversiones, ampliaciones, subsidios, etc.) figuren o no en el presupuesto antes referido.-

//////

//////

4. En los casos de entidades semipúblicas o mixtas, el criterio es similar, aún cuando sólo se aplica a los beneficios que de las mismas pueda obtener, que ingresarán en la cuenta respectiva o si se destinan al aumento de la participación estatal, con la correspondiente contrapartida de inversión financiera.-

B - CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

a) Criterios Clasificatorios

1. Los criterios y esquemas clasificatorios a aplicar en las cuentas presupuestarias tienen una importancia fundamental pues debe cumplir tres finalidades principales. En primer lugar debe contribuir a una correcta presentación de las mismas para lograr los propósitos // del presupuesto. En segundo, deben servir para el uso, interpretación y consolidación de las partidas contenidas en las distintas cuentas, sirviendo para organizarlas, compararlas e integrarlas. Por último, deben ser utilizables en la contabilidad del presupuesto, lo cual permitirá a partir de ésta hacer el análisis de su ejecución y cumplimiento.

2. Para cumplir estos propósitos, las clasificaciones deben reunir varias características: a) Deben ser únicas, y ello permitirá su aplicación universal y comparación entre las distintas provincias. b) Debe ser adoptada para la clasificación de todos los rubros de todas las cuentas presupuestarias mencionadas. c) Debe ser compatible para su utilización en una integración más amplia en las cuentas nacionales de la actividad económica.-

//////

////

3. Estos propósitos y requisitos son cumplidos por clasificaciones internacionales aceptadas y que progresivamente van siendo adoptadas / por diversos países o Estados dentro de naciones federales. Las mismas se hallan incluídas principalmente en el trabajo de las Naciones Unidas, "Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales".

La característica principal de estas clasificaciones es de que / son aplicables a las operaciones (transacciones) realizadas por los gobiernos nacionales, provinciales y municipales, en otros términos a todas las operaciones del Estado independientemente del órgano, de la esfera de acción. Como consecuencia, la adaptación de estas clasificaciones necesariamente implica que muchos rubros no son de aplicación por corresponder a servicios prestados típicamente en nuestro país por la nación o por los municipios, y no por los organismos provinciales. Aparte de estos rubros que no son de aplicación, existirán otros en los // cuales, por la concurrencia de la prestación de los servicios, una clasificación dada de una operación de aplicación en los tres ordenes de poderes.-

4. Como el nombre del informe lo indica, esta clasificación se propone distinguir las operaciones del Gobierno según su efecto económico y su función. Los propósitos de ambas clasificaciones son distintos: la clasificación económica atiende al significado y efecto que los distintos tipos de operaciones tienen sobre la economía nacional o provincial en nuestro caso. La clasificación según la función se aplica para determinar los tipos de servicios que presta el Estado y los gastos en que incurre para hacerlo. Una clasificación combinada económica y fun-

////

//////

cional permite determinar los diferentes componentes que intervienen en el gasto realizado para la prestación de cada servicio (o función).

5. Como se ha expresado la clasificación internacional mencionada es adoptable y resulta conveniente adoptarla. Sin embargo ella sola es insuficiente para resolver todos los problemas e intereses de la administración presupuestaria provincial y ciertos agregados y modificaciones se imponen.-

En materia de clasificación de ingresos dicha clasificación resulta bastante inadecuada para las necesidades y es donde se requiere prácticamente una reformulación o el uso de otra en sustitución. (La clasificación económica de los ingresos se basa principalmente en el documento "ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO Y CLASIFICACION DE LAS CUENTAS DEL ESTADO", Naciones Unidas, Nueva York, 1951.-) En lo que hace a los egresos o gastos en sentido amplio, las clasificaciones son más aplicables; a la clasificación económica se han realizado algunos agregados y modificaciones y la funcional no es necesario modificar el absoluto.-

b) Clasificación de los Ingresos

1. La clasificación principal y la única que se tratará en este Manual, es la clasificación económica de los ingresos. El objeto de tal clasificación es permitir medir el efecto de los ingresos públicos en la actividad económica global, distinguiendo en distintas categorías según los distintos efectos que estos puedan tener sobre aquella. Por ejemplo el rubro de Impuestos Indirectos permitirá conocer el volumen de impuestos cobrados por el Estado a las empresas productoras de bienes y servicios y consecuentemente, desde que tales impuestos por lo

//////

////

general se trasladan a los consumidores, el peso que recae sobre ést

2. Las limitaciones e insuficiencias de la clasificación internacional en este aspecto aconseja una reformulación que tenga en cuenta los siguientes puntos: a) una distinción más precisa entre los distintos rubros, distinguiendo los tipos de ingresos corrientes y de capital préstamos obtenidos fuera de la esfera de la propia Administración provincial; b) la inclusión de ciertos rubros que son típicos de las entradas que obtienen las Provincias para la financiación de los costos de los servicios que tienen a su cargo; c) la posibilidad de realizar una clasificación paralela entre gastos e ingresos y desarrollar ciertos análisis que exigen dicha comparación; d) la inclusión de rubros característicos a la estructura administrativa del país, con la coexistencia de esferas de acción nacional, provincial y municipal, que permitan posteriormente una integración de la actividad provincial con las de sus semejantes y subsidiariamente con las municipales y nacionales.-

3. En el Apéndice 1, la parte se agrega la clasificación Económica de los Ingresos del Gobierno Provincial con las definiciones correspondientes a cada rubro.-

4. A los rubros de la mencionada clasificación deberán agregarse algunas que se aplican a las distintas cuentas presupuestarias pero que no pueden hacerse al esquema integrado y consolidado de las transacciones del Gobierno.- Ellos son los que corresponden a las transacciones intragubernamentales (entre agencias o cuentas del mismo Gobierno provincial) y que por aparecer como ingreso en una parte y egreso en ot

///

////

deben cancelarse al final. Una reverencia mas completa al problema se incluye en el punto de consolidación tratado más adelante.-

Algo análogo ocurre con la posibilidad de consolidación con las esferas nacional y municipal que también se tratarán allí.-

c) Clasificación de los Gastos

1. En materia de gastos existen tres clasificaciones básicas a considerar: económica, funcional y objetiva.-

La clasificación económica, paralelamente a la de ingresos tiene a distinguir el gasto según su significado en la economía y principalmente entre lo que constituye un gasto corriente, repetible cada / año por la continuidad en la prestación de los servicios públicos, y los gastos de capital, que tienden a crear los medios para la instalación de nuevos servicios públicos o la realización de obras que aumentan las posibilidades operativas del sistema económico. (Los comentarios sobre la aplicabilidad de la clasificación económica de los ingresos son repetibles en la de los gastos.-)

La clasificación funcional trata de distinguir el gasto según el servicio para el cual se hace y en consecuencia más que una clasificación del gasto es una clasificación de los servicios estatales. Consequentemente, corresponde más adecuadamente a la clasificación de entes o agencias gubernamentales, reparticiones (en sentido amplio) como las denomina la práctica provincial, aún cuando ofrece algunas dificultades que se puntualizan en el párrafo siguiente.-

La clasificación objetiva se aplica al tipo de gasto en sí mismo, sea de personal o de otra naturaleza y ha tenido su mayor desarrollo en los llamados gastos de funcionamiento y de inversión. Cada pro

////

//////

vincia ha adoptado la propia y las diferencias son notables entre sí. En los desarrollos siguientes la clasificación objetiva carece de mayor interés y por lo tanto no será considerada. Más precisamente puede implementarse una formulación presupuestaria como la que se aconseja en este Manual usando cualquier clasificación objetiva que se adapte a la clasificación económica aconsejada.-

2. En el apéndice 1, 2a. parte se encuentra la Clasificación Económica de los gastos del Gobierno. En el mismo apéndice, parte 3a. se encuentra la clasificación funcional seguida del Apéndice 3, donde se agrega una clasificación de Reparticiones de acuerdo a la misma.-

Esta clasificación de reparticiones tiene en cuenta las funciones que corrientemente realizan y no se ha hecho una investigación si en cada caso particular ella se adapta completamente o existe una mayor o menor número de tareas a su cargo. Una clasificación más concreta de las mismas debe hacerse con la ayuda de las explicaciones de la Clasificación Funcional contenida en el Manual de las Naciones Unidas que se ha mencionado y cuya parte pertinente se encuentra transcrita.

Sin embargo hay ciertos tipos de actividad en las cuales resulta, dadas las prácticas seguidas en las Administraciones provinciales, prácticamente imposible hacer una clasificación sin un estudio adicional. Esto es particularmente aplicable a sanidad, donde la discriminación entre los distintos rubros es generalmente insuficiente y suele hallarse confundida con algunas del título de Seguridad o Previsión / Social y Servicios especiales de orden social. En menor escala ocurre con algunos servicios de educación y los de aguas corrientes e irrigación, incluídose el último en Servicios Económicos a la agricultura.-

//////

//////

3. Como en el caso de los ingresos, deben existir también rubros en la Clasificación Económica para ser usados exclusivamente en las operaciones de consolidación de las operaciones entre las distintas cuentas pues si en una figuran como ingreso en otra deben figurar como // gasto y viceversa. Es ventajoso realizar las operaciones de consolidación antes de las de la Clasificación Funcional, así el problema de las transacciones duplicadas no aparece en ésta. Sin embargo, si ello no ocurriera, no existe inconveniente para la eliminación; en algunos casos la transacción tiene una clasificación funcional determinada y si así no ocurriera, debe ubicarse en la de operaciones no clasificadas.-

C - Consolidación de las operaciones presupuestarias

a) Operaciones Consolidables

1. La consolidación de ciertas operaciones de la Administración pública tiene por objeto eliminar la duplicación que envuelve la contabilización de una misma transacción en dos cuentas distintas.-

Estas dobles contabilizaciones se operan cuando existen transferencias de dinero entre dos o más cuentas presupuestarias y en consecuencia aparece como recurso en una y como gasto en otra. (A título de ejemplo se presenta un caso típico de relación entre la cuenta "Administración Central" y "Plan de Obras Públicas" para ilustrar el principio.-). Puede también ocurrir que no aparezca como gasto en la cuenta que efectúa la transferencia, sino como una deducción a sus propios ingresos para ser utilizados en aquellas. El procedimiento de consolidación debe aplicarse a ambos casos.-

2. Haciendo un repaso a los tipos de operaciones que se incluyen en las distintas cuentas tal como se han detallado en la Sección A.3, se pueden enumerar a continuación las operaciones típicas que deben ser materia de consolidación:

//////

////

a) Transferencias de Administración Central (gasto) a Entidades , Descentralizadas (ingreso) bajo la forma de aportes o contribuciones o participaciones en impuestos.-

b) Transferencias de Administración Central (deducción de ingreso a Entidades Descentralizadas (ingreso) bajo la forma de aportes o contribuciones o participaciones en impuestos.-

c) Transferencias de Administración Central (gasto) a Organismos de Previsión (ingreso) bajo la forma de aportes jubilatorios o de otra naturaleza.

d) Transferencias de Administración Central (gasto) a Plan de Obras e Inversiones públicas (ingreso) bajo la forma de aportes o contribuciones.-

e) Transferencias de Administración Central (deducción de ingreso a Plan de Obras e Inversiones Públicas (ingreso) bajo la forma de aportes o contribuciones o participación en impuestos.-

f) Transferencias de Administración Central (gasto) a Organismos de Previsión (ingreso) bajo la forma de intereses o amortización de créditos o de títulos de deuda pública, concedidos por éstos a aquella.-

g) Transferencias de Administración Central (gasto) a Organismos de Previsión (ingreso) bajo la forma de intereses o amortizaciones de créditos o de títulos de la deuda pública concedidos por éstos a entidades Descentralizadas o Plan de Obras Públicas cuyo servicio estará a cargo de la primera.-

h) Transferencias de Entidades Descentralizadas (gasto) a Organismos de Previsión (ingreso) bajo la forma de aportes jubilatorios o de otra naturaleza.-

////

//////

i) Transferencias de Entidades Descentralizadas (gasto) a Plan de Obras e Inversiones Públicas (ingreso) bajo la forma de aportes o contribuciones.-

j) Transferencias de Organismos de Previsión (gasto) a Administración Central (ingreso) bajo la forma de créditos o compra de certificados de la deuda pública.-

k) Transferencias de Organismos de Previsión (gasto) a Entidades / Descentralizadas (ingreso) bajo la forma de créditos o compras de certificados de la deuda pública.-

l) Transferencias de Organismos de Previsión (gasto) a Plan de Obras e Inversiones públicas bajo la forma de créditos o compras de certificados de la deuda pública.-

m) Transferencias de Organismos de Previsión (gasto) a Organismos de Previsión (ingreso) bajo la forma de aportes jubilatorios o de otra naturaleza.-

3. Como se ha expresado en este punto estas son operaciones típicas que deben consolidarse. Este significa, en primer lugar, que no es necesario que ellas ocurran en todos los casos, si bien algunas sí tienen este carácter (p.e., a) o b), c), h). etc). En segundo lugar, pueden existir otras que no han sido detalladas, como podrían ser transferencias de // Plan de Obras e Inversiones públicas a Organismos de Previsión bajo la forma de intereses y amortizaciones de créditos o certificados de la deuda pública, transferencias de Cuentas Especiales a Administración Central bajo la forma de aportes, excesos, etc.- En este último caso, si ocurriera, deberían aplicarse los principios generales de consolidación señalados al comienzo; aquí no se han incluido todas las transferencias posibles entre las distintas cuentas sino sólo aquellas que corriente-

//////

//////

mente ocurren.-

4. Como las empresas del Estado se han considerado entidades independientes que sólo deben incluirse en lo que hace a su resultado neto no corresponde consolidar sus operaciones con el resto de las cuentas. Así, los impuestos que las mismas tributen, los beneficios que se transfieran a las cuentas presupuestarias los aportes jubilatorios que realicen a los Organismos de Previsión y otras operaciones similares deberán ser registrados en la cuenta presupuestaria correspondiente con la adecuada clasificación. Las transferencias de las cuentas presupuestarias a las Empresas de Estado bajo la forma de subvenciones o aportes para su capitalización deben quedar registradas en aquellas en el rubro económico de Aportes y Subsidios a otros Sectores o el correspondiente de Gastos de Capital. En este caso la clasificación funcional determinará el tipo de servicio según la actividad de la empresa.

5. El esquema de consolidación puede también aplicarse luego a la integración de las actividades de los Gobiernos nacional y municipales con las del provincial.-

En el caso del Gobierno Nacional, la integración de sus cuentas consolidadas con las cuentas consolidadas de los gobiernos provinciales implicará la eliminación de estas operaciones típicas.

a) participación de las Provincias (ingreso) en los impuestos recaudados por la Nación (deducción de ingresos), b) subvenciones dadas a las Provincias (ingreso) por la Nación (gasto), c) créditos otorgados a las Provincias (ingreso) por la Nación (gasto), d) intereses y amortizaciones de créditos pagados por las Provincias (gasto) a la Nación (ingreso).-

//////

//////

En el caso de la consolidación con las cuentas consolidadas de los Gobiernos municipales serán partidas duplicadas: a) participaciones de las municipalidades (ingreso) de impuestos provinciales o nacionales de la Provincia (deducción de ingresos o gasto), b) subvenciones otorgadas a los municipios (ingreso) por la Provincia (gasto), c) préstamos otorgados a las municipalidades (ingreso) por las Provincias (gasto), d) intereses y amortizaciones de créditos pagados por las municipalidades (gastos) a la Provincia (ingreso).-

b) Forma de Consolidación

1. Como queda dicho, el procedimiento de consolidación consiste en la eliminación de la operación duplicada en la parte de ingreso y de gasto de las cuentas presupuestarias respectivas.-

Si en vez de gasto la operación aparece como deducción de ingreso, debe eliminarse en dicha parte pues en ese caso estará en distintas cuentas con distinto signo.-

En este caso último, a pesar de que no aparecerá la duplicación si se toma por un lado el valor neto de la deducción y por otro el importe transferido, es conveniente hacer nomás la eliminación para lograr una correcta atribución del ingreso a la cuenta respectiva y evitar la diferencia de resultados que existiría en caso de que se usen ambos procedimientos.-

2. Para mayor ilustración se añaden a continuación cuando corresponde las denominaciones especiales que pueden utilizarse como rubros transitorios de la Clasificación Económica y un esquema de identificar las operaciones sujetas a consolidación. Se seguirá el orden de la enumeración típica de operaciones realizada en el punto anterior

//////

////

Tipo	Ingreso	Gasto
a	Aporte de la Administración Central.	Aporte Financiero
b	Participación en impuestos (o rentas provinciales) Participación a Entidades descentralizadas (1)	
c	Aporte patronal jubilatorio de la Administración pública.	Aporte Patronal Jubilatorio
d	Aporte de la Administración Central.	Aporte Financiero
e)	Participación en impuestos (o rentas provinciales) Participación al Plan de Obras Públicas (1)	
f,g	Renta y producido de Inversiones(2)	Intereses de la Deuda Pública (2)
	Ingresos de Capital (2)	Inversión Financiera
h	Aporte patronal jubilatorio de la Administración pública.	Aporte patronal jubilatorio
i	Aportes de Entidades Descentralizadas.	Aporte Financiero
j,k,l,	Ingresos del Crédito (2)	Inversión Financiera (2)
m	Aporte patronal jubilatorio de la Administración Pública	Aporte patronal jubilatorio

- (1) Como se trata de deucciones, aparecen ambas en Ingreso.
- (2) La parte que corresponda.

3. Realizadas estas eliminaciones, las cifras de las distintas // cuentas pueden agregarse y su resultado será el presupuesto consolidado de la Administración pública provincial de que se trate.-

D - Cuadros presupuestarios

1. A esta altura ya pueden definirse los cuadros presupuestarios que componen lo que podría denominarse el "presupuesto ideal" o sea el que cumple los objetivos que se señalaron en el Cap.2, Sec.B y reúne los requisitos enumerados.-

En comparación con la extensión corriente de un presupuesto // convencional, las elaboraciones que se proponen parecerán modestas y poco extensas. Esto, lejos de ser una crítica, debe considerarse como su principal ventaja, máxime si se agrega que la información y la aplicación que pueden obtenerse sea enormemente mayores.

//////

Sin embargo, no existe una contraposición entre el presupuesto tradicional, detallado y analítico, y el presupuesto que se propone aquí. Aquél es la base para la elaboración de éste y tiene innegable funciones de índole limitativo a la discrecionalidad del Poder administrador. Su mantención, es, en consecuencia, es inevitable.-

Dos consideraciones pueden hacerse en relación a este asunto. Primero, la utilidad del presupuesto convencional requiere, en las Provincias donde no ocurre, que se realice una adaptación de la clasificación objetiva de los gastos a la Clasificación Económica aconsejada. En el Anexo 1, 4a parte se agrega la clasificación objetiva vigente en la provincia de Córdoba para la Administración Central y Entidades Descentralizadas, que cumple este requisito. También que una completa inclusión de las cuentas presupuestarias, formal o contablemente se lleve a cabo. Otras pequeñas adaptaciones quizás deban adicionarse.

Segundo, bajo estas condiciones la formulación de los Cuadros presupuestarios que siguen es factible, aún con la práctica presupuestaria actual, defectuosa en tantos aspectos. De modo que mientras se gesta una reforma legislativa y administrativa, mucho puede hacerse en progreso de las prácticas presupuestarias y constituir el antecedente coadyuvante de aquélla.

2. El programa de cuadros o estados presupuestarios que sigue constituye un programa mínimo para que cumpla las funciones en que puede emplearse. Hacer una enumeración completa no sólo sería imposible por las combinaciones y ampliaciones permitidas sino innecesario para esta etapa del desarrollo de la práctica presupuestaria en las provincias.

Conforme un mayor perfeccionamiento en éstas se vaya operando el

//////

////

mejoramiento se impondrá por sí mismo y las circunstancias y experiencias irán indicando la dirección del desarrollo para el análisis y la investigación de los hechos implicados en el presupuesto.-

Cuatro estados básicos forman el programa aconsejado ahora para su incorporación en la práctica presupuestaria: ingresos, gastos, resultado general y clasificación económica funcional de los gastos.-

3.El estado de Ingresos consolidados distinguidos según la Clasificación Económica permite obtener la siguiente información:

a) Importancia de los ingresos presupuestarios en relación con la actividad productiva de bienes y servicios desarrollada en la Provincia;

b) Determinación de las distintas fuentes de financiación del / gasto público;

c) Determinación de la estructura impositiva provincial y de la incidencia de los distintos tipos de impuestos;

d) Determinación de la incidencia de los distintos impuestos sobre los grupos de perceptores de ingresos y los sectores de la producción.-

4.El estado de gastos consolidados distinguidos según la Clasificación Económica permite obtener la siguiente información:

a) Importancia de los gastos gubernamentales en relación con la actividad productiva de bienes y servicios de la Provincia;

b) Determinación de las diversas categorías de gastos que realiza el Gobierno Provincial;

c) Exámen de la actividad inversora desarrollada por el Estado de su importancia en la capitalización provincial.-

////

//////

4. El estado general de resultado de las operaciones de la Administración pública sirve a los siguientes fines:

a) Determinación de un balance de las operaciones corrientes y de capital llevadas a cabo por el Gobierno provincial, comparando ingresos y gastos.-

b) Determinación de los montos ahorrados por el Gobierno y de las fuentes de financiación de las operaciones de capital y las corrientes, si los ingresos de este carácter fuesen insuficientes.-

c) Importancia de las operaciones de crédito en el total de las operaciones de la Administración pública.-

5. La Clasificación económica y funcional de los gastos públicos provee la siguiente información:

a) Montos de los gastos incurridos en la prestación de cada servicio del Gobierno.-

b) Examen de las distintas categorías económicas de gasto en / cada servicio, especialmente la distinción entre gastos corrientes / (de operación) y de capital (de implantación).-

c) Examen de la distribución relativa de los costos de los distintos servicios y su juicio según los fines que se propone el Estado en ese momento.-

IV - GESTION DEL PRESUPUESTO

A. Etapas de la Gestión Presupuestaria

1. En el Capítulo IX de éste trabajo se ha señalado que actualmente se considera al presupuesto como un instrumento de análisis de los servicios a la comunidad y por eso debe desarrollar una actividad de

//////

/////

planeación y contralor del gasto que, si está bien diseñada a través del instrumento presupuestario.-

Esta aplicación del instrumento presupuestario a la previsión de servicios públicos puede ocurrir en los siguientes puntos: a) programación de nuevos servicios públicos o inversiones de igual naturaleza a desarrollar en el ejercicio presupuestario, y de su correspondiente financiación; b) valoración preventiva de los servicios actualmente desarrollados y la financiación prevista; c) valoración y determinación simultánea con la ejecución, del progreso y marcha de la gestión de los servicios gubernamentales; d) contralor del efectivo cumplimiento de las previsiones efectuadas y análisis de las razones por las cuales ello no ha tenido lugar, sea por un exceso o por un defecto en relación a aquellas.-

De acuerdo a esta división, pueden distinguirse las tres etapas que se considerarán en materia de gestión presupuestaria; 1ª preparación del presupuesto, que abarca los dos primeros puntos antes mencionados, 2ª) ejecución del presupuesto, que abarca el tercero y finalmente, 3) contralor del presupuesto, que corresponde al último.-

2. En ambas tres etapas de la gestión presupuestaria, la estructura desarrollada en el capítulo anterior es de aplicación y en cada una de ellas cumple las funciones que modernamente se han atribuido al presupuesto.-

Pero además, no solo tiene una función pasiva, sino que su aplicación puede servir, en distinta forma y en cada una de ellas, para tareas que no han podido desarrollarse conveniente por la estructura formal defectuosa del presupuesto actual. Principalmente, y para el

//////

tar solo un ejemplo, la falta de una adecuada clasificación presupuestaria ha impedido una proyección financiera de la ejecución presupuestaria. Se no se distinguen los gastos y los ingresos según su recurrencia (corrientes y de capital), difícilmente podrá estimarse su // distribución temporal en el ejercicio financiero y desde luego tampoco establecen las épocas en las cuales pueden haber dificultades financieras, para en su caso buscar las soluciones correspondientes.-

3. En otro orden de cosas, según la práctica presupuestaria tradicionalmente usada en nuestras provincias, el énfasis del proceso presupuestario se centró en la etapa de la preparación y autorización legal y poco interés hubo en las etapas posteriores. Pero, por un lado, la creciente complejidad de la actividad estatal de prestación de servicios fué haciendo cada vez más difícil la comprensión para la persona sin preparación especial - e incluso para quienes la tenían - de todas las cuestiones envueltas en el presupuesto, el proceso de autorización legal se hizo cada vez menos técnico y fue perdiendo su importancia real. Por otro lado, la labor de contralor, llevada solamente a la faz del cumplimiento formal de la autorización legal, nunca tuvo trascendencia y especialmente aquella confiada al órgano legislativo no pasó de un mero requisito formal.-

4. En cambio, si el presupuesto es un instrumento de aplicación a los servicios gubernamentales y la prestación de éstos es lo sustancial, el orden de importancia de las etapas presupuestarias antes señalado debe variar completamente. El concepto autorizativo de la faz de la preparación, sin dejar de existir, debe ubicarse en su justo / término y más que nada indicar un volúmen de servicios deseado o au-

//////

////

torizado, cuya estimación se hace con la vía del presupuesto.-

En la faz de la ejecución, el presupuesto debe servir para ilustrar al poder administrador sobre la marcha del servicio y del mecanismo de financiación y hacerla funcionar con la máxima eficiencia y el / más bajo costo.-

En lo que hace al contralor, el presupuesto debe permitir poner frente a frente un volúmen de servicios del Estado medidas en términos concretos de prestación efectiva a la comunidad, con el costo monetario de su prestación. Es quizás esta operación la que debe reivindicar una importancia que solo tuvo parcialmente en alguna época y retomar un papel fundamental en el proceso de análisis y juicio sobre la administración de los servicios gubernamentales.-

5. Podrá observarse que las etapas consideradas pueden diferir considerablemente de las que resultarían de una visión exclusivamente jurídica - constitucional de la gestión presupuestaria. Aquí no se trata este punto de vista, el cual en modo alguno está en contraposición con el que se considera. Mientras uno tiene en cuenta la aplicación y observancia de un principio republicano que es una garantía del régimen democrático - el contralor legal del impuesto y gasto público-, el otro tiene en cuenta el proceso de operación concreta de la ejecución del mismo, suponiendo como hipótesis que dicha autorización y contralor ha sido concedida o ejercida, respectivamente.

B. Preparación del Presupuesto

1. La preparación del presupuesto consiste en la elaboración de una estimación de los gastos a realizar en un ejercicio económico del Esta

////

//////

do para hacer frente a los costos de la provisión de los servicios gubernamentales y de las obras e inversiones públicas como también su estimación de las fuentes de ingreso de las cuales proviene la financiación.-

Ha sido muy controvertido si los ingresos deben acomodarse a / los gastos a realizar o viceversa, y no se intentará discutir aquí ese problema. Lo que interesa es que cualquiera fuera la solución, un conocimiento previo de los ingresos y de los gastos en forma más o / menos global es indispensable para fijar los ordenes de magnitud de los mismos y evitar la realización de esfuerzos inútiles o hacer estimaciones antojadizas de los ingresos para ofrecer un presupuesto formalmente equilibrado.-

En este desarrollo se considerarán sucesivamente la estimación de los ingresos y la estimación de los gastos para terminar con algunas consideraciones sobre la situación presupuestaria global preventiva.-

a) Estimación de los Ingresos.

1. En el Capítulo I de este trabajo se ha señalado que uno de los defectos que muestra la realidad presupuestaria de las provincias argentinas es la poca importancia y mínimo grado de responsabilidad que se asigna a la tarea de la estimación de los ingresos. Muchas veces las mismas oficinas recaudadoras no son consultadas en la preparación de esta parte y en otras las estimaciones ofrecidas por éstas carecen de bases técnicas para un cálculo serio, lo cual redundará luego en valores reales totalmente alejados de los previstos. Tampoco la ejecución de los recursos ha estado sometida a control jurisdiccional alguno y, a diferencia del gasto público - en el cual un exceso so-

//////

//////

bre la autorización o la disposición para propósitos diferentes de los previstos constituyen situaciones penales- la faz del ingreso no se ha incluido de modo alguno en un control mínimo de responsabilidad.-

No se sostiene aquí que el control sobre la recaudación de los / ingresos previstos debe ser tratada de la misma manera que la realización del gasto, pero por lo menos alguna responsabilidad debe existir de parte de quien tiene a su cargo esta parte de la tarea.-

2. El problema de la estimación de los ingresos tiene dos aspectos distintos. En primer término, determinar el probable producido de los ingresos gubernamentales suponiendo que se mantengan las condiciones y legislaciones vigentes a la fecha. En este caso hay que hacer varias distinciones según la categoría de los ingresos que se consideren y // los factores que influyen sobre la recaudación.-

Si nos atenemos a los ingresos que corrientemente absorbe la administración estatal, constituidos en su mayoría por recursos tributarios, su rentabilidad en el futuro dependerá de tres circunstancias principales: a) el volúmen de la actividad económica que se desarrolla, pues los recursos, de manera más o menos directa, se relacionan con la actividad económica; b) el grado de evasión que tenga lugar en la percepción de los distintos impuestos; c) las variaciones que se produzcan / como consecuencia de las variaciones en el valor adquisitivo de la moneda, las cuales se reflejan sobre los montos imponibles. Va de suyo / entonces que una primera aproximación puede lograrse partiendo de las cifras de los ingresos obtenidos en el período anterior a la fecha en la cual se está haciendo la estimación y generalmente también con lo acontecido en el propio ejercicio (uno o dos trimestres), que será a su

//////

//////

vez el inmediato anterior al que se proyecta.

3. Mas precisamente, y tratando ahora las distintas categorías por separado, los impuestos directos provinciales que se calculan por lo general, sobre los ingresos o sobre valores patrimoniales del mismo ejercicio que se recauda, la cuestión estará en estimar la influencia de los dos primeros factores y las dificultades se presentarán en el último pues será sumamente difícil hacer un pronóstico con alguna exactitud acerca del ritmo de las variaciones de los precios en el futuro. En materia de impuestos indirectos al problema puede facilitarse un tanto porque en algunos casos la base imponible de los impuestos / suele ser el movimiento económico en el año que se está haciendo la estimación y así esta puede basarse en el curso de los acontecimientos económicos en el presente.-

En los rubros de ingresos no Tributarios difícilmente puedan / darse principios para la estimación puesto que la heterogeneidad y / distintas causas que influyen hacen imposible uniformar normas para / el procedimiento.-

La participación en impuestos nacionales, de sustancial importancia en las provincias como consecuencia de los sistemas de distribución del poder fiscal existentes en el país, deberá fijarse de acuerdo a idénticos principios. Pero como muchos de los factores a tener en cuenta fuera del resorte provincial es evidente que toda estimación no estaría suficientemente fundada si no se recurriera al informe acerca de los puntos de vista del organismo nacional correspondiente. Sólo la influencia de los cambios en los regímenes de distribución o en los valores tenidos en cuenta para la misma pueden ser abordados independientemente.-

//////

////

En materia de ingresos de capital, la cuestión no tendrá grandes dificultades pues las ventas de bienes e valores corresponderán a la disponibilidad de los mismos y a la política que adopte al respecto el Estado y las recuperaciones de préstamos otorgados, a las disposiciones contractuales correspondientes.-

Los recursos del crédito, por ser de carácter extraordinario y no estar determinados por sí mismos, sino por la imposibilidad de cubrir un volumen determinado de gastos con los recursos corrientes, se tendrán en cuenta según la proveniencia de los importes que se estimen obtener o de las fuentes de financiación que se proyecten utilizar.

4. El otro problema de la estimación hace de la situación a que debe llegarse cuando es menester obtener un mayor volumen de recursos, o por causas independientes de ésta, cual sería la de ampliar las bases de la imposición. La creación de nuevas fuentes tributarias, la modificación de las alícuotas impositivas, el cambio de las bases determinativas de los tributos u otras disposiciones que afectan el producido de los mismos hará cambiar el volumen de los recursos previstos teniendo en cuenta solamente la estructura impositiva presente; sin embargo, la estimación de variación puede tener serias dificultades. Y estas dificultades están precisamente en el orden de la enunciación anterior; la creación de nuevos impuestos es la que presenta menor exactitud pues todos los elementos pueden ser desconocidos, el aumento de alícuotas puede ser más simple teniendo como base las recaudaciones obtenidas con las presente, etc. En la práctica, empero, las estadísticas fiscales no suelen ser suficientemente explícitas como para tratar este asunto con tanta precisión y en la mayoría de

////

////

los casos el cálculo con conocimiento debe ceder lugar al punto de vista personal del funcionario encargado de afectuarla.-

5. Como se ha manifestado anteriormente, este proceso de estimación presupuestaria de los ingresos del Gobierno debería apoyarse en distámenes provenientes de las entidades que tienen a su cargo la política impositiva y la recaudación de los tributos y otros ingresos de menor trascendencia. Si ambas funciones, como es recomendable, están separadas, será menester conocer en primer término la política impositiva para el siguiente período y luego establecer las estimaciones del caso.-

La estimación de los ingresos deberá apoyarse, sea hecha por una o más agencias del Estado y en forma conjunta e independiente, en los siguientes puntos; a) modificaciones impositivas proyectadas, b) recaudación en el período anterior y marcha en el presente, (Sobre el proceso mismo de recaudación influirán: a) el volumen de la evasión fiscal, b) los plazos acordados para el pago de los tributos, c) las condonaciones, remisión de sanciones y otras medidas tendientes a facilitar el pago de tributos atrasados.), c) volumen esperado en las operaciones económicas o rubros determinantes de los ingresos, d) modificaciones esperadas en el valor de la moneda.-

Un cuadro típico de resumen de todas estas operaciones deberá reflejar para cada rubro los siguientes elementos; a) recaudación en el ejercicio anterior, b) recaudación en el ejercicio presente (parcial), c) recaudación en igual lapso del ejercicio anterior, d) porcentaje de este rubro sobre el primero, e) estimación de la recaudación para el ejercicio presente, f) estimación de la recaudación para el ejercicio siguiente.-

Debe alertarse en este punto contra la práctica fácil de hacer de éstas operaciones algo meramente mecánico o matemático, supuestamen

////

////

te científicos. El conocimiento de quien maneja el problema y las razones de sus puntos de vista son lo verdaderamente importante; la formulación anterior no tiene otro alcance que servir de instrumento de ordenación para el proceso de su análisis.-

b) Estimación de los Gastos

1. La preparación del presupuesto de gastos tiene una similitud obvia con el de los ingresos. La diferencia existe en la naturaleza del objeto de la operación y en el diferente alcance legal de ambas.-

En este trabajo no se tendrán en cuenta las reglas que deben aplicarse para realizar estimaciones de egresos o de costos de los distintos elementos que deben agruparse o combinarse para la prestación de un servicio cualquiera, esto es, lo que podríamos llamar el costo de la producción (Se entiende por "costo físico de la producción del servicio" el cálculo de un costo standard y su aplicación al volumen de producción tomado), estudio que corresponde a otras disciplinas, si no exclusivamente a los costos monetarios y sólo cuando los mismos han sido determinados para un volumen dado y previamente decidido de servicios del Gobierno.-

2. Antes que nada convendrá decir que la clasificación de los gastos que debe usarse en esta etapa del proceso presupuestario es la clasificación objetiva. Ella es necesaria tanto porque sus rubros de aplican con más precisión a los distintos elementos que se incorporan a la producción del servicio, cuando por que es más detallada y finalmente es la que permite un control jurisdiccional sobre la utilización de los distintos rubros.-

Esta clasificación se refiere más propiamente a los rubros de

/////

//////

lo que dentro de la clasificación económica se denominan como gastos corrientes y menos a los gastos de capital. Ello es debido a que los gastos de capital de mayor envergadura, o sea la inversión real, generalmente no está a cargo de la actividad directa del Estado, se hace en cuantías considerables y su naturaleza suele ser bastante disímil y por consecuencia reacia a una clasificación detallada común.-

De ahí que, si bien se ha dicho que la clasificación básica será la objetiva, se habrá de hablar también de tipos de gastos que // tienen el carácter de corrientes o de capital al continuar este análisis.-

En primer lugar, el volumen de los gastos corrientes dependerá de dos factores primordiales, las variaciones en el volumen de los / servicios prestados, afectados a su vez por las variaciones de las / cantidades ofrecidas en las actualmente brindadas y por las adiciones o supresiones de otros, y por los costos de la producción de cada uno de ellos. Una distinción precisa entre estos elementos es sumamente necesaria y por esta circunstancia, agregada a que la existencia de información cuantitativa al respecto es su condición previa, se ha / hecho gran hincapié en que el requisito para el progreso presupuestario en las provincias es el desarrollo de un sistema adelantado de estadísticas.-

La determinación de los montos indispensables para prestar los servicios actualmente brindados y a un volumen similar al existente estará influenciada solamente por las variaciones en los costos. Si estas variaciones no son muy pronunciadas, como suele ocurrir, excepto las causadas por las disminuciones en el poder adquisitivo del di

//////

//////

nero, el antecedente más inmediato son los gastos realizados en el ejercicio financiero anterior y los del presente. Esto es aplicable para las funciones meramente burocráticas o vegetativas del aparato estatal donde los gastos en personal predominan; en cambio, las dificultades suelen ser mayores en los sectores de los servicios sociales, comunitarios o económicos, cuya prestación eficiente implica costos de otra naturaleza.-

La adición o disminución en el volumen de estos servicios sería relativamente fácil de abordar si se conocieran valores cuantitativos en la provisión física del servicio. Como ello corrientemente no ocurre el índice que suele tomarse en cuenta es el del crecimiento del gasto en los períodos anteriores, que a su vez registraría las variaciones físicas. No hace falta indicar aquí la precariedad de este procedimiento y las deformaciones que pueden aparecer como consecuencia de que la adaptación del gasto monetario no corra pareja con el ajuste físico sino sea la consecuencia de otros factores.-

Finalmente, la preparación de las estimaciones de los costos de los servicios a incorporar dependerá del volumen y calidad que se pretenda y su corrección de la mayor o menor exactitud, conocimiento y responsabilidad con que se los programe.-

Hay que aclarar que algunos rubros de gastos tienen una proyección bastante fácil como consecuencia de su homogeneidad y de su fijación legal o contractual. En esta categoría se encuentran la casi totalidad de los rubros clasificados económicamente como gastos de transferencia.-

4. Aplicando los principios antes mencionados, la preparación del

//////

//////

documento presupuestario en esta etapa del gasto, y para cada categoría objetiva, debería ilustrar por lo menos cuantitativamente estos aspectos a) costo de mantención de los servicios del gobierno; b) aumentos en los costos previstos para el ejercicio; c) aumentos en los servicios (proyectados) e influencias sobre los costos; d) creaciones, sustituciones y supresiones de servicio y sus respectivos costos. En cuanto al primero de los rubros, para una valorización racional deberían incluirse los siguientes datos comparativos: a) gastos en el período anterior, b) gastos previstos (presupuestados) para el ejercicio corriente, c) gastos / incurridos (Consúltense más adelante las etapas de imputación y pago del gasto. En este punto se considera la primera) en el corriente ejercicio en el lapso transcurrido (dos trimestres, generalmente), d) gastos incurridos en igual período en el ejercicio financiero anterior, e) gastos previstos a incurrir en el gesto del ejercicio corriente.-

5. En materia de gastos de capital, la cuestión más importante es la que resulta de la inversión real, tanto por la trascendencia de la función del Estado para ampliar la dotación de capital social básico de la comunidad, cuanto porque los demás rubros están generalmente condicionados por la disponibilidad de fondos con afectaciones especiales y no // constituyen en la mayoría de los casos obligaciones que el Estado deba necesariamente comprometerse a cumplir,-

La inversión real se realiza a través de las obras públicas y éstas, debido al volumen de fondos que requieren y el tiempo que toma terminarlas (en casi todos los casos superior a la duración del ejercicio presupuestario) suelen ser autorizados por planes globales cuya ejecución abarca varios períodos. La cuestión consiste entonces en coordinar

//////

//////

las autorizaciones contenidas en los planos de obras públicas con el resto del documento presupuestario.-

Ha sido una práctica generalmente seguida en los presupuestos provinciales el tratar a las obras públicas como algo extrapresupuestario con principios y reglas diferentes a las que rigen el presupuesto corriente. Por un lado, no se han elaborado determinaciones autorizativas previas para los desenvolvos a realizar en el ejercicio, / las cuales sólo estaban limitadas por las autorizaciones globales generales para cada unidad, obra o inversión pública. Por otro lado, esta característica ha llevado a numerosas dificultades y problemas de índole financiero pues la secuencia de pagos a realizar no había sido correctamente formulada y por consiguiente no se habían previsto adecuadamente estos aspectos.-

En la práctica sería recomendable integrar estos gastos en las previsiones presupuestarias distinguiendo claramente la autorización legislativa - cuando ocurre- para la realización de un determinado / plan de obras o inversiones públicas a efectuar dentro de ciertos montos y en plazos no fijados con exactitud para cada unidad individual, de la ejecución presupuestaria misma que tiene lugar cada año por importes parciales o totales, dentro de aquellas autorizaciones. Este último aspecto, formal o al menos a los efectos presupuestarios, debe convertirse en una cuenta presupuestaria como condición para la unidad, universalidad y consolidación del documento presupuestario.- (Véase en el Capítulo 3 la cuenta respectiva).-

El estado anual de provisión de la inversión real se preparará formando las obras o inversiones que se encuentran en ejecución - de

//////

//////

jando de lado las terminadas y las que no se iniciarán en el ejercicio y las que efectivamente se iniciarán en el ejercicio y estableciendo los montos previstos a gastar en él, los cuales podrán obtenerse de los organismos técnicos que tienen a su cargo la ejecución y que por consiguiente están en condiciones de establecer la secuencia en el tiempo de las mismas.-

La información correspondiente deberá contener por lo menos los siguientes puntos: a) autorización prevista total; b) ejecución realizada hasta el ejercicio anterior; c) ejecución prevista para el ejercicio corriente; d) ejecución realizada en el ejercicio corriente; e) ejecución prevista en el ejercicio próximo.-

Finalmente debe aclararse que las obras e inversiones públicas estén o no contenidas en planes especiales de obras e independientemente de que estas cuentas presupuestarias especiales se gestionen en más de un ejercicio - no son los únicos rubros de la inversión real, a la cual habrá que adicionar las partidas que se encuentran en las otras cuentas presupuestarias y que de acuerdo a la clasificación económica tengan este carácter.-

6. Sobre la base de la clasificación objetiva de los gastos y con los organismos estimados a ejecutar en el ejercicio financiero, se podrá realizar fácilmente la composición de la clasificación económica del gasto público para confrontarla con la correspondiente de los ingresos previstos. Como se ha dicho en otro lugar, la única exigencia es una clasificación objetiva adaptable a aquella.-

Mediante el uso de la clasificación funcional de funciones cumplidas o servicios prestados por el Estado - o más concretamente con la clasificación

//////

////

sificación de las agencias o reparticiones públicas con ese criterio, se podrá elaborar un estado económico funcional de los gastos públicos previstos para el ejercicio.-

c) Situación General Presupuestaria

1. Una vez estimados los ingresos y los gastos, inmediatamente, de la comparación de ambos resulta la situación de superavit, equilibrio y déficit presupuestario.- Sin entrar a considerar la conveniencia o inconveniencia de estas situaciones, es menester decir si que los conceptos no son claros y que deben definirse con algún alcance para que tengan significación.-

En primer lugar, puede hablarse de un superavit, equilibrio o déficit presupuestario, en sentido económico, cuando haya, respectivamente, un exceso, equilibrio o disminución en el activo neto del / Estado, provincial en este caso (Véase "ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO Y CLASIFICACION DE LAS CUENTAS DEL ESTADO", Naciones Unidas, o.c., pag. 15).- De este modo, como el activo bruto (Es decir, sin depreciaciones) acrecido en el año estará formado por los gastos de capital y el pasivo por los ingresos del sector gubernamental que no provienen de fuentes permanentes (corrientes), la situación presupuestaria neta estará determinada por la siguiente relación:

Gastos de Capital - (Ingresos de Capital Ingresos de Crédito
Rubros de ajuste) Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes
Ahorro Público.

Es decir, que el superavit, equilibrio o déficit estará condicionado y será igual, respectivamente al ahorro creado por el Gobier-

////

//////

no o a un ahorro nulo, o al desahorro producido en el sector.-

2. Por otro lado, el concepto de superavit, equilibrio o déficit, en sentido financiero, se refiere más bien a la posibilidad material de hacer frente a los compromisos que resultan de la gestión presupuestaria, que a los efectos del gasto y del ingreso sobre la economía pública.-

La situación presupuestaria considerada como de naturaleza puramente monetaria y de corto plazo sólo puede reflejarse en los elementos que se han considerado como rubros de ajuste en la clasificación económica de los ingresos. Cuando los ingresos previstos no se perciben en el monto o en la fecha prefijada y los gastos tomen efectivamente los valores presupuestados, deberá presentarse un balance de índole financiera de posibilidad de cumplimiento de los compromisos (superavit) si ello es con exceso, o de imposibilidad (déficit) en el caso contrario.-

En consecuencia, estas situaciones se manifiestan en cambios en las existencias en efectivo o en cuentas bancarias y en el monto de las cuentas impagas. Sin embargo, puede ocurrir también que algunos rubros contenidos en los ingresos del crédito deban incluirse en esta categoría. Se trata de aquellas manifestaciones crediticias que están destinadas precisamente a salvar estas deficiencias del tesoro, aún cuando esta no es la práctica corriente en las provincias.-

Si los procesos de preparación y ejecución presupuestaria son efectuados con corrección y minuciosidad, es lógico que estos superavits o déficits financieros deban absorberse en los rubros de ajuste denominados Efectivo (4.1) Cuentas Bancarias (4.2) y que la

//////

//////

imposibilidad de hacerlo sea demostrativa de una situación muy excepcional o una errada gestión presupuestaria.-

C. Ejecución del Presupuesto

1. Una vez preparado el presupuesto, facultad que corresponde en casi todas las provincias al Poder Ejecutivo, el mismo es elevado para su sanción legal, la cual se produce luego de un procedimiento jurídico - constitucional bastante uniforme en casi todas ellas (Véase Apéndice 4). Aquí no se considerará este procedimiento, susceptible de ser una etapa donde también se apliquen los principios señalados en el / punto anterior sobre de la preparación presupuestaria. En efecto, las modificaciones o alteraciones que pudieran producirse en los cuerpos legislativos deberían seguir los mismos principios; ellos se aplicarían si se hubieran deslizado errores en las etapas producidas en la esfera del poder administrador, existieran ciertos servicios o inversiones gubernamentales no previstas y que el órgano legislativo estimara conveniente encarar, o las políticas sugeridos por el ejecutivo no fueran compartidos. Sin embargo, las posibilidades deberán ser bastante limitadas pues limitadas son las facultades legislativas de iniciativa en esta materia.-

Una vez aprobado el documento presupuestario y por consiguiente con el carácter de una norma legislativa provincial, sea que se hayan producido modificaciones o no con respecto al original elevado por / el poder administrador, existe ya la posibilidad legal de ejecutar / sus disposiciones, sin perjuicio de que de las referentes a ingresos y gastos tengan una naturaleza distinta en cuanto a su alcance.-

2. La etapa de la ejecución presupuestaria consiste en la reali-

//////

//////

zación de los gastos previstos para producir los servicios públicos autorizados por el documento presupuestario así como en la obtención e ingreso de los recursos previstos para hacer frente a dichos gastos. En materia de ingresos ésta ejecución consistirá en la recaudación o ingreso de los importes previstos, los cuales son autorizados por leyes distintas de las presupuestarias, y por consiguiente los importes consignados en el presupuesto no tienen efecto limitativo: es por demás conocido que la autorización para el ingreso proviene de disposiciones legales con independencia de los valores proyectados en la parte respectiva del presupuesto. En materia de gastos, el presupuesto concede una autorización al poder administrador para efectuar ciertas categorías, y en determinados montos, de gastos para el cumplimiento de las finalidades estatales - más propiamente aún cuando no haya una autorización explícita, para la prosecución e iniciación de la prestación de ciertos servicios de carácter gubernamental - regidos por leyes y reglamentaciones administrativas de carácter especial.-

3. La parte más importante de la ejecución de los ingresos, la de los ingresos tributarios, cae dentro de la órbita del Derecho Tributaria, el Estado está en condiciones de requerir de la sociedad el ingreso de determinados importes. En esta operación existen dos momentos // principales: el momento en que el tributo se devenga, es decir, cuando se hace legalmente exigible, y el momento en que el tributo se paga y consiguientemente ingresa en el tesoro provincial.-

El momento que debe tomarse a los efectos de considerar que el ingreso se "ha ejecutado" es este último.- Si bien parecería que lo correcto es lo primero, circunstancias de carácter teórico y práctico abogan esta solución. Entre las primeras se encuentran: a) el real efecto económico sobre la hacienda estatal y gran parte de los que recaen sobre los particulares se opera cuando el ingreso ocurre y no cuando el mismo es exi

//////

mismo es exigible, b) esta etapa es la que explica y debe relacionarse con la influencia del sector gubernamental sobre toda la economía nacional, etc. Entre los segundos, a) la imposibilidad de determinar el momento en que el tributo se devenga y en caso que ello fuera posible, la imposibilidad de tal registración, b) la cada día más frecuente // práctica de pagos fraccionados, moratorias, condonaciones y otras facilidades que ponen secuencias pronunciadas entre el momento de la exigibilidad inicial del tributo y su pago por él obligado, y otros más.-

En resumen, los ingresos se ejecutan cuando ingresan efectivamente en el tesoro provincial. En consecuencia, este solo momento es el que determina la apropiación o contabilización en un ejercicio económico dado y por ello no existe dificultad ni inconveniente al respecto. Las distinciones entre ingresos del ejercicio corriente y de ejercicios anteriores que estilan algunas provincias es por ello innecesaria si no inconveniente.-

Las otras categorías de ingreso si bien resultan de operaciones jurídicas regidas por el Derecho Administrativo o el Derecho Privado y es posible hacer distinciones, deberán seguir los principios anteriores y considerarse en cuanto se manifiestan por el ingreso en efectivo en las areas provinciales.-

4. La ejecución de los gastos tiene generalmente su antecedente en operaciones contractuales que caen bajo la órbita del Derecho Administrativo o del Derecho Común. Como entre la operación jurídica y la ejecución efectiva de la prestación habrá un lapso más o menos prolongado, así como entre la ejecución y el momento en que ésta se manifiesta en una erogación de dinero, la cuestión de determinar el momento en que se opera la ejecución es de gran importancia.-

//////

~~////~~

Entre las distintas etapas que pueden individualizarse en este proceso jurídico, solo se considerarán dos, que tienen significación sustancial en el orden económico. La primera es el momento en el cual luego de concretado un contrato y ejecutada la prestación por el Contratante del Estado, se hace exigible la obligación de entregar una / cantidad de dinero (prestación a cargo de la administración); la segunda, el momento en que efectivamente se opera el pago de dicha suma de dinero.- Se denominarán imputación a la primera etapa y pago a la segunda.-

En la práctica y legislación administrativa suelen distinguirse varias etapas más en el proceso de ejecución del gasto público, las / cuales en última instancia están enderezadas a hacer efectivo el controlador sobre el monto del gasto autorizado. Suele distinguirse la autorización, donde se controla la competencia de la autoridad que ordena el gasto y el procedimiento de la contratación, la reserva de fondos, donde se controla la posibilidad legal de realizarlo por disponer de la autorización presupuestaria correspondiente y se registra el importe preventivo, la afectación, donde se registra el importe anterior una vez producida de la celebración del contrato pertinente, la liquidación, donde se controla la ejecución y se establece la suma a abonar, etc. además de las dos mencionadas. Estas etapas pueden suprimirse o incluso aumentarse según el grado de contratos presupuestaria que se desee sin alterar las conclusiones posteriores.-

Algunos tipos de gastos no admiten estas distinciones pues algunas o todas esas etapas están incluidas en un solo momento sea porque no provienen de operaciones contractuales o dependen de creaciones le

////

////

gales o de la discrecionalidad administrativa; por ejemplo, los gastos de transferencia para pagos de previsión, la subvenciones a entidades no lucrativas o a empresas, etc.-

En materia de ejercicio financiero, la apropiación de un gasto puede diferir en lo que hace a ambas etapas; así mientras la imputación ocurre en un ejercicio, el pago puede ocurrir en otro siguiente; es evidente que lo contrario carecerá de sentido.- Podría ocurrir / también que la imputación no pudiera realizarse en el curso del ejercicio para cuyos servicios se ha incurrido el gasto por deficiencias en cuanto a tiempo; ésto, además de ser una mala práctica administrativa - incluso en la mayoría de los casos vedada por las leyes - no debe admitirse porque haría imposible la aplicación del presupuesto para las funciones a que se ha referido el capítulo I.- Igualmente criticables son las prácticas menos frecuentes de postergar la liquidación de gastos a otros ejercicios y que evidentemente no pueden // constituir un fundamento para no aplicar la regla anterior.-

5. La ejecución del presupuesto, como se ha visto, implica una serie de cuestiones administrativas que en casi todas las leyes relacionadas con el presupuesto (leyes de contabilidad) han merecido un tratamiento común, en perjuicio de la claridad de ambos. En este trabajo no se tratarán los primeros sino algunos puntos que se refieren a la mejor gestión del presupuesto para que pueda cumplir las finalidades señaladas de mejoramiento de la administración económica de la hacienda estatal y de valoración de su influencia sobre todo el / sistema económico.-

////

//////

Tres puntos serán considerados en este capítulo. El primero, la aplicación del mecanismo presupuestario en la programación de la actividad estatal durante su gestión, especialmente en la fase de la proyección. Un segundo se ocupará de las posibilidades de relación del χ anterior con el efectivo para orientar las medidas necesarias para ajustar las situaciones anormales que pudieran presentarse y de la relación entre la ejecución del presupuesto y la contabilidad patrimonial. El último abordará la ejecución en la faz del pago y de sus relaciones con la contabilidad y tesorería de la hacienda provincial.-

a) Presupuesto Preventivo

1. Una vez definitivamente aprobado el presupuesto para el ejercicio financiero, será de suma utilidad conocer con anterioridad el probable desenvolvimiento de su ejecución a través del mismo; en otros / términos, hacer una proyección de la ejecución durante el ejercicio / financiero.- Esto se puede lograr a través de un presupuesto mensual preventivo para cada uno de estos períodos.-

En la elaboración de este presupuesto mensual preventivo tiene particular importancia la distinción efectuada antes entre las etapas de imputación y pago.- En lo que hace a los ingresos, el problema consistirá en determinar aproximativamente la distribución en el año financiero; en cambio, en los gastos la determinación debe hacerse teniendo en cuenta la etapa de la imputación, o sea el monto de los compromisos que definitivamente se concreten para realizar entregas de / dinero. Es evidente que la etapa del pago, posterior a aquella, solo se realizará en la medida que se produzcan los ingresos de los distintos rubros calculados para el ejercicio.-

2. La proyección de la recaudación de los ingresos tributarios en

//////

//////

Los distintos meses estará básicamente influida por las fechas fijadas para los pagos, por las facilidades acordadas para los mismos (pago en cuotas, moras, etc.) y por otros factores de menor importancia. Si estos elementos permanecen inalterados a través del tiempo, es evidente que la estimación de los valores puede apoyarse en las experiencias de los años anteriores sobre la distribución mensual de dichas recaudaciones. Los ingresos de naturaleza distinta de los nombrados (ingresos de capital, ingresos corrientes no tributarios,) se operan de acuerdo a / circunstancias particulares, las cuales deben ser valoradas y situadas en el tiempo para adicionar los valores correspondientes a los de los primeros.-

Un cuadro aplicable al cálculo de la distribución mensual de los ingresos tributarios -subsidiariamente aplicable también a algunos de los demás rubros- debería consignar para cada ítem primario de la clasificación económica, los siguientes datos: a) distribución porcentual mensual del ingreso en el año anteprecedente, b) distribución porcentual mensual de la recaudación prevista para el corriente ejercicio, d estimación mensual de la recaudación. Repitiendo el concepto expresado antes, la aplicación de este procedimiento estará en función de la aproximación que exista entre los tres valores primeros.-

Componiendo estas cifras con las de las estimaciones de los ingresos no tributarios, podrá obtenerse una estimación de la distribución / mensual de los ingresos totales en el ejercicio. Sin embargo, esta operación mecánica no puede sustituir la función de la tesorería de ser una dependencia encargada de adecuar los ingresos a los pagos y de éstos a aquellos, y en el caso de las operaciones de crédito precisamente por

//////

////

que por lo corriente no tienen una fecha definida para la concreción, su establecimiento será una ecuación a resolver por el encargado de tales funciones. Lo mismo puede decirse de ciertas operaciones liquidables en el ejercicio, como se verá más adelante.-

3. La proyección de la ejecución de los gastos en la etapa de la imputación depende de la naturaleza de cada uno. Existen ciertos gastos que pueden ser catalogados como permanentes y uniformes por cuanto se realizan en períodos de tiempo regulares y durante todo el ejercicio; tal, por ejemplo, el importe de los gastos en sueldos y salarios, bonificaciones adicionales liquidables con éstos, intereses de la deuda pública, pagos de previsión, aportes jubilatorios. Otros gastos son permanentes pero no se distribuyen uniformemente en el tiempo sea porque por su naturaleza tienen este carácter o porque por los procedimientos administrativos para su concreción se reúnen en su mayor volumen en ciertas oportunidades; por ejemplo bienes y servicios personales, subsidios y subvenciones, inversiones reales. Hay también gastos que ocurren en una determinada época o momento y no se repiten nuevamente en el ejercicio, como las remuneraciones adicionales anuales y los intereses y amortizaciones de la deuda pública. Finalmente ciertos gastos se realizan en momentos imprevisibles porque ocurren cuando está presente otra voluntad, (préstamos y anticipos) porque es tan sujetos a procedimientos o decisiones no regladas en cuanto al término, o porque son absolutamente imprevistas.-

La misma clasificación económica o una buena clasificación objetiva adaptable a aquella debe permitir distinguir en cada rubro un ti

///

//////

po único de los gastos mencionados, cumpliendo así su misión de ilustrar la mejor gestión presupuestaria.- Tomando las cifras globales - parciales, si se hace un cálculo muy detallado- para cada cuenta e ítem de la clasificación se distribuirá el importe total previsto de acuerdo a las perspectivas de completar las disposiciones administrativas necesarias para hacer liquidable el gasto.- En cuanto al primer tipo de gastos se distribuirán uniformemente en el tiempo, en cada mes en este caso; en la segunda clase, según las épocas en que la práctica indica tiene lugar por cuya razón un cálculo de la distribución mensual en los años anteriores puede ser muy ilustrativa, máxime si los módulos se mantienen a través del tiempo (Por ejemplo, ciertos gastos en bienes y servicios no personales tienen la característica de ir aumentando conforme transcurre el ejercicio, consecuencia del desarrollo de los servicios y de los mecanismos administrativos de ejecución de los mismos); los terceros en el momento que tendrán lugar, en fin, los cuartos darán un elemento de inseguridad al cálculo / que generalmente no será de gran importancia.-

4. Con las estimaciones de los ingresos y de los gastos imputados puede elaborarse un estado de la situación económica y financiera de Estado Provincial donde se pondrán de manifiesto las posibilidades de atender los compromisos firmes derivados de la prestación de los servicios públicos. Si la mayoría de los ingresos se opera en los primeros meses del año y los gastos se escalonan a lo largo del mismo será posible atender su pago sin dificultades; si ocurre lo contrario, existirán dificultades financieras que deberán subsanarse con el uso del crédito y la demora en los pagos. En la práctica, es muy probable

//////

//////

que una situación intermedia se presente, con dificultades en algunos meses y excedentes en otros. Partiendo de un estado presupuestario equilibrado que se ejecuta en la realidad en cifras aproximadas a aquél, la situación financiera se recuperará al final del ejercicio; en caso contrario la acumulación de las diferencias se operará hasta el final del ejercicio por un monto equivalente a la diferencia inicial entre ingresos y gastos o la derivada durante la de ejecución.-

Para efectuar estos ajustes periódicos en la faz del ingreso y de la imputación del gasto es necesaria una información rápida acerca de la ejecución del presupuesto durante el curso del ejercicio solo / con la cual será posible hacer una reelaboración de las cifras para / los meses posteriores. Esta información, que incluso puede ser más frecuente que los períodos en los cuales se realiza el ajuste mensual, por ejemplo, y ajuste trimestral- en tal hipótesis los antecedentes y las bases para éstos serán más sólidos, deberá por lo menos ilustrar los siguientes aspectos; a) ejecución acumulada hasta la fecha en que se realizará el ajuste, b) ejecución estimada acumulada hasta entonces, c) ejecución estimada total hasta el final del ejercicio, d) ejecución estimada para cada uno de los períodos mensuales. Queda claro de lo anterior que implícitamente esta operación de ajuste ha servido a dos / propósitos básicos. En primer lugar el nombrado ajuste del presupuesto preventivo. En segundo lugar, especialmente luego del segundo trimestre la realización, una primera estimación del resultado acumulado de los valores presupuestarios. Esta última estimación tiene alcances distintos según el concepto. En ingresos, el volumen que los mismos alcanzarán en el ejercicio; en gastos, el volumen efectivo de los mismos- /

//////

//////

inferior o a lo sumo igual desde luego al aprobado por el presupuesto que a su vez será diferente según se trate de gastos no recuperables o recuperables. (Son gastos recuperables aquellos que admiten ser realizados en cualquier momento del año, p.e., las compras de medicamentos no efectuadas en el primer semestre pueden acumularse a las del / segundo. Los gastos no recuperables no tienen esta característica; así las designaciones en personal no efectuadas en el primer semestre por lo general no pueden sustituirse con la designación del doble número de personal o la duplicación de los salarios en el siguiente). Sobre ésta base también han de proyectarse las rectificaciones presupuestarias que fueren necesarias, tanto aquellas que necesitan la aprobación legislativa como los que se perfeccionan con la mera aprobación por el mismo poder administrador.-

Otros aspectos de éste asunto referidos a la etapa del pago serán tratados con mayor extensión en el capítulo subsiguiente.-

5. La situación estimada de los ingresos y gastos difícilmente se adaptará de manera exacta a la realidad, a no ser que las condiciones económicas fueran tan "normales" y que todas las previsiones se concretaran en la realidad o que la capacidad de quién las haga fuera extraordinariamente grande y perfecta.-

Durante el curso del ejercicio financiero, la ejecución misma / de los ingresos y gastos y la consideración de las nuevas situaciones exigirán ciertos ajustes para que la proyección tenga utilidad en el resto del ejercicio. De otro modo, el presupuesto preventivo solo servirá para calificar la capacidad de su autor y no para la orientación de la gestión administrativa estatal.-

//////

//////

Estos ajustes tendrán que ser tanto más frecuentes cuando mayores sean las discrepancias con la situación real o cuando más varíen las condiciones económicas iniciales. Su complejidad, empero, inhibe la realización demasiado frecuente de dicha operación y por esta circunstancia es aconsejable realizar correcciones periódicas con una / frecuencia trimestral. Incluso la información básica suele estar bastante retardada con respecto al período al cual corresponde y por los plazos más cercanos carecerán de relevancia práctica.-

Estos ajustes trimestrales tendrán por principal objetivo evaluar y juzgar la ejecución presupuestaria realizada hasta el momento y orientar la futura. A pesar de que tal practica es desconocida en el país, es innegable que luego de algún tiempo será de utilidad manifiesta, sirviendo para solucionar muchos problemas que hasta ahora, a lo más, han sido abordados intuitivamente, cuando no con la sola inercia de la rutina.-

b) Ejecución Económica

1. La ejecución de los ingresos en su única etapa y la ejecución del gasto en la etapa de la imputación puede decirse que componen la ejecución económica del presupuesto. Como se ha expresado en otro lugar, la prestación de los servicios que tiene a su cargo el Gobierno es asimilable al proceso de producción de bienes y servicios que realizan las empresas y las personas en una economía: los gastos representarían los costos de producción, los ingresos los precios que se cargan a la colectividad por su participación en el consumo de los / servicios. Sin embargo ésta proposición es demasiado simplista y requiere algunas aproximaciones previas para un análisis correcto del problema.-

//////

//////

Primeramente debe hablarse de una cuenta corriente y de una cuenta de capital. La cuenta corriente representará los costos de producción del servicio y los importes recaudados (precios) exigidos a la colectividad por los mismos, La cuenta de capital, en cambio, reflejará los incrementos en los activos reales o financieros que el Estado posee y las correspondientes variaciones en los pasivos, cuando los montos que implican aquellos no son financiados en su totalidad por los excedentes de la cuenta corriente.-

2. El costo del servicio prestado por el Estado es igual a los gastos corrientes más la depreciación de los bienes de capital poseídos por éste y que están afectados a dicha producción. Por el momento no se considerará el importe de la depreciación y se tomará únicamente / el monto de los gastos corrientes.-

Estos gastos corrientes comprenden a su vez dos grandes tipos de erogaciones, paralelas a dos tipos distintos de prestación. Por un lado, los gastos de consumo (gastos en personal y gastos para pago de bienes y servicios no personales) que corresponde a aquellos servicios / que el Estado debe organizar contratando la mano de obra necesaria, alquilando los bienes de capital que no posea y comprando los diferentes bienes indispensables para la gestión: combinados todos éstos elementos se pueden proveer servicios tales como seguridad, educación, salud pública, etc. Otro tipo, los gastos de transferencia, generalmente se / refieren a servicios cuya prestación consiste simplemente en la entrega de una cantidad de dinero a quién goza del mismo, tal como los pagos de previsión en el servicio de seguridad social, los subsidios en el caso de un servicio económico como el transporte, etc.-

Con és

//////

////

Con éste criterio acerca del significado del gasto corriente, resulta bastante discutible el termino de "economía" con que usualmente se designa a la diferencia entre el importe presupuestado en un gasto determinado y el importe realmente utilizado (imputado), pues el mismo puede envolver por lo menos tres conceptos distintos, aunque no necesariamente excluyentes; I) error en el presupuesto calculado debido a un exceso en el monto previsto en relación con el efectivamente necesario; II) gasto inferior al necesario (calculado) con resentimiento en el volumen o calidad del servicio ofrecido; III) gasto inferior al necesario (calculado) sin resentimiento del volumen y calidad de servicio, producido como consecuencia de una mayor eficiencia en su prestación. Si el término "economía" se aplica unicamente a éste último concepto, su significado coincide con la realidad y es lícito su uso; en cambio, si incluye a ambos conceptos, y preferentemente a los dos primeros, sin distinción alguna, solo puede conducir a equívocos. Un gasto más bajo no significa en todos los casos un costo inferior. Este dependerá de lo que ocurra con la producción del servicio.-

Los ingresos corrientes provienen de aquellas fuentes permanentes que proveen al Estado los fondos para financiación del gasto. La diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes constituye el ahorro bruto del gobierno o el desahorro bruto, según los primeros sean mayores o menores que los segundos. El ahorro o desahorro es bruto pues no se han tenido en cuenta las disminuciones producidas en el valor de los bienes de capital como consecuencia de su uso en las prestación de los servicios.-

3. La ejecución de los ingresos de capital y del crédito, en su úni

////

//////

ca etapa y la de los gastos de capital en la etapa de la imputación / forman la cuenta capital de la economía gubernamental.-

En ella se reflejarán las variaciones en el patrimonio del Estado, definiendo los primeros las disminuciones del activo, los segundos los aumentos del pasivo y los últimos los aumentos de los activos, excepción en este último caso de los importes utilizados en la compra / de títulos o cancelación de obligaciones a cargo del Estado, que serán disminuciones del pasivo.-

Análoga reflexión acerca del concepto de "Economía" puede traer se en cuanto a los gastos de capital, con el agregado de una nueva variante, cual es la traslación del gasto en el tiempo debido a la demora o dilación de la realización de obras o inversiones con respecto a lo previsto.-

4. A través de esta cuenta de capital se registra el proceso de capitalización social que lleva adelante el Estado, y que debería nuestro gran en nuestras provincias y en esta época. Por esta circunstancia la contabilidad patrimonial debe estar estrechamente vinculada con la contabilidad presupuestaria y ser la necesaria continuación de aquella.- Tales funciones no son cumplidas en la actualidad en la práctica provincial, así que este punto reviste trascendente importancia para complementar las funciones de la moderna técnica presupuestaria.-

Hasta ahora la contabilidad patrimonial en su aplicación provincial ha tenido tres defectos sustanciales que han impedido el cumplimiento de otro objetivo que no sea el mero contralor, cuando ello ha sido posible, y sólo lo ha sido en forma muy limitada. Primero, las /

//////



//////

clasificaciones y bases contables usadas en la contabilidad patrimonial no coinciden con las de la contabilidad presupuestaria, no existen formas adecuadas para pasar de la última a la primera y en último término es inadecuada para los fines de ilustrar la gestión económica de los servicios del Gobierno. Segundo, no se realiza la contabilización de las obras públicas, basándose en el criterio de que no corresponden al dominio exclusivo del Estado sino que están libradas al uso público, principio objetable tanto por que las inversiones en obras / públicas son las de mayor envergadura cuanto por que su contabilización es imprescindible por muchos motivos.- Tercero, no existe una / contabilización patrimonial consolidada, esto es, que tenga en cuenta al activo y el pasivo estatal, y a lo sumo puede encontrarse una contabilidad parcial del activo, de algunos aspectos del crédito público y de ciertas cuentas de tesorería.-

5. El activo bruto de la contabilidad patrimonial estará formado / por la acumulación sucesiva de los gastos de capital que vaya realizando el Estado a través del tiempo. Como una contabilidad patrimonial completa no ha comenzado todavía, es claro que un inventario inicial con los activos actuales es el paso previo para esta tarea. Todas las provincias, en más o en menos, han practicado en diferentes épocas un inventario de los bienes de cierta categoría, pero ninguno de ellos ha tomado todos los aspectos y bienes poseídos por el Estado, incluidos los de uso público; aquellos se han referido más bien a los bienes de uso privado o exclusivos de la administración.-

En estas condiciones, el activo en un momento determinado será

//////

//////

igual a las acumulaciones producidas y agregadas a ese inventario inicial. Los rubros de los gastos de capital que deben sumarse son: a) la inversión real en todos sus aspectos y clasificaciones pues todas ellas forman un activo de uso público o de aprovechamiento público; b) las inversiones financieras, a excepción de las realizadas en valores y títulos provinciales, porque representan participaciones en la propiedad de bienes o empresas, en forma total o parcial, o créditos en / contra de terceros; c) la inversión indirecta, por razones similares (Obsérvese que desde el punto de vista patrimonial la inversión indirecta constituye un crédito, pero desde el punto de vista de sus efectos en la economía es asimilable a la inversión real, por crear bienes de inversión, en oposición a la inversión financiera que no lo hace.-) Este activo se disminuirá por las ventas de bienes o valores que se / realicen y cuyo monto se encuentra contabilizado en el rubro respectivo de ingresos de capital, necesariamente ayudado por las diferencias que pudieren existir con respecto al importe con que figuran registrados en la contabilidad patrimonial.- Igual disminución se producirá / con motivo de la depreciación, punto que se trata más adelante.-

Dos cuestiones deben aclararse a esta altura. Primero, los principios anteriores son directamente aplicables a la contabilidad consolidada del Estado y no necesariamente el resultado será igual a la suma de los de las contabilidades independientes de todas las cuentas / presupuestarias que existan.- Sin embargo, los principios de consolidación patrimonial no son básicamente distintos a los principios de / consolidación de las operaciones presupuestarias y esto exime de una consideración más extensa del asunto.-

Segundo, la base de la clasificación patrimonial debe ser la /

//////

//////

clasificación económica de los gastos, pero no indica que la misma pueda ser superada en extensión y detalle. Por el contrario esto es necesario para dos propósitos: a) una clasificación detallada a los efectos del contralor, como por ejemplo la que resultaría de cualquier clasificación objetiva aplicada al rubro de inversión administrativa dentro de la inversión real, (Véase la parte respectiva del Apéndice 1-C). b) una clasificación detallada de índole funcional a los efectos ulteriores del cálculo de la depreciación y la asignación de éste costo a los distintos servicios del Gobierno. En este último aspecto la clasificación de la inversión real en los rubros inversión económica y inversión social deberán ser desarrollado según la clasificación funcional.

La cuestión no es tan sencilla cuando se trata de inversiones administrativas cuyo destino no está fijado por su naturaleza misma, sino que depende del acto voluntario del Estado, (Por ejemplo, la inversión real de índole administrativa y en inventarios y la inversión financiera en activos reales existentes) cuestiones de cambio de utilización podrán presentarse en el tiempo, pero éstos problemas no modifican el sentido esencial de la finalidad perseguida y son resolubles / sin dificultades.-

6. El pasivo, estará formado por las obligaciones de índole patrimonial actualmente a cargo del Estado, más las acumulaciones que se originen como consecuencia de los ingresos del crédito y menos los recates, amortizaciones y pagos que se vayan produciendo, los cuales estarán registrados en la parte de gasto de capital, inversión financiera, en el rubro de títulos y valores provinciales. En el caso de los ingresos del crédito, rubro emisiones de títulos, puede ocurrir que

//////

//////

el valor ingresado sea inferior al compromiso que toma el Estado, si la emisión se realiza bajo la par: esta diferencia, que es un gasto en relación al primer valor, debe contabilizarse como tal, sea en las cuentas presupuestarias (si está prevista una autorización máxima a utilizar en este objeto) o en la consolidación final del estado de ingresos y gastos corrientes para su integración con el estado patrimonial. Idéntica cuestión, aunque menos frecuente, se enfrentará si hay una prima de emisión o si el rescate se hiciera bajo la par; pero éstas parecen ser mas bien una hipótesis para comprobar la consistencia de los principios que el reflejo de una situación real que pudiese // presentarse.-

Desde un punto de vista más sustancial, el pasivo estatal demuestra las políticas de financiación que se siguen para la capitalización social y reflejará las insuficiencias de ahorros brutos para llevar a cabo los planes de inversión.-

7. Naturalmente la diferencia entre el activo bruto y el pasivo estatal constituye el capital del mismo. Y la incrementación de este capital se producirá por la acumulación de los ahorros brutos que excedan en cada ejercicio, esto es por la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes o el resultado de la financiación de la producción de los servicios del Gobierno.-

Existen ciertas operaciones de carácter extraordinario y no tan importante que también tienen carácter patrimonial, afectan el capital y sin embargo frecuentemente no se incluyen en las previsiones presupuestarias. Entre las más comunes están las donaciones en especie efe

//////

//////

tuadas al Estado, que no figuran en el documento presupuestario pero aumentan el capital y las donaciones del Estado a terceros que tienen el mismo caracter y disminuyen el capital. Otros ejemplos adicionales pueden pensarse pero por su naturaleza eventual no serán tratados en este punto, debiendo resolverse con los principios generales expuestos.-

8. En los párrafos anteriores se han puesto de manifiesto dos problemas estrechamente vinculados con la depreciación. Por un lado, la determinación del activo neto del Estado requiere la contabilización periódica de las pérdidas de valor que se producen por el transcurso del tiempo, el uso, del desgaste, la solescencia, etc.- Por otro, la determinación del costo total efectivo de los servicios públicos requerirá la estimación de la depreciación producida en los bienes de capital afectados a la prestación de cada servicio público. En lo que sigue se darán algunos principios simples para el tratamiento del asunto pues es impropio en este momento ocuparse en detalle de cuestiones tan sutiles cuando las prácticas presupuestarias vigentes en las provincias recién están encaminándose hacia la aplicación de técnicas modernas. Ellos serán la base para futuros desarrollos.-

Los métodos a utilizar para el cálculo de la depreciación de los bienes del dominio estatal son bastante conocidos en las técnicas correspondientes. Se aplican generalmente a los bienes físicos, o inversiones reales, pues las inversiones financieras e indirectas mantienen su valor salvo excepciones, aún cuando puedan desaparecer o deteriorarse en algunas condiciones, Dependen de la naturaleza, la vida útil, el uso, etc. que se haga de los mismos. De modo tal que los /

//////

//////

coeficientes de pérdida de valor serán distintos según las categorías de inversiones reales, yendo desde la inexistencia en el caso de los inventarios hasta uno o dos períodos para ciertos bienes afectados al servicio de salud pública, pasando por diques con vida útil de decenios o siglos, caminos, edificios, etc.-

Conociendo la depreciación de los activos afectados a cada servicio puede simplemente completarse la ecuación del costo del mismo en los siguientes términos:

$\text{Costo de servicio} = \text{Gasto corriente} + \text{Depreciación.}$

El valor del activo neto, que luego de la resta del pasivo dará el capital neto del Estado, será:

$\text{Activo Netro} = \text{Activo Anterior} - \text{Gasto de Capital} - \text{Depreciación.}$

9. Es muy frecuente oír como fundamento contrario a la contabilidad patrimonial su escaso valor práctico debido a las variaciones en el nivel de los precios a través del tiempo. El argumento, si bien / cierto en cuanto a su existencia, no lo es tanto en cuanto a su solidez: la inflación afecta no solo este aspecto de las cuentas del Estado sino al presupuesto convencional mismo y a todas las cifras que se expresan en términos de precios corrientes. Lo que corresponde hacer es mejorar los procedimientos, métodos y técnicas para cuantificar las distorsiones que se producen por ese motivo antes que abandonarlos por las dificultades secundarias que existen.-

c). Ejecución Financiera

1. En el lugar donde se trató el presupuesto preventivo se han dado

//////

//////

las bases para su aplicación a la ejecución financiera del presupuesto y en esta sección se agregarán otros comentarios sobre el punto. La // cuestión principal de la ejecución financiera es la de realzar los pagos de los gastos incurridos con los recursos o ingresos que vayan percibiéndose. La solución sería sencilla si la distribución de los pagos se hiciera uniforme, temporaria y equilibradamente con los ingresos; no es, sin embargo, lo que pasa en la realidad y el atraso o exceso de // fondos son corrientemente lo natural en la administración financiera.- El conocimiento y la comprensión de la ejecución financiera es necesaria para tomar las medidas tendientes a lograr una correspondencia entre ingresos y gastos y para fijar, cuando es posible, normas para las fechas de los ingresos. Las fechas de vencimiento de las obligaciones que se reflejan en ingresos tributarios suelen establecerse comunmente de acuerdo a costumbres y no a las necesidades financieras, salvo, después de luego, cuando éstas son tan apremiantes que su adelanto es la regla.

2. El primer elemento útil para ilustrar la ejecución financiera, e igual que en el caso de la ejecución económica, será la elaboración de un presupuesto financiero preventivo. Es obvio que los ingresos condicionarán los pagos y que se presentarán dos interrogantes: a) establecer el escalonamiento de los pagos durante el transcurso del ejercicio b) efectuar programas de pagos, de prioridades y de recursos transitorios para la gestión financiera. Si los ingresos acumulados fueren permanentemente superiores a los gastos imputados no existirían problemas. En la práctica, desgraciadamente no suelen producirse ajustes tan perfectos e incluso en ciertas situaciones existen desequilibrios más pr

//////

////

fundos porque el nivel de gastos presupuestados es superior a los ingresos previstos.-

Un estado que ponga de manifiesto los puntos importantes de un presupuesto financiero preventivo debe contener por lo menos en forma mensual, los siguientes datos; a) ingresos previstos en el mes, b) gastos imputados previstos en el mes, c) gastos previstos a pagar en el mes, d) gastos pendientes de pago previstos en el mes, e) gastos pendientes de pago previstos y acumulados, f) existencias líquidas previstas al final del mes.-

Dos comentarios pueden hacerse a un cuadro de ésta naturaleza. Primero, los gastos previstos a pagar en el mes pertenecerán tanto a los efectivamente imputados en el mismo como a los pendientes de pago venidos de períodos anteriores. Si la mayoría de los ingresos se percibieran al comienzo del ejercicio y los gastos se realizaran más o menos uniformemente en el tiempo, con preponderancia en los últimos meses, habra una acumulación de saldos en efectivo que se irá utilizando progresivamente; si la mayoría de los ingresos ocurre en los últimos meses, la acumulación será de gastos pendientes de pago que se irán haciendo efectivos al final del ejercicio.-

Segundo, la acumulación de gastos pendientes de pago marca, desde otro punto de vista, el plazo que en promedio toma hacer efectivos los importes a los cuales está definitivamente obligado el Estado. Un porcentaje de gastos impagos existirá siempre como consecuencia del tiempo que toman los procesos administrativos existentes entre la etapa de la imputación y el pago e incluso la misma inoperancia, que pudiera existir por parte de los acreedores. Exceptuando este fenómeno, la relación

////

//////

entre los compromisos pendientes de pago y el total de los compromisos del ejercicio darán la tardanza promedio o espera promedio para hacer efectivas las cuentas o créditos contra la administración.-

3. Sin embargo, esta sola relación puede ser peligrosa y de dudosa validez las conclusiones que se extraigan. Hay ciertos pagos que tienen prioridades, generalmente los compromisos periódicos, y por esta circunstancia el plazo promedio debiera sacarse solo si no existiesen prioridades y los pagos se efectuaran teniendo en vista exclusivamente la antigüedad del compromiso. De modo tal que mientras para algunos tipos de gasto el plazo de espera pudiera ser mínimo, el de otros podría ser muy prolongado con un resultado a un plazo promedio bajo; ello dependerá de la importancia relativa de ambos tipos de gasto.-

En forma afirmativa, entonces, cuando los ingresos de algunos períodos mensuales son insuficientes para afrontar la totalidad de los gastos imputados, será conveniente hacer una escala y programa de prioridades de pago. La elección de los criterios para la elaboración de tal programa de prioridades escapa los límites de este trabajo; en todos los casos se hará tomando la clasificación económica o la clasificación objetiva de los gastos.- Si se adopta este esquema más detallado de análisis, los rubros b), c), y d) del número anterior deberán ser desarrollados según tales clasificaciones y con las cifras correspondientes.-

La determinación de los plazos de espera promedio tendrán en este caso todo su significado y mostrarán la situación para cada categoría de gastos.-

4. Va de suyo que el presupuesto financiero preventivo debería ser contrastado mensualmente con las cifras efectivas logradas en el mes,

//////

//////1

lo cual servirá para orientar la labor de la tesorería del Gobierno, y periódicamente - trimestralmente, por ejemplo - hacer los ajustes necesarios para los períodos futuros según las cifras de los anteriores.

5. Otra cuestión a resolver es la de la relación entre la ejecución económica y la ejecución financiera. Relacionado con ésta, en la parte relativa al estado patrimonial no se ha incluido como tales las reservas líquidas y las deudas impagas, que componen, con los rubros anteriores, la exacta situación de la hacienda pública.-

Los que se han denominado rubros de ajuste en la clasificación económica de ingresos tienen el carácter de cuentas de tesorería con / las cuales se opera ésta, para hacer los pagos de los gastos incurridos.- El flujo de ingresos y de pagos es una acción permanente y las cuentas de tesorería van reflejando sus variaciones: si los ingresos se adelantan con respecto a los gastos se operará un aumento de los / activos líquidos en la misma tesorería o en los bancos y una disminución en las cuentas impagas; si los gastos se adelantan, ocurrirá lo contrario.-

En este último caso, los ritmos de pago pueden mantenerse a costa de la disminución de las reservas líquidas hasta un mínimo por debajo del cual sería imposible operar y que está fijado por una especie de seguro contra las eventualidades; después de ello, habrá una acumulación de pagos sin realizar y de compromisos pendientes, que tampoco puede ir más allá de un tope máximo sin colocar al Estado en grave problemas para la continuidad de las contrataciones necesarias para la prestación de los servicios públicos.-

Este principio debe aplicarse similarmente al resultado final /

//////

/////

de la ejecución financiera del ejercicio cuando los ingresos de toda naturaleza se utilizan para el pago de la totalidad de los gastos.-Si existe un superavit financiero, esto es, que los gastos son inferiores a los ingresos, habrá un cambio en la situación de tesorería con respecto a su valor inicial igual al incremento de sus montos netos / en igual medida, si existe un déficit, las reservas de tesorería se / disminuirán consiguientemente. Cuando las reservas de tesorería sen// cuantiosas es lógico que las diferencias que pudieran producirse en / un ejercicio o en algunos períodos del mismo se absorberían fácilmente y que cuando ellas son reducidas hay un mayor peligro de llegar a situaciones extremas. Sin embargo, la solución no es la aparentemente fácil de un aumento de los activos de tesorería: ello implicaría un / aumento de los ingresos, probablemente tributarios por ser los más flexibles, y un costo social equivalente. La verdadera solución, y en la medida que sea posible, es hacer una distribución adecuada de pagos e ingresos, evitar acumulaciones excesivas en cualquier sentido, etc.- para lo cual el presupuesto financiero preventivo esta llamado a cumplir importante función.-

6. Si las cuentas de la tesorería se reducen a tres rubros principales: efectivo, depósitos bancarios y cuentas impagas, puede pasarse fácilmente de la contabilidad económica del presupuesto a su contabilidad financiera. La diferencia entre los compromisos definitivamente contraídos en el ejercicio y los pagos efectuados, en términos de contabilidad financiera serán:

Gastos Imputados - Gastos Pagados = Cuentas Impagas

y el resultado general entre ingresos y gastos:

Ingresos - Gastos Pagados = Efectivo + Depósitos Bancarios

/////

//////

Ingresos - Gastos Imputados = Efectivo + Depósitos Bancarios -
- Cuentas impagas

Además, incorporando estos valores a la cuenta patrimonial de activos brutos y pasivos, se puede pasar de esta fórmula:

Activos Brutos - Pasivo = Capital

Inversión Real + Inversión financiera + Inversión Indirecta -
- Créditos = Capital

a una integrada

Inversión Real + Inversión Financiera + Inversión Indirecta +
+ Efectivo + Depósitos Bancarios - Créditos - Cuentas Impagas = Capital

Debe hacerse notar a esta altura que algunas operaciones dentro de los rubros de la parte económica o patrimonial pueden tener también el carácter de financieras o de tesorería, amplitud es explicable por las dificultades implícitas de toda clasificación.- Los adelantos bancarios, para citar el ejemplo más fácil, pueden ser un rubro de tesorería cuando se utilizaren para la financiación de desajustes temporarios entre los ingresos y los pagos, y en este sentido deberían ser pasados de la parte económica a la financiera.- No es ésta, empero, la costumbre en nuestras provincias, y los adelantos bancarios, cuando existen, cumplen otras finalidades; pero si así fuera, no habría inconveniente en cambiar su ubicación sin alterar la estructura de las cuentas presupuestarias.- Igual acontece con los préstamos de tesorería, préstamos de carácter transitorio a empresas estatales, etc. Según principios tradicionales de dudosa aplicabilidad en el presente, todo préstamo, crédito, u operación liquidable dentro /

//////

//////

del ejercicio - por ser su función equilibrar en ese tiempo los ingresos con los gastos - estaría incluida en la categoría financiera.-

Una observación más, En algunos casos las disposiciones legales provinciales permiten usar estos créditos transitorios, aún cuando no estén previstos en el presupuesto convencional, pues su función no es incidir sobre el resultado económico del ejercicio tendiendo a financiarlo, sino cumplir sólo una labor compensadora entre entradas y salidas durante su transcurso.-

7. Finalmente, esta integración entre la ejecución económica y la ejecución financiera del presupuesto permitirá eliminar un complejo problema que tantos inconvenientes ha traído a la administración provincial; la distinción entre el plazo anual de ejecución del presupuesto y su plazo de ejecución.- Dejando de lado situaciones especiales que excepcionalmente pudieran presentarse, la contabilización del presupuesto puede hacerse temporánea con el ejercicio financiero y / con la duración de éste. Al final del ejercicio no será indispensable más que contabilizar como cuentas impagas el saldo entre los gastos imputados y los saldos pagados y eliminar directamente de las previsiones presupuestarias los importes destinados al pago de las cuentas impagas. Ciertamente éstas no deberán ser mantenidas, en caso de no ser reclamadas, más allá de su plazo de prescripción luego del cual se harían los ajustes correspondientes. Los pagos de cuentas y deudas de ejercicios anteriores dejarían de ser operaciones de la ejecución económica (y por consiguiente de necesaria autorización presupuestaria) para convertirse en exclusivas operaciones financieras.-

//////

//////

Con estos principios, la situación inicial del ejercicio, en materia de tesorería, sería:

Situación Inicial = Efectivo + Depósitos Bancarios - Cuentas impagas.

y luego de su ejecución, al final del mismo, llegaría a:

Situación final = Situación Inicial + Ingresos - Gastos Pagados -

-Cuentas Impagas Abonadas - (Gastos Imputados-

-Gastos Pagados)

D. Contralor del Presupuesto

1. Como se ha expresado en la primera parte de este trabajo, el concepto actual del contralor del presupuesto es sumamente restringido y sólo se refiere a la faz legal del mismo, en el aspecto del gasto. Desde que el presupuesto contiene autorizaciones dadas a la administración para que realice un máximo de gastos de ciertos tipos de categorías, el interés del contralor es determinar si la actuación del poder ejecutivo se ha desarrollado dentro de estos límites. Ese contralor se realiza en dos etapas: una etapa en la cual se tratan las operaciones individualmente, a cargo de los denominados tribunales de cuentas, y una etapa en la cual se analiza una verificación global por parte del organismo legislativo. En la práctica, la primera de las etapas, con las limitaciones señaladas, se ha cumplido relativamente bien y dichos cuerpos han tenido bastante fuerza o han creado ciertos mecanismos de autocontrol en la misma administración con resultados similares. La segunda etapa no ha tenido vigencia real pues la autoridad concedente de la autorización no ha realizado contralor alguno; es más, pueden existir serias dudas acerca de la posibilidad de realizar este contralor - que requiere gran capacidad técnica- dentro de la organización interna actual de los cuerpos legislativos. No han existido tampoco contralores ni estudios externos por parte de la opinión pública, las instituciones que investigan estos problemas, etc. sino muy

//////

ciones que investigan estos problemas, etc. sino muy recientemente y en forma muy limitada.-

En esta parte no se tratará el contralor de tipo jurisdiccional de la ejecución del presupuesto público pues es materia de la ciencia de la organización y la administración y el derecho administrativo. Algunos principios acerca del que podría llamarse contralor económico / se dan a continuación.-

2. El real contralor de la ejecución del presupuesto debe centrar su atención en la prestación del servicio antes que en el gasto mismo. El gasto tiene la misión de implementar un servicio de Gobierno y es justificable en la medida que consigue este propósito. El monto autorizado del gasto debería representar, o un volumen deseado máximo de servicio a un costo dado, o un costo máximo del servicio para un volumen dado de provisión.- De ahí que considerar como formalmente o legalmente aceptable un gasto que no supere el monto de lo autorizado, independientemente de si ha servido a algún propósito, puede tener // ventajas, pero muy relativas: no hay bases sustanciales para determinar si es mejor un gasto que excede la autorización y se transforma en un servicio útil o un gasto dentro de los límites legales, sin producción de servicio alguno, como tampoco para apreciar la pertinencia de la realización de una obra en menor tiempo de lo previsto, superando el importe fijado para el año.- En todo caso, el juicio sería favorable a la prestación del servicio. Sin embargo, esto no debe llegar al extremo de que cualquier servicio u obra pública, por el hecho de serlo, esté justificado. En este aspecto la autorización presupuestaria tiene su importancia capital pues implica un programa de servicios

//////

//////

y obras que debe ser respetado por el organo ejecutor. Lo deseable se rá que haya una real prestación, un real aumento de la riqueza social, y que ese aumento haya sido autorizado.-

3. Una aplicación inmediata de este concepto económico del contralor está enderezado al costo de la prestación de los servicios a cargo del Estado. Desde luego que se presupone el conocimiento de volúmenes físicos de su producción.-

Para ello será necesario tomar el importe de los gastos corrientes imputados en el ejercicio, los cuales reflejan su costo de operación, (Como se ha dicho en otra parte, no se incluye la depreciación del activo físico afectado al servicio dentro del costo de operación) del cuadro que contenga la clasificación económica y funcional de los mismos. Para cada servicio, se tendrá el costo total, que dividido / por el volúmen de producción, proveerá el costo unitario respectivo. Ciertamente el calculo en el aspecto del volúmen físico puede tener dificultades si la prestación incluye varios y distintos tipos o formas de efectivización del servicio. Cuando hay un servicio que se // presta mediante una forma única e indivisible tal como ocurriría con el servicio de prisiones, puede medirse bastante precisamente en número de días - persona, la estadística de este monto será suficiente para llegar a las cifras del costo unitario. En cambio, en prestaciones variadas, tales como las de los servicios económicos de la agricultura, que incluyen desde la provisión de semillas hasta la propaganda para la acción en contra de enfermedades, la cuestión es harto compleja. Para solucionarla sería menester hacer una especie de calculo de equivalencias entre los distintos tipos de prestación del ser

//////

//////

vicio en términos de costos relativos efectúan luego un promedio ponderado de las distintas formas y determinar entonces el costo unitario. En tales circunstancias la seguridad de las conclusiones y la exactitud de las cifras serían más débiles, pero con todo su valor informativo muy grande.-

La clasificación funcional de las actividades del Gobierno está racionalmente elaborada para separar o distinguir los servicios de modo que este tipo de dificultad no se presente. En la práctica, el inconveniente más común es que en la organización administrativa provincial la prestación de funciones distintas esta a cargo de una sola agencia, siendo imposible separar de manera exacta el costo total (gasto imputado) de cada servicio.- La heterogeneidad de las funciones de las agencias encargadas de la salud pública y su organización según esquemas tradicionales ilógicos junto con la frecuente reunión de funciones de provisión de agua corriente, riego, desagües de zonas inundables, etc. son los ejemplos más comunes de este hecho. No es arriesgado afirmar que una mejora administrativa llevaría a una progresiva eliminación de las dificultades mencionadas.-

El contralor será entonces sobre el volúmen del servicio, elemento extrapresupuestario si se quiere y del costo unitario del servicio. Con las necesarias concesiones a que ellos no reflejarán en todos los casos la calidad del servicio y que las alteraciones monetarias pueden distorsionar los resultados, estos dos elementos son de mayor importancia para un juicio racional y consciente de la administración estatal que el solo manejo de un control sobre el volúmen y distribución de las autorizaciones presupuestarias.-

//////

//////

4. El conocimiento de los costos unitarios de los distintos servicios provee un contralor sustancial y no meramente formal de la gestión estatal, por esto no sólo sirve para elaborar un juicio valorativo de la ejecución presupuestaria sino también para una función proyectiva de los presupuestos de los ejercicios o años posteriores.-

Quando hay una experiencia más o menos larga en la determinación, análisis y explicación de los costos unitarios, será relativamente fácil hacer un presupuesto correcto y estructurar presupuestos para el aumento y creación de servicios. Aquí, el análisis del costo unitario empalma con la técnica del presupuesto preventivo por programa. (Véase "EL PRESUPUESTO FISCAL COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO", Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 1959).- Si desea llevarse a cabo un programa determinado de servicios públicos fijados según una meta predeterminada, el conocimiento del / costo unitario del servicio hace posible juzgar las previsiones del / presupuesto cuando no su elaboración misma, máxime si la clasificación económica del gasto es completada con una adecuada clasificación objetiva.-

Puede apreciarse que el futuro de la aplicación de la moderna técnica de los presupuestos por programas está condicionada en gran medida a la determinación de los costos unitarios, que a su vez sólo resultan de un correcto contralor de la prestación del servicio y de la ejecución del presupuesto con un sentido económico. Y que todo ello descansa en último término en dos condiciones claves: a) una adecuada gestión presupuestaria, basada en una correcta estructura presupuestaria; b) una amplia dotación de recursos informativos sobre el volumen de los servicios.-

5. La segunda aplicación de este concepto económico del contralor se

//////

refiere a la materia patrimonial. Hasta ahora el contralor patrimonial, a diferencia del contralor presupuestario que se centró en la procedencia o existencia de autorización del gasto, tuvo como objetivo único mantener la integridad del patrimonio estatal en algunas de sus expresiones.- Se pensó que debía evitarse y que bienes del Estado, delictuosamente o por culpabilidad o negligencia de los agentes administrativos, fueran sacados del patrimonio público, lo que no deja de ser una finalidad muy loable pero sumamente parcial.-

Por de pronto, aquellos bienes públicos que no podrán ser sustraídos al patrimonio, tales como caminos, diques, canales, etc. y en general todos los que forman la inversión social básica no fueron tenidos en cuenta pues las evasiones trataban de eliminarse sencillamente no podrían ocurrir. En cambio, el deterioro, la descapitalización progresiva, el crecimiento incontrolado, etc. fueron fenómenos que se produjeron y que ningún contralor puso en evidencia.-

La contabilidad económica del presupuesto y su vinculación con la contabilidad patrimonial es el un instrumento para llevar a cabo dicho contralor. Las incorporaciones de toda clase de bienes se ponen de manifiesto en las cuentas respectivas: las adiciones anuales en cada rubro pueden compararse con los valores que se han depreciado en el mismo período y extraer las necesarias conclusiones para la distribución de la inversión real. La marcha de la capitalización de las distintas actividades cubiertas por la acción estatal puede ser apreciada y comparada con la de los ejercicios anteriores y finalmente con las metas que deseen alcanzarse y con las decisiones de la comunidad.-

//////

//////

Accesoriamente, para aquellos servicios cuya prestación no se opera con la sola previsión y mantención de una inversión real determinada (vg.camino, puentes, plazas, etc.) sino de una manera en la cual personas y cosas se combinan para prestar un servicio (vg. educación, salud pública, etc.) el contralor sobre la capitalización // permitirá observar si la misma está en relación con el volumen del / servicio prestado y ayudará a corregir las desviaciones que pudieren ocurrir. Costos unitarios e insumos unitarios de inversión por unidad de servicio podrán derivarse para esta tarea.-

V - RECOMENDACIONES

1. En los capítulos anteriores se han tratado sucesivamente, el estado actual de las prácticas presupuestarias en las provincias argentinas, con las enormes limitaciones que muestran en relación a las técnicas modernas, las funciones atribuídas actualmente al documento y mecanismo presupuestario, los requisitos para que el mismo pueda cumplir tales funciones y finalmente, los principios operativos del sistema.- Ahora resta dar las bases para la acción concreta en las provincias / para alcanzar este propósito.-

Estas bases o recomendaciones no son las máximas que pueden aspirarse ni tampoco han sido colocadas necesariamente en el orden de importancia. Lo primero , porque la implantación total exigiría un cambio tan radical en la situación presente que quizás no fuera posible realizar en este momento, o en caso contrario, de dudosa conveniencia. Todo cambio profundo, duradero, racional y voluntario requiere que estén las personas que pueden llevarlo a cabo y que las mismas tengan o acepten como propios los principios que se van a incorporar. Lo segundo, porque la importancia de las distintas recomendaciones depende de la situación actual individual de cada provincia, que también es diferente.-

Dichas recomendaciones son las siguientes:

2.a) Aprobación de una ley de Presupuesto.- La finalidad de esta medida es llevar a un solo cuerpo separado de disposiciones de otro género que se han acostumbrado colocar como disposiciones presupuestarias, toda la legislación sobre el documento presupuestario.- Además de la claridad y la especialidad que de ello resultaría, esta forma de procedi-

/////

//////

miento hace posible mejorar su presentación aún cuando las otras disposiciones contenidas en las llamadas leyes de contabilidad no fueran cambiadas.- Esta ley de presupuesto acogería los principios actuales modernos sobre la estructura presupuestaria, sustituyendo los caducos que ahora se usan, mejoraría algunas prácticas reprobables e incorporaría cuestiones nunca regladas hasta el presente. Con ésto se obtendría una elaboración más técnica de la gestión económica y financiera del Estado y prepararía la vía para ulteriores mejoramientos al hacer obligatorias la adopción de prácticas de avanzada.-

Los preceptos legales rectores que se recogerían en esta ley de presupuesto y que eventualmente podrían utilizarse en idéntica forma o con las modificaciones aconsejadas por las circunstancias, como bases para los artículos de la misma, son:

- 1) El presupuesto del gobierno provincial se dividirá en las siguientes cuentas presupuestarias: a) administración central, b) entidades descentralizadas c) organismos de previsión, d) cuentas especiales, e) planes de obras públicas.-
- 2) El presupuesto incluirá los ingresos y gastos en efectivo de cualquier naturaleza, en su totalidad y discriminados según las clasificaciones incluídas en la presente, que se esperen o proyecten realizar en el ejercicio financiero.-
- 3) Los ingresos presupuestarios se discriminarán según la clasificación económica de los mismos, Los gastos presupuestarios se discriminarán según una clasificación objetiva, en la cual cualquiera de sus rubros no registrará gastos que correspondan a categorías distintas de la clasificación económica.-
- 4) El cálculo de los ingresos previstos se hará teniendo en cuenta: a)

//////

//////

las recaudaciones o ingresos producidos en los períodos anteriores, b) las variaciones que se operen en las disposiciones según las cuales los mismos se obtienen, c) las variaciones en las materias imponibles, rentas a percibir, condiciones del mercado, etc.-

5) El presupuesto incluirá con las estimaciones adoptadas, en forma comparativo, las estimaciones calculadas por las agencias encargadas de la recaudación, la percepción de rentas, la colocación del crédito, etc. y fundará las razones de las diferencias entre ambas.-

6) El cálculo de los gastos máximos a realizar se basará en: a) los gastos realizados en los ejercicios precedentes, b) los incrementos que se prevean en la prestación de los servicios, c) los cambios que se operen en los costos de los servicios.-

7) El presupuesto incluirá, en lo posible, una estimación de las variaciones atribuibles a cada uno de estos factores.- El análisis se llevará a cada uno de los rubros principales de la clasificación funcional de las actividades del Gobierno.-

8) Los gastos que se prevean no podrán superar los ingresos estimados. La economía producida como consecuencia de la no realización de todos los gastos previstos no podrá estimarse en un porcentaje mayor del % de estos.-

9) El presupuesto de gastos e ingresos públicos será acompañado con un informe descriptivo de la situación consolidada de todas las cuentas presupuestarias que reflejen por lo menos los siguientes aspectos a) ingresos y gastos consolidados del sector público, b) situación de la cuenta corriente y de la cuenta de capital, c) discriminación detallada, en forma económica y funcional, de los gastos previstos para el ejercicio.-

//////

//////

10) Los gastos a realizar en la cuenta presupuestaria de planes de obras públicas podrán autorizarse para períodos más largos que el ejercicio financiero, incluyéndose en el presupuesto anual el importe correspondiente a ejecutar en el ejercicio. En este caso la autorización anual no será limitativa y podrán realizarse gastos mayores, siempre que estén dentro de las autorizaciones globales para todos los períodos.-

3. En el esquema anterior sólo se han incluido aquellas disposiciones que hacen a la estructura formal del presupuesto.- Se han omitido expresamente dos órdenes de relaciones jurídico-administrativas; a) las que rigen la aprobación y contralor del presupuesto por la autoridad / legislativa, materia tratada por disposiciones constitucionales y que en detalle puede ser incluida en una ley de presupuesto ya que se refieren sólo al trámite y no a la sustancia; b) las que rigen los procesos internos (de la misma administración) de preparación, ejecución, y contralor presupuestario, corrientemente originados en el mismo poder administrativo. La razón de esta exclusión reside en que es posible adaptar las prácticas y costumbres de cada provincia y encuadrarlas en la ley de presupuesto sin entrar en pugna con ésta.-

Este esquema es sumamente sintético por dos razones. Primero, por que la técnica legislativa o jurídica en esta materia parece aconsejar que las leyes contengan sólo los principios programáticos de la acción para dar flexibilidad y permanencia a las disposiciones, que de otro modo deberían adaptarse a las cambiantes condiciones concretas de la vida social. El desarrollo y complementación debería ser materia de la / actividad reglamentaria concedida a los poderes ejecutivos. Segundo, por que una reglamentación detallada conduciría a considerar o dar el carác

//////

//////

ter de normas a principios contenidos en el texto de este trabajo, especialmente el Apéndice 1, con mayor extensión y su ventaja adicional.

4. b) Creación de una Oficina de Presupuesto. Las tareas que implica la adopción de los principios modernos en materia presupuestaria / difícilmente puedan llevarse a cabo con la organización actual de la administración pública debido a la dispensión de esfuerzos, los conceptos tradicionales que deben hacerse desaparecer de muchos funcionarios y la falta de cohesión entre las personas que trabajarán en el mismo asunto en las diversas agencias.- Organizar una oficina de presupuesto - la ubicación en el orden administrativo será diferente en cada provincia según las características de su estructura jerárquica parece ser la consecuencia lógica y necesaria de una reforma importante y permanente.-

Las funciones que deberían atribuírse a una oficina de presupuesto serían las siguientes:

- 1) Redactar instrucciones, formularios, pedidos de información, etc. indispensables para la preparación del presupuesto.-
- 2) Elaborar el proyecto de presupuesto de gastos que se someterá a la autoridad legislativa, interviniendo en la realización de los ajustes que fueren necesarios y en la distribución de los recursos entre las distintas funciones.-
- 3) Elaborar la estimación de los ingresos, valorando los que hubieran efectuado las agencias encargadas de su percepción o colocación.-
- 4) Preparar informes sintéticos para su publicación e información con motivo de la elevación del presupuesto al cuerpo legislativo, regularmente durante su ejecución y al final de la gestión del ejercicio.-

//////

//////

- 5) Intervenir en los pedidos de cambio de destino de las previsiones cuya facultad corresponda al mismo poder administrador y de las /
no modificaciones que exigieran autorización legislativa.-
- 6) Realizar presupuestos preventivos de los distintos periodos de la gestión presupuestaria y reajustarlos periódicamente, tanto para la ejecución económica como financiera.-
- 7) Concentrar la información sobre la ejecución presupuestaria a informar sobre la misma y sobre las medidas necesarias para mejorarla o corregirla.-
- 8) Intervenir en la preparación de planes de obras o inversiones plurianuales y juzgar sobre su conveniencia económica.-
- 9) Efectuar la consolidación de las operaciones de las distintas cuentas presupuestarias - cuando no haya contabilidad integrada en la gestión del presupuesto, la situación patrimonial, el estado de la deuda pública y la situación de tesorería.-
- 10) Reunir, ordenar, sistematizar e interpretar las estadísticas sobre las distintas etapas de la gestión presupuestaria.-
- 11) Promover y reunir estadísticas e informaciones sobre la prestación de los servicios a cargo del gobierno.-
- 12) Dictar normas de contabilidad y de otros aspectos administrativos, diseñar planes de estadística de ingresos y gastos y mejorar y adaptar nuevas técnicas presupuestarias.-
- 13) Estudiar costos de los servicios gubernamentales.-
- 14) Realizar estudios e investigaciones sobre estos asuntos.-

5. c) Capacitación del personal técnico. La sola existencia de ~~no~~mas jurídicas y de oficinas estructuradas especialmente para hacer po-

//////

//////

sibles estas reformas presupuestarias no serán suficientes si no se // cuenta con personal capacitado y entusiasta capaz de producir el cambio de actitudes y de desarmar malas voluntades para la implementación de las mismas.- Sin ser cuestiones excesivamente técnicas y difíciles, las relativas a la reforma presupuestaria exigirán un entrenamiento previo al cumplimiento de los objetivos que se persiguen.-

6. d) Es posible que la organización de una buena oficina presupuestaria con personal idóneo y la sanción de una norma legal que haga obligatoria nuevas prácticas presupuestarias requiera bastante tiempo y aún mayor esfuerzo, máximo si se desea que ellas aparezcan como resultado de una sentida necesidad y del convencimiento de la utilidad que puedan prestar, y no como una exigencia impuesta por algo así como la moda o la corriente de la época.-

Mientras ello ocurre, mucho se puede hacer, aún con los imperfectos sistemas que actualmente se practican. La presentación de un informe sintético sobre el presupuesto simultaneo con su elevación al legislativo y conteniendo los puntos expuestos en el acápite 2, 9) es algo que con poco esfuerzo puede intentarse, aún cuando no completo y enteramente perfecto. Servirá tanto para el propósito de información, tan necesario en nuestro medio, como para la creación una experiencia que puede ser desarrollada rápidamente en el futuro.-

7. e) En otro orden de cosas es posible que las mejoras presupuestarias deben ser acompañadas por mejoras organizativas o administrativas de otro género, sin las cuales las ventajas de aquéllas se verían parcialmente frustradas.- Entre ellas pueden distinguirse tres tipos perfectamente demarcados.-

//////

//////

Uno se refiere a la organización presupuestaria de ciertos servicios sin la cual es imposible cualquier análisis. El ejemplo más crítico lo constituye la salud pública.- Es corriente encontrar organizado / su presupuesto de acuerdo a las unidades donde se prestan diversos y heterogéneos tipos de servicios (hospitales, con servicio diversos) o incluso por dependencias regionales.- Un agrupamiento presupuestario de / acuerdo al tipo de función es imprescindible, aún cuando pudieran arguirse ilusorios inconvenientes de comodidad para la gestión presupuestaria. La seguridad social, los subsidios, etc., son también comunes casos de situaciones similares.-

El otro comprende ciertas prácticas usadas en la ejecución del presupuesto que han respondido a conceptos caducos acerca del significado del gasto público. La más notoria es la falta de flexibilidad existente en la gestión presupuestaria, resabio de un concepto estrecho y deformado del contralor, según la cual las autorizaciones para gastos específicos no pueden ser utilizadas en gastos distintos para finalidad idéntica. Sólo en data reciente se han agrupado, en algunas provincias, gastos en categorías más genéricas (gastos en personal, gastos de funcionamiento, inversiones, etc.) con lo cual se da cierta flexibilidad a cada agencia gubernamental.- Sin embargo no hay experiencia de una flexibilidad para un mismo rubro dentro de varias agencias con función similar: ésto debe constituir una aspiración lógica una vez que se comprenda el sentido de la clasificación funcional del gasto público.-

El tercero lo forman ciertos principios meramente técnicos que requieren ser superados o eliminados de la práctica administrativo-presupuestaria.- Entre ellos puede contarse en muchas provincias el período

//////

//////

adicional para la liquidación de las operaciones presupuestarias en un ejercicio financiero, (Véase la solución pertinente en el Capítulo 4, Ejecución Financiera), con la consiguiente contemporaneidad de dos contabilizaciones, la fecha de la iniciación del ejercicio, en varios casos distinta de la del calendario sin finalidad sustancial, etc.-

8. f) Finalmente en muchas partes se ha insistido sobre la relevancia del análisis del costo de los servicios gubernamentales.- Esto no será posible sin un gran esfuerzo en crear, mejorar y perfeccionar las estadísticas sobre los volúmenes físicos de servicios brindados a la colectividad, materia en la cual las provincias sólo están dando sus primeros pasos.-

APENDICE 1 - A

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO

I. Ingresos Corrientes: Ingresos que provienen de las fuentes permanentes de recursos de los Gobiernos, tributación y operaciones corrientes de previsión onerosa de servicios públicos, y otros rubros de menor importancia.-

II. Ingresos Tributarios: Ingresos obtenidos del ejercicio del poder fiscal que corresponde a una particular esfera de acción del Gobierno, en todas sus distintas maneras, e independientemente de su forma jurídica.-

III. Impuestos Directos: Impuestos y otros gravámenes obligatorios que los contribuyentes pagan con cargo a su cuenta de ingresos, sin gravar ninguna forma específica de producción ni tipo especial de gasto, y que por consecuencia no influyen sobre los precios relativos.-

III.a Impuestos sobre el Capital: Impuestos que tienen en cuenta para el gravámen la posesión del capital o su transferencia en forma gratuita. Corrientemente se incluirán en esta categoría los impuestos a la propiedad inmobiliaria, a la transmisión gratuita de bienes y análogos.

III.B Impuestos sobre los Ingresos: Impuestos que tienen en cuenta para el gravámen la renta personal percibida por los individuos. Convendrá distinguir en este punto

I. Aporte Personal Jubilatorio

II. Otros

y en el primer caso por grandes categorías de contribuyentes o cotizantes.(1)

6.I.2. Impuestos Indirectos: Impuestos que gravan el valor de la producción o los ingresos provenientes de la misma -y que en consecuencia se imponen como un costo sobre el producido de las ventas de los bie-

//////

//////

nes y servicios,- o su adquisición, o algún tipo especial de gastos.-

I.I.2.a Impuestos sobre las transacciones: Impuestos que gravan los ingresos provenientes de la producción o las transacciones económicas, / las ventas o la cifra de los negocios, independientemente del sujeto / que debe pagarlos y de la existencia o falta de uniformidad en la tasa. Convendrá realizar la siguiente distinción:

- I. Impuestos a las transacciones (por sectores)
- II. Impuestos a la venta de lotería 2%
- III. Otros

tratando de que en el primer caso los sectores sobre los cuales recae el impuesto sean los de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas.-

I.I.2.b Impuestos de Sellos y análogos: Impuestos de distintos tipos y categorías que se establecen sobre los instrumentos jurídicos en los que se concretan transacciones económicas y de otros tipos que, si bien no se refieren a transacciones de ese carácter, tienen similitudes suficientes para incluirlos como tales.-

I.I.2.c Aporte Patronal Jubilatorio: Aportaciones a instituciones u organismos de previsión abonadas por personas y empresas que tienen empleados en relación de dependencia beneficiarios de sistemas de seguridad social, o trabajadores independientes - generalmente profesionales- que lo hacen por sus propios servicios. A los efectos de las operaciones de consolidación, deberá hacerse una doble distinción:

- I. Según la entidad a que se aporta
 - I. Nacional
 - II. Provincial
 - III. Municipal
 - IV. Otros 3%

//////

II. Según el organismo que aporta

- I. Nacional
- II. Provincial (4)
- III. Municipal del
- IV. Empresas del Estado y particulares

1.2 Ingresos no Tributarios: Ingresos que provienen de la posesión, operación o participación en bienes o transacciones económicas del Gobierno y de otras rentas y rubros de menor importancia.-

1.2.1 Participaciones Fiscales: Ingresos provenientes de la explotación por terceros o por empresas del Estado de recursos naturales existentes en el territorio provincial y que son poseídos o ejerce alguna forma / de dominio el Gobierno Provincial.-

1.2.2. Producido de la Lotería y otros Juegos: Resultado bruto (ingresos menos premios pagados) de la operación de juegos de azar o de naturaleza análoga que sean operados por el Gobierno provincial.-

1.2.3. Tasas y Producido de Inversiones: Ingresos provenientes de bienes o servicios suministrados onerosamente por el Estado y resultado neto de las inversiones de cualquier carácter realizadas con un propósito redituable.-

1.2.3.a Tasas y Precios de Bienes: Gravámenes impuestos individualmente para el cobro de un servicio divisible demandado de este modo, o para el uso de bienes o facilidades poseídas por el Gobierno y precio de // bienes o servicios producidos por el mismo como accesorios o como medio para la prestación de un servicio.-

1.2.3.b Intereses y Utilidades de Inversiones: Ingresos provenientes / de inversiones de cualquier carácter y que toman esta forma. A los efectos de la consolidación deberán distinguirse los intereses según el sujeto que los hace efectivo:

- I. Nación
- II. Provincia (5)
- III. Municipalidades
- IV. Otros

1.2.3.c Otros Beneficios de Inversiones: Ingresos provenientes de inversiones y no catalogados en los rubros anteriores, como contribuciones de mejoras, alquileres, etc.

1.2.4. Rentas Varias: Ingresos no tributarios no clasificados en los otros rubros, tales como multas, donaciones, bienes vacantes, acreencias no reclamadas, etc.

1.3 Participación en Impuestos Nacionales: Importe de la correspondiente participación en los impuestos en los cuales existen facultades concurrentes originarias o delegadas, con la Nación y que son distribuidos según distintos regímenes.-

1.4 Otras participaciones Nacionales: Importes recibidos de la Nación / como consecuencia de distintas legislaciones que prescriben la ayuda financiera sin reintegro a las Provincias y que no provienen de los impuestos, participados o sin participación.-

2. Ingresos de Capital: Ingresos que provienen de la transferencia a título oneroso de inversiones reales o financieras del Gobierno.

2.1 Venta de Bienes: Producido de la venta de bienes físicos poseídos / por el Gobierno, sea que los mismos tengan el carácter de una inversión real de la cual este se desprende o de excedentes o rezago de bienes / comprados para la provisión de los servicios.-

2.2 Venta de Valores: Producido de la venta de activos financieros del Gobierno que no corresponden a títulos u otras obligaciones de la deuda pública provincial.-

2.3 Recuperación de Préstamos: Importes reembolsados de anticipos y préstamos efectuados por el Estado, debiendo distinguirse, a los efectos de la consolidación, según el deudor sea:

- I. Municipalidades
- II. Otros

//////

//////

3. Ingresos del Crédito: Ingresos provenientes de las operaciones de crédito de cualquier carácter realizadas por el Gobierno Provincial. Además de las clasificaciones que pueden hacerse de acuerdo al plazo, forma de contratación, tipo de acreedor, etc., deberá distinguirse en este último caso-para las tareas posteriores de consolidación- estas categorías:

- I. Nación
- II. Organismos de Previsión (provinciales)
- III. Créditos entre agencias provinciales
- IV. Otros

3.1 Adelantos Bancarios: Ingresos provenientes de operaciones bancarias a corto plazo realizadas generalmente entre el banco oficial y el Gobierno y liquidables por lo común en un plazo anual.-

3.2 Créditos y Préstamos: Ingresos provenientes de créditos directos, préstamos de cualquier carácter y operaciones análogas concedidos al Gobierno para cualquier uso o para la financiación de determinadas operaciones.-

3.3 Emisiones de Títulos: Ingresos producidos por la colocación de títulos de la deuda pública, independientemente de condiciones, plazo, interés, etc.

4. Rubros de Ajuste: Si bien no tienen el carácter de ingresos del Gobierno, existen otros fondos y operaciones que pueden ser utilizadas para la financiación de los gastos públicos (6) y que por esta circunstancia se ubican en este punto.-

4.1 Existencias en efectivo y Cuentas Corrientes Bancarias: Variación neta (negativa) entre los saldos al comienzo y fines del ejercicio de las existencias en caja y depósitos a la vista en instituciones bancarias.-

//////

4.2 Depósitos Bancarios a plazo: Disminución neta de los saldos bancarios en todo tipo de depósito bancario a plazo, entre el comienzo y el fin del período.-

4.3 Cuentas Impagas: Importe de los créditos a favor de terceros por operaciones terminadas, legalmente exigibles, y pendientes de pago.-

- 1) Dentro de esta denominación caben también todos los aportes que corresponden a cualquier servicio de seguridad social y no solamente a los del seguro de vejez e incapacidad (jubilación).
- 2) La justificación de una categoría independiente para este rubro radica en la importancia que tiene en los tributos propios de algunas provincias y en que esta actividad difícilmente podría calificarse como productiva.-
- 3) Incluye tanto empresas del Estado como particulares.
- 4) Excluye expresamente las empresas del Estado Incluidas en IV.
- 5) Deben incluirse todos los pagados por las distintas cuentas presupuestarias, excepto lo de Empresas del Estado.-
- 6) Estas mismas cuentas se incrementan (4.1 y 4.2) o disminuyen (4.3) / cuando se producen excesos de ingresos sobre gastos.-

APENDICE 1 - D

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO

1. Gastos Corrientes: Pagos de servicios productivos y adquisición de bienes y servicios que se consumen en el mismo período presupuestario y egresos sin compensación económica al Estado por parte del beneficiario.

I.I Gastos de Consumo: Remuneraciones de todo tipo pagadas a los factores de la producción y compras de bienes y servicios destinadas a la producción de los servicios del Gobierno que se prestan mediante su provisión directa a la comunidad.-

I.I.I Gastos en Personal: Pagos correspondientes a los servicios prestados por el personal de todo tipo que se encuentra en relación de dependencia con la Administración pública.-

I.I.I.I Sueldos y Salarios: Pagos ordinarios de sueldos y salarios realizados en efectivo 1) al personal de la Administración Gubernamental.

I.I.I.2 Remuneraciones Adicionales: Remuneraciones distintas de las anteriores y por cualquier concepto que se abonen 1) al personal que // presta servicios para el Gobierno, dichas remuneraciones adicionales conviene distinguirlas en estas dos categorías.-

- I. Sueldo Anual Complementario
- II. Bonificaciones y Suplementos

1.1.2 Bienes y Servicios no Personales: Pagos realizados por las compras, deducidas las rebajas y descuentos, de materiales, artículos y mercaderías y pagos de servicios de factores de la producción distintos del trabajo y de servicios prestados sin relación de dependencia.

1.2 Gastos de Transferencia: Desembolsos que no tienen una compensación económica directa en bienes entregados o servicios prestados por los beneficiarios.-

1.2.1 Intereses de la Deuda Pública: Intereses pagados por operaciones de crédito de todo tipo realizadas por el Gobierno provincial. A los

//////

efectos de la posterior consolidación debe distinguirse según la entidad receptora del pago:

- I. Nación
- II. Organismos de Previsión
- III. Otras agencias provinciales
- IV. Bancos
- V. Otros

1.2.2 Subsidios a Otros Sectores de La Producción: Pagos o entregas efectuadas a productores que no representan una compensación por bienes o servicios proporcionados y que generalmente se realizan para impedir el alza o disminuir los precios. Conviene distinguir según el receptor del pago entre:

- I. Empresas Públicas
- II. Empresas privadas (por sector)

1.2.3. Subvenciones a Entidades no lucrativas: Pagos y entregas de dinero (2), generalmente bajo la forma de donaciones, con o sin cargos, realizadas a instituciones sociales privadas que no funcionan como empresas, a las efectos de facilitar su operación.-

1.2.4. Aportes a las Municipalidades: Entregas efectuadas a las Municipalidades en concepto de participación en alguno o cierto tipo de ingresos o de cualquier otra naturaleza, sin cargo de reintegro.-

1.2.5 Pagos de Previsión: Pagos en concepto de prestaciones del servicio de seguridad social en las múltiples formas que pueden tener (jubilaciones, pensiones, pensiones graciabiles, subsidios al desempleo, asignaciones familiares que no están a cargo del empleador, etc.)

1.2.6 Aporte Patronal Jubilatorio: Contrapartida del rubro homónimo de Ingresos (1.1.2.c) que debe eliminarse con las operaciones de consolidación.-

2. Gastos de Capital: Adquisición de bienes, valores y otros activos económicos cuya duración es superior a la del período presupuestario

//////

y que consecuente prestan servicios por un lapso más prolongado que éste.-

2.1 Inversión Directa: Adquisiciones realizadas con el objeto de ser utilizadas dentro del sector público mismo para la prestación directa / de servicio gubernamentales.-

2.1.1 Inversión Real: Gastos para la adquisición, producción propia y reparación (3) o conservación (4) de activos recientemente producidos en los dos primeros casos o de cualquier activo físico en el último, / que forman parte de la inversión bruta nacional del ejercicio.-

Conforme a su destino las inversiones reales deben clasificarse en los siguientes rubros:

- I. De carácter económico
- II. De carácter social
- III. Administrativas
- IV. Inventarios (5)

2.1.2 Inversión financiera: Adquisición de activos producidos con anterioridad y otros valores similares que no forman parte ni influyen sobre el volumen de producción del ejercicio.-

2.1.2.a Terrenos: Gastos de adquisición de terrenos, cualquiera sea el destino.

2.1.2 b Activo Real Existente: Gastos de adquisición de bienes físicos producidos en ejercicios anteriores.-

2.1.2.c Valores y Obligaciones: Compras de acciones u otros tipos análogos de participación en empresas mixtas o privadas, o en empresas públicas sin propósito definido y con fechas fijas para su reembolso.-

2.1.2.d Préstamos y Anticipos: Importes prestados directamente en efectivo y que por la naturaleza, términos y condiciones del préstamo no / debe considerarse como documentos negociables. A los efectos de la con

//////

solidación deberán distinguirse entre:

- I. Agencias Provinciales
- II. Municipalidades
- III. Empresas del Estado
- IV. Otros

2.1.2.c Valores y Títulos Provinciales: Rescate y cancelación de cualquier carácter de adelantos bancarios, créditos y préstamos y emisiones de títulos efectuadas por el Gobierno provincial. A los efectos de la consolidación debe mantenerse la distinción de:

- I. Nación
- II. Organismos de Previsión (provinciales)
- III. Agencias provinciales
- IV. Otros

2.2 Inversión Indirecta: Préstamos y anticipos que con el tiempo contribuyen a la formación de activo real en el sector no gubernamental (préstamos hipotecarios a particulares) préstamos y adelantos a empresas del Estado sin plazo fijo de reembolso o para fines específicos de inversión, otros préstamos similares a empresas, personas o entidades no lucrativas (6), etc.)

- 1) Si bien la remuneración en especie (habitación, comida, vestuario, etc.) debiera incluirse, por la pequeñísima importancia y la falta de esta costumbre en nuestro medio no se lo hace. Estos gastos quedarán, si existen, consignados en el rubro 1.1.2
- 2) Para ciertas entradas en especie a entidades y particulares (abonos semillas, muebles, etc) se sigue el criterio anterior por análogas razones.-
- 3) Deben excluirse reparticiones menores por la imposibilidad de individualizarlas y computarlas.-
- 4) Se incluyen reparaciones y conservaciones por tratarse de llegar a la formación bruta de capital en el sector Estado.-
- 5) Se incluyen solamente dos que tienen por objeto modificar los stocks permanentes de mercaderías que el Estado tiene - generalmente contabilizados - para provisión de las distintas agencias o servicios y b no los excedentes de bienes que en pequeña escala pasan de un ejercicio a otro.-
- 6) Deberían incluirse en este rubro también subvenciones a entidades no lucrativas (1.2.3) con propósitos especiales de inversión, si fuesen individualizables.-

A. Servicios Generales

1. Administración General

1.a Organos del Estado: La remuneración de los miembros de los órganos Legislativos, del jefe del Estado y de su personal, y gastos correspondientes a los bienes y servicios utilizados en la administración de estos órganos con inclusión de los gastos destinados a la dotación y // conservación de edificios y locales de oficina, así como los ocasionado por los respectivos servicios de biblioteca e investigación. Se incluye también los gastos de los servicios de comprobación de cuentas, comisiones permanentes o especiales y otros organismos que actúan en nombre de cuerpo legislativo.

1.b Administración Fiscal: Los gastos relacionados con la recaudación de impuestos e ingresos públicos, gestión relativa a la deuda pública y fiscalización del empleo de los fondos públicos (por órganos distintos de los que actúan en nombre del cuerpo Legislativo; véase el subtítulo 1a) Los organismos tradicionales de que se trata son el tesoro o el ministerio de Hacienda, la dirección de presupuestos y aquéllas encargados de la renta interna y de las aduanas. En los gastos correspondientes también quedan comprendidos los de gestión de las empresas financieras del gobierno oficial, organizadas para la recaudación de los ahorros y acuñación de monedas.-

1.c Regulación económica general: Los gastos de los órganos encargados de la planificación y fiscalización de la política general y de los programas de desarrollo (por ejemplo, el Ministerio de Economía, la Comisión de Planificación) y todos los demás organismos que se ocupan de regular las actividades económicas en general y de fiscalizar el empleo

//////

de los recursos. Quedan incluidos los organismos de regulación de precios y salarios, las juntas de conciliación de conflictos del trabajo y las dependencias encargadas de la reglamentación de pesas y medidas, del registro de las empresas comerciales y de la regulación de los bancos por lo que respecta a fiscalizar la política crediticia. Este grupo comprende también los gastos de gestión de los sistemas de tipos de cambio múltiples y de los fondos de estabilización de moneda.-

Los organismos que se ocupan principalmente de la regulación de determinadas actividades de producción y comercio figuran bajo sus respectivos sub-títulos. Por ejemplo, los gastos de los organismos que regulan la pesca se incluyen en el sub-título 11e.-

1.d Asuntos exteriores: Los gastos efectuados con el objeto de proteger y promover los intereses de una nación en el exterior. Quedan comprendidos los gastos de todos los organismos encargados principalmente de formular y ejecutar la política exterior y de ocuparse de los asuntos exteriores (por ejemplo, el ministerio de relaciones exteriores, y los servicios diplomáticos y consulares). Se incluyen en este grupo los servicios de radiodifusión y otros medios de información para los países extranjeros, así como las bibliotecas y demás actividades culturales que se llevan a cabo en el extranjero. En términos generales puede decirse que quedan incluidos los gastos de todos los organismos del país en el exterior, con excepción de los de carácter militar. Se incluyen también las aportaciones destinadas a sufragar los gastos de órganos internacionales distintos de los organismos especializados, pero no los gastos por concepto de ayuda económica al exterior; éstos últimos figuran bajo el título 19.-

//////

//////

1.e Otros: Los gastos de administración del personal del gobierno central, la reunión y difusión de datos para el público (por ejemplo, la oficina central de estadística) y los servicios generales no clasificados en otras categorías. En este grupo se incluyen los servicios de registro y fiscalización de carácter social más bien que de carácter económico (por ejemplo, registro de nacimientos, defunciones y matrimonios y servicios de inmigración). Los pagos por concepto de transferencias a inmigrantes figuran también bajo este subtítulo.-

2. Defensa:

Todos los gastos directamente relacionados con las necesidades y finalidades de la defensa. Este título se subdivide en la forma siguiente;

2.a Administración:

Los gastos relativos a la administración central de las actividades de defensa.-

2.b Fuerzas armadas:

Los gastos destinados a que el ejército, la marina y la fuerza aérea estén preparados para entrar en acción. Comprenden todos los gastos menos los que se exceptúan más adelante - lo mismo que se trate del departamento de defensa que de otros - en lo que respecta a servicios de reclutamiento, instrucción, equipo, movilización, alimentación, vestuario, alojamiento y atención médica de las fuerzas armadas, a servicios suministrados en cualquier otra forma para atender a sus necesidades. Se incluyen también los gastos para construcciones y equipo de carácter militar (partida 1.3 de la clasificación económica) y los de investigación, inspección y almacenamiento. Quedan asimismo comprendidas las gan

//////

cantidades que se aportan para sufragar los gastos de las organizaciones militares internacionales.-

De estos gastos se excluyen: i) la ayuda militar al exterior (Clasificada en el subtítulo 2d); ii) las pensiones de muerte e invalidez y otra clase de ayuda especial concedida a los ex-combatientes (clasificadas en el subtítulo 9º); y iii) los gastos destinados directamente a fines civiles y no considerados como parte indispensable del costo de $\frac{1}{2}$ mantenimiento de una organización autosuficiente para atender a las // fuerzas armadas. Estos últimos gastos quedan comprendidos en el correspondiente título del sector civil. Por ejemplo, los gastos de los ingenieros militares que se ocupan de hidráulica fluvial se anotarían en el subtítulo 6b; y los gastos que efectúa la policía militar en el desempeño de obligaciones de la policía civil se incluirían en el subtítulo 3c. Los gastos de capital para la dotación de alojamiento a las familias del personal militar, que no forman parte de un programa general de viviendas, se hace figurar en cambio en este grupo porque pueden imputarse directamente a la necesidad de mantener una organización militar autosuficiente.

2.c Defensa civil:

Los gastos correspondientes al mejoramiento de los servicios públicos con el fin de hacer frente a las situaciones de urgencia que / puedan surgir en caso de guerra, a la preparación del personal de defensa civil y la adquisición de materiales.

2.d Otros:

Los gastos netos causados por la acumulación de materiales estratégicos y los gastos de ayuda exterior efectuados con el propósito evidente de atender a la defensa. La distinción entre la ayuda económica / exterior y la ayuda militar que se presta al exterior suele ser muy su-

//////

til y, en la práctica, la descripción que se hace en la consignación de créditos aprobada por el cuerpo legislativo puede considerarse como la mejor orientación para el objetivo que se persigue.

3. Justicia y policía:

Todos los gastos relacionados con el mantenimiento de la ley y el orden, como los correspondientes a la dotación y conservación de locales para los tribunales de justicia, fuerzas de policía, prisiones y otros lugares de detención y corrección. Este título se subdivide en la siguiente forma:

3.a Administración:

Los gastos relativos a la administración central de actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno.-

3b. Tribunales de justicia:

Los gastos correspondientes a los tribunales de justicia y al sistema judicial. Comprenden los de todos los tribunales y los órganos afines que se encargan de las actividades relacionadas con la libertad condicional y la libertad vigilada, así como los correspondientes a la inscripción de títulos de propiedad. También se incluyen en este grupo los pagos por concepto de transferencias para la ayuda legal a unidades familiares e instituciones privadas sin fines de lucro. Los organismos encargados de la regulación de las actividades económicas no se anotan aquí sino en el subtítulo 1c, aún cuando desempeñen funciones judiciales.

3c. Policía:

Los gastos destinados a las actividades de policía, inclusive la regulación del tráfico. Se excluyen los gastos destinados a las fuerzas especiales de seguridad interna, los cuales se clasifican bajo el subtí

//////

tulos 4b y 4c.

3d. Prisiones:

Los gastos destinados a la administración y conservación de las prisiones y a la construcción de nuevos edificios para ese fin.-

3e. Otros lugares de detención y corrección:

Este subtítulo puede compararse con el 3d, pero en relación con otros lugares de detención y corrección tales como asilos y reformatorios para delincuente.-

B. Servicios comunales:

4. Carreteras y vías de navegación:

Los gastos destinados a la dotación y mantenimiento de medios / de comunicación por carretera y por vías fluviales y costeras, con excepción de los terminales de líneas de autobuses y puertos, que en general se consideran como actividades de empresas y que consiguientemente se clasifican bajo el título 14 de servicios económicos. Este título 14 de servicios económicos. Este título se subdivide en la siguiente forma:

4a. Administración:

Los gastos de administración central que se relacionan con actividades que corresponden especialmente a este título, los gastos inherentes a la administración de las aportaciones hechas a las autoridades locales y los gastos de planificación, estudio y otras operaciones que no pueden clasificarse en ningún subtítulo particular. También se incluyen los gastos administrativos que corresponden a las entidades encargadas de las carreteras y vías de navegación, cuya gestión no es de índole comercial.-

4b. Carreteras nacionales:

La reparación y mantenimiento, alumbrado y construcción de nue-

/////

vas carreteras, puentes y túneles nacionales. También se incluyen los gastos de dotación y mantenimiento de servicios para regular el tráfico. El servicio de carreteras proporcionado por entidades especiales, que las administran a base del pago de un derecho de peaje, se considera como actividad de una empresa del gobierno. En tales casos, sólo se incluirían los gastos de capital.-

4c. Caminos y calles:

Este título puede compararse con el 4b.

4d. Vías de navegación:

Provisión y mantenimiento de vías de navegación fluviales y costeras. Este renglón comprende los gastos de dragado de canales, ríos y lagos, el mantenimiento de faros, bayas y otras instalaciones para la navegación así como la construcción de nuevos canales.-

5. 5. Servicios de incendios, abastecimiento de agua y servicios sanitarios:

Los gastos por concepto de instalaciones y servicios de incendios, abastecimiento de agua, recogida y eliminación de basuras y otros servicios sanitarios. Este título se subdivide en la siguiente forma:

5a. Administración:

Los gastos de administración central de las actividades que corresponden a este sub título.-

5b. Servicios de incendios: Los gastos originados por el cuerpo de bomberos y las aportaciones a las autoridades locales. El servicio de incendios para protección de los bosques se incluye bajo el subtítulo IIId, silvicultura.-

5c. Abastecimiento de agua:

Los gastos por instalaciones y servicios relacionados con la recogida

//////

da, purificación y distribución del agua. Cuando el abastecimiento de agua está confiado a una empresa, deben incluirse tan solo los gastos de formación de capital. La administración de los sistemas se clasifica bajo el subtítulo 11c, agricultura.

5d. Destrucción de desperdicios y desalojamiento de aguas de albañil

Los gastos por instalaciones y servicios para la recogida y eliminación de basuras y de aguas de albañil, así como para el alcantarillado y funcionamiento de sistemas de desagüe (aparte de los de las tierras agrícolas) y la limpieza de la vía pública.-

5e. Otros servicios sanitarios:

Gastos por concepto de instalaciones y servicios para la inspección de alimentos y medicinas, desinfección, regulación del humo, baños públicos y servicios higiénicos, así como diferentes actividades sanitarias no clasificadas en otra parte.-

6. Otros servicios comunales:

Bajo este epígrafe se incluye tanto la investigación de carácter general como otras actividades desarrolladas en beneficio general de la comunidad, siempre que no puedan clasificarse dentro de los servicios especificados en el plan.-

6a. Investigación general y servicios científicos:

Los gastos destinados a investigaciones y servicios científicos no vinculados con la prestación o fomento de un determinado tipo de servicio, sino efectuados en beneficio de toda la comunidad. Comprenden los gastos de los organismos del gobierno general que se encargan de la investigación general en el campo de la ciencia, y las aportaciones a las instituciones sin fines de lucro que se ocupan de actividades análogas. Se incluyen los gastos de investigación en materia de energía atómica -salvo

//////

aquellos destinados a la defensa (que figuran bajo el subtítulo 2b) - los de los servicios meteorológicos, estudios geológicos y preparación de mapas y otras actividades análogas. Los servicios meteorológicos que se proporcionan para atender a los medios de transporte se incluyen el título 14.

6b. Otros:

Los gastos relativos a la planificación y vigilancia de programas / con fines múltiples para el desarrollo de la comunidad, hidráulica, fluvial y obras de riego, planificación urbana, etc. Comprenden los gastos de los estudios, reconocimientos, proyectos experimentales, así como / los gastos de administración inherentes a la preparación y dirección de dichos programas. Sin embargo, no se incluyen los gastos de las comisiones permanentes de planificación que se encargan de formular políticas de desarrollo de largo alcance (que figuran bajo el subtítulo 1c).

Los gastos correspondientes a las diferentes actividades previstas para los diversos programas de desarrollo (por ejemplo, construcción de escuelas, hospitales, canales de riego y centrales de energía eléctrica se anotan, en principio, bajo el respectivo subtítulo del plan de clasificación. No obstante, cuando se trate de trabajos de hidráulica fluvial no será posible determinar los gastos que corresponden a las diferentes actividades. Una presa, por ejemplo, puede proporcionar agua para el riego de tierras agrícolas así como también energía eléctrica para otras industrias y consumidores particulares. Los trabajos de estas clases pueden incluirse en este grupo.-

C. Servicios sociales:

7. Educación:

Los gastos motivados por la dotación, sostenimiento, vigilancia y

//////

reglamentación de escuelas e instituciones de enseñanza superior como son, por ejemplo los colegios, universidades e instituciones de formación técnica. Comprenden también las actividades de educación de adultos, el establecimiento de bibliotecas y museos, y las becas o subsidios similares concedidos a título personal. La partida residual 7g. a barca los desembolsos que no pueden registrarse en ningún otro subtítulo de este epígrafe. Se incluyen todas las actividades educativas, a no ser que formen parte integrante de algún otro servicio gubernamental. Como ejemplos de esta excepción pueden citarse las escuelas militares, que se clasifican bajo el subtítulo 2b, y los reformatorios que se incluyen en el subtítulo 3e. Las escuelas para sordos, mudos y ciegos se consideran como instituciones de asistencia social y se clasifican como tales bajo el subtítulo 9g. Cuando los gastos de los servicios de sanidad escolar ascienden a cantidades importantes, y pueden ser aislados, deben clasificarse bajo el subtítulo 8g. El costo neto del suministro de comidas escolares económicas debe incluirse bajo el subtítulo 8g. El costo neto del suministro de comidas escolares económicas de be incluirse bajo el subtítulo 9d, como servicio de asistencia social especial.

8. Sanidad:

Los gastos por concepto de instalaciones o servicios para prevenir y curar las enfermedades del hombre. Los gastos destinados a instalaciones y servicios similares para las fuerzas armadas no se clasifican en este grupo sino bajo el subtítulo 2b. Los servicios veterinarios fi guran en el título correspondiente a la agricultura (subtítulo 11c).

Este epígrafe se ha dividido con el objeto de indicar: los gastos de administración central (8a); los de investigación (8b); los de todos los hospitales (8c); inclusive los que se han organizado para aten

//////

der a los ex combatientes y las aportaciones hechas a los hospitales privados; los gastos de los centros y dispensarios de servicios médicos y dentales (8d), que no sean los dispensarios de puericultura que se clasifican bajo el subtítulo 9d; los gastos correspondientes a servicios de sanidad proporcionados individualmente (8a) - por ejemplo, tratamiento médico, dental y oftalmológico; y servicios de obstetricia- con inclusión de las aportaciones a los planes de seguro de enfermedad que funcionan con carácter privado; y, si fuere del caso, los gastos del plan nacional de sanidad (8f) por lo que respecta a los diversos servicios de sanidad suministrados, con excepción de los gastos de administración central que figuran bajo el subtítulo 8a.

Los gastos de los programas especiales de sanidad (8g) comprenden los originados por el suministro de medicinas e instrumentos y por las actividades desarrolladas sobre el terreno al objeto de combatir y prevenir determinadas enfermedades y llevar a cabo programas de vacunación e inmunización.-

9. Seguridad social y servicios especiales de asistencia social:

Las diferentes clases de actividades y los pagos por conceptos de prestaciones se identifican, en lo posible, según la clase de beneficiarios. Este título se ha subdividido con el objeto de indicar: los gastos de administración central 9a; las prestaciones de seguridad social (9b); con inclusión de las relativas al seguro contra el desempleo, las aportaciones hechas con destino a los planes particulares de seguros de este mismo tipo, los pagos de pensiones que no requieren aportaciones y otras formas de asistencia a los necesitados que no están relacionados con un plan de seguridad social; las prestaciones a los ex-combatientes (9c), entre las que figuran los pagos por concepto

//////

//////de ayuda a las organizaciones de ex-combatientes; la protección a la madre y al niño (9d), con inclusión del pago de subsidios familiares y prestaciones de maternidad, el costo neto del suministro de comidas escolares económicas, los gastos de dispensarios para niños y de los orfanatos, las prestaciones de ayuda a las madres en el hogar, etc.; la protección a los ancianos e inválidos (9e); la protección a los retrasados mentales (9f); y otras instituciones de asistencia social no incluidas anteriormente (9g). Las transferencias a los gobiernos locales para la prestación de servicios especiales de asistencia social deben clasificarse bajo el subtítulo respectivo.-

10. Otros servicios sociales:

Este título se subdivide en la siguiente forma:

10a. Administración:

En este subtítulo se incluyen los gastos de administración central de toda clase de actividades.-

10b. Vivienda:

Gastos motivados por la dotación, asistencia y mantenimiento de viviendas por actividades relacionadas con la eliminación de barrios insalubres. Se incluyen las viviendas destinadas a fines especiales, como por ejemplo el alojamiento del personal militar y de las fuerzas de policía que figuran respectivamente bajo los subtítulos 2b y 3c. Comprenden los gastos de administración de aquellas empresas financieras del gobierno que se ocupan del financiamiento de hipotecas de los edificios para viviendas.-

10c. Esparcimiento:

La dotación y mantenimiento de medios de esparcimiento tales como parques, lugares de recreo, pistas de atletismo, playas, piscinas de na

//////

tación, campamentos, paradores y otros lugares de alojamiento (con exclusión de los hoteles), que se tengan un carácter comercial. Se incluyen también los pagos por conceptos de ayuda a las instituciones sin fines de lucro que se ocupan de las actividades recreativas comprendidas en este subtítulo.-

10d. Religión:

Los gastos correspondientes a la iglesia del Estado, cuando proceda, o las aportaciones que se hacen a las organizaciones religiosas para obras de asistencia general. Las aportaciones destinadas a fines concretos, tales como sanidad o educación, se excluyen de este grupo y se anotan bajo los títulos correspondientes.-

10e. Servicios sociales no incluidos en otra parte:

La dotación y mantenimiento de servicios tales como jardines botánicos y zoológicos, y estudios para transmisiones por radio y televisión. Se incluyen también las subvenciones a teatros, orquestas y grupos artísticos que son sostenidos principalmente por el gobierno y cuya actuación no tiene carácter comercial, y las aportaciones destinadas a organizaciones sin fines de lucro tales como la Cruz Roja, Las Asociaciones Cristianas de Jóvenes (de ambos sexos), las organizaciones de niños y niñas exploradores y otras organizaciones juveniles. Los pagos que se hacen a la Cruz Roja para el sostenimiento de sus hospitales o para programas especiales de sanidad se excluyen de este grupo y se anotan bajo el título 8 correspondiente a sanidad.-

D. Servicios Económicos:

II. Agricultura y recursos no minerales:

Los gastos destinados a la conservación, desarrollo y uso efectivo de la tierra, bosques, ganado, recursos pesqueros y animales no domésticos

//////

//////

de un país. Se incluyen los gastos de los servicios de veterinaria, divulgación, riego y avenamiento, bonificación de tierras, colonización, repoblación forestal, prevención de incendios de los bosques, propagación y protección de los peces y animales no domésticos, etc.-

Este título se ha subdividido en forma que nuestro: los gastos por concepto de administración central y regulación (11a), investigación (11b), agricultura (11c), silvicultura (11d) y caza y pesca (11e). Los últimos tres subtítulos representan grupos generales de industrias, según los define la CIIU.

El subtítulo 11a comprende los gastos de administración central, así como los de inspección y regulación no atribuibles directamente a un determinado grupo de industrias dentro de este título. Los gastos efectuados por dependencias organizadas separadamente para la regulación o inspección de una industria determinada se clasifican bajo el subtítulo respectivo.-

Los trabajos de investigación o experimentación relacionados con varios grupos de industrias aparecen en el subtítulo 11b. Los gastos de investigación relacionados directamente con una determinada industria se clasifican bajo el respectivo subtítulo.-

Los subtítulos 11c, 11d, y 11e comprenden la formación de capital de las empresas comerciales del gobierno así como las subvenciones transferencias de capital y préstamos concedidos a las dependencias que se encargan de la industria de que se trate. También se incluyen los gastos de gestión de las empresas financieras cuyas actividades están vinculadas con un determinado grupo de industrias anotándolos bajo el subtítulo correspondiente. Las empresas financieras que prestan servicios a más de uno de los grupos de industrias comprendidos en este título se

//////

incluyen en el subtítulo Ila.

12. Combustible y fuerza motriz:

Los gastos destinados a la extracción y explotación del carbón, petróleo y gas natural (inclusive los de exploración, reconocimiento y trazado de mapas) y otras actividades conexas; y gastos destinados a la producción, conducción y distribución de electricidad, gas, vapor para calefacción y fuerza motriz. Este título se subdivide en administración y regulación, investigación y grupos generales de industrias, como en el caso del título II.

13. Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción:

Los gastos relacionados con la extracción, explotación y distribución de recursos minerales que no sean el carbón, el petróleo ni el gas natural; y los gastos correspondientes a la industria manufacturera y a las instalaciones relacionadas con las industrias de la edificación y construcción. Este título se subdivide en la misma forma que el título II.

14. Transportes, almacenaje y comunicaciones:

Los gastos relativos a las instalaciones para el transporte y comunicaciones por tierra, mar y aire - con inclusión de muelles, instalaciones portuarias, terminales y aeropuertos - para el almacenamiento y depósito, y para las comunicaciones telefónicas, telegráficas y de radio. Sin embargo, los gastos por concepto de carreteras y vías de navegación se clasifican bajo el título 4. Este título se subdivide en la misma forma que el título II.

15. Otros servicios económicos:

Este título comprende las actividades no especificadas en los títulos anteriores o aquellas que no pueden asignarse a los servicios económicos que figuran por separado en el plan. Se ha subdividido en form

////

que indique: los gastos por concepto de administración central (15a); investigación (15b); comercio (15c), que comprende todos los gastos por las actividades relacionadas con comercio y las finanzas; y todos los demás servicios no incluidos en otra parte (15d) como, por ejemplo, los de asesoramiento prestados tanto al sector de los negocios en general como a las actividades de esparcimiento y a las industrias que entrañan un servicio personal (cinematógrafos, teatros, restaurantes, hoteles).

E. Gastos inclasificables:

Este título comprende los gastos que no pueden asignarse a determinadas servicios o actividades; según se definen en el plan. La partida residual de este título comprende entre otros los gastos que efectúan los organismos auxiliares en bienes y servicios, cuando tales gastos / se consideran como inclasificables.-

1) Transcripción parcial del Cap.10 del trabajo "Manual para la clasificación de las Transacciones del Gobierno según su Carácter Económico y su función" Naciones Unidas, Nueva York, 1958.-

APENDICE 1 - D

EJEMPLO DE CLASIFICACION OBJETIVA DE LOS GASTOS PUBLICOS

Tipo de Gasto	Clasificación Económica.
1. Gastos de Personal	
I.1. Sueldos y Salarios	I.I.I.I.
a. Funcionarios de Ley b. Personal Superior Jerárquico c. Personal Superior Técnico d. Personal Auxiliar Técnico e. Personal Administrativo f. Personal de Maestranza y Servicio g. Personal de Seguridad y Defensa h. Personal Docente i. Personal regido por Convenio j. Personal no Individualizado	
1.2. Sueldo Anual Complementario	I.I.I.2 (i)
1.3. Bonificaciones y Suplementos	I.I.I.3 (ii)
a. Antigüedad b. Asignaciones Familiares c. Escalafón y Legales d. Especiales e. Horarios Extraordinarios	
1.4. Aporte Patronal Jubilatorio	I.2.6.
2. Otros Gastos	
2.1. Gastos de Funcionamiento	I.I.2.
1. Alquileres de Inmuebles 2. Alquileres Varios 3. Combustibles y Lubricantes 4. Conferencias, Exposiciones, Premios, Adhesiones y Otros Gastos Culturales. 5. Conservación de Automóviles y Vehículos 2/ 6. Conservación de Inmuebles y Obras 2/ 7. Conservaciones Varias 2/ 8. Drogas, Productos Químicos y Farmacéuticos. 9. Estudios, Comisiones y Misiones Oficiales. 10. Forrajes y Alimentación para Animales.	

11. Gastos de Cortesía y Homenaje.
12. Gastos de Representación
13. Gastos Especiales
14. Gastos Generales Varios
15. Materiales y Materias Primas
16. Publicidad y Propaganda
17. Racionamiento y Alimentos
18. Retribución de Servicios Privados
19. Retribución de Servicios Públicos
20. Ropas y Uniformes
21. Útiles, Libros, Encuadernaciones e Impresiones
22. Viáticos, Movilidad, Pasajes, Fletes y Acarreos

2.2. Inversiones

- | | |
|---|------------|
| 1. Animales para Trabajo, Reproducción y Exhibición | 2.1.1. |
| 2. Armamentos | 2.1.1(ii) |
| 3. Inmuebles y Obras | 2.2.2a y b |
| 4. Instrumental Técnico y Científico | 2.1.1. |
| 5. Inversiones Especiales | 2.1.1. |
| 6. Máquinas de Oficina | 2.1.1(iii) |
| 7. Máquinas en General, Motores y Herramientas | 2.1.1. |
| 8. Moblaje, Artefactos, Equipos y Accesorios | 2.1.1(iii) |
| 9. Automóviles y Vehículos | 2.1.1. |
| 10. Material Pedagógico | 2.1.1(ii) |
| 11. Instalaciones Varias | 2.1.1. |
| 12. Instrumentos de Música | 2.1.1(ii) |
| 13. Materiales y Elementos Educativos para Bibliotecas y Museos | 2.1.1.(ii) |

2.3. Subsidios y Subvenciones

- | | |
|--|--------|
| 1. Asistencia Social y Salud Pública | 1.2.3. |
| 2. Becas | 1.2.5. |
| 3. Entidades Culturales y Deportivas | 1.2.3. |
| 4. Escuelas e Instituciones Educativas | 1.2.3. |
| 5. Financiación de Inversiones | 2.2. |
| 6. Generales | 1.2.3. |
| 7. Municipalidades | 1.2.4. |

2.4. Aportes Financieros

- | | |
|------------------------------------|----------|
| 1. Entidades Descentralizadas | A.F. 3/ |
| 2. Empresas del Estado | 2.2 |
| 3. Instituciones Interprovinciales | 1.2.3.// |
| 4. Plan de Obras Públicas | A.F. 3/ |
| 5. Varios | |

2.5. Servicio de la Deuda Pública

- | | |
|------------------------------------|---------|
| 1. Intereses | 1.2.1 |
| 2. Amortización | 2.1.2 e |
| 3. Deudas de Ejercicios Anteriores | 2.1.2 d |
| | 4.3. 4/ |

//////

2.6 Crédito Adicional

A clasificar

1. Eventuales e Imprevistos
2. Refuerzo de Partidas

- 1/ Decreto Ley Nº 1155, Serie B, 1960 de la Provincia de Córdoba
- 2/ Reparaciones menores que se consideran como gastos.
- 3/ Véase Cap. III, C, b) 2.
- 4/ Clasificación Económica de los Ingresos del Estado

NOTAS:

1. El propósito de este cuadro es describir suscintamente la índole de las funciones principales que cumplen los Gobiernos provinciales para la comprensión del énfasis que se da en el texto a ciertos asuntos o consideraciones que responden a ellas.
2. Su elaboración se ha realizado sobre la base de los presupuestos de las distintas provincias utilizados en la preparación de los Estudios sobre Transacciones Gubernamentales. Los mismos corresponden al año 1959 o 1958 y como excepción, a algunos distintos. No existía disponible ningún presupuesto para la provincia de Chubut. En consecuencia, en relación con la actual situación dicha información no es actualizada ni completa, aún cuando es de esperar que las diferencias no sean apreciables.
3. De acuerdo a la fuente para esta recopilación, no debe concluirse que en algunas provincias no se cumplan ciertas funciones, ni que todas las funciones estén enumeradas. Sólo se han tenido en cuenta las denominaciones corrientes de los servicios prestados y por ello habrá otras que realizan agencias con prestación de servicios múltiples. Además, no se han incluido exhaustivamente todas las denominaciones o agencias contenidas en los respectivos presupuestos, sino aquellas que son más o menos comunes-la mayoría-quedando de lado algunas muy específicas.
4. Las denominaciones se han tomado de ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, departamentos, reparticiones, oficinas o cualquier tipo de agencia pública provincial que tuviera presupuesto independiente. Pequeñas diferencias de terminología no se han considerado.-

APENDICE 2

LISTA DE EMPRESAS DEL ESTADO PROVINCIAL

Telegrafo Provincial

Radio Provincial

Empresa del Transporte Automotor

Hotel Provincial

Banco de la Provincia

Banco Provincial de Préstamos Pignoratícios

Banco de Ahorro

Empresa de Energía

Frigorífico Regional

Matadero Provincial

Mercado de Hacienda

Frábica Provincial de Aceite

Empresa para la Industria Textil

Empresa de Seguros Personales

Corporación de Seguro Agrícola

Bodega Provincial

APENDICE: 3

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE REPARTICIONES PROVINCIALES (1)

Nombre	Clasificación Funcional	Observaciones (2)
- A -		
Abastecimiento	A.1.e.	
Abogados (Cuerpo)	A.L.a.	
Aborígenas (Cuerpo)	C.10.e	
Acción Social	C.g.a.	
Administración	A.1.e.	Excepto Administrac.
Aeronáutica	A.1.e-D.14.e	/de Servic.Particular.
Agricultura	D.11.c	v.Agropecuaria
Agropecuaria	D.11.e	
Aguas	D.11.c	v.Hidráulica
Alquileres	A.1.c	
Archivo	A.1.a	
Archivo Histórico	C.1.a	vt.Archivo
Arquitectura	B.6.b(3)	
Asesoría General	A.1.a	
Asesoría Jurídica	A.1.a	v.Asesoría General
Asesoría Letrada	A.1.a	v.Asesoría General
Asistencia Médica	C.8.d	v.Medicina Asistencial
Asistenc.Médica Personal Adminis.	C.9.g	v.Obra Social
Asistencia Social	C.10.e	
Asuntos Agrarios	D.11.a/c	v.Agropecuaria
Automotores	a.1.c	
- B -		
Bioquímica	B.5.e	v.Farmacia
Boletín Oficial	A.1.e	
Bosques	D.11.d	
- C -		
Cárceles	A.3.d	
Casa de la Provincia	C.10.e	
Casino	C.9.b(4)	v.Lotería
Catastro	A.1B-A.3b	
Censos	A.1.e	v.Estadísticas
Colonización	D.11.a	
Comercio	A.1.c	v.t.Industria y Comer.
Compras	A.1.e	v.Suministros
Coordinación	B.6.b	Excep.Serv.en Particul

////

//2.

Construcciones	B.6.b(3)	
Contaduría General	A.1.s	
Contraloría General	A.1.a	v.Tribunal de Cuentas
Control de Precios	A.1.c	v.Abastecimiento
Culto	C.10.d	v.t.Gobierno
Cultura	C.7.g-C.10.e	

- D -

Defensa Antiaérea Pasiva A	A.2.c	
----------------------------	-------	--

- E -

Economía	A.1.c	
Educación	C.7.a/e	
Educación Física	C.10.c	
Energía	D.12.d	
Enseñanza Comercial	C.7.c	v.Enseñanza Media
Enseñanza Especial	C.7.e	v.Enseñanza Media
Enseñanza Media	C.7.c	
Enseñanza Normal	C.7.c	v.Enseñanza Media
Enseñanza Primaria	C.7.b	
Enseñanza Superior	C.7.d	
Enseñanza Técnica	C.7.e	v.t.Enseñanza Media
Escribanía de Gobierno	A.1.a	
Establecimientos Penales	A.3.d/e	v.Cárceles
Estadísticas	A.1.e	
Estudios (General)	B.6.b	v.Coordinación

- F -

Farmacia	B.5.e	
Fauna	D.11.e	v.t.Agropecuaria
Finanzas	A.1.b	
Fiscalía de Estado	A.1.a	
Flora	D.11.d	v.t.Agropecuaria
Fomento de Indust.yComercio	D.13d-D.15.c	v.Industria y Comercio
Fomento Industrial	D.13.d	v.Industria y Comercio

- G -

Ganadería	D.11.c	v.Agropecuaria
Geodesia		v.Minería
Geología	D.13.c	v.Minería
Gobernación	A.1.a	
Gobierno	A.1.a	

- H -

Hacienda	A.1.a-c	
Hidráulica	D.11.c-B.5.c/d	
Higiene	C.8.f	
Higiene Pública	C.8.f	v.Higiene
Hipódromos	C.9.b(4)	v.Lotería
Hospitales	C.8.c	v.Medicina Asistencial

///

- I -

Imprenta	A.1.e	v.Boletín Oficial
Industrias	D.13.d	v.Industria y Comercio
Industria y Comercio	D.13.d-D.15.c	
Informaciones	A.1.e	
Inmobiliaria	A.1.b-A.3.B	v.Catastro
Institutos Carcelarios	A.3.d	v.Cárceles
Instrucción Pública	C.7.a/e	v.Educación
Investigaciones (grales)	B.6.a	v.t.Estadísticas
Irrigación	D.11.c	v.Hidráulica

- J -

Jefaturas Políticas	A.3.c	v.Policía
Judicial (Poder)	A.3.b	
Juego	C.9.b(4)	v.Lotería
Junta Electoral	A.3.b	v.Tribunal Electoral
Justicia	A.3.b	v.t.Gobierno

- L -

Legislativo (Poder)	A.1.a
Lotería	C.9.b

- M -

Medicina Asistencial	C.8.c	
Medicina Sanitaria	C.8.g	
Medicina Social	C.8.g	
Menor	A.3.e	v.Minoridad
Minas	D.13.c	v.Minería
Minería	D.13.c	
Minoridad	A.3.e	
Municipalidades (Asuntos)	A.1.e	
Museos	C.7.g	v.Cultura
Mutualidades	C.9.g	v.t.Seguridad Social

- O -

Obra Social	C.9.b.	Puede también incluir /otros servicios
Obras Públicas	B.6.b(3)	
Obras Sanitarias	B.5.c-d	
Odontología	C.8.d	

- P -

Patronato de Presos y Béber.	A.3.b	
Pavimentación	B.4.a-c	
Pavimentos (Urbanos)	B.4.a-c	v.Pavimentación
Pesca	D.11.e	v.E.Agropecuaria
Personal	A.1.e	Exdep.de servic.en part.
Personas Jurídicas	A.1.c	
Planeamiento	B.6.b	v.Coordinación
Planes	B.6.b	v.Coordinación
Planificación	B.6.b	v.Coordinación
Policía	A.3.c	
Precios	A.1.c	v.Abastecimiento

////4

Previsión Social	C.9.a-b	
Promoción Industrial	D.13.d	v.Industria y Comercio
Protección al Menor	A.3.e-C.9.d	v.t.Minoridad

- R -

Registro Civil	A.1.e	
Registro de la Propiedad	A.3.b	
Registro de las Personas	A.1.e	v.Registro Civil
Registros Públicos	A.3.b-A.1.c	v.t.Registro de la Propied.
Rentas	A.1.b	

- S -

Salud Pública	C.8.a	
Seguridad Social	C.9.a	
Servicios Aéreos	A.1.e	v.Aeronáutica
Sociedades Anónimas	A.1.c	v.Personas Jurídicas
Sociedades Jurídicas	A.1.c	v.Personas Jurídicas
Suministros	A.1.e	

- T -

Talleres	A.1.e	v.Automotores
Teatro	C.10.e	v.Cultura
Tesorería General	A.1.a	
Tierras	D.11.a	
Trabajo	A.1.c	
Transporte	D.14.f	
Tribunal de Cuentas	A.1.a	
Tribunal Electoral	A.3.b	
Tribunal Fiscal	A.1.b	
Turismo	C.10.e	

- V -

Vialidad	B.4.c	
Vivienda	C.10.b	

Observaciones:

- 1) La presente clasificación es meramente aproximativa, y debe ser usada con mucho cuidado en su aplicación concreta. En efecto, ésta se ha elaborado teniendo en cuenta los servicios que se prestarían de acuerdo a la denominación de la repartición y las funciones que corrientemente se realizan en las provincias. Sin embargo, una clasificación específica debe tener en cuenta las funciones efectivamente cumplidas y en aquellos casos que existan dudas y sea difícil distinguir las, tomar la preponderante.-
- 2) En esta columna, véase (v) significa que la denominación referida es más específica y se adapta mejor a la Clasificación Funcional. Véase

//////

//////5

también (v.t.) se ha reservado para aquellas denominaciones en las cuales frecuentemente están involucrados los servicios, pero que corresponden a un rubro distinguido de la Clasificación Funcional.-

- 3) Excluye las obras públicas (Inversiones Reales) a cuyo cargo se encuentra la ejecución o contralor, las cuales debe clasificarse según su // destino.-
- 4) Esta clasificación tiene en cuenta el uso de los fondos que generalmente se obtienen de la gestión oficial de dicha actividad.-

Ducos Aires	-	-	-	90,inc.2	90,inc.2	90,inc.2	190,inc.2	-	39	-	-	-	-	132,inc.15	147	
Catamarca	-	-	-	-	132,inc.15 Agosto 31	-	7 8	-	-	-	-	-	-	-	-	
					158,inc.5 (1er mes residencia)	158,inc.5	227,inc.3	-	54	107	-	-	105,inc.15	-	-	Prohibición de empréstitos para financiar gastos ordinarios (107)
Córdoba	31	83,inc.6	83,inc.13	83,inc.13	-	83,inc.13 (Parcial)	-	-	-	-	-	-	83,inc.23	-	-	Existencia de gastos ordenados por leyes especiales (83,inc.13)
Corrientes	21	14	-	83,inc.8	83,inc.8	83,inc.8	174	-	90	-	164,inc.176	-	83,inc.24	83,inc.9	-	Máximo de 70% de gastos en sueldos sobre recursos ordinarios (125,inc.15)
Chaco	73	51	52	115,inc.3	115,inc.3	137,inc.8	79	58	56	129,inc.3	58	122	115,inc.5	137,inc.5	152	Prohibición de empréstitos para financiar gastos ordinarios (129,inc.3)
Chubut	149,inc.11	149,inc.11	129,inc.6	149,inc.1	129,inc.6	149,inc.1	108	-	61,inc.11	129,inc.11	212	-	-	129,inc.3	159	Prohibición de empréstitos para financiar gastos ordinarios (129,inc.11)
Entre Ríos	31	-	81,inc.8	-	81,inc.10	81,inc.10	210	-	81,inc.25	81,inc.26	188	-	-	81,inc.13 135,inc.10	143	Prohibición de empréstitos para financiar gastos ordinarios (81,inc.26)
Formosa	-	49	81,inc.5	81,inc.5	100,inc.5	(2° 100,inc.5)	132	-	52	-	-	-	81,inc.9	81,inc.7	109	
Jujuy	92,inc.9	-	78,inc.4	78,inc.4	92,inc.8(2°)	78,inc.4	138	-	-	37	-	-	-	78,inc.6	108	Prohibición de aprobar presupuesto con mayores que recursos (78,inc.5)
La Pampa	-	36	61,inc.13	61,inc.13	61,inc.13	-	-	-	-	39	113	-	61,inc.1	74,inc.6	96	
La Rioja	82,inc.18 13	4	65,inc.3	65,inc.3	82,inc.17	-	65,inc.2	-	35	14	-	-	-	65,inc.5	-	
Mendoza	36	-	-	99,inc.3	99,inc.3-Fund.	-	212,inc.8y11	-	42	41	-	-	-	-	161	
Misiones	-	67	101,inc.8	-	101,inc.3(31 Jul.)	-	45	74	-	101,inc.6	74	-	101,inc.10	-	132/3	
Nouquén	134,inc.10	213	-	101,inc.8	101,inc.8	-	272	293	215	220	209,inc.0)	-	-	101,inc.9 134,inc.9	142	
Sio Negro	-	55	-	86,inc.11	86,inc.1,1	86,inc.1,1	156-160	48-54	61	59	169	-	86,inc.2	86,inc.12,1)	120	
Salta	-	-	-	94,inc.2	129,inc.18	129,inc.18	190	-	8	21	-	-	-	94,inc.3 129,inc.18	-	
San Juan	-	-	-	70,inc.4	107,inc.6(1°y2°)	107,inc.6	-	-	-	70,inc.13	-	-	70,inc.16	70,inc.4	-	
San Luis	-	-	55,inc.4	55,inc.4	55,inc.8	-	173	-	-	-	-	10	-	55,inc.12	-	Prohibición de aprobar presupuesto con mayores gastos que recursos (55,inc.5)
Santa Cruz	41	37	103,inc.25	103,inc.25	103,inc.25	103,inc.25	83	-	-	-	152	-	103,inc.2	118,inc.15	122	
Santa Fe	-	6	61,inc.9	61,inc.9	91,inc.7	-	-	-	-	-	-	-	-	61,inc.8 91,inc.7	-	
Stgo.del Estero	3	35	68,inc.6	68,inc.6	68,inc.6	92,inc.7	149-151	-	36	-	156,inc.8	11	-	68,inc.7	97	
Tucumán	9	-	-	67,inc.1	103,inc.7	67,inc.1	-	-	37	-	132,inc.13	-	-	67,inc.3 103,inc.9	-	