

CONSEJO FEDERAL DE
INVERSIONES



MANUAL DE PRESUPUESTO PARA LAS
ADMINISTRACIONES PROVINCIALES.
(CORRESPONDIENTE AL CURSO A DICTAR
POR EL Prof. Dr. ALDO ARNAUDO EN SAN
MIGUEL DE TUCUMAN (HORCO MOLLE)

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 adecuados 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, evitando que se convirtiera en un tratado teórico acerca de aspectos generales del tema.

En este sentido resulta conveniente formular la advertencia preliminar de que se ha cuidado de proponer un conjunto de recomendaciones, sobre métodos que se estima pueden ponerse en marcha en cualquiera de las administraciones provinciales de nuestro país, lo que equivale a decir que han debido adoptarse muchas veces las soluciones más prácticas, tratando fundamentalmente, a la vez de ofrecer un reordenamiento integral del Presupuesto concordante con las finalidades perseguidas, no lesionar aspectos institucionales de fundamento 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 más 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 la recaudación, utilización y contralor de la renta pública a que se ha hecho referencia, abarcan objetivos más amplios acordes con el papel que juega en la economía de los Estados 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 necesarias.

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 régimen 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. Se evita de esta manera entrar a aspectos que requerirían a veces reformas sustanciales de la legislación de fondo, que es la que presenta en la realidad más variedad y confusiones. El tratamiento de estos aspectos más generales, en cuya solución se chocaría con innumerables dificultades, requeriría la adopción de medidas, entre las que en algunos casos se cuenta la reforma constitucional o de la legislación de fondo, imposi-

bles 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 PROVINCIAL 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 los recursos públicos que maneja la administración. En muchos casos se confunden las disposiciones que a ellos 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 con los objetivos finales 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 según el papel que es capaz de desempeñar.

A todo lo dicho debe agregarse la anarquía 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, 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 resultan 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 most rar 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 "huevas"), 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 se 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 contar 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 hemos llamado "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 las metas de gobierno.

d) El criterio "legalista" al que nos hemos 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 recomience 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 fuere de carácter formal, de los diferentes cuerpos presupuestarios. Es sabido que los presupuestos gubernamentales no constituyen un ordenamiento único, ya que la existencia de entida-

des 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 y sirviera 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, careciendo 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, de la anarquía existente en materia de organización de registraciones contables (salvo excepciones), aspecto este último no contemplado por las legislaciones y librado las más de las 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 o sea, el contralor del gasto y recurso público.

Se ha arribado luego de un largo período a una situación en la que las mismas normas de contralor, influenciadas por criterios antiguos, han quedado rezagadas y 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 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 sobre las metas de gobierno.

En este sentido debe advertirse nuevamente 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 se puede perder 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 permite a los gobiernos tomar decisiones de su gestión económica o financiera dentro de su propia competencia política.

2. Para que el Presupuesto esté en condiciones de satisfacer las 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 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 rigor variables según cual fuere el ordenamiento que se use. Respetando el 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 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 impor-

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

tancia 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. Bajo tales condiciones 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 metas políticas que se fijan.

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 utilizados, 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 permiten 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 social básica.

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.

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 requiere 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 superarlos surgen con apreciable claridad. Las estadísticas existentes desvincu-

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 nace, 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 guarden poca relación entre sí. 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 (etapas de realización del gasto o del recurso, tipos y características de las registraciones, informaciones públicas a suministrar, etc.); situaciones referidas a los regímenes 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 presupuestario 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 fomento (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 suele presentarse confundido en las llamadas Leyes de Contabilidad. Este ordenamiento abarcará 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, etc.

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 atribuida 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 de los procedimientos para 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.

d) Falta absoluta de un tratamiento global o de conjunto de las actividades del gobierno desmembradas en presupuestos parciales aislados;

e) Falta -bastante común- de disposiciones adecuadas en lo relativo a un 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 principales. En efecto, por un lado en lo relativo a la presentación de presupuesto anual se acepta que deba ser el Poder Ejecutivo quien la tenga a su cargo, En cuan

to 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 el documento presentado por el Poder Ejecutivo. (1)

A esta altura, no se puede pasar sin dejar 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 de la Legislatura en la aprobación del presupuesto anual. Ella se refiere a la inconsistencia de llevar a cabo una discusión global de cada presupuesto anual 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 (2).

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 resulta 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 real de servicios públicos que implica el presupuesto en la ley de autorización anual, que por otra parte tiene una vida limitada en el tiempo. De aquí surge la necesidad de la existencia

de una ley de presupuesto o ley reglamentaria de presupuesto, que considerando la circunstancia de la prestación permanente de servicios públicos se elabora dentro de los lineamientos a que se ha hecho referencia.

5. En este último aspecto -que constituye la gestión del presupuesto- no debe olvidarse el tratamiento de la información periódica de su ejecución, la que debe llegar, tanto al propio responsable como a la opinión pública. De esta manera es posible obtener 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 buen ordenamiento presupuestario.

