



08379

POLITICA PRESUPUESTARIA PROVINCIAL

*Copia recibida del Cont. General el
30.6.69 /wt.*

**PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL ENTRE RIOS
PROVINCIA DE ENTRE RIOS - CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

SUBARIO

- 2.1 LA POLITICA PRESUPUESTARIA.
 - 2.1.1 Conceptos Generales.
 - 2.1.2 Aspectos del sistema presupuestario aplicado en la Provincia de Entre Ríos.
- 2.2 MODERNAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO.
 - 2.2.1 Clasificación económica de las transacciones del gobierno.
 - 2.2.2 La clasificación económica de los recursos.
 - 2.2.3 Clasificación conforme a la función.
 - 2.2.4 Presupuesto por programas.
 - 2.2.5 Ventajas de una mejor técnica presupuestaria.
- 2.3 LOS PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS.
 - 2.3.1 Recursos, gastos e inversión.
 - 2.3.2 Discriminación Económica del Gasto Público.
 - 2.3.2.1 Discriminación de los Otros Gastos.
 - 2.3.2.2 Discriminación del Plan de Obras e Inversiones.
 - 2.3.3 Discriminación Institucional del Gasto Público.
 - 2.3.3.1 Distribución del gasto correspondiente al Poder Ejecutivo.
 - 2.3.3.2 Gastos de las Reparticiones Descentralizadas.
 - 2.3.4 Los recursos.
 - 2.3.4.1 Análisis de las fuentes de recursos.
 - 2.3.4.2 Estructura de los Recursos Ordinarios.

2.1 LA POLITICA PRESUPUESTARIA

2.1.1 Conceptos Generales

El presupuesto es el elemento básico de toda gestión de gobierno. A través del mismo es posible materializar las principales decisiones y cimentar obras trascendentes.

Es un instrumento "estratégico" dentro de la organización gubernamental encargada de la política económica; su nivel y composición además de reflejar las operaciones necesarias para ejecutar las metas de desarrollo de largo y mediano plazo, influyen decisivamente en el corto plazo sobre la estructura económica, con sus efectos sociales y políticos.

Constituye el mecanismo que posibilita la vigencia de un plan orgánico de acción que debe ser estructurado con riguroso criterio técnico y ajustado a las necesidades basadas en una evaluación de orden socio-económico.

Es un instrumento de programación, en especial de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios administrativos como en el principalísimo de las políticas económicas y sociales que el gobierno desarrolla en beneficio de la población. En este sentido el presupuesto debiera ser el mecanismo operativo para el cumplimiento de los planes de mediano y largo plazo aprobados por el gobierno, y en él deben incluirse las especificaciones concretas de las metas a cumplir en las distintas áreas de responsabilidad del sector público, así como la cuantificación de los recursos necesarios y los costos operativos que ese cumplimiento demanda.

Cuando el presupuesto contiene los detalles mencionados constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación es, por cierto, un mecanismo de elevada importancia a los efectos del contralor de la ejecu-

ción de los programas.

Para la preparación de un presupuesto se debe definir previamente la política que se quiere desarrollar, la que comprenderá, a la vez, las grandes metas que se desean alcanzar en el tiempo, los objetivos sectoriales y las estrategias particulares a aplicar dentro del lapso del año de su duración, compatibles con los planes de mediano y largo plazo.

Dentro de las modernas técnicas de programación, el presupuesto adquiere particular importancia, pues es la evaluación, tan precisa como sea posible, de todas y cada una de las acciones y funciones gubernativas, y ellas no se circunscriben a la esfera específica del gobierno en sí, sino que trascienden a todo el campo de la economía y de la comunidad, que siente la influencia de su acción directa y la no menos efectiva de la inducción a través de medidas de estímulo, de aliento o de desaliento, con su gravitación sobre el desarrollo y, en fin, el bienestar general que es el objetivo final del Estado.

De lo expuesto se desprende la necesidad de planear atentamente la asignación y empleo de los fondos presupuestarios, así como la de atender a los medios que hacen posible la reunión de mayores recursos que permitan ampliar la acción de gobierno, sin caer en una desmesurada presión impositiva. Lo primero se logra con una correcta programación del presupuesto conforme a la finalidad, a la función y al programa. El cálculo de los recursos, la política fiscal y la vigilancia de los regímenes de coparticipación atienden a lo segundo.

El análisis de la cuenta de inversión permitirá observar los desvíos que se producen y sus causas, para remediar las anomalías que se constataren.

La idea central implícita en el planeamiento es la de racionaliz

zar. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción del gobierno, es necesario elegir "racionalmente" que alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustente el gobierno. Planear implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas prioritarias y compatibles con los medios de que se dispone. La planeación marca la orientación de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse. De acuerdo con este enfoque se define a la programación como la selección cuidadosa de fines y medios adecuados para alcanzar determinados objetivos.

La adecuada técnica de programación del presupuesto, debe atender al objetivo básico de lograr una óptima aplicación de los recursos y, salvo las inversiones de fomento, obtener a través de los resultados la más pronta reproducción de capitales, que permitan en adelante intensificar la acción.

La existencia de un Plan de Gobierno y de los respectivos proyectos ejecutivos debidamente evaluados, facilitará la tarea de presupuestar. En este orden el presupuesto se constituye en el principal elemento para la financiación del Plan.

Al definir el gobierno su política frente a cada aspecto de la vida económica y social, se determina cuales van a ser los objetivos y cuál será la estrategia para alcanzarlos, procediéndose luego a elaborar los correspondientes "planes y programas de acción" que persiguen el cumplimiento de las aspiraciones ya señaladas.

La formulación de los planes es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes carecería de sentido. Por ello la idea de formularlos debe estar basada en un cuidadoso análisis de las necesidades, y sustentada por estudios y proyectos específicos evaluados.

dos, que permitan discernir prioridades y lograr el más óptimo empleo de los recursos.

Como se ha detallado anteriormente, existen cuatro aspectos fundamentales a tener en cuenta:

- i) la definición de una política,
- ii) la preparación de planes,
- iii) la formulación de programas de trabajo,
- iv) la confección de presupuestos.

Entre estos aspectos no hay una separación definida, muy por el contrario existe una estrecha interrelación que los hace formar "un todo", separadas nada más que por razones metodológicas.

2.1.2 Aspectos del sistema presupuestario aplicado en la Provincia de Entre Ríos

El sistema de presupuesto vigente en Entre Ríos, se encuentra diseñado principalmente para cubrir los aspectos contables y de auditoría. En consecuencia, no está previsto su uso para fines de política económica-social, de racionalización y programación de las actividades tanto públicas como privadas.

En realidad esta estructura presupuestaria da la imagen de una precisión y control legislativo, pero en los hechos es tan confusa que frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en término de la actividad del Estado. Su verdadero énfasis está en evidenciar "lo que el gobierno compra" y no "lo que el gobierno hace".

La rutina contable que se aplica carece de la flexibilidad necesaria para hacer frente a posibles cambios en la orientación de la política económica y social.

Entre los problemas más comunes se pueden mencionar los siguientes:

- a) complejos controles previos del gasto que diluyen la responsabilidad y entorpecen la ejecución de un programa.
- b) rigidez de acción, que se traduce en el requerimiento de leyes para modificar aspectos secundarios y formales del presupuesto, muchas veces no necesaria para cumplir los objetivos fundamentales.
- c) rigidez para realizar gastos imprevistos o complementar programas.
- d) lentitud en los procedimientos de pago que obliga a las empresas proveedoras a recargar los precios.
- e) complejidad en los sistemas de compra de materiales, que los hace lentos y costosos.

Algunas de las deficiencias mencionadas, también observadas en otras jurisdicciones ya han sido tomadas en cuenta por la Oficina Nacional de Presupuesto -organismo rector en estos momentos de la estructura presupuestaria por aplicar- y se estarían estudiando las medidas tendientes a transformar el presupuesto tradicional en un presupuesto por "programa y función".

Los pivotes sobre los que se van a producir el cambio mencionado son las modernas clasificaciones económicas y funcionales del gasto y la clasificación de la acción gubernativa, así como las fuentes y usos de los fondos.

Este último aspecto reviste fundamental importancia, pues el Estado debe tomar los recursos en una forma proporcionada de todos los sectores productivos de su población, en procura de una justa incidencia tributaria y en apoyo de la dinámica económica y social.

Una adecuada clasificación de las cuentas presupuestarias debe tender a lograr los siguientes propósitos fundamentales:

- i) estructuración que facilite el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del gobierno.
- ii) clasificación que haga posible el estudio de la influencia que los ingresos y gastos gubernativos ejercen sobre el nivel y composición

del producto geográfico bruto; sobre el empleo y sobre el ritmo de crecimiento económico, así como la distribución del ingreso en la población.

- iii) las cuentas deben facilitar la formulación de los programas que elabora el gobierno para cumplir sus finalidades.
- iv) lograr una ejecución expeditiva y concreta del presupuesto. El administrador del programa debe conocer la suma de recursos que dispondrá y las responsabilidades que habrá de asumir.
- v) facilitar la contabilidad fiscal, a los efectos de establecer las responsabilidades que caben a los funcionarios en la recaudación de impuestos, en la administración de los fondos y en la disposición de los gastos.

2.2 MODERNAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO

2.2.1 Clasificación económica de las transacciones del gobierno

Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica y, en consecuencia, hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía provincial. La clasificación económica muestra la parte de los gastos que se destinan a las transacciones corrientes del gobierno y la parte que destina a la creación de bienes de capital, que permiten ensanchar la capacidad instalada de producción. También exhibe el grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos destinados por el propio gobierno a la producción de bienes y a la prestación de servicios o, indirectamente, mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros entes encargados de prestar o complementar dichos servicios o producciones.

2.2.2 La clasificación económica de los recursos

Tiene por objeto ordenar los ingresos teniendo en cuenta su

impacto en la actividad económica general.

Esta clasificación distingue a los recursos en dos grupos fundamentales: Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital. Los primeros no detentan obligaciones futuras de aplicación de lo recibido, mientras que los segundos afectan el pasivo del ente administrador, creando obligaciones posteriores o disminuyendo su activo.

En los ingresos de capital se incluyen los recursos de crédito público a mediano y largo plazo, las ventas de bienes del activo fijo y los reintegros y amortizaciones de préstamos otorgados por el Estado.

2.2.3 Clasificación conforme a la función

Agrupar las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios.

La clasificación funcional cumple con la tarea de proveer al programador y al preparador presupuestario de una visión acerca de los propósitos que el gobierno tiene en cada una de las áreas de actividad.

2.2.4 Presupuesto por programas

El presupuesto por programas es aquél que presenta los propósitos y objetivos para los cuales se solicitan los fondos, el costo de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos y la información cuantitativa que trata de medir el trabajo que debe realizarse dentro de cada programa por la unidad responsable de su ejecución, para lograr los resultados que se desea obtener. En consecuencia, el presupuesto por programas permite conocer

los objetivos y las metas que se quieren lograr, el costo y magnitud de las actividades que se realizarán para alcanzarlos y la unidad administrativa responsable de la ejecución de dichas actividades.

2.2.5 Ventajas de una mejor técnica presupuestaria

Como consecuencia de la implantación de una adecuada estructura presupuestaria ajustada a una metodología que atienda a "programas y funciones", el Estado Provincial puede obtener los siguientes beneficios:

- i) mayor eficiencia y economía en los servicios del Gobierno.
- ii) medir el costo de las actividades que se realizan para cumplir los programas.
- iii) utilizar el presupuesto como instrumento operativo de ejecución de planes de desarrollo de largo y mediano plazo.

Además de las ventajas enunciadas, esta técnica presenta una serie de ventajas de orden general, aún en su versión más rudimentaria. Estas ventajas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- i) pone de manifiesto las deficiencias de la Administración Pública Provincial y, por lo tanto, crea las condiciones para superarlas.
- ii) promueve el mejoramiento de la organización administrativa.
- iii) establece una coordinación mínima entre el proceso de planificación y la actividad anual de los servicios de la Administración Pública Provincial.
- iv) se convierte en un autogenerador de su propio perfeccionamiento.

2.3 LOS PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

Se han señalado en el título 2.1.2 algunos aspectos de la técnica presupuestaria utilizada en la Provincia de Entre Ríos, a título de ejemplo y con el sólo objeto de posibilitar su comparación con las modernas técnicas presupuestarias.

Corresponde ahora realizar un somero análisis sobre la forma en que se han cumplido los presupuestos de los últimos años, con el objeto de poner de manifiesto la evolución operada en la utilización de tan importante instrumento de gobierno y para inferir posibles anomalías resultantes de su aplicación.

2.3.1 Recursos, gastos e inversión

La falta de estudios o trabajos en el orden provincial sobre la labor presupuestaria determina el imperativo de basar el presente análisis en el estudio de la estadística compilada al respecto.

Este instrumento básico, no obstante las fallas de fondo y forma en que pudiera haberse incurrido en su preparación, es sin embargo insuficiente para lograr un fallo definitivo sobre el acierto de la gestión cumplida en el período bajo análisis, o sea entre 1960 y 1966, ambos inclusive, de allí que haya sido necesario apelar a otras fuentes de información, muchas de ellas empíricas, a fin de completar los conceptos.

Los recursos generales y las erogaciones reflejadas por los compromisos de la Administración Provincial, tanto en lo que respecta al cálculo como a su realización en sus guarismos más generales correspondientes al período bajo análisis se encuentran reflejadas en el cuadro N° 2.3/1.

CUADRO N° 12.3/1

PROVINCIA DE ENTRE RIOS
 FINANZAS DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL
 millones m\$ a valores corrientes

Años	Recursos						Erogaciones					
	Calculado		Recaudado			Diferen cia	Calculado		Realizado			Diferen cia
	millones m\$	% s/ año anterior	millones m\$	% año anterior	s/ cal- culado		millones m\$	% s/ año anterior	millones m\$	% año anterior	s/ calcu- lado	
1960	1 820		1 917		105,3	97	2 478		2 093		84,5	385
1961	2 381	130,8	2 488	129,8	104,5	107	3 715	149,9	3 063	146,3	82,4	652
1962	3 355	140,9	2 828	113,7	84,3	- 527	4 509	121,4	3 741	122,1	82,9	768
1963	3 636	108,4	3 736	132,1	102,8	100	4 161	92,3	3 567	95,3	85,7	594
1964	6 196	170,4	5 845	156,5	94,3	- 351	6 197	148,9	5 789	162,3	93,4	408
1965	9 413	151,9	8 422	144,1	89,5	- 991	9 580	154,6	8 631	149,1	90,1	949
1966	14 290	151,8	11 857	140,8	83,0	- 2 433	14 290	149,2	12 630	146,3	88,4	1 660

Fuente: Memoria Anual de la Contaduría General de la Provincia.
 Elaboración Equipo Plan DESUR.

Con la sola excepción del año 1966 en que recursos y erogaciones han sido calculados en forma equilibrada, en todos los demás años la regla fue déficit.

En cuanto a lo realizado se observa que las erogaciones superan a lo recaudado en los años 1960, 1961 y 1962. Se logra superar en 1963 y 1964; déficit en 1965 y 1966.

Estando signado el período bajo análisis por el factor de la inflación, una mejor apreciación de la evolución operada en las cifras generales del presupuesto sólo podrá ser lograda deflacionando las respectivas cifras a cuyo fin se las ha llevado a pesos de valor constante del año 1960. (Ver cuadro N° 2.3/2).

FINANZAS DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL

Cifras absolutas en millones mñ a valores constantes a 1960

Cifras relativas en %

Años	Recursos						Erogaciones						Diferencia entre los importes recaudados y las erogaciones realizadas		
	Calculado		Recaudado			Diferencia	Calculado		Realizado			Diferencia	Superávit	Déficit	
	Importe	aumen.s/año anterior %	Importe	aumen.s/año anterior %	% s/calculado		Importe	aumen.s/año anterior %	Importe	aumen.s/año anterior %	% s/calculado				% s/recursos recaudad.
1960	1.820	-	1.917	-	105,3	97	2.478	-	2.093	-	84,4	102,9	- 385	-	176
1961	2.134	17,2	2.230	21,5	104,5	96	3.332	34,4	2.746	31,2	82,4	123,1	- 586	-	516
1962	2.362	10,6	1.993	- 8,8	84,4	- 369	3.178	- 4,7	2.636	- 4,1	82,9	132,3	- 542	-	643
1963	2.033	- 14,0	2.089	4,8	102,8	56	2.327	- 26,8	1.994	- 24,4	85,7	95,5	- 333	95	-
1964	2.776	36,5	2.618	25,3	94,3	- 158	2.776	19,2	2.593	30,0	93,4	99,0	- 183	25	-
1965	3.282	18,2	2.936	12,1	89,5	- 346	3.341	20,3	3.008	16,0	90,0	102,5	- 333	-	72
1966	3.768	14,8	3.121	6,3	82,8	- 647	3.767	12,7	3.325	10,4	88,2	106,5	- 442	-	204

Fuente: Memorias anuales de la Contaduría General de la Provincia.

Cifras deflacionadas por medio del índice de precios utilizado en el Ingreso Nacional publicado por el Banco Central de la República Argentina.

Elaboración equipo Plan DESER.

Merced a este nuevo elemento de trabajo pueden establecerse ahora, algunas inferencias fundamentales. Tanto los gastos calculados como los realizados crecen en el año 1961 para decaer en 1962 y alcanzar su más bajo punto en 1963. A partir de entonces se inicia una recuperación en el gasto realizado que no se detiene hasta el año 1966, año en el que se superan todas las cifras precedentes del período analizado. Cabe destacar que los recursos realizados sólo superaron el gasto entre 1962 y 1963.

La señalada caída en la recaudación y en el gasto es coincidente con el período de depresión económica que afectó al país en general y que sin duda resintió la acción gubernativa, tanto en esta Provincia como en otras jurisdicciones provinciales. Como hecho significativo cabe señalar que es precisamente en este período donde impera un criterio de contención en el gasto, pues en un corto período se logra superávit de recursos sobre gastos.

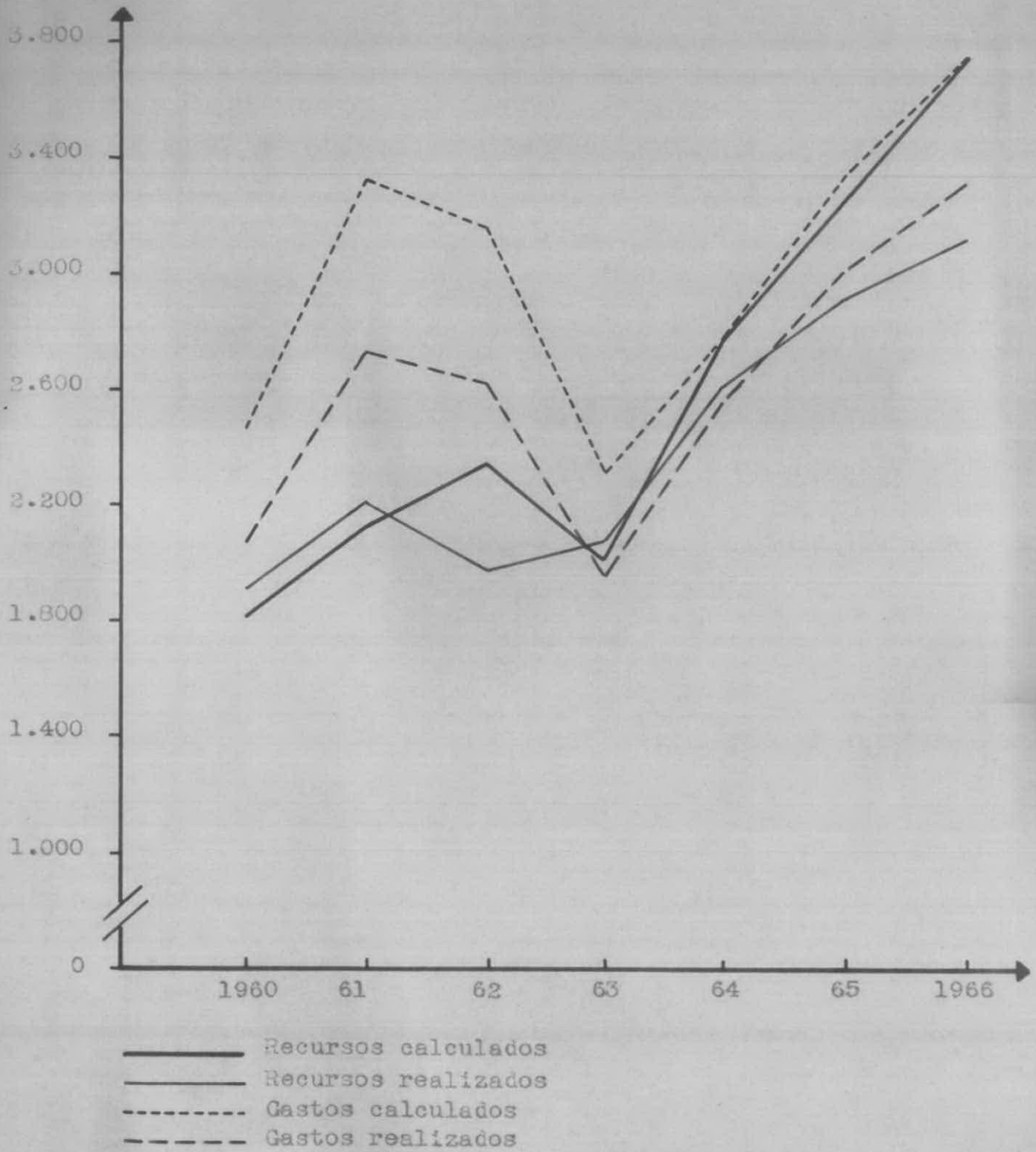
Esta evolución se encuentra reflejada en la figura N° 2.3/1.

FIGURA N° 2.3/1

Comparación de los presupuestos y su ejecución

millones
m.p.n.

Cifras constantes a 1960



Fuente. Memorias Contaduría General de la Provincia E.Ríos.
Elaboración equipo Plan DESER.

Considerada la situación en cifras relativas la recaudación superó a los cálculos en los años 1960, 1961 y 1963 en un 5,3%, 4,5% y 2,8% respectivamente. En los demás ejercicios financieros la recaudación fue inferior a la prevista registrándose la mayor diferencia en 1966 con una falla del orden del 17,3%.

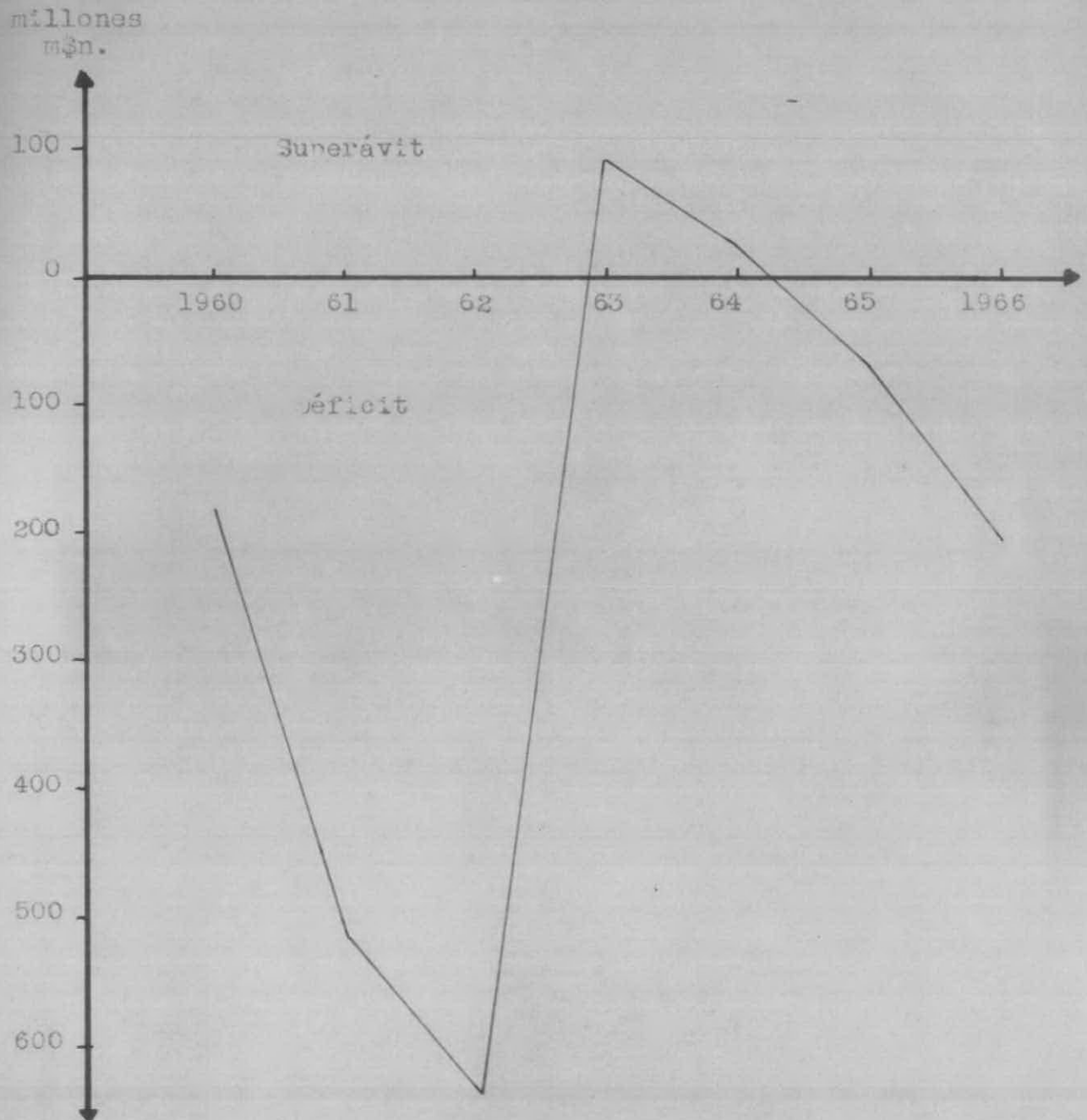
Otro hecho destacable es que el gasto o inversión efectivamente realizado resulta siempre inferior al calculado, encontrándose el límite extremo en 1961. Con un desajuste del 17,6% y la menor diferencia en 1964 con un 6,6%. Esto puede explicarse en algunos años por la marcada diferencia en la realización de recursos, pero sin duda obedece en otros a fallas de programación, planeamiento o simplemente a incapacidad de ejecución de los planes previstos(1).

Los resultados finales presupuestarios considerados en sus aspectos más generales pueden apreciarse en la figura N° 2.3/2.

(1) Cabría analizar si además, gastos de ejercicios anteriores no han sido diferidos o imputados en ejercicios siguientes en virtud de haberse sancionado disposiciones vigentes que prohíben el cierre con déficit, circunstancia que podría resultar grave en la medida que por este camino podría resultar trabada la acción de gobierno en el ejercicio de imputación que aparece balanceado.

FIGURA N° 2.3/2

Diferencia entre las recaudaciones y las erogaciones
Cifras constantes a 1960



Fuente. Memorias Contaduría General de la Provincia S.Ríos.
Elaboración equipo Plan DESER.

El análisis realizado de los aspectos más generales del presupuesto permite inferir los factores que operan en el corto plazo en la estructura económica provincial y que principalmente son:

- i) cierta flexibilidad del gasto público frente al crecimiento registrado en los últimos años en el ingreso provincial, este hecho es plausible toda vez que se demuestre la correcta orientación de las inversiones públicas, sobre todo en la medida en que atiendan al mejoramiento de las infraestructuras, entre otras.
- ii) cierta inflexibilidad en el sistema de financiamiento. Parecería que la acción pública está extremadamente ligada a los recursos provinciales y que no existen o que no se han intentado otros caminos para avanzar más rápidamente en la dotación de las obras públicas necesarias.

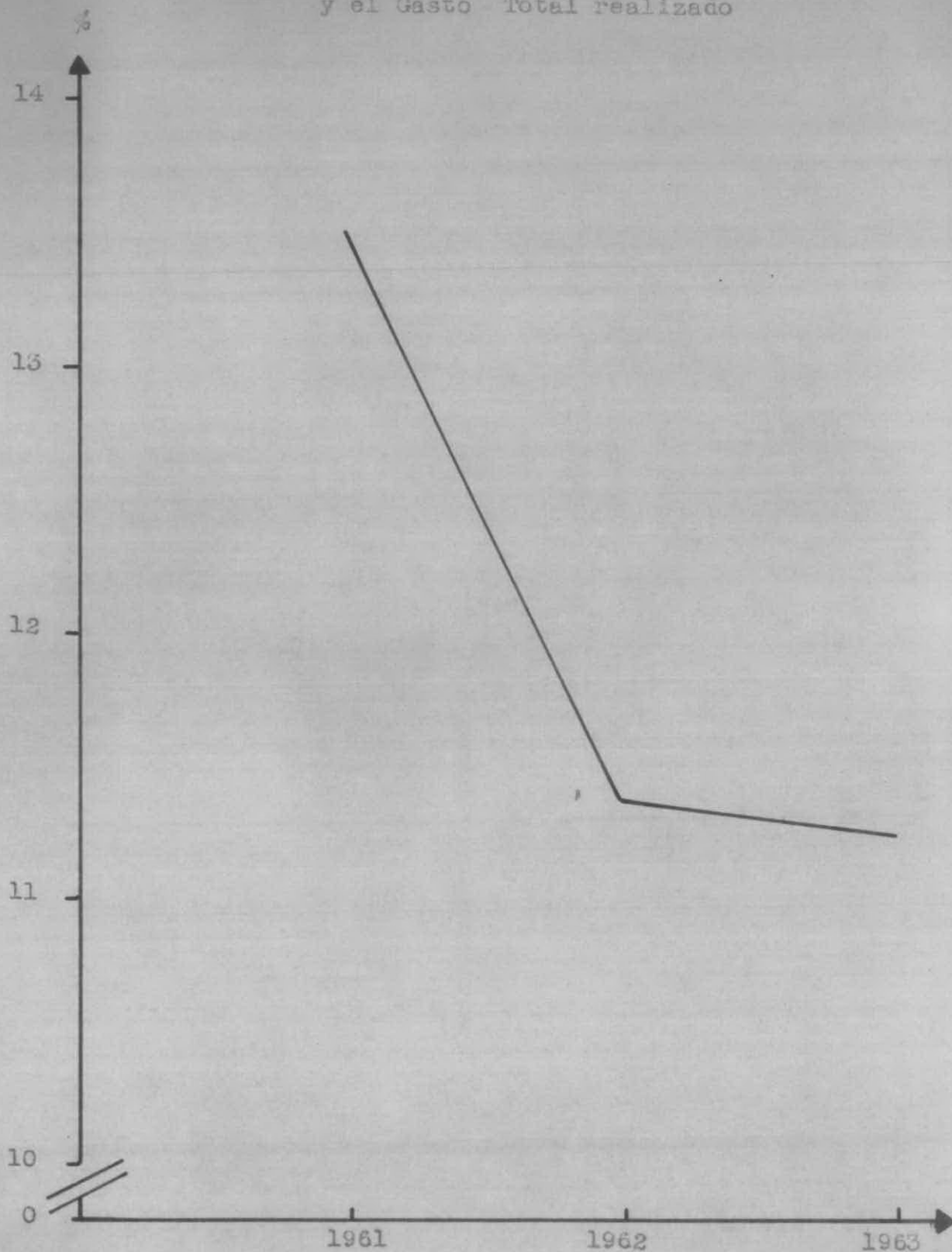
Cabe señalar aquí que el déficit presupuestario cuando es consecuencia de una acción como la que se indica, es decir, que se forma a raíz de un aumento de la inversión en obras públicas y no del gasto administrativo propiamente dicho, es perfectamente justificable, hecho que puede verificarse analizando la ejecución del presupuesto de los grandes países industriales.

El aumento del ingreso que se genera compensa en años sucesivos el déficit, debiendo señalarse por otra parte, que se logra una mejor distribución de la carga, que de esta manera será también soportada por generaciones futuras que a su vez gozan de los beneficios de las respectivas obras.

Desde otro punto de vista el análisis del gasto público, por su indudable influencia en la marcha de una economía reviste particular importancia. Una de las formas aceptadas para ponderar su cuantía es la relación existente entre el gasto público y el Producto Bruto Geográfico. Lamentablemente el cálculo de las cuentas provinciales sólo ha sido realizado para los años 1961 a 1963. La participación del gasto gubernamental fue respectivamente, del 13,5%, 11,3% y 11,2% del P.B. (Ver figura N° 2.3/3).

FIGURA N° 2.3/3

Relación entre el Producto Bruto Geográfico
y el Gasto Total realizado



Fuente. Memoria Contaduría General de la Provincia E. Ríos
e informe del Consejo Federal Inversiones.
Elaboración equipo Plan DEZER.

La usda que se observa en la relación entre el gasto y el P.B. G. puede encontrar su explicación en el hecho señalado anteriormente de que durante los años depresivos por primera vez en el período analizado los gastos superaron a los recursos, hecho que estaría demostrando el mal manejo de esta herramienta, pues es el período de depresión cuando debe acentuarse la inversión pública, que de esta manera actúa como factor regulador.

Otra conclusión de este análisis es que el gasto público por habitante medido a precios constantes ha aumentado considerablemente, ya que de m\$n. 25,988.- en el año 1960, se eleva a m\$n. 40,968.- en 1966, registrando en ese lapso un aumento del 53,3%.

2.3.2 Discriminación Económica del Gasto Público

En el análisis del gasto público deben distinguirse los gastos corrientes de los gastos de capital (inversión propiamente dicha).

Los gastos corrientes son los que corresponden a aquellas erogaciones destinadas a cubrir los costos operativos de la administración, es decir sueldos y salarios, gastos generales, etc.

Los gastos de personal incluyen las cargas sociales.

En el cuadro N° 2.3/3 se suministran los guarismos correspondientes al presupuesto de gastos distribuidos en gastos de personal, Otros Gastos y Plan de Obras Públicas, todo ello a precios corrientes, pero indudablemente conviene despejar el efecto de la inflación a cuyo fin se ha preparado el cuadro N° 2.3/4 que es la imagen del anterior pero en este caso en pesos moneda nacional de valor constante 1960.