

6
N 2031
L 15
II

C. F. I.
INGRESO
4 DIC 1992
Nº 8549

Buenos Aires, 4 de diciembre de 1992

Sr Secretario General del Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan Jose Ciáccera
S/D

Ref: Estudio "Reforma de la administración financiera
y del control del Sector Público Nacional"

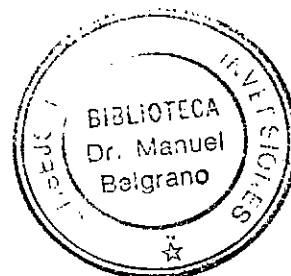
Tengo el agrado de dirigirme a Ud para presentar
(4) cuatro ejemplares de la nueva versión del estudio de referencia de
acuerdo con los términos del acta.

Con esta presentación cumplo con la etapa II del
contrato.

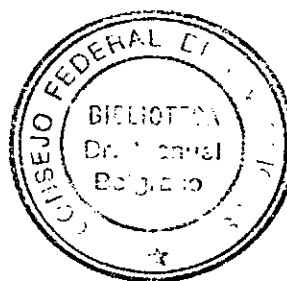
Saludo a Ud. muy atte.

Alfredo Le Pera

Dr Alfredo Le Pera
Ciencias Económicas
Avda Pueyrredón 2387
7º piso
1119 Buenos Aires



ESTUDIO: REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y DEL
CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL



Dr. Alfredo Le Pera
Ciencias Económicas
Noviembre de 1992.

O/N 2031
L15
II

N. 2111

ESTUDIO: REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

NOVIEMBRE DE 1992

I - INTRODUCCION

En el sector público nacional se está ejecutando en la actualidad un programa de reforma de la administración financiera y de los sistemas de control.

En los documentos publicados relativos al programa de reforma de la administración financiera se hace referencia específicamente a las provincias, en los siguientes puntos:

1. ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional N° 24.156;

Art. 17 La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias;

inciso i)..... y difundir los criterios básicos para un sistema compatible a nivel de provincias y municipalidades.

2. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 866/92 aprobatorio de los clasificadores presupuestarios del sector público nacional no financiero y financiero. En su parte dispositiva invita a los gobiernos provinciales y municipales a adoptarlos.

3. publicación "Programa de reforma de la administración financiera gubernamental" Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos Secretaría de Hacienda.

Capítulo X Programa de Trabajos para coordinar la reforma con las provincias y municipalidades, en el que se expresan las razones de su propuesta.

Puede inferirse, de lo anteriormente expresado, que el Gobierno Nacional considera importante que las provincias adhieran como mínimo en algunos aspectos de la citada reforma.

A fin de explicar las razones por las cuales el Gobierno de la Nación invita a los Gobiernos de las Provincias se considera necesario analizar sus aspectos esenciales.

II - ASPECTOS ESENCIALES DEL PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL.

1. Objetivos

1.1.economicidad, eficacia y eficiencia.

1.2 generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.

1.3 interrelacionar al conjunto de sus sistemas con los de control interno y externo a fin de facilitar la eficacia de éstos.

1.4 transparencia en la gestión de los bienes públicos.

2. Concepto.

Conjunto de principios, normas, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión, y control necesarios para recaudar los fondos públicos y aplicarlos a los objetivos y metas del Estado.

3. Sistemas componentes y ámbito.

Comprende al sector público nacional no financiero, es decir, Administración Central, organismos descentralizados y empresas públicas.

El conjunto de sistemas está integrado por los de:

3.1 presupuesto

3.2 crédito público

3.3 tesorería

3.4 contabilidad

3.5 contrataciones

3.6 administración de bienes

4. Criterio metodológico básico.

El sustento metodológico es la teoría general de sistemas que brinda los conceptos de insumo o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, la interrelación y los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.

5. Clasificadores de cuentas.

Definen las diversas formas en que se pueden expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones de recursos y gastos de los entes públicos.

6. Sistema de presupuesto.

Está conformado por el conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en todas las etapas del proceso presupuestario por los entes públicos; requiere organismos de decisión política, unidades normativas centrales y unidades periféricas, responsables de las acciones de acuerdo con su nivel administrativo.

6.1 organización; un organismo rector y unidades de presupuesto en cada jurisdicción y entidad;

6.2 formulación;

6.2.1 se cumplen con los principios generales y universalmente aceptados en las finanzas públicas;

- 6.2.1.1 publicidad (posibilitar el conocimiento general y particularizado);
 - 6.2.1.2 claridad;
 - 6.2.1.3 exactitud;
 - 6.2.1.4 integralidad o universalidad; debe contener; por separado todos los gastos y todos los recursos, sin deducciones ni compensaciones;
 - 6.2.1.5 unidad; todos los gastos y todos los recursos deben consolidarse;
 - 6.2.1.6 anticipación; es de su esencia su sanción y promulgación con anterioridad al comienzo del ejercicio en que ha de regir;
 - 6.2.1.7 anualidad;
 - 6.2.1.8 equilibrio expresado financiera, económicamente; y en términos de caja;
 - 6.2.2. se expresa en programas que:
 - 6.2.2.1 dan respuesta a las siguientes preguntas; qué y cuando se proyecta hacer? dónde, con qué y quiénes lo harán?
 - 6.2.2.2 demuestran por lo tanto la red de producción de bienes y servicios finales e intermedios, las transferencias (gastos sin contraprestación) y el servicio de la deuda pública.
 - 6.2.2.3 presentan las unidades de medida de cuantificación de los resultados mediante indicadores de gestión, relacionando los productos entre sí, con los recursos o con cualquier otro aspecto cuantitativo y en especial la predeterminación de costos.
 - 6.2.2.4 utilizan clasificadores tanto de gastos como de recursos que cubren todas las posibilidades desde los puntos de vista de clase y de carácter económico.
 - 6.2.3 las unidades central Secretaría de Hacienda y periféricas (Jurisdicciones y Entidades) de presupuesto son coordinadoras de toda la información, atribuyendo a las autoridades políticas las decisiones en esta materia.
7. Ejecución del ejercicio.
- Es atribución de las autoridades políticas, administradoras de programas, quiénes autorizarán el gasto, aprobarán las contrataciones, harán controlar la recepción y la aplicación de los bienes y servicios y recursos financieros y autorizarán el pago. Podrán delegar en autoridades subordinadas, a cargo de las categorías programáticas de nivel inferior su ejecución, pero no podrán delegar su responsabilidad.
- Se circunscribe el rol de las Direcciones Generales o Servicios Administrativos como unidades institucionales de apoyo.

La Secretaría de Hacienda. debe establecer la correspondencia entre créditos presupuestarios y su compromiso y devengamiento y pago, fijando cuotas periódicas a las jurisdicciones y entidades, con el fin de que no se generen "diversas formas de deuda flotante compulsiva imponiendo una rígida disciplina presupuestaria y financiera" (Decreto N° 1823/91).

7. Sistema de Crédito Público.

Se unifica la administración del uso del crédito del Sector Público Nacional. lo que pone fin a la dispersión actual que ha originado diversos problemas, uno de ellos básico, como es el de conocer el monto de la deuda y de los vencimientos de los plazos de amortización e intereses.

El uso del crédito se prohíbe para financiar gastos operativos.

8. Sistema de Tesorería.

En el manejo de los fondos, sus responsables deben asegurar la pronta disponibilidad y aplicación de los recursos. Para ello se ha elegido el criterio de UNIDAD DE CAJA, complementado con regímenes de fondos permanentes y de caja chica.

Se trata de evitar la dispersión de los fondos disponibles, lo que dificulta su pronta utilización, con el costo de financiamiento que esta situación ocasiona.

9. Se reconoce que la contabilidad pública constituye el Sistema de información de la Administración Financiera. Para el funcionamiento de dicho Sistema se deberán utilizar medios informáticos, en especial, la base de datos. Esta permite el registro de las transacciones una sola vez y por procesamiento obtener los diferentes estados y balances que se requieran, inclusive la Cuenta de Inversión exigida por la Constitución Nacional.

10. Sistemas de contrataciones y de administración de bienes.

En el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se están elaborando dos proyectos de leyes; mientras tanto mantienen su vigencia los capítulos V De la gestión de los bienes del estado y Capítulo VI De las contrataciones de la ley de contabilidad que se deroga en todos los demás capítulos el 31/12/1992 art. 137 de la Ley N° 24.156.

11. En el anexo se presentan los conceptos esenciales de los documentos relativos a la reforma de la Administración Financiera, publicados hasta la fecha .

III - LAS PROVINCIAS FRENTE A LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA.

Este tema puede analizarse con dos variantes:

1. Aceptación de la invitación para el uso de los clasificadores presupuestarios .
2. Adopción de un programa de reforma de la administración financiera similar al que está ejecutando la Nación.

IV - ACEPTACION DE LA INVITACION PARA EL USO DE LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS.

Es razonable aceptarla. Cabe a la Nación la responsabilidad de preparar el presupuesto consolidado de todo el sector público Argentino. Es un importante documento de vasta utilización para los operadores económicos públicos y privados. Expresa que es lo que se puede esperar del sector público, en cuanto generador de valor agregado, participe de las relaciones interindustriales de insumo-producto, del balance de pagos, de los estados de fuentes y uso de fondos de balance de la riqueza.(cálculo ex-ante)

La Nación también es responsable de elaborar las cuentas nacionales.(cálculo ex-post) y en las mismas ramas señaladas en el párrafo anterior.

Por lo tanto, adoptar los clasificadores tanto en el presupuesto como en la registración de la ejecución y en las cuentas de inversión, facilita notoriamente el cómputo ex-ante y ex-post de las cuentas económicas del Sector público Argentino.

Esta participación de las provincias podría concretarse por dos vías:

- 1) adoptar lisa y llanamente los clasificadores, ya preparados para ello.
- 2) establecer una tabla de equivalencias entre los clasificadores nacionales y los que se mantienen vigentes en las provincias. Esta conversión es relativamente sencilla si se utiliza un sistema de computación de datos. Bastaría con formular un código contable de 2 o 3 dígitos para identificar los rubros e ítem de ambos clasificadores equivalentes.

V - ADOPCION DE UN PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION SIMILAR AL QUE ESTA EJECUTANDO LA NACION.

Quiénes en las últimas décadas se han interesado por los temas comprendidos en la Administración Financiera y toman conocimiento de la reforma actual, a primera vista, les parecerá que se encuentran con fines e instrumentos para lograr los ya conocidos.

Es así que aparece como base de la formulación del presupuesto, la programación. El cómputo de costos y su utilización para la medición de la eficiencia y la integración de la contabilidad pública, han sido reiteradamente analizados y comentados e intentados ejecutarlos sin lograrse resultados positivos.

La actual reforma presenta un cambio fundamental respecto de las hasta ahora intentadas con escaso resultado.

En la publicación de la Secretaría de Hacienda "Programa de la reforma de la Administración Financiera" (octubre de 1992) se expresa que:

1. está demostrada la relación entre los Sistema de la Administración Financiera y los recursos reales;
2. el desarrollo eficaz (que logra el fin) y eficiente (al menor costo) de cada Sistema se halla directamente influido por los Sistemas vinculados;
3. los Sistemas constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está dado por el Sistema menos estructurado;
4. las características de la forma de un Sistema condiciona a los restantes Sistemas.

Los 4 puntos anteriores, comprendidos en la teoría del Sistema coinciden con los intentos anteriores de reforma de la Administración Financiera. Estos, se han cumplido en forma aislada, acentuando el logro de los objetivos particulares sin considerarlos parte de un conjunto; no se compatibilizaron sus fines con los del resto de los Sistemas vinculados.

Está comprobado en la experiencia que el éxito de una reforma requiere integrar las normas, metodologías y procedimientos que simultáneamente atiendan las necesidades propias de cada Sistema y considere las interrelaciones con los restantes Sistemas que integran el conjunto.

Hay por lo tanto, una marcada y positiva diferencia con intentos anteriores de reformas, tales como programación presupuestaria, integración contable, presupuestación base cero y por objetivos y computación, puestos en práctica en forma aislada.

En cambio, en la presente reforma, los esfuerzos son simultáneos, en todos los Sistemas considerando las interrelaciones entre ellos.

Las autoridades con poder de decisión, tendrán a su disposición un instrumento constituido por un conjunto de Sistemas interrelacionados que le servirán de base para lograr que el esfuerzo requerido a la sociedad revierta hacia ella con un caudal de bienes y servicios en calidad y cantidad suficientes y más aún llegar a aligerar la carga tributaria.

En el documento "Presentación del proyecto de presupuesto de la Administración Nacional 1993" de la Secretaría de Hacienda se expresa al referirse al gasto público y presión tributaria en 1993 que "el gasto público global y consolidado se encontrará en 1993 en los niveles máximos compatibles con la estabilidad, el crecimiento y la equidad distributiva. Todo intento de seguir aumentando el gasto público, y particularmente su proporción con el Producto Bruto Interno, impondrá una carga insoportable sobre la producción y no podrá sostenerse en el tiempo"(pág. 5 y 6).

Las autoridades políticas parecen no tener otro camino que hacer crecer la productividad del Sector Público aliviando simultáneamente la presión tributaria y a ello puede contribuir de manera importante la ejecución del programa de reforma.

En lo relativo a la Administración financiera hay actualmente matices diversos en cada una de las Provincias y se estima que podrían éstas ofrecer aportes al programa de la Nación que hagan a su perfectibilidad y viceversa a aceptar total o parcialmente los provenientes de este.

Se estima por lo tanto conveniente, efectuar simposios regionales para estudiar la situación de las provincias, de los que surjan concretamente posibles aportes recíprocos entre ellas y la Nación. Las conclusiones que surjan de estas reuniones tendrán gran valor para las autoridades políticas que deben atender demandas crecientes de la sociedad con el límite de recursos que parece haberse alcanzado.

VI - REFORMA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL.

Se establecen los sistemas de control:

- 1.- interno
- 2.- externo

1. Sistema de control interno.

En primer término estará a cargo de la autoridad superior de cada jurisdicción y entidad responsable el mantenimiento de un Sistema de control interno previo y posterior, dentro del plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos y la auditoría interna.

La auditoría interna dependiente de la citada autoridad superior hará el examen posterior de las actividades financieras y administrativas de la jurisdicción o entidad.

En segundo término actuará la Sindicatura General de la Nación órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo Nacional para todas las jurisdicciones y entidades dependientes de él.

El control de la Sindicatura General de la Nación abarcará integralmente los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de los programas y deberá fundarse en criterios de eficacia y eficiencia.

La definición de la Ley N° 21.456 es clara y terminante. Su aplicación contribuirá significativamente al objetivo de aumentar la productividad del Sector Público y simultáneamente aligerar la carga tributaria para lograr una mayor satisfacción de las demandas de la sociedad, aceptadas como tales, por las autoridades políticas.

La Sindicatura General de la Nación deberá supervisar a las auditorías internas de las jurisdicciones y entidades y coordinará su accionar con la Auditoría General de la Nación.

2. Sistema de control externo.

Estará a cargo de un nuevo ente, la Auditoría General de la Nación colegiado, dependiente del Congreso de la Nación, cuya estructura, normativa y funciones serán fijadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras Legislativas.

Tendrá a su cargo el control externo posterior de la gestión presupuestaria económica, financiera, patrimonial, legal y el dictamen de los estados contables financieros del Sector Público., Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización en cuanto a las obligaciones emergentes de los contratos.

El control de gestión del Presidente y Vicepresidente de la Nación, Ministros, Miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación será ejercido exclusivamente por las Cámaras del Congreso de la Nación.

A diferencia del Tribunal de Cuentas de la Nación que cesará el 1º/1/1993, la Auditoría General de la Nación no tendrá jurisdicción y competencia administrativa (desaparecen los juicios de cuentas y Administrativos de responsabilidad).

Por lo tanto, cuando corresponda, deberá denunciarse a los responsables al Poder Judicial.

VII - LAS PROVINCIAS FRENTE A LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL.

Las Provincias tienen instituciones constitucionales en materia de control.

Las siguientes, tienen recientes disposiciones relativas a tribunales de cuentas (Boletín Informativo del secretariado permanente de tribunales de cuentas: - julio-diciembre de 1991)

- Córdoba (abril 1991)
- Formosa (abril 1991)
- La Rioja (agosto 1986)
- Río Negro (junio 1986)
- Salta (junio 1986)
- San Juan (abril 1986)
- San Luis (marzo 1987)
- Tierra del Fuego
- Ant. e Isl. Atl. Sur (mayo 1991)

Otros Tribunales de Cuentas constitucionales funcionan en las provincias de:

- Buenos Aires
- Catamarca
- Corrientes
- Chaco
- Chubut
- Entre Ríos
- Jujuy
- La Pampa
- Mendoza

- Misiones
- Neuquén
- Santa Cruz
- Santiago del Estero
- Santa Fé
- Tucumán

(Publicación "Los Tribunales de Cuentas y los textos constitucionales" Salta 1975 y Boletín informativo - junio 1992, ambos del citado Secretariado).

Cabe entonces, en los simposios regionales propuestos anteriormente, no tratar el control externo ante la presencia de tribunales de cuentas de raigambre constitucional. Es conveniente si, el análisis de los métodos de control interno a fin de que permitan comprobar si se:

1. cumplen las normas aplicables;
2. detectan errores o faltas de registros adecuados;
3. protegen los bienes públicos, mediante normas y procedimientos que prevengan:
 - 3.1 la utilización indebida, sustracción, uso ilícito o desvíos no autorizados;
 - 3.2 el derroche o despilfarro de gastos por prácticas o decisiones antieconómicas debido a estructuras orgánicas deficientes, duplicaciones de esfuerzos, tareas inútiles o poco productivas, multiplicación de trámites, contrataciones por encima de los precios razonables del mercado, adquisiciones extravagantes o suntuosas que no condicen con un régimen republicano y carencia o insuficiencia de mantenimiento;
 - 3.3 la retención indebida de fondos;
 - 3.4 los sobornos y el tráfico de influencias;
 - 3.5 la destrucción o falsificación de informes y documentos;
 - 3.6 los conflictos de intereses y las falsas urgencias;
 - 3.7 los ofrecimientos y las entregas y las solicitudes y las aceptaciones de comisiones secretas.

Como en el caso de la administración financiera, también en los sistemas de control, las provincias podrían ofrecer aportes al programa de la Nación que hagan a su perfectibilidad y viceversa aceptar los provenientes de este último.

En el anexo, en la presentación de los contenidos esenciales de la Ley N° 24.156 aparecen los relativos a los sistemas de control.

CONCLUSION: Es posible un enriquecimiento mutuo de la Nación y de las Provincias. Para hacerlo efectivo es conveniente analizar el Programa de la Nación de Reforma de la Administración Financiera y los sistemas vigentes en las Provincias para encontrar en ambos aspectos comunes y diversos; en estos últimos casos, proponer las adecuaciones necesarias para lograr las mejoras correspondientes tanto en las Provincias como en la Nación.

REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS
DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO

En este ANEXO se presentan compendios de:

- 1 - La publicación "Programa de reforma de la Administración Financiera gubernamental" Secretaría de Hacienda, 1992.
- 2 - La ley Nro. 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- 3 - La publicación " Clasificadores presupuestarios con vigencia a partir de la formulación del presupuesto 1993 " Secretaría de Hacienda, 1992.
- 4 - La publicación " Manual de normas para la formulación del Presupuesto de la Administración Nacional para 1993 " Secretaría de Hacienda, 1992.
- 5 - El regimen de correspondencia entre créditos presupuestarios, su compromiso y su pago (Decreto Nro. 1823/91 , Resolución 8/91 de la Secretaría de Hacienda y Manual de programación de la ejecución físico-Financiera del ejercicio 1992).

PUBLICACION "PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA GUBERNAMENTAL" SECRETARIA DE HACIENDA 1992.

Abreviaturas:

AC: Administración Central.
AF: Administración Financiera Gubernamental.
AN: Administración Nacional.
CGN: Contaduría General de la Nación.
E: Entidad.
J: Jurisdicción.
PRE: Programa de Reforma.
SPN: Sistema Público Nacional no financiero.
TGN: Tesorería General de la Nación.
UR: Unidades de Registro.

SINTESIS

PRESENTACION

El PRE de la AF tiende a lograr los siguientes objetivos:

1- Economicidad, eficiencia y efectividad en la gestión del área;

2- generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;

3- interrelacionar los S de AF con los de control interno y externo a fin de facilitar la eficacia de éstos;

4- transparencia en la gestión de los recursos públicos.

La ley de AF y de los S de control del SPN N° 24.156 convalida legalmente el PRE.

INTRODUCCION

El PRE que se está cumpliendo desde febrero de 1991 tiende a:

1.- reimplantar la "cultura presupuestaria";

1- el equilibrio de las cuentas fiscales;

3- el incremento de la recaudación fiscal por medio de la simplificación y una mejor administración de los recursos

4- la reducción y la reestructuración del gasto y aumento de la eficacia de su impacto;

5- el refinanciamiento de los pasivos públicos;

6- la reorganización de la AF para que opere en condiciones de economicidad, eficacia y eficiencia.

El PRE avanza con éxito pero persistirá si se logra una AF racionalmente capacitada.

Los capítulos que siguen expresan el contenido del concepto de la AF, los S que la componen, y el enfoque metodológico básico de los diseños a desarrollar.

I. ASPECTOS GENERALES DEL PRE

A. LA AF

1- Concepto

La AF consiste en un conjunto de principios, normas, recursos, S y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarios para recaudar fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado.

Las unidades institucionales que desarrollan la AF, son las responsables de:

- a) Programar y evaluar el presupuesto;
- b) administrar el sistema tributario;
- c) administrar el crédito público;
- d) contabilizar la recaudación y aplicación de los fondos públicos.

Los recursos humanos materiales y financieros que demanda la AF forman parte de ella. La AF es instrumental; la política financiera se trata de Finanzas públicas así como los efectos de los ingresos y gastos públicos.

2. Diagnóstico

La AF en junio de 1989 puede resumirse de la siguiente manera:

- a) Carencia de administración presupuestaria.
- b) Falta de normas de organización en el uso del crédito.
- c) Desvinculación de la TGN que actuaba como simple caja pagadora, de los aspectos monetarios y financieros del SPN.
- d) Incumplimiento de la norma de integración de las ramas contables y procesamiento de datos tardío y apto solamente para el control legal y la preparación de la cuenta General del Ejercicio, también tardía.

e) desconocimiento de los montos de los activos y pasivos reales y contingentes.

f) Ley de contabilidad desactualizada en su concepción, sin respuesta a la tecnología administrativa actual, ni a la dinámica del proceso público; ello dio lugar a la profusión de normas yuxtapuestas en la denominada Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, creando una selva legal que hizo prácticamente imposible conocer la normativa vigente.

g) Recursos humanos carentes de suficiente capacitación.

h) Equipamiento insuficiente.

i) El congreso ausente en decisiones claves del SPN, tales como la administración presupuestaria o el crédito público.

3. Ambito de alcance del PRE

Abarca al SPN no financiero; es decir, Administración Central, Organismos descentralizados y empresas públicas.

Comprende los siguientes sistemas; de:

Presupuesto;

Crédito Público;

Tesorería;

Contabilidad;

Contrataciones;

Administración de Bienes.

B. CRITERIOS METODOLOGICOS BASICOS

La teoría general de S es el sustento metodológico del PRE. Además de los conceptos de insumo o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, dicha teoría brinda dos aportes esenciales: la interrelación de los S y los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.

En la AF se fijan por lo tanto los siguientes criterios básicos:

a) es un macrosistema operante de la administración pública, conformado a su vez por un conjunto de S interrelacionados.

b) en el funcionamiento de cada S componente habrá una clara diferenciación entre las áreas centralizadas y las descentralizadas.

1. Interrelaciones entre los Sistemas

El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada S se halla influido directamente por los S vinculados.

Los S constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por el alcanzado por el S menos estructurado.

En general la reforma de los S se han efectuado aisladamente con logros parciales, luego estancados para finalizar en retroceso.

La falta de interrelación de los S llevó a su vez a la creación de S de información propios y específicos, generando duplicaciones e incoherencia en la producción de informaciones.

Por lo tanto es imprescindible para una AF eficaz y eficiente, integrar los esfuerzos a través de normas, metodologías y procedimientos que satisfaciendo necesidades propias de cada S considere las interrelaciones con los restantes S. Esto también es válido para los S de información de la AF, bases fundamentales para la toma de decisiones.

El S integrador es el contable, sin desmedro de las informaciones propias y específicas que se originan y se requieren en cada uno de los restantes S.

2. Centralización normativa y descentralización operativa

Son conceptos complementarios; en un S adecuadamente estructurados es necesario lograr equilibrio entre las funciones que deben centralizarse y descentralizarse.

La centralización implica orientar e integrar desde el punto de vista de política, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada S.

Para que estos conceptos tengan efectiva vigencia, es necesario que la organización de cada S contemple un organismo central y organismos periféricos.

C. ACTIVIDADES COMUNES A TODOS LOS S DE AF

1. La Ley de AF y de los S de control del SPN tiene por finalidad otorgar racionalidad a la AF del SPN, instituir una estructura de controles internos y externos sobre la gestión de los entes públicos y a la vez posibilitar una mayor transparencia en la obtención aplicación y control de los recursos públicos en función de los objetivos y políticas definidas.

Un compendio de esta ley se presenta separadamente en este trabajo. (ver 2).

2. Modificación, actualización y ordenamiento de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto

Como compendio de este tema se reproduce a continuación el mensaje N° 1725 del 17/9/92 del Poder Ejecutivo Nacional al H. Congreso de la Nación, remitiendo el proyecto de Ley tendiendo a modificar, actualizar y ordenar la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Dicho proyecto de Ley consta de 46 artículos y por haberse aprobado la ley 24.156 deberá reducirse en forma neta a 33 artículos

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACION:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a modificar, actualizar y ordenar la Ley N° 11.672 (Complementaria Permanente de Presupuesto).

La Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) publicó en 1973 el texto titulado "Ley N° 11.672" (2da. edición) del cual se extraen los siguientes conceptos:

"Desde antes de 1920, al sancionarse cada año la Ley de Presupuesto General de la Administración, se incorporaban a su parte dispositiva, una serie de artículos de la ley anterior, unos relativos a su ejecución y otros de distintas materias ajenas a la misma, que, debido a su carácter anual, se seguían repitiendo textualmente o modificados.

Así, la Ley N° 11.671 de Presupuesto para 1933, transcribe 65 artículos de la Ley N° 11.584, de presupuesto para 1932.

En diciembre de 1932, el despacho de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación se dividió en dos partes: una, la Ley de Presupuesto de 1933, y la otra, en que se agrupaban todos esos artículos que trataban materias que estaban permanentemente en vigor.

Así se produjo la sanción original de la Ley N° 11.672 que contenía 8 artículos, de los cuales el primero mantenía en vigencia 53 de la Ley de Presupuesto para 1932 (ejercicio que ya terminaba), y el segundo modificaba 17 de la misma Ley y los incorporaba como permanentes."

En las sucesivas leyes de presupuesto se continuó con la incorporación de otros artículos , lo que llevó a la necesidad de que el Poder Ejecutivo Nacional produjera su ordenamiento por Decreto N° 140.890/43 con un total de 202.

Posteriormente, el Honorable Congreso siguió agregando otros artículos y autorizando su ordenamiento, pero el Poder Ejecutivo Nacional no lo realizó. Hasta la sanción de la Ley N° 24.061 (de Presupuesto General para la Administración Nacional 1992), totalizó 351 artículos.

La mayor parte de éstos, han sido derogados explícita o implícitamente y también han cumplido su finalidad o perdido actualidad.

La actual situación se presenta como una intrincada gama de disposiciones legales, atinentes o no a la materia presupuestaria, no resultando claro cuales están o no vigentes.

La Secretaría de Hacienda, decidió estudiar la Ley N° 11.672, utilizando dos proyectos elaborados anteriormente en su ámbito (1983 y 1989), la citada publicación de EUDEBA, el documento preparado por la Dirección de Ordenamiento

Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en 1991 y la legislación particularizada atinente a cada tema.

Como consecuencia del estudio realizado, se detectaron aquellas normas carentes de vigencia y las que aún vigentes requieren ser modificadas en su terminología por una más actual.

La metodología aplicada ha sido la de excluir los artículos arriba mencionados y ordenar con las modificaciones consideradas necesarias, el resto, citando las fuentes legales en cada caso.

El proyecto se encuadra dentro de las políticas encaradas para la reforma del Estado, dentro de las cuales está la reforma de la Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional que se está concretando en forma constante y paulatina.

El resultado que se espera alcanzar con la sanción de este Proyecto de Ley consiste en que el Sector Público Nacional y todos aquellos interesados en el tema, cuenten con un cuerpo normativo actualizado y ordenado en materia de tanta trascendencia, como es la presupuestaria.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

3. Clasificadores de cuentas

Definen las distintas formas en que se pueden expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones que realizan las instituciones públicas, en materia de recursos y gastos.

Un compendio del catálogo de cuentas de todos los clasificadores aprobados se presenta separadamente en este trabajo (ver 3).

4. Reglamento del Poder Ejecutivo que determinará al órgano responsable de la coordinación de los S de AF

El anteproyecto provisorio de la reglamentación de la ley 24.156 art. 6º determina a la Secretaría de Hacienda.

II. S. DE PRESUPUESTO

A. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. Definición del S.

El presupuesto como S de la Administración Pública, está conformada por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en todas las etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, respetando las particularidades de cada uno de ellos; requiere para ello de organismos de decisión política, unidades técnico normativas centrales y unidades periféricas, responsables de las acciones de acuerdo con su respectivo nivel administrativo.

Un compendio del sistema normativo presupuestario, aprobado por la Ley 24.156 aparece separadamente en este trabajo en la síntesis de dicha ley, Título II "S. Presupuestario" (ver 2).

2. Características del S.

Son definidas en el Título II citado en el párrafo anterior.

3. Organización del S.

El organismo rector del S a través de unidades especializadas, ejercerá además de sus responsabilidades en materia normativa y de diseños de nuevos S, la función de impulsar la implantación de las reformas y actuará en la capacitación de los funcionarios involucrados en este proceso.

Las unidades de presupuesto de cada J y E actuarán en estrecha relación con dicho organismo rector y con los responsables de los demás S de AF.

B. ACTIVIDADES QUE SE CUMPLEN O EN VIAS DE SER EFECTUADAS

1- Comunes a todo S.

1.1- Metodología de programación presupuestaria.

1.2- Reglamento de facultades de las unidades que cumplen funciones presupuestarias.

1.3- S de información.

1.4- Manual de unidades de medida e indicadores producción.

2- Formulación presupuestaria

2.1- Metodología para:

2.1.1- la formulación de la política presupuestaria;

2.1.2- la determinación de los efectos económicos del presupuesto;

2.1.3- compatibilizar la política fiscal con la monetaria;

2.2- relación entre programación de inversiones y formulación de presupuestos;

2.3- Metodologías de programación de los presupuestos expresados en los manuales respectivos de las J y E del SPN no financiero, inclusive entes reguladores.

2.4- Modelos de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto de la AN y del Decreto de distribución.

2.5- Metodologías de análisis de los proyectos de presupuesto expresadas en los manuales respectivos, de la J y E del SPN no financiero, inclusive entes reguladores.

2.6- Metodología para la preparación del presupuesto consolidado del SPN.

3- Ejecución presupuestaria

3.1- Normas y procedimientos de modificaciones presupuestarias.

3.2- Metodología para la programación de la ejecución del presupuesto de la AN. Su compendio para 1992 se presenta en 5.

3.3- Reglamento que establecerá las facultades para contraer compromisos, ordenar pagos y efectuar desembolsos en la AN.

3.4- Procedimiento para la ejecución financiera del presupuesto de la AN.

3.5- Métodos para el registro de la ejecución física del presupuesto.

4- Evaluación de la ejecución presupuestaria

4.1- Metodología para la evaluación de los presupuestos del SPN.

4.2- Diseño de indicadores (ver VI de 4.)

III S. DE CREDITO PUBLICO

A Aspectos conceptuales

1 Definición del S. (ver Título III de 2.)

Tradicionalmente las responsabilidades administrativas del S. se han compartido, sin definiciones claras, entre la Secretaría de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina, sin una organización armónica y sin capacidad de brindar información confiable y oportuna para el nivel político. Esta situación se corrige en la Ley 24.156.

2 Características del S.

Desde el punto de vista de su organización el S. puede desagregarse en:

Autorización;

Negociación;

Contratación;

Administración y control.

a) autorización; le cabe al Congreso la responsabilidad de conferirla.

b) negociación; se basará en un sistema de información completo sobre el comportamiento y tendencia del mercado de capitales interno y externo.

La complejidad y posibilidades de dicho mercado hace necesario que la negociación sea cumplida por un grupo de funcionarios definido, con competencia suficiente para ello. De su habilidad, basada en la información y su profesionalismo, dependerán las ventajas que pueda obtener el Estado y el peso de la carga financiera futura.

c) contratación; cumplida b) seguirá este proceso conforme a las normas, con especial intervención del servicio jurídico respectivo.

d) administración y control

Recepción y aplicación de los recursos; seguimiento de la ejecución de los proyectos; atención del servicio de la deuda.

3- Organización del S.

3.1- Unidad Central del S.

Oficina Nacional del Crédito Público (Ver Título III de 2.).

3.2 Registro de la operaciones:

Será de la responsabilidad de la Oficina Nacional y de la CGN (ver Títulos III y V de 2.).

3.3 Presupuesto del servicio de la deuda:

El cálculo de las proyecciones presupuestarias es particularmente complejo; requiere una metodología minuciosa y la disposición de la información de base, completa, de la magnitud y composición de la deuda pública.

B Actividades que se cumplen o en vías de ser efectuadas

1 S. de información sobre el mercado de capitales.

2 Uniformidad en la terminología.

3 Organización de un sistema de apoyo y coordinación en las negociaciones.

4 Reglamento General del S. de Crédito Público.

5 Organización administrativa de la Oficina Nacional de Crédito Público.

6 Manuales de procedimientos del S.

7 Registro de las operaciones de crédito público.

8 Metodología para el cálculo del servicio de la deuda.

IV S. DE TESORERIA

1 Definición del S. (ver Título IV de 2.)

Las prioridades del S. apuntan a definir los mecanismos más idóneos que aseguren la pronta disponibilidad de los recursos y su eficaz y eficiente aplicación, a través de los programas gubernamentales, coordinada con el programa monetario y el movimiento de divisas.

Por lo tanto, debe existir una política monetaria única en el SPN, definida por la máxima autoridad de este S.. Ello no implica una administración centralizada de todos los recursos, sino que ésta se basará en las orientaciones y prioridades que la autoridad del S. determine.

2 Objetivos fundamentales del S.

Desarrollar técnicas de programación del flujo de ingresos y pagos, a fin de lograr eficiencia en la administración de los recursos públicos al ejecutar dicha programación.

3 Características del S.

a) políticas y normas generales y comunes para todas las J. y E. del SPN..

b) "unidad de caja" complementado con regímenes de fondos permanentes y cajas chicas.

c) utilización del "presupuesto de caja" del SPN. como instrumento principal de programación y evaluación de la ejecución de los ingresos y pagos de dicho SPN..

d) régimen de correspondencia entre créditos presupuestarios, su compromiso y su pago (ver 5.).

e) descentralización del acto operativo del pago, reservando al nivel central la decisión de su efectivización.

f) simplicidad del régimen de percepción de ingresos y mínimo lapso desde la recaudación hasta su disponibilidad por la TGN.

4 Organización del S.

a) Ver L. Art.73 y Título IV S. de Tesorería (en 2.)

b) Tanto la TGN como las tesorerías de cada J. y E. constituirán UR de información que se proporcionará a la base de datos de la CGN..

c) En cada servicio administrativo habrá una base de datos que centralizará las informaciones sobre fondos que administren las delegaciones y otras dependencias de menor nivel jerárquico.

d) La TGN emitirá los reglamentos y manuales normativos y de:

d)1 competencias y responsabilidades de las Tesorerías de las J. y E.;

d)2 operatoria de la "caja única" de la AN.;

d)3 procedimientos de ingresos y pagos de inversiones temporales y emisión de valores;

d)4 normas de elaboración del presupuesto de caja;

d)5 tratamiento de fondos permanentes y cajas chicas;

d)6 en general de todo tipo de instrumento necesario para regular el funcionamiento del S. y de todos los participantes en él.

B Actividades que se cumplen o en vías de ser efectuadas

1 Reglamentos básicos:

- 1.1 General de operaciones del S. de tesorería;
- 1.2 Funcional y estructura orgánica de la TGN.;
- 1.3 "caja única";
- 1.4 específicos para la:
 - 1.4.1 concesión de anticipos por la TGN.;
 - 1.4.2 emisión de valores para la TGN.;
 - 1.4.3 obtención de préstamos temporales por los organismos descentralizados;
 - 1.4.4 inversión temporal de E. del SPN.;
 - 1.4.5 el funcionamiento de fondos permanentes y cajas chicas.
- 2 Manuales básicos de procedimientos de:
 - 2.1 percepción y recaudación de ingresos públicos;
 - 2.2 pago;
 - 2.3 para la elaboración del presupuesto de caja del SPN.;
 - 2.4 custodia de títulos y valores;
 - 2.5 conciliaciones bancarias.

V S. DE CONTABILIDAD

A Aspectos conceptuales

1 Definición del S.

Ver Título V 2.

2 Objetivos del S.

Ver Título V 1.

3 Características del S.

La contabilidad constituye el S. de información de la AF y por lo tanto para su estudio, diseño y operación, corresponde aplicar la metodología de diseño y análisis de los S. de información.

Si el diseño del S. contable se deduce partiendo del "conjunto" de la AF. y se establecen subsistemas de dicho "conjunto" que operen en forma vinculada en consecuencia, la contabilidad de las J. y E. del SPN es su S. integrado de información financiera.

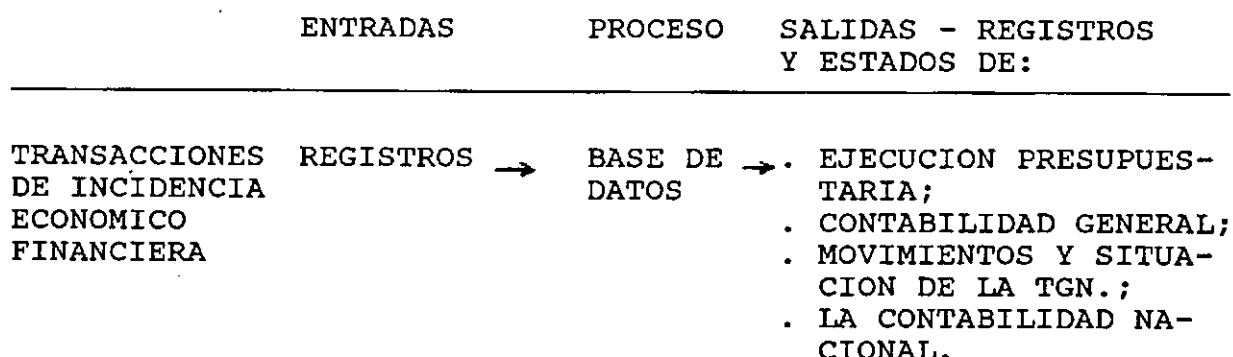
El tamaño y complejidad del SPN. hace recomendable la utilización de medios informáticos en el procesamiento de la información contable.

La base de datos en S. automatizados es un instrumento de almacenamiento de información de aprovechamiento múltiple.

Es por ello, que el S. integrado de información financiera operará automáticamente en una base de datos central.

Esta concepción de diseño logrará que los estados financieros sean coherentes entre sí al ser originados en la misma y confiable fuente informativa.

4 Funcionamiento del S.



5 Organización del S.

a) en la AC en cada E. operará un S. contable propio.

b) las dependencias responsables de llevar las contabilidades de las instituciones dependerán funcionalmente de la CGN. y los S. contables que operen responderán a los diseños de la CGN..

c) en la AC el S. contable se organizará básicamente en UR (como puntos periféricos del S.) y en la CGN. (como administradora de la base de datos central del S.).

d) se identificará como UR de la AC. a aquellos centros organizativos, donde acontezcan y se contabilicen los hechos y actos económicos que realicen las instituciones.

Ej. de UR de la AC:

Oficina Nacional de Presupuesto;

Dirección General Impositiva;

Dirección Nacional de Aduanas;

Oficina Nacional de Crédito Público;

Servicios administrativos;

TGN;

Banco de la Nación Argentina;

Banco Central de la República Argentina;

e) las UR se ubicarán lo más cerca posible del lugar donde se efectúen las transacciones, para captar los datos con seguridad, oportunidad y precisión.

f) las UR dispondrán de terminales inteligentes con capacidad de almacenar datos y transferirlos a la base de la CGN, además de almacenar información de interés exclusivo para los responsables de los respectivos S.

g) las UR centralizará a su vez las informaciones de dependencias de menor nivel jerárquico, responsables de realizar operaciones de base de la gestión presupuestaria, de tesorería y de bienes del Estado.

h) será requisito que las transacciones se registren una sola vez y a partir de ese registro único, se deberán obtener todas las salidas de información ya sea a nivel Central o periférico.

i) la arquitectura básica del S. de computación será abierta y distribuida para aprovechar al máximo la capacidad de equipos disponibles en el SPN.

B Actividades que se cumplen o en vías de ser efectuadas.

1 Reglamentos básicos del S.

1.1 de contabilidad del SPN.;

1.2 de la CGN.;

1.3 de organización y funcionamiento de los servicios administrativos de la AC..

2 Diseño de las principales salidas del S. de información financiera

2.1 de la AN

Estados de :

2.1.1 ejecución de los presupuestos de recursos y gastos;

2.1.2 la Contabilidad General (Estados de Resultados, Origen y aplicación de fondos y Balance general);

2.1.3 los movimientos y situación de la TGN.;

- 2.1.4 análisis de Bienes de Uso;
- 2.1.5 los movimientos y situación de la deuda pública;
- 2.1.6 las Cuentas Nacionales de las Administraciones Públicas.
- 2.2 de las empresas públicas no financieras
- Estados de:
 - 2.2.1 ejecución de los presupuestos de recursos y gastos;
 - 2.2.2 de la Contabilidad General;
 - 2.2.3 los movimientos y situación de las Tesorerías.
- 2.3 Consolidado del SPN.
 - 2.3.1 Estados de ejecución del presupuesto consolidado.
 - 2.3.2 Estadísticas de las Finanzas Públicas (metodología FMI).
 - 2.3.3 Cuentas Nacionales del SPN (metodología ONU).
- 3 Metodologías básicas del S.
 - El S. integrado se fundamentará metodológicamente en los siguientes instrumentos a diseñarse:
 - a) definición de las UR de los recursos y gastos;
 - b) S. de integración de cuentas presupuestarias, patrimoniales y económicas;
 - c) identificación de las UR de la AC y determinación de la información que administrarán y que se integrará en la base de datos central del S.;
 - d) S. de información de la AN para la producción automática de los estados del punto 2 anterior;
 - e) S. de información financiera del:
 - e)1 SPN
 - e)2 Sector Público Argentino (Nación, Provincias y Municipios).
 - 4 Otras metodologías
 - 4.1 preparación y presentación de la Cuenta de Inversión;

4.2 S. de compensación de débitos y créditos intergubernamentales.

5 Manuales básicos del S.

5.1 de contabilidad presupuestaria para las J. y E. de la AN;

5.2 de contabilidad general para la AC y E. de la AN.

6 Guías para la elaboración de los manuales de contabilidad de:

6.1 las empresas públicas no financieras.

6.2 los entes reguladores.

VI S. DE CONTRATACIONES

A Aspecto conceptuales

En el marco del PRE adquiere significación la definición del S. de contrataciones del E., se trata de reorganizar una de las actividades más postergadas y deterioradas que tienen a su cargo las J. y E..

Pueden reconocerse como causas la obsolescencia normativa, las deficiencias de gestión especialmente en planificación y programación y la casi total ausencia de control, pues está enfocado a analizar la legalidad de los actos más que en evaluar su oportunidad, mérito y conveniencia.

Para superar esta situación se ha elaborado un anteproyecto de ley de contrataciones del estado, cuya versión a la fecha, se compendia en 6.

B Actividades que se cumplen o en vías de ser efectuadas

1 Proyecto de ley del S. de contrataciones (ver 6.).

2 Reglamento de la ley.

3 Organización de la Oficina Nacional del S. y oficinas periféricas.

4 Organización del Registro Central de Proveedores y Contratistas del Estado.

5 Catálogo de bienes de uso común.

6 Metodología para la programación de adquisiciones de bienes y servicios.

7 Manuales de:

7.1 contratación.

7.2 recepción de bienes de uso y de consumo.

7.3 de administración de almacenes.

8 S. de información de precios

VII S. DE ADMINISTRACION DE BIENES

Está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos recursos y procedimientos que se aplicarán para las altas y bajas del patrimonio del Estado, de bienes a los que es necesario ingresar, registrar, conservar, mantener y proteger y eventualmente reasignar.

Se ha elaborado un anteproyecto de ley provisorio (compendio, a la fecha, ver 6.).

VIII INFORMATIZACION DE LOS S.

La integración de los S. de AF. es factible en la medida con que se cuenta con un adecuado soporte computarizado.

Los puntos de partida adecuados para ello son:

a) S. de aplicación orientados a los usuarios finales.

b) información integrada en administradores de bases de datos utilizables en diferentes equipos.

c) aplicaciones desarrolladas con herramientas de última generación;

d) procesos distribuidos basados en arquitecturas abiertas y redes locales.

La orientación a los usuarios finales se basará en la interactividad de los procesos y en la organización de la información financiera en una base de datos central, conectada con bases de datos distribuidas en los organismos que registran datos.

La interactividad dará simplicidad y rapidez en la operación. La organización de la información en bases de datos, asegurará la confiabilidad e integridad de los datos almacenados.

Cada transacción se registrará una sola vez, en forma distribuida y se integrará la información jerarquizada y relacionada de tal modo que resulte fácilmente accesible tanto para uso operativo como para la toma de decisiones a nivel político y directivo.

IX CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

El PRE requiere la participación de una gran cantidad de funcionarios de las J. y E. que están involucrados en el diseño y la operación de los S.

Por lo tanto se deben realizar acciones de:

a) divulgación para:

1 funcionarios de nivel político.

2 Asociaciones profesionales, la prensa y el público que pueden participar solicitando información de la gestión económica-financiera del SPN y vigilando su transparencia.

b) capacitación;

1) su fin es incrementar los conocimientos específicos del personal de dirección, supervisión, análisis y operación en los S. de:

presupuesto;

tesorería;

crédito público;

contabilidad;

contrataciones y

administración de los bienes del Estado.

2) formación de instructores; se la hará en primer término con el propósito de lograr un efecto multiplicador.

3) niveles de personal

3.1) directivo, de supervisión y análisis

3.2) técnico que trabaja en la operación de cada S.

4) responsabilidad de cumplirlas; la SH por si o mediante contratación con instituciones públicas o privadas especializadas en la formación de recursos humanos.

X PROGRAMA DE TRABAJOS PARA COORDINAR LA REFORMA CON LAS PROVINCIAS Y MUNICIPALIDADES

Se contempla la elaboración de un programa de trabajos para promover y coordinar con las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a través de las provincias, con el resto de las municipalidades, la aplicación de sistemas integrados de administración financiera con los mismos principios que el PRE.

Además de las ventajas que resultan de contar con S. de Administración financiera actualizados, cabe a la Nación elaborar un S. de información que demuestre permanentemente la gestión y situación consolidada de todo el sector público argentino, dentro del marco de las cuentas nacionales. Por ello, cabe a la provincias, Municipalidad de la Ciudad de

Buenos Aires y demás municipios brindar la información necesaria.

SINTESIS DE LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL.

Actualiza la publicada en el Boletín de ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto Público) de octubre de 1991, considerando el texto de la Ley sancionada el 30/9/92 N° 24.156 Promulgada parcialmente por Decreto N° 1957 del 26/10/92.

Abreviaturas utilizadas:

A	Administración
AGEN	Auditoría General de la Nación
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CGN	Contaduría General de la Nación
CN	Congreso de la Nación
CPy H	Comisión de Presupuesto y Hacienda
CPMRC	Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas
E	Estado
EP	Empresas y Sociedades del Estado; Empresas Públicas
MCBA	Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
O	Organismos
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
ONCP	Oficina Nacional de Crédito Público
PE	Poder Ejecutivo Nacional
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SPN	Sector Público Nacional
TGN	Tesorería General de la Nación
UAI	Unidades de Auditoría Interna
UP	Unidades que cumplen funciones presupuestarias

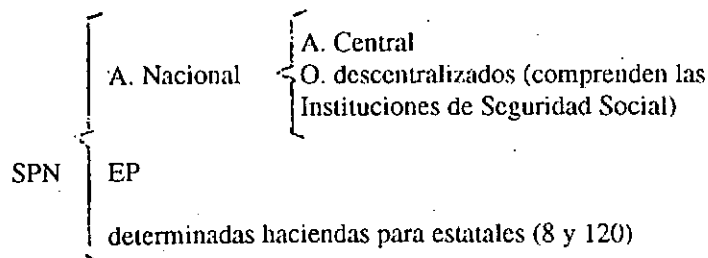
Los números entre paréntesis indican los artículos de la Ley.

TITULO I - Disposiciones Generales

Establece y Regula	A. Financiera (1)	Obtención de Recursos Públicos (2)
		Aplicación de Recursos a los fines del E.(2)
	Control (1)	Interno de la SIGENA (7)
		Externo de la AGENA (7)
		Rendición de Cuentas de la gestión(3)

A. Financiera:		
Sistemas/Organos comprendidos (5)	Rectores	de coordinación
Presupuesto	ONP (16)	a establecer por el PE (6)
Crédito Público	ONCP (68)	
Tesorería	TGN (73)	
Contabilidad	CGN (89)	

Ámbito de aplicación (8):

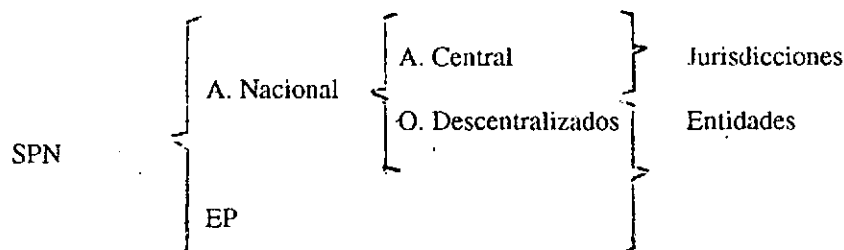


Entidad (9): organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Jurisdicción (9): dentro de la A. Central:

- a) Poder Legislativo
- b) Poder Judicial
- c) Presidencia de la Nación, Ministerios y Secretarías del PE

Por lo tanto:



TÍTULO II - Sistema Presupuestario

CAPÍTULO I - Disposiciones Generales y organización del sistema

SECCIÓN I - Normas técnicas comunes

El título II abarca al SPN (11)

"Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas"(12).

SECCIÓN II - Organización del Sistema

Funciones principales de la ONP, respecto del presupuesto:

- 1) participar en la elaboración de la política.
- 2) proponer los lineamientos para su elaboración en el SPN.
- 3) dictar normas para formularlo; programar su ejecución, modificarlo y evaluarlo en la A. Nacional. Evaluar su ejecución (44).
- 4) dictar normas técnicas para la formulación y evaluación en las EP.
- 5) analizar y proponer ajustes en los anteproyectos de:

- 5.1 la A. Nacional.
- 5.2 las EP.

- 6) preparar y fundamentar el proyecto de ley de la A. Nacional.
- 7) aprobar con la TGN la programación de la ejecución (A. Nacional).
- 8) asesorar a las jurisdicciones y entidades del SPN.
- 9) difundir los criterios básicos en provincias y municipalidades a fin de que éstas cuenten con sistemas compatibles con los del SPN.
- 10) coordinar la ejecución e intervenir en los ajustes y modificaciones en la AN.

CAPITULO II - Presupuesto de la A. Nacional

SECCION I - Estructura de la Ley

Títulos (19)	<ul style="list-style-type: none"> I Disposiciones generales II Recursos y Gastos de la A. Central III Recursos y Gastos de los O. Descentralizados
--------------	--

SECCION II - Formulación del Presupuesto de la A. Nacional (24 a 28):

- 1) Base: Lineamientos generales del PE
- 2) Documentos a considerar
 - Programa monetario
 - Presupuesto de divisas
 - Ultima Cuenta de Inversión
 - Presupuesto consolidado vigente del SPN
- 3) Anteproyectos parciales: Los elaboran las UP de las Jurisdicciones y O. Descentralizados
- 4) Anteproyecto total: lo prepara la ONP (25 y 26)
- 5) Secuencia final: (26) El PE presenta antes del 15/9 del año anterior al que regirá, a la Cámara de Diputados, el proyecto de ley.
- 6) Si al 1/1 no se encontrare aprobado el presupuesto regirá el del año anterior con ajustes.

SECCION III - Ejecución del Presupuesto de la A. Nacional.

- 1) Créditos:
 - 1.1) máximo de autorizaciones para gastar (29)
 - 1.2) distribución analítica; la efectúa el PE (30)
 - 1.3) ejecución; cuando se devenga el gasto (31)
 - 1.4) registros mínimos; devengamiento y recaudación de los recursos y comprometido, devengado y pago de los gastos (32)
 - 1.5) sin saldos; imposibilitan contraer nuevos compromisos (33)
- 2) Programación de la ejecución física y financiera: jurisdicciones y entidades (34).

3) Límites cualitativos y cuantitativos para contraer compromisos: será fijado por los órganos de los tres Poderes del Estado (35)

4) Corresponden al Congreso las decisiones que afecten el monto total y el endeudamiento del presupuesto, la disminución de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras para aumentar los gastos corrientes y los cambios en la distribución de finalidades(37)

5) Autorización al PEN para gastos no incluidos en el Presupuesto General para socorro inmediato (epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor (39)).

SECCION IV - Cierre de cuentas de la A. Nacional

1) Las cuentas del Presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31/12 de cada año (41).

2) Los gastos devengados y no pagados al 31/12, se cancelarán al año siguiente con las disponibilidades de éste (42).

3) La información se centralizará en la CGN para la elaboración de la Cuenta de Inversión (43 y 95).

SECCION V - Evaluación de la ejecución del presupuesto de la A. Nacional:

1) Las jurisdicciones y entidades deberán registrar la gestión física y participarán los resultados a la ONP (44).

2) La ONP hará el análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de sus efectos (45).

CAPITULO III - Régimen presupuestario de las EP

1) El proyecto de presupuesto anual debe aprobarse por los directorios o máxima autoridad ejecutiva y remitirse antes del 30/9 (46) a la ONP, considerando el devengado (47).

2) La ONP elevará con informe al PE para su aprobación (48 y 49). Caso contrario la ONP hará de oficio el proyecto y lo elevará al PE (49).

3) El PE hará publicar en el Boletín Oficial las síntesis de los Presupuestos (51).

4) Las modificaciones, previo informe de la ONP:

4.1) Que disminuyan los resultados operativo o económico, alteren sustancialmente la inversión o incrementen el endeudamiento autorizado, las aprueba el PE.

4.2) Las demás, la propia EP (52)

5) El 31/12 de cada año se cerrarán las cuentas del presupuesto (53).

CAPITULO IV - Presupuesto consolidado del SPN

La ONP deberá elevar el Presupuesto consolidado del SPN, con información de las transacciones netas con el resto de la economía, al PE, antes del 31/3 del año de su vigencia. Una vez aprobado por el PE, se enviará al Congreso para su conocimiento (55).

TITULO III - Sistema del crédito público.

El crédito público es la capacidad del E de endeudarse, para realizar inversiones reproductivas, atender casos de necesidad, o reestructurar sus pasivos; no podrá utilizarse para financiar gastos corrientes (56).

El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública (57), excluidas las operaciones de letras del Tesoro que se emitan para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que anualmente fije la Ley de Presupuesto y que se reembolsen en el mismo ejercicio en que se emitan (82).

La deuda pública se clasifica en: (58)

- 1) Interna: es la contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliados en el país y cuyo pago es exigible dentro del territorio nacional.
- 2) Externa: es la contraída con E. O. Internacionales y personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas fuera del país y cuyo pago puede ser exigido fuera de su territorio; requiere previa opinión del BCRA respecto del impacto en la balanza de pagos (61).
- 3) Directa: el E es el deudor principal.
- 4) Indirecta: el E avala, da fianza o garantía, autorizado por la Ley (64).

Los entes del SPN antes de iniciar trámites de crédito público deberán contar con autorización del órgano coordinador de los sistemas de la A. financiera (59).

El endeudamiento de la A. Nacional debe autorizarse por Ley de Presupuesto o especial (60).

El PE estará autorizado a reestructurar la deuda pública cuando mejore montos, plazos o intereses de las operaciones originales (65).

La operación de crédito que contravenga la Ley será nula y sin efecto (66).

Son exceptuadas las operaciones del BCRA con instituciones financieras internacionales efectuadas para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria (71).

TITULO IV - Sistema de Tesorería

Comprende a órganos, normas y procedimientos para la recaudación de los ingresos y de los pagos del SPN y de la custodia de las disponibilidades (72).

Además de la TGN (73) funcionará una tesorería central en cada Jurisdicción y entidad de la A. Nacional (77), las que recibirán los fondos y cumplirán los pagos.

Se podrán establecer fondos permanentes o de caja chica, reciclables por rendición de cuentas (81).

TITULO V - Sistema de Contabilidad gubernamental

Comprende a los principios, órganos, normas y procedimientos técnicos de recopilación, valuación, procesamiento y exposición de los hechos económicos que afecten o pueden llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas (85).

El sistema deberá (87):

- 1) ser común, único, uniforme y aplicable a todo el SPN.
- 2) permitir integrar cuentas presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales entre sí y con las cuentas nacionales.
- 3) exponer la ejecución del presupuesto, movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas.
- 4) orientarse a determinar los costos de las operaciones públicas.

5) basarse en principios y normas de contabilidad de aceptación general, aplicables al SPN.

La CGN tendrá competencia para (91):

- 1) dictar normas de contabilidad gubernamental para todo el SPN
- 2) coordinar el registro primario de las jurisdicciones y entidades.
- 3) llevar la contabilidad general de la A. Central.
- 4) administrar el sistema de información financiera de los O. Descentralizados y del SPN en su conjunto.
- 5) elaborar las cuentas económicas del SPN de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales.
- 6) preparar la Cuenta de Inversión (Constitución Nacional 67, 7º) y presentarla al Congreso (95) antes del 30/6 del año siguiente al que corresponda tal documento.

La Cuenta de Inversión contendrá como mínimo (95):

- 1) estados de ejecución del Presupuesto de la A. Nacional al cierre del ejercicio.
- 2) estados de movimientos y situación del Tesoro de la A. Central
- 3) estados contables-financieros de la A. Central.
- 4) informe de la gestión consolidada del SPN y de los resultados operativos, económicos y financieros del ejercicio.
- 5) informe de:
 - 5.1) grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Presupuesto.
 - 5.2) costos e indicadores de eficiencia de la producción pública.
 - 5.3) gestión financiera del SPN.

La CGN deberá coordinar con las Provincias la aplicación en éstas del sistema de información para integrarlas en el consolidado de todo el Sector Público Argentino (94).

TITULO VI - Sistema de control interno del SPN

Será administrado por SIGEN a cargo del Síndico General de la Nación, dependiente del Presidente de la Nación (96 a 98).

El sistema, además de la SIGEN, órgano normativo, de supervisión y coordinación, comprenderá a las UAI, a crearse en cada Jurisdicción y entidad, Las UAI dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada O. y actuarán coordinadas técnicamente por la SIGEN (100).

La autoridad superior de cada Jurisdicción y entidad dependiente del PE será responsable del control interno previo y posterior (101).

La auditoría interna consistirá en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades, por auditores de las UAI (102).

El modelo de control de la SIGEN abarcará aspectos presupuestarios, financieros, económicos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficacia y eficiencia (103).

Serán funciones de la SIGEN (104):

- 1) dictar y aplicar normas de control interno coordinadas con la AGEN.
- 2) emitir y supervisar la aplicación por las UAI de las normas de auditoría interna.
- 3) realizar o coordinar auditorías por estudios profesionales de auditores independientes.
- 4) vigilar la aplicación de las normas contables de la CGN.
- 5) supervisar el control interno, incluido el previo, para facilitar la acción de la AGEN.
- 6) fijar requisitos profesionales del personal de la UAI.
- 7) aprobar los planes de trabajo de las UAI y supervisar su cumplimiento.
- 8) verificar el cumplimiento de observaciones y recomendaciones de las UAI acordadas con los respectivos responsables.
- 9) asesorar al PE y a las autoridades de sus jurisdicciones y entidades, en su materia.
- 10) recomendar a los O. de su ámbito medidas para la correcta aplicación de las normas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficacia y eficiencia.
- 11) informar al Presidente de la Nación sobre actos que hubiesen o puedan causar serios perjuicios a la Hacienda Pública.
- 12) mantener un registro central de auditores y consultores cuyos servicios puedan utilizarse (105).
- 13) cumplir la tarea impuesta por la Ley 23.696 - Privatizaciones Art.20.

La SIGEN (107) deberá informar sobre la gestión financiera y operativa del SPN a:

- 1) Presidente de la Nación
- 2) AGEN
- 3) Periódicamente, a la opinión pública.

La SIGEN convendrá con las Jurisdicciones y entidades de su ámbito la oportunidad y modalidades de la puesta en práctica del sistema a su cargo (115).

TITULO VII - Del control externo

CAPITULO I - AGEN

Ente colegiado, dependiente del CN. su estructura, normativa y funciones serán fijadas por las CPMRC y CPyH de ambas Cámaras del CN (116).

Tendrá a su cargo el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión y el dictamen sobre los estados contables financieros del SPN (incluidos entes reguladores de servicios públicos), MCBA y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los contratos. Se exceptúan de este control, el Presidente y el Vicepresidente de la Nación, Ministros y Miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales inferiores de la Nación, cuyo control de gestión será global y ejercido por la Cámaras del CN (117).

El CN podrá delegar su competencia de control sobre la MCBA en los organismos que fueran creados por ésta.

El control posterior del CN será ejercido por AGEN.

La Corte Suprema dispondrá el modo de aplicar el control en el Poder Judicial de la Nación (117).

En el marco del programa de acción anual (116 y 129, 1º) la AGEN deberá:

- 1) fiscalizar el cumplimiento de leyes y reglamentos en la utilización de los recursos del E., luego de dictado los actos correspondientes.
- 2) realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales y evaluaciones de programas, proyectos y operaciones, por sí o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría (117), incluidos unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por O. Internacionales, si se acordare.
- 3) examinar y dictaminar los estados contables-financieros de los O. de la A. Nacional al cierre de cada ejercicio.
- 4) controlar el uso del crédito público, debiendo informar el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el BCRA.
- 5) auditar y dictaminar sobre los estados contables financieros del BCRA, independientemente de cualquier auditoría externa que pueda controlar dicho BCRA.
- 6) realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación por indicación de las Cámaras del CN o de la CPMRC.
- 7) auditar y dictaminar sobre la memoria y los estados contables financieros y grado de cumplimiento de los planes de las EP.
- 8) establecer los requisitos de los profesionales independientes de auditoría (2, anterior).
- 9) verificar que los O. de la Administración mantengan el registro patrimonial de los funcionarios públicos de jaraquía (118).

AGEN podrá:

- 1) realizar actos, contratos u operaciones relacionados con su competencia.
- 2) exigir la colaboración del SPN.
- 3) promover las investigaciones de contenido patrimonial comunicando sus conclusiones la CPMRC que podrá disponer mantenerlas reservadas.
- 4) establecer las normas de auditoría externa que deben abarcar en forma integrada los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia.

5) presentar a la CPMRC antes del 1º de mayo la memoria de su actuación (129 f).

6) dar a publicidad la memoria (119).

El CN podrá extender la competencia de la AGEN a entidades públicas no estatales y en las haciendas paraestatales. (120).

CAPITULO II - CPMRC respecto de la AGEN

Debe:

- 1) aprobar con las CPyH de ambas Cámaras el Programa de acción anual de control externo.
- 2) analizar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo al PE para su inclusión en el Presupuesto General.
- 3) encomendarle estudios, fijando plazos y requerirle información sobre sus actividades.
- 4) analizar los informes periódicos del cumplimiento del plan de trabajo, observarlos e indicar las modificaciones que requiera.
- 5) analizar la memoria debe elevarle antes del 1º de mayo (129)

CAPITULO III - De la responsabilidad

Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones y entidades sujetas a la competencia de la AGEN responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones, sufran dichos entes, salvo que estén comprendidos en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial (130).

TITULO VIII - Disposiciones varias

Las disposiciones de la Ley tendrán principio de ejecución a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a la sanción de la misma.

El PE deberá establecer cronogramas y metas temporales que permitan la plena instrumentación de la Ley (133). Hasta tanto esto ocurra, continuarán aplicándose las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la fecha de entrada en vigor de la misma.(134)

Deroganse la Ley de Contabilidad de la Nación DL 22.354/56 Ratificado por Ley 14.467 y las Leyes 21.801 y 22.639 de la Sindicatura General de Empresas Públicas.

OPINION SOBRE LA LEY Nº 24.156 DE ADMINISTRACION FINANCIERA
Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

Se considera positivo el tratamiento de los temas relevantes incluidos en la Ley

1 - Abarca a todo el SPN.

Actualmente el SPN se diferencia en su tratamiento legislativo hacendal en:

Administración Nacional (Administración Central, Organismos descentralizados y Cuentas Especiales).

Empresas Públicas.

Subsector cuasifiscal.

La Ley comprende a la Administración Nacional y a las EP; desaparecen las cuentas especiales, presupuestos marginales y debe cuantificarse las operaciones cuasifiscales del BCRA (Proyecto de Ley Pto. 1993 cuadro III 2).

En el informe de BCRA (Trámite Parlamentario Nº 43 del 1/7/1988- Diputados) se demuestra el indudable carácter fiscal de operaciones de apoyo financiero a economías regionales y actividades específicas, préstamos para financiar proyectos de inversión y viviendas, redescuentos de deudas de sectores que atravesaron circunstancias desfavorables específicas y financiamiento de exportaciones. Más aún, el BCRA informa que tanto presupuestaria como contablemente le es prácticamente imposible diferenciar las operaciones de naturaleza fiscal de las que realiza en su carácter de autoridad monetaria.

El subsector cuasifiscal ha tenido una significativa relación con el impuesto inflacionario.

2 - El sistema presupuestario del SPN es definido concisa y actualizadamente.

3 - El Presupuesto de la A. Nacional es presentado en una secuencia ordenada y clara respecto de su estructura, formulación, ejecución, cierre de cuentas y evaluación de su ejecución, respetando el marco de la Constitución Nacional.

Cabe destacar que la fijación del gasto en devengado, en lugar del compromiso actual, es coherente con la programación presupuestaria, con la integración en las cuentas nacionales y con el cómputo de costos.

Además elimina los actuales Residuos Pasivos; éstos complican la gestión hacendal y alteran el resultado objetivo de cada ejercicio fiscal cuando perimen.

La Ley, consecuentemente, establece que los gastos devengados y no pagados al 31/12 se cancelarán al año siguiente con las disponibilidades de éste.

Incorpora en la evaluación el análisis cualitativo de los resultados.

4- Es establecido el Presupuesto consolidado del SPN; es un documento imprescindible de planificación económica, tanto para el SPN como para el Sector privado; este último podrá contar con un marco de referencia para sus propios planes.

El presupuesto consolidado, puede llegar a consituir para el SPN, un pronóstico probabilístico fundado (ex-ante) de su participación en el producto y el ingreso, en las relaciones interindustriales (insumo-producto), en las cuentas de fuentes y usos de fondos, en el balance de pagos y en la riqueza nacional; luego registrado (ex-post), en las cuentas nacionales. Para esto es necesario, el cómputo de todas las transacciones gubernamentales que tengan incidencia económica, con o sin incidencia financiera y en el contexto de la Ley, estos será factible.

5 - Definición y clasificación precisa del uso del crédito y su tratamiento unificado.

Cabe recordar la larga y compleja labor que fue necesario cumplir en la década de los años 80 para conocer el monto y composición de la deuda pública externa, dada su administración fragmentada, entre numerosos entes del SPN, y el peligro de incluir montos y conceptos inexactos. También cabe recordar la caída de avales del Tesoro por incumplimiento de los deudores principales. Es por ello, importante, una administración ordenada y unificada del uso del crédito.

Tal como lo establece la Constitución Nacional (art.67 3º y 6º) la Ley establece la necesaria autorización del CN para que el SPN pueda endeudarse.

6 - Tratamiento de la contabilidad del SPN.

Se establecerá un único e integral sistema de contabilidad, con captura, una sólo vez, de toda la información necesaria, en una base de datos, con atribución de la plena responsabilidad del mismo a la CGN.

Se destaca la elaboración de las cuentas económicas del SPN, por la CGN, de acuerdo al sistema de cuentas nacionales.

Permitirá confrontar el presupuesto consolidado del SPN, con las respectivas cuentas económicas del SPN.

Será simple consolidar dentro del marco de la contabilidad nacional, la información del SPN.

7- Sistema de control interno del SPN.

Habrà un único sistema, bajo directa dependencia del Presidente de la Nación, que deberá abarcar aspectos presupuestarios, financieros, económicos y de gestión, la evaluación de los programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía y eficacia. Es una definición objetiva y actualizada de control interno de la hacienda pública.

8 - Sistema de control externo del SPN.

Estará a cargo de un ente colegiado dependiente del CN.

Deberá efectuar el control externo posterior de la gestión presupuestaria, legal y económica financiera del SPN, MCBA, entes reguladores de servicios públicos y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización.

Se pondrá fin a la actual fragmentación del control externo entre el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas.

El sistema de la Ley también pondrá fin a la "capiti diminutio" impuesto por la Ley de Contabilidad a los estipendiarios públicos, dada la fuerza ejecutiva de las resoluciones del Tribunal de Cuentas, sin posibilidad de un recurso judicial con efecto suspensivo.

Admite la participación de estudios profesionales de auditoría independientes contratados para ello, sin que ello signifique delegar la responsabilidad sino simplemente aprovechar para el servicio público, el talento profesional de los auditores profesionales de nuestro medio.

MANUAL DE NORMAS PARA LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA 1993

Introducción

Se analizan 2 de sus capítulos "Basamento teórico-metodológico de la programación presupuestaria" y "Formulación del proyecto de ley de presupuesto".

El manual contiene otro capítulo que trata de los formularios e instructivos que no se incluye en este análisis, pues escapa a su objeto.

El modelo de presupuesto que se adopta es el denominado "POR PROGRAMAS".

Considera al presupuesto como un medio para prever y decidir que producción pública se realizará en un lapso determinado y para asignar los recursos para cumplirla.

Se emplean las siguientes abreviaturas:

B y S	bienes y servicios
cat.	categoría
E.	entidad
J.	jurisdicción
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
R.	red de producción; red de acciones presupuestarias

Programación presupuestaria.

II SINTESIS DEL DESARROLLO CONCEPTUAL

Las J. o E., asignando recursos reales y financieros, coordinadas por la ONP, producen, conformando una R. con acciones presupuestarias, B y S, excluyentes y diferenciados, posibles y relevantes.

Para ello, utilizan una determinada tecnología y definen la estructura programática compuesta por las cat. programáticas, bajo la responsabilidad cada una de un funcionario designado.

Las cat. programáticas son:

- 1 programas; terminales de la R.
- 2 subprogramas; terminales de la R. condicionados por programas.
- 3 proyectos; formación bruta de capital.
- 4 actividades; producción intermedia.
- 5 obras; desagregación de proyectos.

Los B y S son:

- 1 terminales; razón de ser de la J. o E., nudos terminales de la R.
- 2 intermedios; requeridos por los terminales y los condicionan directa o indirectamente, nudos intermedios de la R.

Las J. o E., además, asignando recursos financieros, coordinados por la ONP, deben atender las transferencias y el servicio de la deuda que por su naturaleza no integran la R.

Programación presupuestaria.

III SINTESIS DE LAS MEDICIONES DE LA PRODUCCION PUBLICA

Cuantificación de los resultados y de los recursos requeridos por los procesos productivos que contribuye a la adopción de decisiones sobre los mismos.

Las unidades de medida deben ser:

- 1 concretas y homogéneas;
- 2 representativas del producto;

- 3 identificativas del B o S;
- 4 utilizables como medida de registro;
- 5 expresadas en términos sencillos y claros;
- 6 elegidas con el aporte de especialistas;
- 7 aplicables a B o S, cuantificables, de producción terminal e intermedia.

Las Unidades de medida de los B o S terminales son:

- 1 META; cuantitativa. Mide eficacia.
- 2 PRODUCCION BRUTA TERMINAL; una parte, producción terminal. Otra parte, producción en proceso para ejercicios posteriores.

Las unidades de medida de los B o S, intermedios reflejan cuantificación global, volúmenes de trabajo, bases para determinar las necesidades de recursos reales a asignar a:

- 1 Actividades y tareas (éstas, cuando sea posible).
- 2 Obras y trabajos.

Programación presupuestaria

IV SINTESIS DE MEDICIONES DE RECURSOS REALES.

La medición de los recursos reales requiere:

- 1 registros sencillos para cada,
 - 1.1 tarea
 - 1.2 trabajo
 - 1.3 actividad (sin tareas)
- 2 registración sistemática en 1; por las J. o E. ejecutoras de las respectivas actividades u obras.
- 3 circunscribirse a los más importantes o estratégicos.
- 4 contar con información actualizada de la programación y de la efectiva aplicación de los recursos.
- 5 coordinación de 1; con los registros de las unidades centrales de los sistemas de personal y compras.

V SINTESIS DE MEDICIONES DE RECURSOS FINANCIEROS.

- 1 se efectúa a través del sistema de contabilidad pública y del subsistema de contabilidad presupuestaria.
- 2 constituye una herramienta básica para medir, controlar y por lo tanto informar el uso de los recursos financieros asignados a las cat. programáticas.

Programación presupuestaria

VI INDICADORES DE LA GESTION

Son expresiones cuantitativas que reflejan relaciones entre productos, entre productos y recursos, entre recursos y cualquier otro aspecto cuantitativo, útiles tanto para la programación como para el análisis de la ejecución presupuestaria.

Objetivos de los indicadores:

- 1 posibilitar el análisis de la eficacia y eficiencia utilizando estándares (cuando sea posible).
- 2 complementar los análisis de la medición de la producción y de la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros.
- 3 brindar en los servicios cualitativos, elementos de juicio cuantitativos adicionales, para evaluaciones ex-post.
- 4 contribuir a la simplificación en la formulación, cuando, al contener relaciones entre los elementos de la programación, permiten que al calcular una variable se determine directamente otra (coeficiente).

Tipos de indicadores considerados más relevantes de:

- 1 eficacia (realizaciones); son útiles para medir la contribución que las J. y E. realizan satisfaciendo necesidades de la sociedad, expresadas en políticas, planes y demandas.
- 2 eficiencia; permiten efectuar análisis y adoptar decisiones tendientes a lograr la mejor combinación posible de los elementos componentes de procesos productivos. Son de gran variedad, físicos y financieros y estos últimos referidos tanto a costos como a gastos.

Programación presupuestaria

VII INDICADORES DE EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA GESTION PRESUPUESTARIA

1 De eficacia

- 1.1 expresan relaciones cuantitativas de las demandas o déficit existentes o previstos de los B y S públicos.
- 1.2 se presentan, normalmente, en términos de % o relativos y reflejan contribuciones a la satisfacción de demandas de la sociedad.

2 De eficiencia, de recursos, más comúnmente utilizados

- 2.1 dentro de una cat. programática; su fin es analizar;
 - 2.1.1 la simplificación de su cálculo por coeficientes.
 - 2.1.2 la eficiencia del uso de los recursos reales, frente a coeficientes previamente establecidos, de las relaciones entre sus costos de adquisición, pudiendo la variación deberse a los cambios de precios relativos (recursos expresados financieramente; efecto precio).
- 2.2 a nivel de institución; su fin es analizar:
 - 2.2.1 el % asignado a:
 - 2.2.1.1 servicios de dirección y apoyo (actividades centrales y comunes).
 - 2.2.1.2 producción terminal (programas, subprogramas y proyectos).
 - 2.2.2 el comportamiento de un componente determinado.
 - 2.2.3 las relaciones entre los estratégicos.
- 2.3 insumo- producto; definir y evaluar criterios de productividad y eficiencia en cada cat. programática, por relaciones:
 - 2.3.1 física-física; ambas en términos reales.
 - 2.3.2 financiera-física; casos de amplia variedad de insumos; sólo se pueden expresar financieramente.
 - 2.3.3 física - financiera; productos no cuantificables.
- 2.4 entre productos
 - 2.4.1 intermedios y terminales.
 - 2.4.1.1 dentro de un programa conformado
 - 2.4.1.1.1 sólo por actividades; entre intermedios de las actividades con los terminales del programa.
 - 2.4.1.1.2 por subprogramas y actividades; entre intermedios de las actividades con el terminal del subprograma.
 - 2.4.1.1.3 sólo por proyectos y obras; entre trabajos de las obras con los productos de los respectivos proyectos.
 - 2.4.1.2 actividades centrales y comunes con programas; sólo factible, cuando el intermedio de las actividades sea desagregable y permita relacionarlo con un determinado terminal de un programa.
 - 2.4.2 terminales

2.4.2.1 dentro de un programa; sólo conformado por subprogramas o exclusivamente por proyectos cuyos terminales son sumables en unidades físicas para obtener el terminal del programa.

2.4.2.2 entre distintos programas; factible cuando determinado terminal condiciona o es condicionado por otros terminales en la misma u otras instituciones. Posibilita coeficientes.

VIII FORMULACION DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO

El presupuesto es un proceso unitario, por el cual, en función de las políticas económicas, con adecuado equilibrio se:

- 1 elabora,
- 2 expresa,
- 3 aprueba,
- 4 coordina la ejecución y
- 5 evalúa,

la producción pública y el apoyo a la actividad privada y el requerimiento de insumos reales y financieros.

La elaboración del presupuesto requiere:

1 examinar las políticas y operaciones:

- 1.1 en el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo.
- 1.2 para la coyuntura.

2 definir

- 2.1 y cuantificar el financiamiento.
- 2.2 y cuantificar la producción de B y S terminales (cuando sea posible).
- 2.3 la cantidad y calidad de B y S intermedios requeridos por 2).
- 2.4 los insumos reales necesarios para 2) y 3).
- 2.5 los subsidios y préstamos a otorgar.
- 2.6 la variante tecnológica de producción más adecuada.
- 2.7 los centros de gestión productiva, para establecer la R.
- 2.8 la asignación de insumos reales a cada una de las cat. programáticas y valorarlos para fijar los créditos presupuestarios.

3 que participen activamente,

- 3.1 el Poder Ejecutivo Nacional, sus Ministros y Secretarios y en especial, el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos y el Secretario de Hacienda.
- 3.2 la Subsecretaría de Presupuesto, en especial, la ONP.
- 3.3 las Unidades que cumplen funciones presupuestarias en cada J. o E.

IX SINTESIS FINAL

La Administración Nacional ha adoptado el presupuesto "POR PROGRAMAS".

En él, se deben demostrar:

1 la R. en las que se determinan las cat. programáticas (programas y subdivisiones de programas) y se establecen:

- 1.1 la R. de B y S terminales e intermedios;
- 1.2 las transferencias y el servicio de la deuda pública que por su naturaleza no integran la R.

2 las unidades de medida de cuantificación de:

- 2.1 los resultados, cuando sea posible;
- 2.2 los recursos reales y financieros necesarios para las transferencias y el servicio de la deuda pública.

3 los indicadores de gestión, útiles tanto para la programación como para la ejecución presupuestaria que expresen las relaciones entre:

- 3.1 productos o
- 3.2 productos y recursos o
- 3.3 recursos y cualquier otro aspecto cuantitativo.

4 las cat. programáticas como centros de costos primarios y secundarios.
El objeto es el logro de la economía, eficacia y eficiencia tanto en los gastos como en los recursos.

X GLOSARIO

Explicaciones de palabras técnicas según conceptos expresados en el Manual.

1 Acción presupuestaria: es un agregado o combinado de operaciones cuyos insumos y productos son definibles y perfectamente diferenciables de otros recursos y productos, pertenecientes a otras relaciones de insumo producto; es unidad de programación de recursos y constituye una cat. programática.

2 B. y S. intermedios: son requeridos por la producción terminal y la condicionan directa o indirectamente y determinan la cantidad y calidad de los B. y S. terminales.

3 B. o S. posibles o relevantes: condiciones para que los productos puedan ser objeto de presupuestación; son posibles cuando son perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo-producto; son relevantes, cuando requieren un centro de gestión productiva de suficiente importancia dentro de la red de acciones presupuestarias de una J. o E. al cual no resulte oneroso asignarle formalmente recursos en forma independiente.

4 B. y S. terminales: constituyen la razón de ser de una institución y contribuyen directamente al logro de las políticas expresadas en los planes.

5 Insumos: recursos humanos, materiales, equipos y servicios requeridos para lograr producto, expresados en unidades físicas o en su valoración financiera.

6 Producto: B. o S. como resultado cualitativamente diferente de la combinación de los insumos requeridos para su producción. Puede ser cuantificable o de esencia predominantemente cualitativa.

7 Producto excluyente o diferenciado: el B. o S. que lo específica tiene relaciones de insumo producto perfectamente definibles y diferenciables de las relaciones de insumo producto de otro u otros B. o S. que se producen en el ámbito de una J. o E..

8 Relación Insumo-Producto: expresa una determinada combinación de insumos en cantidades adecuadas y precisas para obtener un determinado producto; implica una determinada relación de calidad entre los insumos y el producto.

9 Responsable de acción presupuestaria o cat. programática: funcionario designado por autoridad competente para dirigirla en forma integral.

Régimen de correspondencia entre créditos presupuestarios, su compromiso y su pago.

Abreviaturas:

AN	Administración Nacional
E.	Entidad
J.	Jurisdicción
LAFC	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
SH	Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

1 Descripción

El Decreto N° 1823 del 9 de setiembre de 1991 estableció un régimen de ejecución presupuestaria en la AN.

Las J. y E. de la AN deben adecuar los compromisos por todo concepto, a la posibilidad de pago que periódicamente y para cada caso, autorice la SH.

En el lapso del ejercicio fiscal:

las cuotas de compromisos

=< los recursos proyectados recaudas.

que originen libramientos

La Resolución N° 8/91 de la SH establece cuotas de compromisos de cualquier tipo, trimestrales y de mandado a pagar (libramientos), mensuales, fundadas en los programas de ejecución previamente enviados por las J. y E. de la AN.

En diciembre de 1991, la SH publicó el "Manual de programación de la ejecución física financiera del ejercicio 1992".

2 Síntesis del Manual

I Introducción

En materia presupuestaria se descentraliza en la AN, la ejecución, mediante la asignación de cuotas periódicas de gastos, compatibles con el flujo estacional de ingresos.

II La programación de la ejecución en el marco de la LAFC

Se hace referencia al Art. 34 de la LAFC, sancionada el 30 de setiembre de 1992, (en esa fecha Proyecto) que se transcribe: "A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados operados con los recursos disponibles, todas las J. y E. de la AN deberán programar para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias de los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería..".

Se señala el carácter de transición de 1992 y mantiene la plena vigencia del Decreto N° 1823 y Resolución 8/91 de la SH.

III Procedimientos y normas básicas

Las J. y E. de la AN, antes del inicio de cada trimestre, programarán en forma mensual las metas y el gasto del trimestre y reprogramarán el resto del año a nivel trimestral.

Antes de la iniciación de cada trimestre, la SH definirá cuotas acordes con las posibilidades de financiamiento, las que serán trimestrales para el compromiso y mensuales para el mandado a pagar.

Se establecen formularios sencillos de registro y control y un programa de capacitación para el personal comprendido en la materia.

IV Criterio y definiciones básicas

Se los establece para programar y registrar el compromiso en cada inciso y partida principal.

V Apéndice formularios e instructivos

3 Conclusión

El régimen de correspondencia está logrando el objetivo de evitar la generación de diversas formas de deuda flotante de carácter compulsivo imponiendo para ello una rigida disciplina presupuestaria y financiera (Visto y Considerandos del Decreto 1823/91).

Formulario simplificado de ejecución presupuestaria a ser usado por las J. o E. al programar y por la SH al autorizar las cuotas (en miles de pesos)

Clases: programación por las J. o E. de: 1) compromisos
2) mandado a pagar
autorización por la SH de: 3) compromisos
4) mandado a pagar

J. o E.
Servicio Administrativo
Año:

Clases: 1);2);3) o 4)	trimestres y meses																TG
	1				2				3				4				
	1	2	3	T	4	5	6	T	7	8	9	T	10	11	12	T	
Incisos																	
1 Gastos en personal																	
2 Bienes de consumo																	
3 Servicios no pers.																	
4 Bienes de uso																	
5 Transferencias																	
6 Activos financieros																	
7 Servicio de la deuda (x)																	
8 Otros gastos																	
9 Gastos figurativos																	
Totales																	

Publicación: "CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS CON VIGENCIA A PARTIR DE LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO 1993" de la Secretaría de Hacienda de la Nación. S.H. N° 1/93 - SET. 92 (Catálogos de Cuentas).

Abreviaturas: Cl. clasificador; E. Entidades; J. Jurisdicciones; clasificadores PN Patrimonio Neto. En la publicación se detallan los Cl de gastos y recursos aprobados por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 866 del 28/5/1992 y Resoluciones MEyOySP. N° 891 y 1109 del 23/7/92 y 18/9/92.

I Los Cl presupuestarios son los siguientes:

- 1 - institucional del Sector Público Nacional.
- 2 - geográfico.
- 3 - por rubros de los recursos.
- 4 - económico de los recursos - versión sintética.
- 5 - económico de los recursos - versión analítica.
- 6 - metodología para la confección del CL económico de los recursos.
- 7 - por objeto del gasto.
- 8 - económico del gasto - versión sintética.
- 9 - económico del gasto - versión analítica.
- 10 - metodología para la confección del CL económico del gasto.
- 11 - por finalidades y funciones.
- 12 - por fuentes de financiamiento.

1) Cl. Institucional; comprende:

1. Sector Público Nacional no financiero.

1.1 Administración Nacional.

1.1.1 Administración Central

1.1.2 Organismos Descentralizados.

1.1.3 Instituciones de Seguridad Social.

1.2 Empresas y Sociedades del Estado.

1.2.1 Empresas y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria.

1.2.2 Sociedades del Estado.

1.2.3 Empresas del Estado.

1.2.4 Sociedades de Economía Mixta.

1.2.5 Empresas Interstadales.

1.2.6 Empresas Binacionales.

1.2.7 Sociedades Anónimas.

1.2.8 Empresas Residuales.

2) Cl. Geográfico; detalla:

Provincias y Capital Federal

Interprovincial

Nacional

Binacional

Municipios por Provincias

3) Cl. de los recursos por rubros comprende:

1.1) Ingresos tributarios.

1.2) Ingresos no tributarios.

1.3) Contribuciones.

1.4) Venta de bienes y servicios de administraciones públicas.

1.5) Ingresos de operación.

1.6) Rentas de la propiedad.

1.7) Transferencias corrientes.

2.1) Recursos propios de capital.

- 2.2) Transferencias de capital.
- 3.1) Venta de títulos y valores.
- 3.2) Ventas de acciones y participaciones de capital.
- 3.3) Recuperación de préstamos de corto plazo.
- 3.4) Recuperación de préstamos de largo plazo.
- 3.5) Disminución de otros activos financieros.
- 3.6) Endeudamiento público.
- 3.7) Obtención de préstamos.
- 3.8) Incremento de otros pasivos.
- 3.9) Incremento del patrimonio.
- 4.1) Contribuciones figurativas.

4 Cl. Económico de los Recursos - Versión sintética -; comprende:

- 1. Recursos.
 - 1.1 Ingresos Corrientes.
 - 1.1.1 Ingresos Tributarios.
 - 1.1.2 Contribuciones a la seguridad social.
 - 1.1.3 Ingresos no tributarios.
 - 1.1.4 Ventas de bienes y servicios de las administraciones públicas.
 - 1.1.5 Ingresos de operación.
 - 1.1.6 Rentas de la propiedad.
 - 1.1.7 Transferencias corrientes.
 - 1.2 Recursos de capital.
 - 1.2.1 Recursos propios de capital.
 - 1.2.2 Transferencia de capital.
 - 1.2.3 Disminución de la inversión financiera (generados por sector público no empresarial para objetivos de política).
 - 1.3 Fuentes financieras.
 - 1.3.1 Disminución de la inversión financiera.
 - 1.3.2 Endeudamiento público e incremento de otros pasivos.
 - 1.3.3 Incremento del patrimonio.

5 Cl. económico de los recursos - versión analítica.

Desagrega los componentes indicados en la versión sintética del punto 4. anterior.

6 Metodología para la confección del Cl. económico de los recursos.

Establece la correspondencia con el Cl. de recursos por rubros.

7 Cl. por Objeto del gasto, a nivel de inciso:

- 1. Gastos en personal.
- 2. Bienes de consumo.
- 3. Servicios no personales.
- 4. Bienes de uso.
- 5. Transferencias.
- 6. Activos financieros.
- 7. Servicios de la deuda y disminución de otros pasivos.
- 8. Otros gastos.
- 9. Gastos figurativos.

8 Cl. Económico del gasto - versión sintética:

- 2. Gastos.
 - 2.1 Gastos Corrientes.
 - 2.1.1 de operación.
 - 2.1.2 de consumo.
 - 2.1.3 Intereses, arrendamientos y derechos sobre bienes intangibles.
 - 2.1.4 Prestaciones de seguridad social.

- 2.1.5 Impuestos directos.
- 2.1.6 Otras pérdidas.
- 2.1.7 Transferencias corrientes.

2.2 Gastos de Capital.

- 2.2.1 Inversión real directa.
- 2.2.2 Transferencias de capital.
- 2.2.3 Inversión financiera (por sector público no empresarial con objetivos de política).

2.3 Aplicaciones Financieras.

- 2.3.1 Inversión financiera.
- 2.3.2 Amortización de la deuda y disminución de otros pasivos.
- 2.3.3 Disminución del patrimonio.

9 Cl. económico del gasto - Versión analítica.

Desagrega los componentes indicados en la versión sintética del punto 8. anterior.

10 Metodología para la confección del Cl. económico del gasto.

Establece la correspondencia con el Cl. por objeto del gasto.

11 Cl. por Finalidades y Funciones.

Las Finalidades son:

- 1.0 Administración gubernamental.
- 2.0 Servicios de defensa y seguridad.
- 3.0 Servicios sociales.
- 4.0 Servicios económicos.
- 5.0 Deuda pública - intereses y gastos.

Las funciones desagregan en cursos de acciones genéricos que llevan al logro de las Finalidades.

12 Cl. por fuentes de financiamiento.

- 1.0 internas
- 2.0 externas

II Síntesis de la Publicación.

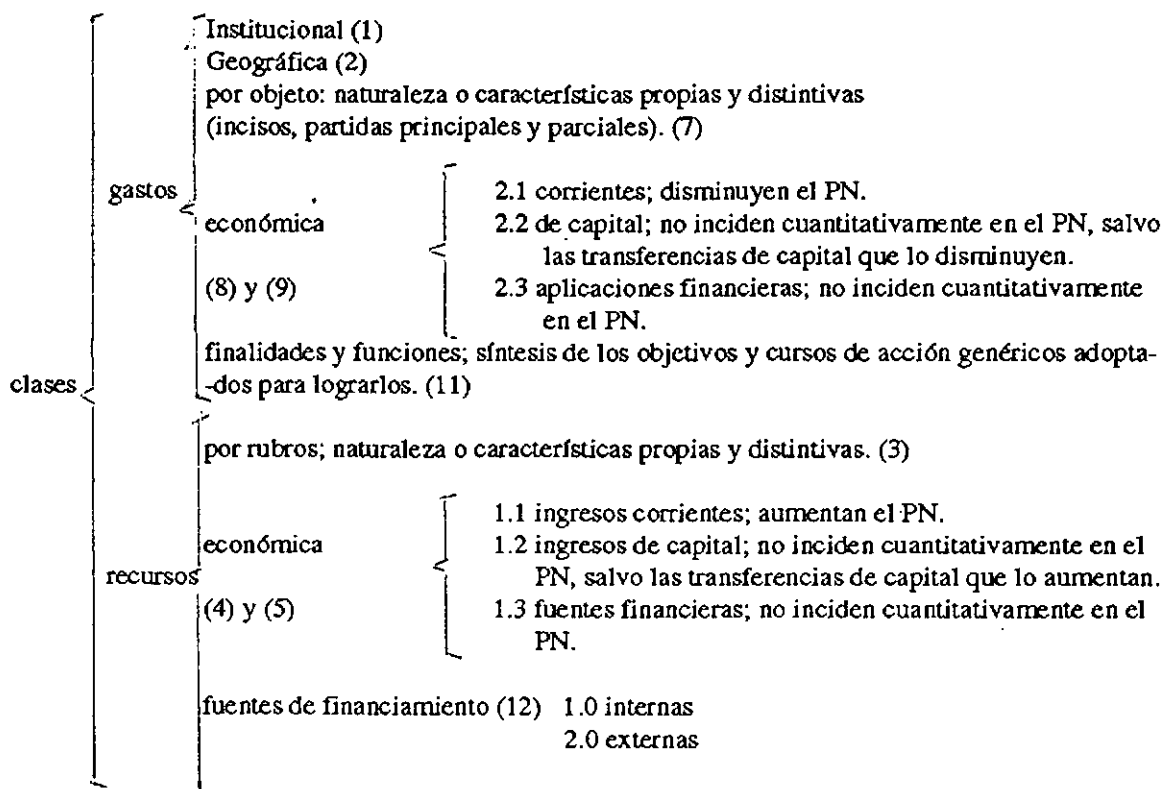
Los Cl. se deben utilizar a partir de la formulación del Presupuesto General de la Administración Nacional para 1993 y en la ejecución de los respectivos ejercicios fiscales.

El propósito de los Cl. es el ordenar por clases, los gastos y recursos del presupuesto.

Los gastos y recursos, en su ejecución, alteran el patrimonio de las J. y E. cualitativa y cuantitativamente.

El patrimonio de una J. o E., está constituido por sus bienes y deudas; el patrimonio neto (PN), por la diferencia entre bienes y deudas.

En la publicación se definen las siguientes clases:



III Invitación a los GOBIERNOS DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPALIDADES a que utilicen estos Cl.

En los considerandos del Decreto N° 866/92, aprobatorio de los Cl. presupuestarios del Sector Público Nacional no financiero y financiero se expresa que éstos:

- 1) tienen aptitud para brindar información integrable en las Cuentas Nacionales.
- 2) incluyen partidas y rubros utilizables por otras entidades públicas no pertenecientes al Sector Público Nacional, tales como las PROVINCIAS Y MUNICIPALIDADES.

En su parte dispositiva, por lo tanto, invita a los GOBIERNOS PROVINCIALES y MUNICIPALES a adoptarlos.

Cabe recordar que la producción, distribución y utilización de los bienes y servicios, tanto por el Sector Público como por el privado, envuelve procesos complejos y numerosos. A fin de comprenderlos, en todo el mundo, hay una acumulación creciente de información que debe necesariamente registrarse sistemáticamente, dentro de un cuadro estructural económico coherente. Para ello, se han desarrollado las Cuentas Nacionales, cuyos datos son útiles en todos los campos de las decisiones económicas, pero sobresale su uso en el Sector Público a los fines de la determinación de sus políticas.

La invitación a utilizar los Cl. a las entidades públicas no comprendidas en el Sector Público Nacional es razonable, pues le compete a la Nación, llevar las Cuentas Nacionales. Los datos de éstas, cuanto mejor elaborados tanto mejor aprovechan a todos los entes públicos lo mismo que al sector privado.

Por ello es aconsejable aceptar cuanto antes la invitación formulada.