

Material Imprimible

Curso de Administración Pública

Módulo 5

Contenidos:

- Patrimonio estatal
- Bienes del Estado
- Sistema presupuestario
- Gasto Público y recursos

Patrimonio estatal

Habiendo estudiado qué es la Administración Central, cómo se compone, qué actividad lleva adelante y quiénes son los sujetos que empujan el carro del aparato estatal, cabe ahora poner el foco en los recursos materiales del Estado.

Dicho de otro modo, para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, la Administración Pública requiere, además de lo ya estudiado, de bienes materiales.

Para ello, comenzaremos esta clase analizando lo que propone el contador Héctor Giammatteo, en su artículo académico “El patrimonio del Estado Argentino, Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional: una necesidad de modernización”, donde explica que “el patrimonio de una nación está constituido por la totalidad de los bienes que posee, como el de una familia que la constituye los bienes que fueron heredados de los padres, más aquellos que han podido adquirir. Por lo tanto, asociado a esta idea, el patrimonio del Estado se puede definir como aquellos bienes que se han incorporado a través del tiempo”.

En el ámbito del derecho, el patrimonio del Estado está compuesto por diversa calidad de bienes, entre los que, conforme el Código Civil y Comercial de la República Argentina, pueden dividirse entre bienes públicos y bienes privados. Veamos cada uno.

Los bienes de dominio público son un conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes.

Así, el Artículo 235 del Código Civil y Comercial, completa el concepto enumerando cuáles son los bienes de uso público. Encontramos, entonces, al mar territorial, hasta la distancia que determinen los tratados internacionales y la legislación especial, sin perjuicio del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la

plataforma continental. Se entiende por mar territorial al agua, el lecho y el subsuelo.

Luego, figuran las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas. Se especifica, en este caso, que las playas marítimas son la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda, de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local, aplicable en cada caso.

Por otro lado, hace mención de los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, los glaciares y el ambiente peri glacial.

Y, también, toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo, de extraer las aguas subterráneas, en la medida de su interés y con sujeción a las disposiciones locales.

Ahora bien, se hace la aclaración de que por río se entiende al agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias. Y el lago o laguna implica el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos.

Otros bienes de uso público establecidos en la norma son:

- Las islas formadas, o que se formen en el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental o en toda clase de ríos, estuarios, arroyos, o en los lagos o lagunas navegables, excepto las que pertenecen a particulares.
- El espacio aéreo suprayacente al territorio, y a las aguas jurisdiccionales de la Nación Argentina, de conformidad con los tratados internacionales y la legislación especial.

- Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común.
- Los documentos oficiales del Estado
- Y las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

De esto desprendemos los elementos que hacen al dominio público, que implican el ser objetivo, subjetivo, normativo y teleológico. Veamos de qué se tratan estos conceptos.

El subjetivo hace referencia a quién es el titular del dominio público. En torno a este elemento no hay una postura pacífica. Algunos autores opinan que el dueño de tales bienes es el Estado, mientras que otros consideran que el titular del dominio público es el pueblo.

Por su parte, el objetivo apunta a indicar cuáles son los bienes del dominio público. Puede tratarse de cosas inmuebles, cosas muebles, semovientes, bienes inmateriales o servidumbres.

Con respecto al normativo, cabe mencionar que implica el régimen jurídico especial de los bienes que integran el dominio público, y deriva de los preceptos del Código Civil y Comercial, que, como ya hemos visto, los enumera en su Artículo 235.

Y el teleológico, que tiene que ver con el fin al que están destinados los bienes del dominio público.

Los bienes que lo constituyen están afectados al uso directo o indirecto de la comunidad. Es decir, en palabras de la ley, “cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común”.

Bienes del Estado

Continuando con el análisis de los bienes de dominio público, que estudiamos anteriormente, debemos agregar que, conforme lo establece el Artículo 237, “los bienes públicos del Estado son inajenables,

inembargables e imprescriptibles. Además, las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales.”

De ello se desprenden las características que los bienes de dominio público poseen, y que analizaremos a continuación. Decimos que son inajenables porque están fuera del comercio jurídico.

Quizás se pregunten qué quiere decir esto, y es que no se pueden comprar ni vender, excepto que sobre ellos se constituyan concesiones, o se otorguen permisos especiales de uso.

También mencionamos que son imprescriptibles. Este principio tiene por objeto conservar el dominio público en su integridad. ¿Saben a qué nos referimos? A que el dominio público quede, y sea en todo momento y en todas partes, dedicado al uso directo o indirecto de la comunidad.

A su vez, los bienes del dominio público son inembargables, y ello constituye una medida de seguridad que procura evitar que el Estado pueda disponer de la cosa, enajenándola sin consentimiento.

Tengamos en cuenta que también hay otras formas de clasificación. Eso es lo que vamos a detallar a continuación.

Si los analizamos en razón de sus titulares, diremos que pueden ser nacionales, provinciales, municipales y de entes descentralizados.

En cambio, si nos basamos en su formación, podemos clasificarlos en naturales y artificiales. Y, en razón de la materialidad del bien, en inmuebles, muebles, objetos inmateriales y derechos.

Pero hay una última manera que tiene que ver con su durabilidad. Esta clasificación es quizás la que más necesita ser explicada, ya que las diferencias entre los conceptos no son tan claras.

En este caso, encontraremos las siguientes categorías:

- Por un lado, los bienes intangibles, que son aquellos inmateriales no cuantificables físicamente, pero que pueden producir un

beneficio, cuya vida es superior a un año a partir del momento de origen.

- Luego, están los bienes de consumo. Seguramente se imaginen de qué se trata, y no es más que aquellos insumos necesarios para el funcionamiento del organismo, incluidos los que se destinan a la conservación y reparación de bienes de capital.
- Sobre los bienes de cambio podemos decir que son los que están destinados a la venta, que fueron adquiridos, o se encuentran en proceso de elaboración.
- Los bienes de uso, que comprende a aquellos que no se agotan en el primer uso, y su incorporación al activo se realiza con el propósito de utilizarlos en la actividad principal, y no para la venta. Son amortizables e incluye a los activos intangibles.
- Y, por último, tenemos los bienes de terceros, que son los que, encontrándose en el organismo, provienen de situaciones tales como: comodato, locación o préstamo.

Muy bien, habiendo ya estudiado los bienes de dominio público, ahora entraremos en la órbita de los de dominio privado.

El Artículo 236 del Código Civil y Comercial regla el dominio privado del Estado. Dice que “pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: los inmuebles que carecen de dueño, y las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas, sustancias fósiles y toda otra de interés similar, según lo normado por el Código de Minería”.

También agrega a “los lagos no navegables que carecen de dueño, las cosas muebles de dueño desconocido que no sean abandonadas, excepto los tesoros, los bienes adquiridos por el Estado nacional, provincial o municipal por cualquier título”.

Por otro lado, existe otra categoría puntual de bienes, que son los que, conforme con la Ley N°25.197 se denominan bienes culturales.

El Artículo 2 de dicha norma establece que se consideran bienes culturales, “todos aquellos objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza, y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico, científico o técnico excepcional. El universo de estos bienes constituirá el patrimonio cultural argentino”.

De hecho, la Dirección Nacional de Bienes y Sitios Culturales del Ministerio de Cultura de la Nación, ofrece completa información sobre los bienes patrimoniales del Estado, sean colecciones argentinas de museos o fondos documentales históricos.

Se trata de una herramienta informática para el registro, inventario y gestión de los fondos documentales de los museos de la Argentina.

Dado que los bienes del Estado Nacional, y los derechos sobre ellos, son activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, mediante el Decreto 1382/2012 se creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

Y, ¿por qué creen que se creó? El motivo radica en que, al existir una dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado Nacional, que imposibilita su disposición y administración integral, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, resulta necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles, que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos difundidos por sus diversas jurisdicciones.

Esta Agencia de Administración de Bienes del Estado, está organizada como un organismo descentralizado, con autarquía económica financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del

derecho público y privado, que depende de la Jefatura De Gabinete De Ministros.

A través de ella, se centraliza toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado nacional, ejerciendo en forma exclusiva la administración de los bienes inmuebles, cuando no corresponda a otros organismos estatales.

Sin embargo, la custodia, mantenimiento y conservación de los bienes asignados en uso, y la obligación de informar sobre la existencia de bienes de propiedad del Estado Nacional, se encuentra a cargo del Servicio Administrativo Financiero correspondiente a cada jurisdicción.

Conforme el Artículo 8 del Decreto 1382/2012, las funciones de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, serán proponer las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado Nacional.

También, coordinar la actividad inmobiliaria del Estado Nacional, interviniendo en toda medida de gestión que implique la celebración, ya sea a título oneroso o gratuito, de los siguientes actos con relación a inmuebles estatales:

- Adquisición o enajenación.
- Constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales.
- Locación.
- Y asignación o transferencia de uso.

Así como disponer, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, y administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional.

Otras funciones que podemos mencionar son:

- Coordinar con los Servicios Administrativos Financieros, correspondientes a las jurisdicciones o entidades, las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas y normas en la materia.
- Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles asignados en uso a los organismos y entidades del Sector Público Nacional.
- Y fiscalizar y controlar los bienes inmuebles concesionados a las empresas prestatarias de servicios públicos, en coordinación con los entes reguladores.

También se ocupará de transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso. La finalidad es la de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.

A su vez, podrá efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales, e instar el inicio de las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio estatal, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.

Será capaz de contratar obras y servicios que hagan al cumplimiento de sus misiones y funciones, de conformidad a la normativa vigente.

Y de celebrar todo tipo de contratos y, en particular, contratos de concesión de uso, con o sin el derecho de introducir mejoras, de publicidad en los bienes a su cargo, de anticresis, de alquiler con derecho de compra, factoraje, fideicomiso, y cualquier otro contrato civil o comercial, típico o atípico, nominado o innominado, que fuera conducente para el cumplimiento de su objeto con personas físicas y/o jurídicas.

Otras de sus atribuciones son:

- Adquirir bienes que resulten necesarios para el cumplimiento de sus misiones y funciones, de conformidad a la normativa vigente.
- Aceptar donaciones o legados, con o sin cargo.
- Administrar el Registro Nacional De Bienes Inmuebles Del Estado y monitorear su actualización permanente.
- Diseñar, implementar y coordinar un Servicio de Auditoría de Bienes Inmuebles, encargado de relevar y verificar el estado de mantenimiento, ocupación, custodia, conservación y uso racional de los bienes inmuebles del Sector Público Nacional.
- Y definir y establecer estándares de uso racional, mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles del Sector Público Nacional.

Por otro lado, será el encargado de promover las relaciones institucionales del organismo y suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos, en coordinación con los organismos con competencia en la materia.

Velará por:

- Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron tomadas.
- Elevar, anualmente, a la Jefatura de Gabinete de Ministros una memoria e informe sobre las actividades cumplidas en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.
- Y desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesidad.

Deberá asignar, y reasignar los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado nacional. Los inmuebles asignados o afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá su administración y custodia.

De igual manera, tan pronto cese dicho uso deberán volver a la jurisdicción de la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

Buscará conceder el uso precario y gratuito de bienes inmuebles propiedad del Estado nacional, independientemente de su jurisdicción de origen, y que por razones circunstanciales no tengan destino útil, cuando le sean requeridos por organismos públicos o por instituciones privadas legalmente constituidas en el país, para el desarrollo de sus actividades de interés general.

Y, por último, adquirir bienes inmuebles por sí o por cuenta y orden de los organismos y jurisdicciones detallados en el inciso a del Artículo 8 de la Ley N°24.156 y sus modificaciones.

Administración financiera

Un sector público que provea de mejores servicios y cueste menos, ha sido, hasta ahora, uno de los retos más grandes a los que se enfrentan los diferentes gobiernos. De ahí la importancia de conocer el modo en que el gobierno asigna y dispone de sus recursos.

Para ello, analizaremos la Ley N°24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, a través de la cual se propone una nueva forma de administrar la hacienda pública, utilizándose los recursos públicos correctamente, y ofreciendo servicios adecuados a la comunidad.

Bajo esta premisa, se puede definir a la administración financiera gubernamental como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos

públicos, y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado, en la forma más eficiente posible.

La administración financiera estará integrada por los sistemas de crédito público, de tesorería, de contabilidad y el presupuestario.

Pero, si bien todos ellos están interrelacionados entre sí, cada uno estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente de aquel que ejerza la coordinación de todos ellos.

Sin embargo, nuevamente queda en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de establecer el órgano responsable de su coordinación.

Analicemos, ahora, el sistema de crédito público. Hace referencia a la capacidad que tiene el Estado de endeudarse, con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.

Por lo tanto, la deuda pública es, básicamente, el endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público.

Conforme lo establece el Artículo 58 de la ley mencionada, esta deuda se clasificará en interna y externa, y en directa e indirecta. Veamos sus características.

Se considerará deuda interna a aquella contraída con personas físicas o jurídicas, residentes o domiciliadas en la República Argentina, y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional.

Mientras que, se entenderá por deuda externa a aquella contraída con otro Estado u organismo internacional, o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina, y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.

Por su parte, la deuda pública directa de la Administración Central es aquella asumida por la misma, en calidad de deudor principal. Y la deuda

pública indirecta es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

Tengamos en cuenta que las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo, o en una ley específica, excepto las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional, con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

Ahora bien, ¿cómo creen que se originará la deuda pública? Puede ocurrir en función de la emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.

También con:

- La emisión y colocación de Letras del Tesoro, cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.
- Contratación de préstamos.
- La contratación de obras, servicios o adquisiciones.
- El otorgamiento de avales, fianzas y garantías.
- Y la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

Como en todos los ámbitos, es necesaria la participación de un órgano rector. En este caso, se trata de la Oficina Nacional de Crédito Público.

Se trata del órgano rector del sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Por su parte, el sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos, y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector

público nacional, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

El órgano rector de este sistema es la Tesorería General de la Nación, que se ocupará de coordinar el funcionamiento de todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el sector público nacional, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

Es de destacar que, a los fines de un mayor control, funcionará una Tesorería Central en cada jurisdicción y entidad de la administración nacional. Estas tesorerías centralizarán la recaudación de las distintas cajas de su jurisdicción, recibirán los fondos puestos a su disposición y cumplirán los pagos que autorice el respectivo servicio administrativo.

Este sistema tiene la responsabilidad de programar y administrar los flujos financieros de la gestión, en armonía con el sistema financiero, monetario, el de crédito y del mercado de capitales, operando con eficiencia la relación con el agente financiero, proveedores y otros usuarios vinculados al sistema de ingresos y pagos públicos.

Entre los instrumentos se encuentra la Cuenta única del Tesoro que permite operar con los saldos financieros globales del sector público nacional.

Mediante este instrumento la Tesorería General de la Nación puede mantener una parte de los recursos depositados en la cuenta única como recursos inmediatamente disponibles. Mientras que con el resto podrá desarrollar una política combinada de inversión financiera a corto plazo, y cobertura de la deuda pública.

Como ya se habrán dado cuenta, nos quedan por analizar dos sistemas de crédito público. A eso nos vamos a dedicar ahora.

El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para

recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten, o puedan llegar a afectar, el patrimonio de las entidades públicas.

Este sistema es el que sintetiza la información, los datos relativos a la gestión, ordenando y administrando la base de datos de esas transacciones y hechos económicos que inciden en el patrimonio público. El Artículo 86 de la Ley N°24.156, establece que será objeto del sistema de contabilidad gubernamental:

- Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades.
- Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones, por parte de los responsables de la gestión financiera pública, y para los terceros desinteresados en la misma.
- Presentar la información contable, y la respectiva documentación de apoyo, ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean éstas internas o externas.
- Y permitir que la información, que se procese y produzca sobre el sector público, se integre al sistema de cuentas nacionales.

A su vez, el sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:

- Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional.
- Permitirá integrar las informaciones presupuestarias del Tesoro, y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales.
- Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas.

- Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas.
- Y deberá estar basado en principios y normas de contabilidad y aceptación general, aplicables en el sector público.

La Contaduría General de la Nación será el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental.

Y, entonces, ¿cuál será el sistema de control? Tal como hemos estudiado, podemos decir que los sistemas de control de la Administración del Estado, comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público.

El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, que es el órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional.

Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo, y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Por su parte, la Auditoría General de la Nación, será el ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional. Posee una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional.

Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

El Congreso de la Nación, por decisión de sus dos Cámaras, podrá delegar su competencia de control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en los organismos que fueren creados por ella.

Sistema presupuestario

Muy bien, analicemos ahora al sistema presupuestario. Establece los principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional.

El sistema presupuestario prevé procedimientos de programación de la ejecución del presupuesto, para establecer un ordenamiento de los gastos y pagos de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional.

Lo que sucede es que el presupuesto es el documento financiero del Estado, que equilibra ingresos nacionales y gasto público en el año fiscal. Comprenderá todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí.

También, mostrará 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.

Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio.

Cabe destacar que las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes.

En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y

producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y su vinculación con las fuentes de financiamiento.

La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados.

Antes de seguir analizando este sistema, nos detendremos a explicar algunos conceptos básicos, a los fines de la presente formación académica.

Conforme surge del portal del Ministerio de Economía, el presupuesto es un instrumento de política económica y planificación gubernamental, que pretende reflejar los gastos y recursos fiscales del Estado Nacional, el cual también contiene las transferencias que se realizan a los Estados provinciales y municipales, quienes a su vez confeccionan sus propios presupuestos.

La Oficina Nacional de Presupuesto es el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional.

El Presupuesto Nacional se formaliza mediante una ley anual que sanciona el Congreso, donde planifica los ingresos que recibirá el Gobierno y cómo se aplicarán para satisfacer las necesidades de la población. Algunas de las cuestiones que tendrá en cuenta son la seguridad social, educación, salud, seguridad y justicia, entre otras.

Esta Ley de Presupuesto constará de tres títulos, cuyo contenido será el siguiente. El título I de las disposiciones generales contendrá normas que se relacionen, directa y exclusivamente, con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte.

En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

Luego, el título II del presupuesto de recursos y gastos de la administración central establece que, se considerarán como recursos del ejercicio, todos aquellos que se prevén recaudar durante el período, en cualquier organismo, oficina o agencia autorizada a percibirlos en nombre de la Administración Central.

También incluye el financiamiento proveniente de donaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo al Tesoro, y los excedentes de ejercicios anteriores que se estimen existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. No se incluirán en el presupuesto de recursos los montos que correspondan a la coparticipación de impuestos nacionales. Pero sí se considerarán como gastos del ejercicio, todos aquellos que se devenguen en el período.

Analicemos ahora el título III de presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizado. Para los organismos descentralizados, la reglamentación establecerá los criterios para determinar los recursos que deberán incluirse como tales en cada uno de esos organismos. Los gastos se programarán siguiendo el criterio del devengado.

Es momento de analizar, con mayor profundidad, a qué nos referimos cuando hablamos de presupuesto.

Será lo que se ocupe de financiar el funcionamiento de todo el Estado Nacional, es decir, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, contiene las transferencias que se realizan a los Estados provinciales y municipales, quienes, a su vez, confeccionan sus propios presupuestos.

Pero, seguramente se estén preguntando cómo se elabora el presupuesto. Veamos. Está compuesto por varias etapas.

La primera es la formulación presupuestaria. Mediante este proceso, el Poder Ejecutivo Nacional fija las prioridades y políticas públicas a desarrollar en el próximo año. Se estiman los recursos, las principales

variables macroeconómicas, y se calculan los gastos necesarios para cumplir con las políticas y prioridades de gobierno.

Esta etapa culmina el 15 de septiembre, cuando se envía el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional.

El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto General.

Y se considerarán como elementos básicos, para iniciar la formulación de los presupuestos, el programa monetario y el presupuesto de divisas formuladas para el ejercicio, que será objeto de programación, así como la cuenta de inversiones del último ejercicio ejecutado, y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente.

El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- Presupuesto de recursos de la Administración Central, y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros.
- Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones, y de cada organismo descentralizado, los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios.
- Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar.
- Resultados de las cuentas corrientes y de capital para la Administración Central, para cada organismo descentralizado y para el total de la Administración Nacional.

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional, tanto para la Administración Central, como para los organismos descentralizados.

Ahora bien, ¿qué creen que ocurrirá si este presupuesto se excede? Bueno, todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en

el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo.

El Jefe de Gabinete de Ministros estará facultado para adecuar el Presupuesto General de la Nación, a los efectos de incorporar las partidas presupuestarias ejecutadas durante el período en que haya regido la prórroga aquí prevista, sin exceder el total de créditos aprobado por la Ley de Presupuesto del año correspondiente.

Muy bien, pasemos ahora a la segunda etapa de elaboración del presupuesto que es la discusión y aprobación.

El Congreso Nacional recibe el proyecto de Ley de Presupuesto, lo discute, sugiere modificaciones al mismo y finalmente aprueba la Ley de Presupuesto para el año siguiente.

Entonces, la Cámara de Diputados resulta la iniciadora que recibe el proyecto de ley, y luego de su media sanción actúa el Senado como cámara revisora.

En dichas cámaras se trabaja en comisiones de presupuesto y hacienda, a los fines de entender, discutir y procesar la información del proyecto de Ley de Presupuesto que remite el Poder Ejecutivo.

La tercera etapa es la de ejecución presupuestaria. Esto quiere decir que, al comenzar el año, empieza a regir la Ley de Presupuesto.

Una vez promulgada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos.

Será entonces cuando los organismos públicos comienzan a ejecutar los gastos previstos en la norma para su funcionamiento, en la medida en que se perciben los recursos estimados en la etapa de Formulación Presupuestaria.

A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos, y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas

las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación, y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería.

La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la Ley de Presupuesto General que resulten necesarios durante su ejecución.

Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

Pero, es posible que ocurran imprevistos. Veamos qué sucede en ese caso. El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer de autorizaciones para gastos, no incluidas en la Ley de Presupuesto General, para atender el socorro inmediato, por parte del gobierno, en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor.

Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias, o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables.

Muy bien, vamos a pasar a la cuarta fase de elaboración de presupuesto, que es la de seguimiento y evaluación. Se realizan, tanto durante la ejecución presupuestaria, como en forma posterior.

Quizás se pregunten cómo se lleva a cabo. Veamos. Una vez finalizado el año, el Poder Ejecutivo confecciona la Cuenta de Inversión, donde rinde

cuentas al Congreso Nacional de los gastos ejecutados, la producción realizada y los resultados alcanzados.

Asimismo, de forma trimestral el Poder Ejecutivo realiza el seguimiento físico-financiero del presupuesto y lo publica en internet.

El Artículo 55 de la Ley N°24.156 establece que la Oficina Nacional de Presupuesto preparará, anualmente, el presupuesto consolidado del sector público, el cual presentará información sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía.

Deberá contener, como mínimo, la información que detallaremos a continuación:

- Una síntesis del presupuesto general de la Administración Nacional.
- Los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado.
- La consolidación de los recursos y gastos públicos, y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico.
- Una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público nacional.
- Información de la producción de bienes y servicios, y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como la relación de ambos con los recursos financieros.
- Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.

Una vez atravesadas estas etapas, el presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo Nacional, antes del 31 de marzo del año de su vigencia.

Y, una vez aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional, será remitido para conocimiento del Congreso Nacional.

Gasto Público

Reiteradas veces escuchamos hablar de “gasto público”. ¿Qué les parece si conocemos de qué se trata?

En términos legales, el gasto público es el conjunto de erogaciones, generalmente dinerarias, que realiza el Estado para cumplir con sus fines. Es decir, para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Por el contrario, los recursos son el grupo de ingresos o recursos que tiene el Estado, preferentemente dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por las exigencias administrativas, o de índole económico-social.

Podemos decir que el gasto público es la cuantía monetaria total que desembolsa el sector público, para desarrollar sus actividades.

De acuerdo al economista José Francisco López, en su artículo académico “Ingreso y Gasto Público”, observamos que no todos los gastos son iguales. Veamos los distintos tipos.

Por un lado, encontramos al gasto corriente. Se trata de aquella cantidad de dinero destinada a las operaciones más básicas del Estado. Por ejemplo, gastos en salarios del funcionariado, o en la prestación de determinados servicios públicos.

Luego tenemos el gasto de capital. En este gasto, se encuentra aquel dinero destinado a la obtención de activos tangibles e intangibles. También se añaden, en este punto, la compra de inmovilizado para desarrollar las actividades corrientes. ¿Qué tal si vemos un ejemplo? Mencionaremos a la compra de trenes.

Sobre el gasto de transferencia podemos decir que se trata de la cantidad monetaria, a veces en forma de capital, que el Estado destina a empresas y familias. Por ejemplo, los subsidios por desempleo son transferencias.

Y, por último, encontramos al gasto de inversión que, a diferencia del gasto de capital, ocurre cuando el gasto tiene como objetivo crear, aumentar, mejorar o sustituir el capital público ya existente.

Ahora bien, ¿cuáles creen que serán los principales objetivos del gasto público? Deberían ser:

- Distribuir la riqueza
- Mejorar el acceso a la salud de los ciudadanos
- Asegurar la justicia
- Mejorar el empleo
- Fomentar el crecimiento económico
- Salvaguardar el medio ambiente
- Permitir el acceso a la educación
- Garantizar una vida digna
- Y dotar de recursos a las Fuerzas Armadas.

Tal como reseña la economista Guadalupe Agüero, tratándose de un instrumento determinante de la gestión pública, la clasificación del gasto se constituye en un elemento interactuante del sistema general de cuentas, donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto, y suministra información que atiende a necesidades diferentes, pero conexas.

Por lo tanto, las clasificaciones de los gastos:

- Facilitan la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.
- Sirven para la determinación del ahorro o desahorro, superávit o déficit financiero de las instituciones del Sector Público Nacional.
- Facilitan el desarrollo y aplicación de los sistemas de programación y gestión del gasto público.

- Permiten la ejecución financiera del presupuesto y de todas las etapas del proceso presupuestario.
- Permiten realizar análisis de los efectos del gasto público y de la proyección del gasto futuro.
- Y sirven para determinar las distintas prioridades del gasto público, así como para establecer responsabilidad en su administración.

Ahora bien, de acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, del Ministerio de Economía, el gasto público ha sido estructurado en 5 finalidades con sus respectivas funciones.

En principio aparece la administración gubernamental, cuya función es legislativa, judicial, dirección superior ejecutiva, relaciones exteriores, relaciones interiores, administración fiscal, control de la gestión pública e información y estadística básicas.

Luego, los servicios de defensa y seguridad que se ocupan de defensa, seguridad interior, sistema penal e inteligencia.

En cuanto a los servicios sociales podemos decir que se encargan de la salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.

Los servicios económicos tienen a su cargo la energía, combustibles y minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio, turismo y otros servicios de seguros y finanzas.

Y, la deuda pública, como su nombre lo indica, se ocupará del servicio de la deuda pública, que implica intereses y gastos.

Las dos primeras finalidades abarcan actividades propias de la Administración Pública, la tercera y cuarta finalidad incluyen los servicios proporcionados a la sociedad, además de los gastos de la Administración

Pública asociados con la reglamentación y la gestión de la actividad económica.

Por último, la finalidad relacionada con la deuda pública agrupa gastos por intereses y comisiones de la deuda pública.

Es de destacar que, conforme explican los autores Giselle Cogliandro y Ariel Melamud, el mayor gasto que el Estado Argentino posee, es el gasto público social.

Éste se dirige a promover el acceso de los grupos sociales más vulnerables a los servicios básicos de calidad, como ser la educación, salud, promoción y asistencia social, seguridad social, vivienda, agua potable y trabajo.

Ingresos públicos

Habiendo delineado un concepto de lo que es el gasto público, y algunas de sus contingencias, toca ahora analizar los ingresos públicos.

El economista José Francisco López establece que hay distintos tipos de ingreso público. Uno de ellos son los tributos.

Se trata del tipo de ingreso más importante. Los tributos son los pagos que el Estado puede exigir al individuo con determinados argumentos. En tanto, entre los tipos de tributos podemos encontrar: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Otros tipos de ingreso son:

- Los contractuales, que son aquellos derivados de la celebración algún contrato.
- Y la deuda pública, que puede llegar a ser una parte muy importante del ingreso público de un país.

Lo que sucede es que, cuando los tributos y los ingresos contractuales no son suficientes para financiar los presupuestos, el sector público pide prestado. Este dinero que el sector público pide prestado, se conoce como deuda pública.

Y, por último, encontramos los ingresos voluntarios. Se trata de aquellos que recibe voluntariamente de otros agentes económicos. Pueden ser ciudadanos que donan dinero o bienes de capital, u organismos de otro tipo.

Vale aclarar que, dentro de los recursos que posee el Estado, se encuentran, también, las inversiones. Vamos a detenernos en esto.

Mediante la Ley N°24.354 se creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas. Consiste en el conjunto de principios, organización, normas, procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas.

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas ha sido concebido como sistema interrelacionado con la administración financiera, y con los sistemas de control de gestión del Sector Público Nacional, a los que complementa en aspectos sustantivos que conciernen al campo de las inversiones públicas.

Sus objetivos generales consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión. Por su parte, el Plan Nacional de Inversiones Públicas se formulará anualmente con una proyección plurianual. Para su confección se deberá solicitar la opinión de los gobiernos provinciales donde se efectúen las inversiones.

Al finalizar cada ejercicio se lo reformulará para el período plurianual que se establezca, con las correcciones necesarias para adaptarlo al grado de avance efectivo logrado en la ejecución de los proyectos de inversión pública nacional, y a las nuevas condiciones de financiamiento del sector público nacional.

La inversión pública puede tener una justificación política, en el sentido de que puede servir para cumplir con determinados objetivos.

Ahora bien, la inversión pública se puede clasificar en las siguientes categorías:

- Por un lado, como tangible. Se refiere a bienes físicos e infraestructuras como vías de comunicación, hospitales y centros educativos.
- Y, por el otro, como intangible. Incluye los recursos destinados a desarrollar activos no materiales. Nos referimos, por ejemplo, a la inversión en educación o en innovación.

Otra forma de clasificar la inversión pública podría ser la siguiente:

- Como física directa, que es la inversión directa destinada a la construcción y mantenimiento las obras públicas. Igualmente, incluye la adquisición de activos fijos, como maquinaria y equipo.
- Como física indirecta. En este caso, el Estado transfiere los recursos a otra entidad que finalmente desarrolla la obra pública. Esto sucede, por ejemplo, en las asociaciones público-privadas, donde los recursos provienen del gobierno y del privado, pudiendo este último ser el encargado de la gestión y ejecución del proyecto.
- Y como financiera. Se refiere a la adquisición de activos financieros como bonos, acciones, derivados financieros y otros.

La Dirección Nacional de Inversión Pública es el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversión Pública, y la puerta de entrada de los proyectos de inversión al Presupuesto Nacional.

Asimismo, y en los términos de los Artículos 6 y 7 de la Ley N°24.354, en cada organismo integrante del sector público nacional se asignará, en forma permanente, a la oficina encargada de elaborar proyectos de inversión pública, la función de preparar la propuesta del plan de inversiones del área, y de remitir la información requerida por el órgano

responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, para elaborar el plan nacional de inversión pública.

Las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública de cada jurisdicción, o entidad del sector público nacional, tendrán las funciones de identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión pública que sean propios de su área, según los lineamientos y metodologías dispuestos por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y las disposiciones específicas del organismo de su pertenencia.

También, deberán:

- Identificar, registrar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública del área.
- Efectuar el control físico-financiero del avance de obras y del cumplimiento de los compromisos de obra de los proyectos de inversión del área.
- Realizar la evaluación ex post de los proyectos de inversión.
- Y mantener comunicación e información permanente con el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

Cabe destacar que el Plan Nacional de Inversiones Públicas se integrará con los proyectos de inversión pública que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías establecidas por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, incluyendo las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje.

Además, la elección de los proyectos la realizará el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público nacional, que presentaron los proyectos incluidos en el plan nacional de inversiones

públicas, sobre la base de la tasa de retorno individual y social de cada proyecto.

Y luego, la autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas elevará la propuesta del presupuesto anual de inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional, a la Secretaría de Hacienda y, en coordinación con la Oficina Nacional de Presupuesto, compatibilizarán los proyectos seleccionados, de acuerdo a lo establecido anteriormente, con los créditos presupuestarios asignados a cada jurisdicción.