

Revista N°

22

Julio de 1993



asap
ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
PUBLICO DE

COMISION DIRECTIVA ASAP

Período 1991 - 1993

Presidente:	Dr. Marcos Pedro Makón
Vicepresidente:	Lic. Alberto Feo
Secretario:	Dr. Esteban J. Urresti
Tesorero:	Dr. Julio César Tiberio
Vocal Titular 1º:	Dn. Eduardo A. Delle Ville
Vocal Titular 2º:	Lic. Guillermo A. Sandler (en uso de licencia)
Vocal Titular 3º:	Dn. Juan José Pascualetti
Vocal Titular 4º:	Dn. Juan S. Rezk
Vocal Suplente 1º	Dr. Juan J. Permuy
Vocal Suplente 2º:	Dr. Antonio Paz
Vocal Suplente 3º:	Dr. Horacio R. Nadale
Vocal Suplente 4º:	Dr. Jorge I. Benzrihen
Revisor Titular de Cuentas:	Dr. Horacio Mastroantonio
Revisor Suplente de Cuentas:	Dra. Ana Fainstein
Secretario Ejecutivo:	Lic. Guillermo A. Sandler
Secretaria Administrativa:	Sra. Nelly M. de Fornero

COMITE EDITORIAL

Lic. Nilda Andrae
Cont. Antonio Paz
Dr. Horacio Nadale

Maipú 26. Piso 5º of. "G", 1084 Buenos Aires

Tel. 342-3943 Fax 331-2449

EDITORIAL

La Asociación Argentina de Presupuesto Público tiene, entre sus objetivos, la difusión de las novedades y aportes de carácter conceptual, técnico y metodológico que surgen como consecuencia de la aplicación de las herramientas presupuestarias en nuestros países. No desdeña, sin embargo, las que provienen de otras ciencias, en la medida que contribuyen a perfeccionar las propias técnicas y en especial la formación de los recursos humanos encargados de llevar adelante la gestión presupuestaria en todas sus etapas.

En función de ello, es que se ha incluido en éste número el trabajo del Dr. Eugenio GIMENO BALAGUER, destacado especialista en temas de capacitación y formación. A partir de la descripción de los nuevos escenarios en que tiene lugar la labor gerencial actual se enumeran las "nuevas capacidades" requeridas por el contexto descrito, se discuten las concepciones tradicionales y modernas en materias tales como el rol del formador, los modos de evaluación y las dimensiones tiempo y espacio en el proceso de formación. Por último, el trabajo intenta una aproximación a las posibilidades de enriquecimiento que el management moderno puede brindar a la gestión presupuestaria.

El Dr. Guillermo A. SANDLER, presenta en su trabajo las modificaciones metodológicas introducidas en la elaboración del Presupuesto Anual de la Nación para el año 1993, como parte del proceso de reforma de la Administración Financiera encarada desde 1991 por el Gobierno Nacional. Lo hace desde la perspectiva de las Finanzas Públicas, materia que lo tiene como especialista y profesor universitario.

El documento es descriptivo del proceso de elaboración y formulación presupuestaria realizado en la Secretaría de Hacienda de la Nación y se apoya en la demostración de un caso práctico: el presupuesto del área de Cultura y Educación.

Paralelamente y con el propósito de identificar las diferencias y similitudes entre uno y otro, se presenta un informe elaborado por Lawrence W. HUSH donde se describe el proceso presupuestario en el gobierno de los EE.UU.

Consideramos que la comparación entre ambos permitirá a los lectores discernir los aspectos más representativos de uno y otro proceso, sus ventajas o desventajas relativas, sin olvidar que ambas experiencias deben ser analizadas en función de los elementos contextuales claramente diferentes que enmarcan ambas realidades.

A continuación se incluye un trabajo, con abundante apoyo estadístico, presentado por la Lic. Susana R. LUNA de GONZALO, relativo a la evolución del Presupuesto del Poder Judicial de la Nación. Es un interesante aporte, bien documentado, que permite sacar a la luz un presupuesto que suele pasar a un segundo plano en la consideración pública, aún cuando se refiere a uno de los poderes de la Constitución, relativo, nada menos, que a la administración de Justicia y que tiene como encuadre la elaboración del

proyecto de Ley de Autarquía Financiera del Poder Judicial de la Nación y su evolución. Este trabajo es uno de los frutos del convenio de cooperación que se está ejecutando entre la Secretaría de Hacienda de la Nación y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Deseamos destacar que en éste número incorporamos una Sección a la que aspiramos otorgar carácter permanente. Nos referimos a "Comentarios de Libros".

El que "abre el fuego" se refiere a un tema candente: "Privatizaciones, Mitos y Realidades". Su autor Juan Carlos VICCHI.

Esperamos poder incluir en los próximos números y a los largo del tiempo, comentarios que respondan al interés de los lectores, sobre obras de elevado nivel técnico y profesional.

Reiterando lo manifestado en el editorial anterior deseamos hacer presente "que la revista ASAP esta abierta para recibir todo trabajo vinculado con nuestra temática que deseen presentar para su publicación tanto nuestros asociados, como técnicos y especialistas. Dichos documentos serán analizados por el Comité Editorial, y posteriormente, los que así lo decida dicho Comité, serán publicados en nuestra Revista".

Hemos retomado el camino, confiamos en que la colaboración de todos nuestros lectores y amigos nos ayuden a andar.

NUEVOS ESCENARIOS DEL MANAGEMENT

Por Dr. Eugenio Gimeno Balaguer (1)

Las instituciones del mundo estable y predecible están siendo sustituidas por personas diligentes y pragmáticas, defensoras del cambio. La Perestroika y el Glasnot, la caída del muro de Berlín, los movimientos ecologistas, los presidentes jóvenes, el "nuevo orden mundial", los "tigres de oriente", la apertura económica de los países latinoamericanos, la unión de las naciones en bloques económicos, la figura del acuerdo de paz entre israelíes y palestinos, etc., son indicativos del cambio en el planeta.

La tendencia mundial es sustituir el papel de las instituciones por la acción del individuo.

El pragmatismo está sustituyendo a las ideologías. Los **partidos políticos** pierden vigencia al apoyarse en principios y **ganan adeptos al basarse en planes y programas** que conllevan beneficios directos e inmediatos a la gente. La preocupación internacional por la ecología y la conservación de la especie está empezando a tomar mayor fuerza.

En el pasado la empresa era considerada como una combinación de **capital, trabajo y dirección** para la creación de productos. **En el presente y futuro** es una combinación de **información y servicio para la creación de valores.**

En el pasado el funcionamiento de la empresa operaba en función de lo que pensaba el jefe y en un **criterio de producción** centrado en la maquinaria y el costo; **ahora**, operará en función de una misión y visión compartida, abonada por una capacitación sistemática, y en un **criterio de mercado** centrado en las necesidades del consumidor.

En el pasado el proteccionismo le decía: "**no te preocupes por la competencia**"; hoy la globalización económica le dice: "**PREOCUPATE POR TU COMPETENCIA**".

El mercado actual no goza de proteccionismo sino de un medio abierto a la competencia internacional, con una naturaleza compuesta por individuos que demandan satisfacer sus necesidades no solamente físicas sino también psicológicas; la empresa ya no fabrica productos sino que ofrece valores.

En el pasado, la **educación** se dirigía a la formación de un **individuo binario**, orientado a "ver" el mundo en dos partes: el bien y el mal, la teoría y la práctica, el capitalismo y el comunismo, quienes toman las decisiones y quienes las ejecutan, los jefes y los trabajadores, etc. Los gerentes estaban convencidos que solo existían ellos y la competencia y su único objetivo era **obtener utilidades.**

(1) *Profesor de la Universidad Católica de Córdoba y Asesor de la Secretaría de Hacienda de la Nación.*

Hoy la educación necesita dirigirse a la formación de un individuo multivalente y poderoso, orientado a percibir la realidad de un modo integral y no contradictorio, y que no limite su visión y conocimiento a un sólo campo. Hoy la motivación fundamental es la **satisfacción personal**. Los gerentes deben pasar de la administración de empresas a la **gestión de empresas** que exige un perfil activo, sin esquemas preconcebidos, innovación y creatividad, y la búsqueda de oportunidades a cada momento.

I. -LOS NUEVOS REQUERIMIENTOS GERENCIALES EN LOS FUTUROS ESCENARIOS,

Los nuevos requerimientos están referidos a las capacidades y habilidades que deberán desarrollar los gerentes en los nuevos escenarios definidos en el mundo actual y el que se avecina, escenarios en los que **existen necesidades** demandadas.

1. -Capacidad de anticipación

Referida a la toma de decisiones rápidas y oportunas ante las situaciones cambiantes. De esta clase de decisiones dependerán la supervivencia y el crecimiento empresarial.

La información y cómo lograrla es la clave; la creación de los medios para conseguir o elaborar la información y **sintetizarla** para hacerla útil a la decisión.

Contribuyen al desarrollo de esta capacidad:

a. Las estructuras planas y sencillas.

Facilitan la comunicación y la hacen más rápida.

b. La delegación de funciones.

Permite la realización de más funciones productivas.

c. Formalización de reuniones periódicas.

Ayudan a concretar una misión y visión conjunta sobre las estrategias y planes a seguir.

2. -Capacidad de creatividad.

Es la más requerida en los nuevos escenarios donde las "soluciones", la experiencia y las fórmulas preconcebidas para encarar viejos problemas, empezarán a ser dejadas de lado y de ser tomadas como criterios de decisión.

Las respuestas creativas comenzarán a ser más frecuentes y las únicas aceptables y eficaces.

La clave de esta capacidad es la realización de nuevas combinaciones de algunos elementos de respuestas tradicionales, mezclar nuevos elementos a los ya establecidos, convertir los obstáculos en oportunidades. El criterio fundamental: apartarse de lo clásico

y predeterminado, estar abierto a las ideas y alternativas heterodoxas e incluso aparentemente inocuas o contradictorias (Por ejemplo: las ventas se aumentan dando a los vendedores cuotas y porcentajes más altos, sino también quitándoles cuotas y rebajando porcentajes).

El mito de la experiencia será relegado y a veces remplazado por la respuesta creativa.

Contribuyen al desarrollo de esta capacidad:

a. La autonomía.

Favorece la libertad de actuar, de ensayar, mejorar y/o crear fórmulas, estrategias, etc.

b. La capacitación.

En todos los niveles y por todos los medios: seminarios, cursos, estudios, etc. Estimula y permite la información sobre nuevos conocimientos y nuevas ideas.

3. -Capacidad para trabajar en equipo.

El esfuerzo del gerente moderno se encamina a difundir y enriquecer una misión y visión conjunta para la acción de sus colaboradores. La misión y visión compartida será el eje de la coordinación de esfuerzos. El trabajo en equipo es la facultad de trabajar coordinadamente para conseguir objetivos comunes.

a. Misión compartida.

Es el compromiso de cada uno de los integrantes de un equipo para realizar actividades en pos de unos objetivos. Se logra cuando se unen objetivos individuales y grupales. En el momento que un miembro del equipo se da cuenta que puede obtener beneficios (materiales o no) cuando realiza actividades para la empresa, en ese momento, se obtiene una misión compartida.

b. Visión compartida.

Es la visualización conjunta de objetivos futuros y el convencimiento de **beneficios futuros** cuando se alcancen esos objetivos futuros.

Tanto la **misión** como la **visión** compartida se facilita cuando se fortalecen espacios donde la **acción del individuo es reconocida**.

La difusión de logros hace que se institucionalicen conjuntos de valores positivos que diseñen formas parecidas de pensar, sentir y actuar.

4. -Capacidad para motivar en todos los niveles

Definida en el **poder** de impulsar el desempeño de las personas. Esta capacidad se explica por dos criterios: la comunicación y la percepción de la escala motivacional

individual.

a. La comunicación.

Entendida como intercambio de información, incluyendo la eliminación de obstáculos como barreras burocráticas, organigramas complejos y estructuras verticales.

Se imponen los organigramas sencillos, las estructuras planas y la comunicación verbal y directa. Esta última institucionalizada en reuniones semanales de alta gerencia, gerencia intermedia y nivel operativo. Además de entrenamiento y capacitación permanente en todos los niveles.

b. La percepción de la escala motivacional en el individuo.

Orientada a conocer las necesidades de sus inmediatos colaboradores.

La productividad de un grupo está en función del líder que lo dirige. En el liderazgo de la alta gerencia la estrategia es dar cuotas de autoridad acompañadas de nuevas responsabilidades y metas de resultados.

En la gerencia intermedia, la escala motivacional se inclina hacia el ascenso por méritos, involucrando el reconocimiento individual.

En el nivel operativo la estabilidad laboral, el reconocimiento económico y personal reafirman el compromiso de la gente a trabajar con una visión compartida.

5. -Capacidad para negociar.

La negociación es un proceso que generalmente se realiza a través de **dos personas**. Cada una de ellas representando a una entidad o a ella misma.

La habilidad en negociar tiene como objetivo buscar acuerdos en beneficio común entre las partes, reforzando los puntos que las unen y prescindiendo de aquellos que las separan.

La tendencia de los países a unirse en bloques económicos es un indicativo palpable de la necesidad de desarrollar técnicas de negociación.

Las negociaciones entre empresa-empresa, empresa-individuo e individuo-individuo, conducen a pactos de buena voluntad que permitirán el mejor desarrollo de la empresa y del individuo.

La habilidad de negociación se orientará en los próximos años a conseguir tratos de beneficio común, apoyados en principios de cooperación recíproca y sincera.

La capacidad para negociar se apoya en dos bases:

a. Actuar de buena fe y sin nada escondido "en la manga" o "bajo la mesa".

b. Negociar en base a objetivos claros y no en función de lo bien o mal que le caiga la contraparte.

6. -Capacidad de Moebius.

La Cinta de Moebius es una banda en la cual el anverso de ésta es el mismo reverso. **Si uno se desliza sobre un mismo lado, en determinado momento y sin cambiar de posición, llegará al lado opuesto.**

La capacidad de Moebius es la más compleja de las habilidades señaladas. Es una capacidad poco desarrollada, su esencia está en **conducir la realidad** sin contradicciones, sin esquemas, **como un mundo** sin leyes universales atemporales y sí **lleno de posibilidades reales.**

La capacidad de Moebius en los gerentes, permite concebir "fórmulas fuera de lo común", por ejemplo: aumentar las ventas sin mayor porcentaje para los vendedores; realizar alianzas con la competencia; conquistar mercados con altos precios; dejar que el consumidor diseñe sus productos; etc.

La destreza de Moebius, en síntesis, corresponde a una actitud vital que permite ver la realidad sin preconcepciones y sin contradicciones.

II. LOS NUEVOS ROLES DE INSTITUCIONES Y PERSONAS EN LA FORMACION DE LOS FUTUROS GERENTES-DIRIGENTES DEL PRESENTE Y DEL MAÑANA.

1. -Rol del formador

a. Escuela clásica o tradicional: el rol del formador (profesor, maestro, jefe) es **visible y diferenciado** del alumno, en el sentido que los papeles se diferencian claramente a través de la reafirmación de **jerarquía** dentro y fuera de clase, es decir, el profesor determina un vínculo perceptible de autoridad con el estudiante y éste, a su vez, establece una relación de subordinación con él. A esto llamamos **pedagogías visibles**, que se expresan en diferentes simbologías: reglas de cortesía, normas internas, ubicación en el aula y arquitectura o conformación de la misma, el profesor se para en una tarima y los estudiantes sentados; lo mismo sucede en algunos colegios, universidades, empresas e institutos. Sobre este esquema el maestro fija las normas de acción y comportamiento del alumno.

b. Escuelas modernas: incorporan como valor fundamental las **pedagogías invisibles**. el rol principal del maestro es establecer una relación de comunicación con el estudiante, la principal preocupación es la de mantener en todo tiempo un intercambio de información con el alumno.

El formador posibilita situaciones en las cuales el alumno pueda contrastar la información recibida del profesor o de los libros con la percibida en la situación creada.

El rol del profesor es de facilitador de experiencias que estimulen el proceso de aprendizaje. Para llegar a la figura de "facilitador" es necesario que el profesor se mimetice con el estudiante, que no existan barreras en la comunicación alumno-profesor.

2. -Modos de evaluación

a. Escuela clásica o tradicional: la forma de evaluar la adquisición de conocimientos a través de **de la determinación de carencias en una situación totalmente aislada de la vida cotidiana.**

Las pruebas, y exámenes parciales, estaban orientados a determinar deficiencias comparadas con patrones considerados correctos.

Las pruebas de evaluación y exámenes finales se realizan en una situación aislada y totalmente diferente o aparte del mundo real.

b. Escuelas modernas: la evaluación se realiza analizando el **lenguaje y el comportamiento en la vida cotidiana.**

Las personas que realizan el mayor número de experiencias tienen más elementos para formar categorías de análisis y estas se manifiestan en las palabras que utilizan para explicar determinado fenómeno; o en las actitudes y decisiones que toman ante determinada situación. Esta formación de categorías se fortalece con la información oral o escrita (teoría).

Sintetizando, en las escuelas donde predominan las **pedagogías visibles**, el maestro es un sacerdote que interpreta la verdad revelada de los libros e indica a sus obedientes fieles (estudiantes), cuál es el camino que se debe recorrer y qué actitudes tomar. En las escuelas donde se emplean las **pedagogías invisibles**, el maestro se convierte en la persona que da un mapa y una brújula y toma el rol de consejero, pero no el de guía.

3. -Tiempo y espacio

a. Escuela clásica o tradicional: tanto el **profesor como el estudiante realizan su función alejados de las situaciones reales**, la transmisión de conocimientos se realiza solamente en un espacio determinado (aula o salón) y en un tiempo señalado (horario).

La situación del salón de clase, como espacio y tiempo de transmisión del conocimiento, provoca la falsa ilusión que el conocimiento solo es difundido cuando se está en este lugar.

La clase, en ese lugar, se convierte en una situación anormal de la vida cotidiana. Los comportamientos de los estudiantes y el profesor en este espacio y tiempo están alejados de su cotidianeidad. Esto ayuda a explicar la tendencia de los estudiantes a memorizar y repetir la información dentro de la clase y la "amnesia" o el olvido de la información fuera de ella.

La memorización es un "mal" que adquiere el individuo al no poseer puntos de referencia personal (experiencia individual) respecto a la información recibida.

En las **pedagogías invisibles**, la situación de recibir conocimiento se realiza en la vida cotidiana, o sea con base en las experiencias diarias. La retroalimentación se realiza aquí y ahora. No existe una separación entre el lugar y el tiempo de adquirir información porque el salón de clase se convierte en cualquier sitio (cafetería, cesped, biblioteca, oficina, gimnasio, etc.). De aquí que el maestro se mimetice o acompañe al alumno a realizar las experiencias.

Cuando al estudiante le surja alguna duda al realizar la experiencia, el maestro debe "estar ahí", para dar un criterio de orientación. Las conclusiones las deduce el estudiante con ayuda del maestro, pero en base a la experiencia sufrida y no en la información verbal o escrita que se produce en el salón de clase.

La verificación del conocimiento se realiza en experiencias de la vida cotidiana y en las situaciones comunes que se presentan a diario. Las situaciones extraescolares tienen una mayor influencia en la adquisición del conocimiento por parte del estudiante.

4. -Conclusiones

La **implantación** de pedagogías invisibles es costosa en términos de tiempo y espacio, porque requieren educadores muy calificados y dispuestos a sumir un rol para el cual, quizás, no fueron formados.

Las pedagogías visibles forman individuos, las pedagogías invisibles **forman personas**.

Las pedagogías invisibles son el fuego, la energía que alimenta esta nueva concepción de **protagonismo gerencial**, donde afirmamos, entre otras cosas que el tamaño de una empresa es igual al **tamaño de la mente del gerente**, o que la persona es responsable de su destino, porque es ella quien toma las decisiones.

Este protagonismo reivindica que entre el "pensar" y el "hacer" hay un camino que se llama "trabajo", "compromiso", "gestión" y "responsabilidad", y es ese camino el que marcará la diferencia entre el fracaso y el éxito.

III. -EL MANAGEMENT PRESUPUESTARIO O EL PRESUPUESTO Y LA ACCION.

Si nos situáramos antes de la actual conducción hacendal y tuviéramos que dar un diagnóstico de cuál era la situación desde nuestro punto de vista, diríamos todo en dos palabras: **instrumento deprimido**. Con este adjetivo estaríamos queriendo decir un instrumento poco usado, potencialmente apto para muchas cosas, pero usado inadecuadamente o no utilizado.

1. -Las fases presupuestarias

Existen dos tendencias globales, una **tradicional** que mira el presupuesto con una

limitación de que cuanto menos sea, mejor. La honestidad es el factor destacado y la filosofía subyacente: "el pasado y el presente están determinando el futuro".

La visión **moderna** contempla el proceso presupuestario con un enfoque sistémico; en esta visión el presupuesto es **uno de los enlaces con el management**. Es decir, en base a la determinación de las necesidades públicas y a la definición de los objetivos globales de la futura gestión gubernamental, se conforma el presupuesto que es un **presupuesto managerial** en este esquema.

Para ejemplificar las frases que implica este proceso mencionamos el caso francés que abarca las siguientes:

1. -Análisis de los objetivos
2. -Análisis de los medios
3. -Análisis de sistemas
4. -Formulación de programas
5. -Evaluación de programas
6. -Decisión de "Programa de presupuesto"
7. -Ejecución y control

Nosotros proponíamos:

1. -Determinación de necesidades
2. -Fijación de objetivos **en relación a las necesidades**.
3. -Relación entre medios y objetivos.

y continuar con el esquema anterior.

Virtualmente en todas las etapas está presente y se imbrica el management moderno, para verlo más claramente conviene apuntar algunas fallas frecuentes en el gerenciamiento presupuestario.

2. -Las fallas

Las falencias más usuales y reiteradas que afectan la calidad de los intentos de formulación y gestión presupuestaria tienen comienzo en estas tres etapas que hemos destacado.

Una falencia marcada es con relación a los objetivos, **en general los objetivos son vagos, imprecisos, no operacionales, a veces no mensurables ni cuantificables**. De allí se derivan consecuencias que actúan como falencias en las decisiones y en la ejecución y control. **Al ser objetivos imprecisos es difícil comunicarlos**, de allí que el personal de la estructura administrativa involucrado en facilitar su consecución los desconozca en muchos casos **frente al desconocimiento verificamos una falta de adhesión y si no hay adhesión no hay responsabilidad** en la ejecución y en el control.

Es evidente que muchas de las falencias existentes, la mayoría de las cuales no se mencionan están causadas por problemáticas de distinta índole que van desde

deficiencias en la organización hasta de formación a nivel superior. Los problemas organizativos producen efectos no deseados tornando a veces muy difícil el logro de los objetivos. **Las actividades de apoyo, muchas veces los son de "cuello de botella", de obstaculización, ejerciendo tal "control" que dilata o impide la realización de actividades vinculadas a objetivos.**

3. -Los aportes del management a la gestión presupuestaria

La racionalidad en las estructuras administrativas del Estado y en los productos finales que la gestión presupuestaria brinda, pueden mejorarse con los instrumentos que el management brinda y que se fundamentan en un cambio en la disposición y la mentalidad de sus dirigentes como vimos en los puntos I y II.

En el tema que ahora nos ocupa proponemos:

a. Recuperar la lógica

Cuando niños actuamos con pura lógica y muy poco de metodología. Adultos y en funciones "importantes", **para tomar una decisión queremos metodología y actuamos con muy poca lógica.**

Esas metodologías que hemos creado como una dependencia necesaria, muchas veces tienen el sesgo de la visión tradicional o del punto de vista parcial, de los intereses de quien las han formulado. Se podría probar también que a veces **bien fundadas metodologías pueden avalar decisiones contradictorias.**

Volvamos un poco más a la lógica que tiene la virtud de contemplar el sentido común, a la mayoría de los puntos de vista.

b. Crear nuevos mecanismos de participación

Pienso que las distorsiones que se presentan a los diversos niveles se solucionarán simplemente con la participación **dentro** de los niveles.

A veces menospreciamos la **racionalidad de los usuarios**, pero hay muchas anécdotas que nos llevan a apreciar que esa racionalidad de los usuarios es una de las soluciones al mejor de los mecanismos, en las correcciones a las distorsiones que se presentan.

c. Crear estructuras de referencia por objetivos y para decisiones.

Descansa en este punto lo que llamamos **racionalidad política.**

Podemos decidir en función de estructuras de referencia por objetivos, y el presupuesto sería un instrumento adecuado, o sino decidir en función de cualquier otro parámetro, incluso de alguna presión o "empuje final" recibido.

Cualquier gobierno que carezca de estructuras de referencia por objetivos y para

decisiones, estará imposibilitado de hacer gestión, de gerenciar, y tomará decisiones irracionales, políticamente hablando.

d. Colocar énfasis en el mejoramientos de la calidad de los productos, no tanto en la calidad de los procesos.

Nosotros mismos somos producto de un sistema y la calidad se podría tomar como indicador del sistema. Por ejemplo, del Sector Educación: ¿cuál es la calidad de los productos? Si tomamos un egresado de la enseñanza media, o de la Universidad y lo cualificamos estamos midiendo indirectamente la calidad dentro del sector.

4. -Nuevas conclusiones

a. El presupuesto está llamado a ser un instrumento de:

* Enlace con la planificación a nivel estratégico (o como se quiera llamar o no llamar). Es decir de nexos con los grandes objetivos del Estado.

* Programación a nivel táctico en las prioridades y selección de programas, con la ayuda de las distintas técnicas.

* Expresión pecuniaria del conjunto de acciones o fases anuales a realizar.

b. Es necesario aprovechar las nuevas técnicas introducidas y fundamentalmente el uso de la computadora. Muchas experiencias presupuestarias han fracasado por carencia de instrumentos que aceleren la información y la rectificación de esa información, usando la computadora para estos fines se podría dar un buen avance en las implantaciones de las nuevas técnicas presupuestarias.

Finalmente, insistimos en que hay que esforzarse por crear una nueva mentalidad en los niveles de decisión, desde la óptica de las actitudes, formación, actualización y readaptación de los funcionarios.

Bibliografía

- 1.- Albercombie, M.L.J.: "Aims and Techniques of Group Teaching". Monografía, London, 1990.
- 2.- Bloom Benjamín S. y colaboradores: "Taxonomía de los objetivos de la educación. la clasificación de las metas institucionales". Edit. El Ateneo, 1979.
- 3.- Gagné, F. et Chabot M.: "Une conception neuve du perfectionnement pèdagogique", París, 1990.
- 4.- Gimeno Balaguer, E.:* "El proceso de enseñanzaaprendizaje", CIPEAP-ICDA, Cuadernos de Administración Pública, 1983.
 - * "Aprendizaje, consideraciones retrospectivas y prospectivas", Edición Especial N° 4 ICDA, 1984.
 - * "Taxonomía de los Objetivos Educativos", Edición Especial N° 6, ICDA, 1986.
 - * "La gestión y su control: un enfoque desde la gerencia social innovadora y creativa". Mimeo, 1992
- 5.- Gronlund Norman E., "Stating Behavioral Objectives for Classroom Instruction", Macmillan, London, 1990.
- 6.- Gutiérrez, Ricardo A., "La Integración de los Sistemas de Información Financiera de las Instituciones Públicas", Montevideo, 1990.
- 7.- Mager, R. F.: "Goal Analysis". Fearon Publishers, 1986.
- 8.- Matus, C., Makón M., y Arrieche, V., "Bases teóricas de presupuesto por programas", Caracas, 1978.
- 9.- Makón, Marcos P., Indicadores para la Gestión Presupuestaria del Gobierno Municipal". ASAP N° 20, 1988.
- 10.- Micele Mario, "Enseñanza, aprendizaje y capacitación". Separata de "Ciencias Administrativas", año XVIII, N° 51.
- 11.- Pieron, H. "Examens et Docimologie". Presses Universitaires de France, París, 1991.
- 12.- Raths, L., Wassermann S. y otros.: "Cómo enseñar a pensar". Paidós, 1971.

INDICE

I. Los nuevos requerimientos gerenciales en los futuros escenarios.....	2
1. Capacidad de anticipación.....	2
2. Capacidad de creatividad.....	2
3. Capacidad para trabajar en equipo.....	3
4. Capacidad para motivar en todos los niveles.....	3
5. Capacidad para negociar.....	4
6. Capacidad de Moebius.....	5
II. Los nuevos roles de instituciones y personas en la formación de los futuros gerentes-dirigentes del presente y del mañana.....	5
1. Rol del formador.....	5
2. Modos de evaluación.....	6
3. Tiempo y espacio.....	6
4. Conclusiones.....	7
III. El management presupuestario o el presupuesto y la acción.....	7
1. Las fases presupuestarias.....	7
2. Las fallas.....	8
3. Los aportes del management a la gestión presupuestaria.....	9
4. Nuevas conclusiones.....	10
Bibliografía.....	11

EL PRESUPUESTO EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS (1)

Reformas metodológicas en la elaboración del Presupuesto del Estado Nacional 1993

Por Guillermo A. Sandler (2)

Nota aclaratoria

El presente trabajo es meramente descriptivo y secuencial de las tareas que se han realizado en la Secretaría de Hacienda de la Nación a los efectos de implementar la técnica del presupuesto por programas en el sector público nacional a través de la ley N° 24.156 de Administración financiera y sistemas de control, producto de la experiencia profesional en la Oficina Nacional de Presupuesto y de la actividad docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Toda crítica por escrito será bien recibida.

- (1) *Trabajo presentado al IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, Noviembre de 1992.*
- (2) *Profesor de Finanzas Públicas FCE-UBA y funcionario de la Secretaría de Hacienda de la Nación.*

1. El presupuesto en el contexto de las finanzas públicas

La ciencia económica, a través de métodos alternativos, busca superar el problema de la escasez como condición central de la existencia humana. El fenómeno económico es una continua tensión entre las necesidades ilimitadas del ser humano y los bienes escasos, y trata de satisfacer la mayor cantidad de estas necesidades. ¿De qué forma? Para superar racionalmente esas necesidades, el hombre está obligado a realizar sacrificios, esfuerzos y emplear tiempo.

En cualquier parte que existan bienes en abundancia la economía es superflua.

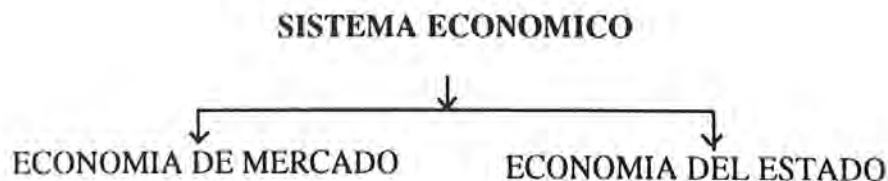
Sin embargo, bajo las condiciones de una creciente población y una fuerte concentración urbana, con formas de vida refinadas y un progreso económico sostenido, el funcionamiento de la economía sólo es posible mediante un sistema complejo basado en la división del trabajo.

Cuando más escasos sean los bienes en relación a las necesidades humanas, es decir, cuanto más pobres sean los hombres o más exigentes sus aspiraciones, estarán tanto más obligados a comportarse racionalmente, es decir, de conformarse al principio de economicidad (eficiencia).

La literatura anglosajona habla de **mixed economy** o sistema mixto de empresa capitalista, lo cual dificulta la aprehensión objetiva de la realidad económica. Dar el carácter de mixto a la economía significa interpretar que en el ámbito económico se mezclan elementos de distinta naturaleza. En base a lo comentado, siguiendo al profesor H. C. Recktenwald (1) - la economía es UN ORDENAMIENTO DUAL QUE FUNCIONA A TRAVES DE UNA COMPLEMENTACION ENTRE LA ECONOMIA DE MERCADO Y LA ECONOMIA DEL ESTADO. Ambas comprenden todas las instituciones y disposiciones que existen para superar la escasez económica.

La idea de Ordenamiento - ORDO - en latín tal cual la utilizaban los escolásticos - se emplea en el sentido que corresponde a la esencia del hombre y de las cosas y significa además la disposición con **sentido** de la diversidad en un todo (2).

Además la condición de **dualidad** es la condición de reunir dos caracteres distintos en una misma persona o cosa, existencia de dos sustancias. Una de ellas investiga el funcionamiento de la economía de mercado y la otra el funcionamiento de la economía del Estado, tanto desde el punto de vista normativo como positivo y prescriptivo. Analizaremos con más detalle este funcionamiento dual para destacar los distintos comportamientos del individuo ante el interés propio y ajeno. Esquemáticamente podemos representar lo comentado de la siguiente forma:



(1) *Markt u. Staat*, H. C. Recktenwald, 1980.

(2) *Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1960.

El economista G. Colm, en su obra *Análisis de los objetivos nacionales*, citado por H. C. Recktenwald en su *Finanztheorie*, 1969, sintetiza todo sistema económico moderno en la forma gráfica siguiente que permite resaltar los dos elementos sustanciales del orden económico dual: EL MERCADO Y EL PRESUPUESTO.

**RELACIONES ENTRE LA ECONOMIA DE MERCADO,
LA ECONOMIA PUBLICA Y SUS COMPONENTES**

En forma diagramática podríamos representar las interrelaciones económicas como:



Características de la economía de mercado

La economía de mercado es un ordenamiento en que los mercados deciden qué bienes y cómo producirlos, como se distribuye el ingreso según la contribución de cada uno de los factores de producción y cuánto del ingreso debe ahorrarse, invertirse o consumirse.

El mercado equilibra los intereses de los oferentes y demandantes y coordina los planes de los presupuestos familiares y de las empresas, suministra gratuitamente la información que es necesaria para la toma racional de decisiones, siendo eficiente y óptimo el aprovisionamiento de bienes y servicios.

Revela las preferencias de los individuos: El consumidor debe pagar por el bien, revelando con ello sus preferencias al productor y éste, sometido a las presiones de la competencia, debe producir lo que el consumidor desea.

La función de producción de cualquier bien privado es la combinación de los factores productivos clásicos: capital, tierra y mano de obra. Simbólicamente, $Q=f(K, N, L)$. Siendo Q: cantidad de bien producido, f: función, K: capital, N: naturaleza o tierra y L: trabajo.

Actúa el principio de exclusión: El consumo del individuo A del bien Q depende de que A pague el precio de Q, en tanto B, que no paga, queda excluido.

Son bienes privados o individuales: El mercado funciona como un sistema de subasta y origina este tipo de bienes económicos.

El empresario tiene como función primordial la búsqueda de nuevas combinaciones de los factores productivos, de nuevas tecnologías, de nuevos mercados, así como investigar los deseos del consumidor.

El consumo es rival: Los beneficios fluyen hacia el consumidor individual que está dispuesto a pagar el precio del bien o servicio.

Comportamiento de consumidores y empresarios: La conducta de ambos es racional y la teoría microeconómica analiza fundamentalmente el comportamiento individual a través de la Teoría de la demanda y el comportamiento empresarial, a través de la Teoría de la firma.

Características de la economía del Estado

En principio, en la economía del Estado, el presupuesto desempeña un rol sustancial, cuyas funciones podríamos resumirlas así, ampliando (3) aquellas que fueron desarrolladas por el profesor Richard Musgrave en su clásica obra, en tres ramas: de Servicios, de Distribución y de Estabilización.

A. FUNCIONES PRIMARIAS (4)

I. Asignación

- a) Amplitud y clase de bienes públicos (abastecimiento y calidad).
- b) Estructura de los bienes públicos.

II. Distribución

- a) Justa distribución de la renta.
- b) Y del patrimonio, no implicando necesariamente igualación de los mismos.

III. Coyuntura

- a) Plena ocupación (estabilización de la ocupación y rentas a niveles altos).
- b) Estabilidad del nivel de precios (con diferencias entre el PBI nominal y real en apenas 1%).
- c) Equilibrio económico externo.

(3) *Hacienda Pública Teórica Aplicada*, R. Musgrave - P. Musgrave. IEF. Madrid, 1986.

(4) *Finanzwissenschaft*. H. Zimmermann - K. D. Henke, Munchen, 1982.

IV. Desarrollo

- a) Crecimiento global
- b) Desarrollo regional entre provincias
- c) Uso racional de los factores productivos
(fomento de la competencia, movilidad laboral y del capital)
- d) Calidad del medio ambiente
- e) Calidad de vida (además del PBI, condiciones de trabajo, ocio, seguridad personal, etc.)

B. FUNCIONES SECUNDARIAS

I. Fiscales

- a) Obtención de recursos para su financiamiento.
- b) Economicidad en el uso

II. Organización Eficiente de la Economía Financiera Pública

(Eficiencia interna del Estado)

- a) Coordinación de funciones, gastos y recursos entre los Estados provinciales y municipales (equilibrio fiscal).
- b) Eficiencia interna de cada jurisdicción territorial (Nación, provincia o municipio).

Rige el principio de no exclusión: este principio a diferencia con el mercado hace ineficaz e indeseable excluir a todo consumidor de participar de los beneficios de un bien público.

Consumo conjunto o no rival: en el sentido que la participación de cualquier consumidor no reduce los beneficios de los demás en el uso del bien público.

La comunidad ejerce poder coercitivo de imposición a los efectos del financiamiento de los bienes sociales.

La actividad pública es esencialmente producción de bienes públicos.

La nota distintiva de lo colectivo o público es la coerción en el financiamiento de los bienes que separa a las finanzas públicas de la economía de mercado. Sin embargo, el principio económico une e integra a ambas. Así como todo ciudadano perteneciente a un Estado tratará de maximizar su utilidad, la sociedad debe utilizar eficientemente sus recursos naturales, humanos y financieros escasos de una Nación, de tal forma que exista alguna relación entre la canasta de bienes privados y bienes públicos que satisfagan las necesidades del individuo.

La cobertura de las necesidades públicas no está de ninguna manera en oposición a la maximización de la utilidad o beneficios de los agentes privados, aunque se decida **políticamente** el uso de los recursos escasos (decisión política).

El hecho de que la necesidad pública (concretada como objetivo público) no siempre es fácil de expresar exactamente en cantidades o en términos de valor, no cambia básicamente en nada la aplicación del principio de economicidad (eficiencia).

En realidad, la actividad pública, desde el punto de vista del Estado, es preferentemente producción de bienes y/o servicios, de productos finales.

Si el Estado produce bienes públicos en el campo jurídico, en la seguridad interior o en la educación, por ejemplo, significa que transforma factores productivos en servicios, o hace producir bienes públicos (canales, puentes, satélites, etc.). Si compra bienes en el mercado es responsable por el suministro de aquellos bienes, pero por supuesto no lo es por la cuestión de la eficiencia del aparato productivo y administrativo.

El carácter unilateral de entender el Estado como ente **consuntivo** de la actividad pública ha contribuido a la presencia en segundo plano de la teoría del gasto público.

Complementariamente a la organización política, jurídica y constitucional del Estado, se requiere una administración gubernamental que esté provista de un sistema de administración financiera y de control eficiente para transformar los recursos utilizados en la producción de bienes públicos y distribución equitativa de las cargas públicas.

El comportamiento de los individuos en la medida que los beneficios están a disposición de todos los individuos, no se corresponde al pago voluntario del bien o servicio público (Surgimiento del problema del Free-Rider).

La función de producción de los bienes públicos, además de los clásicos factores productivos de capital, trabajo y tierra, dependerá de un conjunto adicional de variables explicativas.

$$QBp = f(K, L, N, E, Pp, G, P, A, OC, Gp, lig, M, In)$$

siendo QBp : Oferta de bienes públicos

f: Función

K: Capital

L: Mano de obra

N: Tierra o naturaleza

E: Electores

Pp: Partidos políticos

G: Gobierno

P: Parlamento

A: Administración

OC: Organismos de control

Gp: Grupos de presión o lobbies

lig: Iniciativas individuales o grupales

M: Medios masivos de comunicación

In: Información en general

Los bienes sociales están asimismo limitados **territorialmente**, están disponibles por igual para todos los interesados, pero sus beneficios pueden estar limitados en el espacio físico. Ej.: Defensa (nivel nacional), alumbrado público (local). Problemas de federalismo fiscal que serán encarados por el autor en otra oportunidad.

Canasta de bienes económicos necesarios al bienestar de los individuos en la sociedad abierta. Ejemplos:

Bienes (económicos) privados.

Ej.: automóvil, pan, zapatos, vestimenta, etc.

Bienes (económicos) cuasiprivados.

Ej.: policía privada (externalidades).

Bienes (económicos) club.

Ej.: Cable Visión. Pileta de natación colectiva.

Bienes (económicos) públicos o sociales.

Ej.: Provisión de defensa contra ataques del exterior (Fuerzas Armadas).

Ej.: Provisión de seguridad interior (sistema jurídico, Tribunales, Proceso judicial).

Ej.: Provisión contra "ciertos males públicos": reducir la polución del agua, aire, ruido, concentración masiva de población en el espacio físico, congestión, etc.

Ej.: Provisión de un orden monetario estable contra "ciertos males públicos": inflación o deflación (Deutsche Bundesbank).

Ej.: Provisión de un orden competitivo en los distintos mercados de bienes y factores (Bundeskartellamt).

Bienes (económicos) cuasipúblicos.

Ej.: Educación.

Bienes (económicos) privados proporcionados públicamente.

Ej.: servicios de correos, de agua, luz, etc. (5)

2. Enfoque macroeconómico del presupuesto

El propósito del punto 1. ha sido plantear las formas del comportamiento humano al enfrentar condiciones de mercado o a través del mecanismo político del Presupuesto al demandar mejores bienes públicos a pesar de la existencia de una conducta Free-Rider en la mayoría de los casos.

En este punto comenzaremos a estudiar el Presupuesto en su aspecto macroeconómico, dejando para el próximo el aspecto microeconómico.

El esquema macroeconómico intenta visualizar los distintos impactos que produce el presupuesto público en la economía global dado el nivel de consumo público, la inversión pública, el ahorro público, el déficit fiscal, sus mecanismos de financiamiento, etc.

El esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento del sector público nacional utilizado hasta el ejercicio 1992 elaborado en base a la metodología del FMI (Estadísticas de Finanzas Públicas) estaba orientada a medir el impacto monetario de las variables macroeconómicas que lo conformaban, con especial referencia al tamaño del déficit fiscal, a los efectos de satisfacer las exigencias de los organismos auditores en el otorgamiento crediticio.

(5) *Introducción a la ciencia de la hacienda pública J. Buchanan. M. Flowers. Madrid, 1980.*

Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento (6)

- I. RECURSOS CORRIENTES
 - Tributarios
 - No Tributarios
 - II. EROGACIONES CORRIENTES
 - Personal
 - Bienes y servicios no personales
 - Transferencias corrientes y de capital
 - III. AHORRO (I-II)
 - IV. RECURSOS DE CAPITAL
 - V. EROGACIONES DE CAPITAL
 - Inversión Real
 - Inversión de Bienes Preexistentes
 - Inversión financiera
 - VI. TOTAL DE RECURSOS
 - VII. TOTAL DE EROGACIONES
 - IX. NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO
-
- X. FINANCIAMIENTO NETO
 - 1. Uso neto del crédito
 - 2. Variación de otras formas de financiamiento.

Entre los items IX y X se trazaba una línea que permitía distinguir por encima de la línea el enfoque económico y por debajo, el financiero, con el propósito de que las variables explicativas permitan elaborar modelos econométricos o ecuaciones de comportamiento entre agentes y acciones que estudia la teoría económica.

A partir del Ejercicio 1993 la metodología utilizada responde al Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, para lo cual seguiremos el trabajo del Dr. Ricardo A. Gutiérrez (7).

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) es una técnica que procesa las transacciones que se dan a nivel macroeconómico en un ámbito geográfico-institucional determinado.

Las entradas básicas de ese sistema de información son las contabilidades de unidades microeconómicas (sector empresas, sector gobierno, sector familias y sector externo) y las estadísticas. El SCN brinda información sobre el funcionamiento del sistema económico en su conjunto, por sectores institucionales y por actividades económicas.

El SCN procesa todas las transacciones económico-financieras que se dan en el universo "sector público", sean estas propias de la cuenta de producción, de la cuenta de

(6) Presupuesto 1992. Resumen. Secretaría de Hacienda. Buenos Aires, Enero de 1992.

(7) Algunas consideraciones sobre el resultado presupuestario, Boletín 9 - 10. Año 1. Febrero / Marzo, 1985. Asap.

ingresos y gastos o de la cuenta acumulación y de financiación del capital.

El aporte del SCN a la metodología para el cálculo del resultado presupuestario se utiliza en las relaciones:

- Cuenta de producción de las Empresas Públicas	Excedente de Explotación
- Cuenta de Ingresos y Gastos	Ahorro o desahorro
- Cuenta de acumulación de Financiación de Capital	Préstamo Neto

3. Enfoque microeconómico del presupuesto

El presupuesto del Gobierno General es de importancia porque es el centro de referencia para determinar los objetivos, políticas y programas en la movilización y asignación de recursos.

No existe gobierno alguno por más rico que sea que disponga de recursos ilimitados. Consecuentemente, la esencia del presupuesto es la elección entre alternativas y forma parte integrante de otros procesos e indica el medio por el cual se ejecutan planes, y por eso es de crucial significación para el crecimiento económico.

Asimismo, es un elemento esencial del sistema de administración financiera con implicancias importantes para el control contable y financiero.

En un artículo publicado indicábamos que el presupuesto es una estructura que se conforma a través de una participación interdisciplinaria -institucional - jurídico - económico - administrativo - contable y de procesamiento de datos (8).

El budget de un gobierno no es meramente una lista de programas, actividades y proyectos (documento) sino Budgeting (proceso) en que diferentes fases están entrelazadas unas con otras.

Las funciones principales son movilizar y asignar recursos, administrar e implementar programas y actividades, evaluar los resultados de la ejecución presupuestaria, contribuir a las metas de estabilidad y distribución.

El budgeting traduce los objetivos del Gobierno, prioridades y metas de políticas bajo específicos programas y actividades, mostrando sus respectivos costos y productos.

La implementación implica periódicas revisiones en el diseño de proyectos, consideración de costos, métodos de ejecución, etc.

La fase final será la evaluación de resultados en término de uso de recursos, productos logrados y efectividad de los programas.

El budgeting es un proceso continuo pero no inflexible o rígido, pues una buena presupuestación debe permitir flexibilidad en respuesta a las condiciones cambiantes de la economía de un país, a presiones inflacionarias o recesivas y a calamidades.

(8) *El tema del presupuesto público en la República Federal de Alemania, Boletín informativo N°7, diciembre de 1980. Buenos Aires. Asap.*

Por ello, la revisión y modificación del presupuesto es esencial para ajustarlo a tales cambios.

Un budget es una asignación de recursos preparado anticipadamente, relativo a un período futuro, basado en una previsión de variables clave adaptado para ejecutar ciertos objetivos de política, contando con metas para la ejecución de tales objetivos, relacionando anticipadamente gastos con recursos, formando una base con los cuales los gastos y recursos reales pueden ser medidos.

Un budget puede desempeñar distintos roles: El presupuesto del Gobierno se prepara para diferentes propósitos: sirve a la auditoría externa, a las necesidades internas de administración y contribuye a una más efectiva implementación de programas y proyectos.

Los usuarios de los presupuestos pueden ser el Poder Ejecutivo en sus distintas agencias administrativas, los legisladores, la alta gerencia, la administración de línea, los organismos de control y todos aquellos interesados en asuntos públicos (periodistas, académicos, la comunidad de negocios, organizaciones profesionales, etc.).

Dados los múltiples roles, propósitos y usuarios y su crucial significación en la asignación de recursos, mucho se ha reflexionado para mejorar el presupuesto de los gobiernos.

Debemos distinguir claramente entre el Presupuesto o documento (Budget) y el proceso presupuestario (Budgeting). Las innovaciones que afectan sólo el primero tienen una limitada relevancia, el desafío es mejorar el proceso presupuestario, fortaleciendo la relación planeamiento - contabilidad - ejecución y evaluación, suministrando información relevante a distintos niveles de usuarios.

El presupuesto tradicional (traditional Budgeting) era bueno, para el control legislativo y la contaduría, pero menos bueno como fuente de información para el planeamiento, para la toma de decisiones, para conocer el costo económico de las acciones realizadas por las agencias gubernamentales.

A este se lo critica como rutinario, incremental de corto plazo y expresado únicamente como forma de insumo financiero.

En una publicación de Naciones Unidas, se analiza la evolución histórica de las reformas presupuestarias llevadas a cabo en los Estados Unidos después de la segunda Guerra Mundial y su posterior aplicación a los países en desarrollo (9).

Las tres innovaciones llevadas a cabo en EE. UU. procuran hacer del presupuesto del Estado un método más efectivo de asignación de recursos escasos.

1. Performance Budgeting. (P. B.)

En 1949 la comisión Hoover sostuvo que la organización de la rama ejecutiva del Gobierno Federal debería ser reformulada, adoptando un presupuesto basado en función de actividades y proyectos, llamado presupuesto de ejecución o realizaciones.

(9) *El presupuesto público en los países en desarrollo, Naciones Unidas, 1986.*

Las etapas básicas para implementar el presupuesto de ejecución son:

- a) Desarrollo de una estructura programa/actividad para cada organismo.
- b) Modificar el sistema contable de tal manera que los costos puedan asignarse por programas/actividades.
- c) Identificar medidas de trabajo, realizadas a nivel de actividad.
- d) Relacionar costos y medidas de ejecución, de tal manera que se establezcan costos / tareas.
- e) Idear un sistema de control de tal manera que puedan ser investigados los desvíos entre los objetivos y niveles de actividad.

2. Planning - Programming - Budgeting - System (PPBS)

El sistema de planeamiento, programa y presupuesto ha sido desarrollado en la década del '60 como sucesor del presupuesto de ejecución y es un sistema de planeamiento y proceso presupuestario que:

- a) Identifica y examina metas y objetivos en cada area importante de la actividad gubernamental.
- b) analiza el producto de un determinado programa en términos de sus objetivos.
- c) Mide el costo total del programa no para un año sino para varios años posteriores.
- d) Formula objetivos y programas a lo largo del año presupuestario .
- e) Analiza alternativas para hallar la más efectiva medida de los objetivos básicos de los programas logrados.
- f) Establece estos procedimientos analíticos como parte alternativa de la revisión del presupuesto.

3. Zero Base Budgeting (ZBB)

Es el proceso presupuestario que requiere de cada administrador justificar todos sus requerimientos presupuestarios en detalle, desde el inicio (desde base cero) y transfiere la carga de la prueba a cada administrador que justifique por qué gastaría tal suma de dinero.

El enfoque requiere para todas las actividades ser analizadas en paquetes o módulos de decisión (Pyhrr, Parro) siendo sus características:

- a) Subdivisión de una jurisdicción en una serie de unidades de decisión.
- b) Generación para cada unidad de decisión de un número de paquetes o módulos de decisión: Base 0, mínimo, corriente o incremental.
- c) Orden prioritaria de los paquetes o módulos de decisión.
- d) Ajuste de la línea presupuestaria (corte) para cada cambio en los recursos, resultante en el financiamiento de paquetes adicionales de decisión o en la supresión en caso de falta de financiamiento.

En un trabajo anterior decíamos que el Decreto - Ley N° 6190 del 25 de Julio de 1963, creó la Oficina Nacional de Presupuesto, cuyo objeto era hacer que el Presupuesto de la Administración Nacional, se estructurara en forma económico - funcional, debiendo demostrar en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectadas el costo anual de las funciones, programas y objetivos del Gobierno (10).

Han transcurrido casi 25 años de la promulgación de aquel importante decreto y entonces era hora de efectuar un análisis retrospectivo de los logros obtenidos.

No se puede negar que se ha logrado una mejora sustancial en la calidad de la información disponible para la toma de decisiones en materia de políticas, pero la estructura de programas no formulada correctamente y la existencia de resabios de la estructura tradicional en la confección del presupuesto hace que las asignaciones se ajustan según las unidades de ejecución y no a los programas. Sin embargo, a pesar de los años transcurridos el progreso fue casi nulo.

4. Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

El éxito logrado en la formulación y ejecución de la política fiscal depende en sumo grado, de la atención prestada al diseño y operaciones cotidianas del sistema de gerencia financiera por las autoridades públicas (11).

En 1988 en respuesta al requerimiento formulado por las autoridades argentinas a la asistencia técnica para revisar los sistemas de información fiscal, a cargo de funcionarios del FMI (12), llegaron a las conclusiones y recomendaciones siguientes:

1) Sistema existente: Aún cuando varias agencias producen informes son inconsistentes y con atraso, de cobertura y calidad variables y no resultan útiles para el decisor de políticas y para los administradores presupuestarios.

Por ejemplo, la Contaduría General de la Nación y la Tesorería General de la Nación difieren en materia de recursos, de gastos en cuanto a cobertura nacional y central.

2) Problemas emergentes

Como consecuencia de los comentado en 1) emergen problemas tales como:

En primer lugar, la información recopilada no es suficiente para el decisor de políticas, de lo cual se infiere que el sistema no sirve para su objetivo principal.

En segundo lugar, esta falencia ha sido el resultado de responsabilidades institucionales fragmentarias, estructura presupuestaria difusa, considerable descentralización entre agencias y carencia de definidos esfuerzos por desarrollar sistemas de información .

(10) *La programación presupuestaria en la Administración Pública Nacional. Secretaría de Hacienda. 1980.*

(11) *Prácticas, características y temas de gerencia financiera en los países. A. Premchand. XVIII. Seminario de Presupuesto. Washington. Mayo, 1991.*

(12) *Fiscal Reporting in Argentina. FMI. Dec., 1985.*

En tercer lugar, la propia información disponible sobre bases divergentes contribuye a crear situaciones conflictivas.

En cuarto lugar, como resultado de los factores comentados, el verdadero proceso de formulación e implementación presupuestaria tiende a debilitarse.

3) Mejoramiento del sistema.

Dadas las circunstancias comentadas el sistema vigente no puede continuar, es decir, se requieren esfuerzos inmediatos para mejorar el sistema. Deben realizarse mejoras estructurales en los sistemas de contabilidad y presupuesto a los efectos de lograr la generación de datos que se necesitan frecuentemente.

Los decisores de políticas y los administradores presupuestarios requieren básicamente 4 tipos de información:

a) Administración fiscal: Datos estadísticos disponibles para identificar los desvíos entre los resultados y los objetivos, con el propósito de llevar a cabo los cambios de políticas. Se requieren informes mensuales desde distintos aspectos de la operatoria gubernamental.

b) Administración financiera: Datos estadísticos se requieren para estimar las necesidades de caja en forma anticipada durante el año.

c) Mejoras en las proyecciones: Datos estadísticos son necesarios debido a las implicancias financieras futuras de las políticas y compromisos.

d) Datos para el análisis económico: Como parte integrante de la formulación del presupuesto, y el impacto del presupuesto en la economía, es necesario evaluar la posibilidad de la movilización de recursos, medidos a través de los ingresos y gastos.

4) Medidas inmediatas

Producir informes mensuales que cubran los recursos, los gastos, el financiamiento, la operatoria de las Empresas Públicas y las finanzas provinciales.

5) Medidas a mediano plazo

Las demoras corrientes en la información deben atribuirse principalmente a los sistemas contables y presupuestarios, por lo cual es necesario mejorar ambos sistemas, incorporando sistemas informáticos, así como incentivar los esfuerzos en las finanzas provinciales y la información a suministrar por las empresas públicas.

En un comentario introductorio al trabajo de los profesores Dr. Alfredo Le Pera y Juan José Permuy (13) sosteníamos que el ciclo del Decreto N° 23.354/56 estaba cumplido.

Para el análisis del texto de la reciente Ley N° 24.156-Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional nos basaremos fundamentalmente en el trabajo comentado y el artículo del Dr. A. Le Pera Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, publicado en la Revista N° 21, octubre 1992, ASAP, y en comentarios propios.

(13) *Comentarios al Proyecto de Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control de Gestión.*
A. Le Pera - J.J. Permuy. Boletín octubre 1991. Asap.

La Ley N° 24.156 presenta muchas ventajas respecto de la legislación derogada del Decreto Ley 23.354/56.

1. Abarca a todo el sector público nacional: Es decir, la Administración Nacional, las Empresas Públicas y el sector cuasifiscal, este último enmascaraba gastos públicos y el uso del crédito sin que aparecieran explícitamente en el presupuesto de la Administración Nacional.

2. Adopta una clara metodología que trata decisoriamamente el presupuesto total del sector público nacional.

3. El presupuesto de la administración nacional es estructurado en forma ordenada con neta separación de los ejercicios fiscales y delimitación de las responsabilidades políticas del Gobierno y de la eficiencia y eficacia de la Administración Nacional, en la programación, ejecución, rendición de cuentas y control.

4. Medición del gasto por su devengamiento, es decir, considera a los bienes y servicios adquiridos, solo cuando están disponibles para su utilización en el sector público.

5. Establece el presupuesto consolidado del sector público nacional, lo cual permite ser utilizable como instrumento para fijar políticas en cuanto a una adecuada prestación de servicios, contribuye al pleno empleo de los factores, a la equidad, a la estabilidad y al crecimiento.

6. Define y clasifica con precisión el uso del crédito público y su tratamiento, requiriendo del Poder Legislativo la autorización necesaria para que el sector público nacional se endeude.

7. Define un sistema integral de contabilidad que comprende a todo el sector público nacional con el registro, una sola vez, de toda la información en una base de datos.

8. Establece un sistema único de control interno, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional que abarca a los presupuestos financieros, a la gestión del ejercicio y a la evaluación de los programas, proyectos y operaciones.

9. Establece un órgano de control externo con la posibilidad de la participación de profesionales privados.

Finalmente, cabe mencionar el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, al tratar I. Aspectos Generales de la Reforma C. Actividades Comunes a todos los sistemas de Administración Financiera. 1. Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (14). En la elaboración del proyecto se han tenido en cuenta las siguientes premisas básicas:

a) Considerar como ámbito de aplicación de sus disposiciones a todo el sector público nacional.

b) Destacar la participación del Congreso Nacional, tanto en términos de

(14) Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Revista N° 21. Octubre 1992. *Asap*.

decisiones que deben adoptar en materia de presupuesto y endeudamiento público, como por la información que debe recibir para su conocimiento, referida a la gestión económico-financiera del sector público.

c) Incorporar al sector público nacional los conocimientos más modernos en materia de tecnologías administrativas, administración financiera y control de gestión.

d) La administración financiera se organizará en carácter sistémico y estará coordinada por un organismo que tendrá la responsabilidad de elaborar la política financiera del gobierno, formular la normativa y supervisar su aplicación.

e) Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normativa, operatividad e información.

f) Su diseño o implantación posibilitará una administración eficiente de los recursos escasos.

g) Se asignará transparencia de la gestión financiera pública y mayor eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de control interno y externo.

Resumiendo, creemos que la ley N° 24.156 resalta, a manera de ejemplo, ciertos principios tales como:

1. La idea de sistema, tanto de administración financiera como de control y los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y control interno y externo.

2. Destaca la importancia que tendrá en el futuro la organización tanto en el organismo responsable de coordinación de los subsistemas que integran la administración financiera, así como la Oficina Nacional de Presupuesto a crearse, la Oficina Nacional de Crédito Público, la Tesorería General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

3. Análisis crítico de los resultados físicos y financieros de la actividad productiva pública.

4. Aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

5. Sistematizar el ciclo presupuestario a través de la programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional.

6. Desarrollar sistemas de información oportunos y confiables.

7. Descentralización operativa en las Jurisdicciones o entidades que les permita su mejor desenvolvimiento y centralización normativa.

Mediante el Decreto N° 1.958 del 26 de octubre pasado, el Poder Ejecutivo promulgó la ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional con observaciones parciales a varios artículos que alteraban la unidad sistémica e integral del modelo. Se observaron especialmente los artículos 132 que otorgaba prerrogativas y privilegios para ciertos agentes y el artículo 134 que entraba en colisión con el artículo 137 que deroga expresamente los ordenamientos legales que

regían con anterioridad y que podrían crear problemas de interpretación, restando eficacia a la normativa recientemente aprobada.

5. Reforma metodológica 1993.

La reforma metodológica de formulación del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal 1993 fue encarada en forma simultánea desde distintos frentes.

5.1. Cronograma de tareas.

El cronograma o calendario determinó con claridad las fechas claves de las diversas tareas parciales que fueron necesarias para la formulación del presupuesto, ya que la tarea de preparación demanda singular esfuerzo de coordinación de todos los participantes.

Por lo tanto, la Resolución N° 391 MEyOySP estableció el cronograma de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1993, encomendándose a la Secretaría de Hacienda la organización del trabajo para su elaboración.

La elaboración de este cronograma tiene todas las características de la técnica del PERT, la cual determina un camino crítico en el cual se ubican en orden sucesivo todas aquellas tareas que no podrán demorarse en su ejecución para no retrasar la elaboración del Proyecto de Ley en el tiempo prefijado.

Esta resolución tiene un **doble** mérito ya que significó para las autoridades de Economía el compromiso de elevar al Poder Legislativo Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto antes del término que fijaba el artículo 12 de la Ley de Contabilidad, y en segundo lugar, encomendó a la Secretaría de Hacienda, en especial, a la Subsecretaría de Presupuesto, la reforma metodológica que desarrollaremos posteriormente.

5.2 Organización del trabajo para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto 1993

La Secretaría de Hacienda en uso de las facultades que le fijó la Resolución N° 391 estableció una serie de pautas con el propósito de organizar el trabajo.

En primer lugar, el responsable de la elaboración del presupuesto es la Secretaría de Hacienda.

En segundo lugar, se constituyó un Grupo de Apoyo a la Elaboración del Presupuesto 1993 (GAEP) como foro de intercambio de información y formulación de propuestas de todos los participantes en la elaboración del presupuesto, canalizando los trabajos que deban aportar organismos que no dependan de la Secretaría de Hacienda.

Dicho GAEP estaba integrado por miembros permanentes:

Subsecretario de presupuesto, actuando como coordinador.

Director Nacional de Presupuesto (Secretario Técnico).

Director de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Representante de la Subsecretaría de Financiamiento.
Superintendente del Tesoro.
Contador General de la Nación.
Representante de la Subsecretaría de Relaciones Provinciales.
Coordinador Grupo Técnico Operativo de Empresas Públicas.
Representante de la Secretaría de Programación Económica y miembros invitados, cuando se tratan temas de su competencia.
Representante de la Secretaría de Coordinación Administrativa y Técnica del Ministerio de Economía.
Representante de la Subsecretaría de Privatizaciones del Ministerio de Economía.
Representante de la Subsecretaría de Reestructuración y Gestión Patrimonial del Ministerio de Defensa.
Representante del Banco Central de la República Argentina.
Representante de la Secretaría de Seguridad social.
Representante de la Secretaría de la Función Pública.

En tercer lugar, el Secretario de Hacienda impartió los lineamientos generales para el proceso de elaboración del presupuesto.

En quinto lugar, la Dirección Nacional de Presupuesto elaboró el presupuesto según instrucciones de la Subsecretaría de Presupuesto y Secretaría de Hacienda.

En sexto lugar, la estrategia de trabajo consistió en:

- a) Se establecieron indicadores económicos y políticos presupuestarios.
- b) Análisis de la ejecución ejercicio 1991 y revisión del presupuesto 1992.
- c) Se compatibilizaron a) y b) con el Programa de Facilidades Ampliadas del FMI y se fijaron techos presupuestarios a nivel Ministerio y por carácter y aprobados por el Gabinete Nacional.
- d) Se comunicaron a las distintas jurisdicciones los techos presupuestarios con los cuales elaboraron sus anteproyectos.
- e) Con dichos anteproyectos revisados se elaboró el Presupuesto 1993, el cual fue aprobado en reunión de Gabinete.
- f) La Dirección Nacional de Presupuesto confeccionó el Proyecto de Presupuesto 1993.
- g) El presupuesto 1993 tuvo importantes cambios metodológicos desarrollando un nuevo sistema informático para su elaboración y esos cambios en la estructura presupuestaria contó con un plan de capacitación de todos los niveles de recursos humanos.

En séptimo lugar, la Dirección Nacional de Presupuesto mantuvo reuniones de trabajo con las Jurisdicciones Y Organismos en forma permanente.

Finalmente, el Proyecto de Presupuesto tuvo una nueva presentación destacando la importancia del mismo.

5.3 Nuevo Plan de cuentas para la Administración Pública Nacional ejercicio 1993

Como hemos expresado en el punto 2 de este informe nuevamente recurrimos al trabajo del Dr. Ricardo A. Gutiérrez (15) quien sostiene que el sistema de cuentas nacionales (SCN) procesa todas las transacciones económico-financieras que se dan en el universo del sector público, sean estas propias de la producción de las empresas públicas (excedente de explotación), de la cuenta de ingresos y gastos (ahorro o desahorro) o de la cuenta acumulación y de financiación del capital (préstamo neto), que permiten el cálculo del resultado presupuestario.

Para ello es necesario definir con precisión el "hecho presupuestable". Son "hechos" que deben ser presupuestados, todas las acciones de una entidad que impliquen la ejecución de una transacción que tenga significación económica. Es decir, el hecho presupuestable está asociado al concepto de transacción económica y el presupuesto público debe reflejar la totalidad de los flujos financieros que originarán las transacciones de este tipo, siempre que se proyecten efectuarlas durante el período correspondiente.

La transacción económica es la operación por la cual los objetos económicos se desplazan de una a otra entidad del sistema o se originan en una misma entidad.

En la contabilidad económica el concepto de transacción es muy amplio, y por ello, impreciso, pues se trata de comprender hechos económicos que no tienen las características de lo que comunmente se conoce con el nombre de transacción.

Así, por ejemplo, se llama transacción al hecho por el cual una firma decide establecer en su balance una provisión para amortizar sus activos fijos, etc.

Las transacciones suelen clasificarse en:

1) Según el **objeto**, en reales o financieras:

En las transacciones reales se opera con un bien -mercancía o servicio- y en las transacciones financieras con un título de preopiedad, dinero o valores.

2) Según las **entidades**, en efectivas o imputadas:

Efectiva es la transacción típica, es decir, la que se efectúa entre dos entidades y transacción imputada aquella operación económica que se realiza en una sola entidad.

Ejemplo: Provisiones para depreciación.

3) Según su **condicionamiento**, bilaterales o unilaterales.

En la transacción bilateral se opera una contraprestación entre dos entidades. Ejemplo: compraventa de mercaderías. Transacción unilateral es la que se realiza entre entidades distintas, pero en un solo sentido. Son las transferencias (donaciones, pensiones, impuestos).

4) Según su **naturaleza económica**, pueden ser:

Compras, ventas, pago de salarios, pago de impuestos, etc.

(15) *Algunas consideraciones sobre el resultado presupuestario, Boletín Asap. N° 9/10, Febrero/Marzo 1985, Buenos Aires.*

En consecuencia el presupuesto debe formularse en función de todos los flujos que originan las transacciones económicas y que prevé llevar a cabo una entidad durante el período y no sobre una parcialidad de los mismos.

Por lo tanto, según el criterio del SCN, constituye un "recurso presupuestario" toda transacción que dé lugar a un origen (fuente de fondos) y se califica como "gasto presupuestario" a toda transacción que dé motivo a una aplicación (uso) de los recursos u orígenes.

Las transacciones que originan movimientos de activos financieros y pasivos, no deben procesarse presupuestariamente por el valor neto de los mismos, sino por los orígenes y aplicaciones de fondos que originan.

Aplicaciones financieras: incremento de activos financieros o disminución de pasivos (debe)

Fuentes financieras: disminución de activos financieros o incremento de pasivos (haber).

Resultado financiero: superavit o déficit (saldo).

En base a lo comentado, el decreto N° 866 del 28 de mayo de 1992 aprobó el clasificador por objeto del gasto (art. 1), el clasificador por rubro de los recursos (art. 2), el clasificador por finalidades y funciones (art. 3), facultando a la Secretaría de Hacienda a dictar normas de interpretación y niveles de apertura (art. 4) e invitando a los gobiernos provinciales y municipales a adoptar en sus respectivas jurisdicciones los clasificadores aprobados (art. 5).

Por Resolución MEyOySP N° 891 del 23 de julio de 1992 se aprobó el clasificador institucional del sector público nacional (art. 1), el clasificador geográfico (art. 2); el clasificador por fuente de financiamiento (art. 3), el clasificador económico de los recursos y el clasificador económico del gasto (art. 4), así como las metodologías para la confección de la clasificación económica de los gastos y recursos (art. 5.), facultando a la Secretaría de Hacienda para dictar normas de interpretación y apertura (art. 6).

La Resolución MEyOySP N° 1109 del 18 de setiembre de 1992 vino a modificar parcialmente el clasificador institucional del sector público nacional y las planillas del clasificador económico de los recursos y del clasificador económico del gasto, en sus versiones sintética y analítica, como así también metodologías.

Finalmente el decreto N° 1815 del 29 de setiembre de 1992 extendió la aplicación de los clasificadores presupuestarios del decreto N° 866/92 y sus modificaciones a todos los integrantes del sector público nacional financiero y no financiero (art. 1), facultando a la Secretaría de Hacienda dictar las normas con el objeto de que aquellos organismos descentralizados que desarrollan actividades empresariales tengan un tratamiento similar al sector público empresarial (art. 2). Se modificaron parcialmente los clasificadores por objeto del gasto, por rubro de los recursos y por finalidades y funciones (art. 3).

5.4 Elaboración del Manual de Normas para la Formulación del Presupuesto de la Administración Nacional para 1993

A los efectos de elaborar el **Manual** fue necesario contar con la valiosa colaboración del consultor Víctor J. Arrieche, en el marco del Proyecto PNUD ARG/88/005 - Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina. El mencionado "Manual" consta de tres secciones:

- Basamento teórico-metodológico de la programación presupuestaria.
- Formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto.
- Formularios e instructivos a emplear en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto 1993.

5.4.1 Basamento teórico-metodológico de la programación presupuestaria

Este capítulo se basa fundamentalmente en un trabajo de Matus-Makón-Arrieche (16). El índice consiste en:

- Conceptos básicos
- Insumos, productos, relación de insumo-producto y relación de condicionamiento.
- Red de productos.
- Red de acciones presupuestarias.
- Red de categorías programáticas.
- Medición de la gestión pública.

Conceptos básicos

Las ideas que sirven de fundamento a la programación presupuestaria son el concepto de sistema, la teoría de conjuntos (conjuntos excluyentes y no excluyentes) y la teoría de redes (relaciones entre distintos productos).

Se entiende por **insumos** los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresados en unidades físicas o valuadas.

Ejemplos: En la Dirección Nacional de Presupuesto, los analistas, las PC, los servicios de luz, teléfono, etc.

Dentro de los insumos distinguimos presupuestariamente entre **insumo presupuestario** que es la dotación o adquisición de recursos reales a lo largo del año para dotar a un centro de gestión productiva. Ejemplo: Compra de una PC.

El **insumo-costo** es la utilización de los recursos exigida para la producción del período presupuestario, con independencia del período en que fueron adquiridos. Ejemplo: depreciación de la PC en el ejercicio.

(16) *Bases teóricas del Presupuesto por programas*. AVPP, Venezuela, 1979. Makón, M: *Indicadores de la medición presupuestaria municipal*. Revista N° 20. Dic. 1988. Asap.

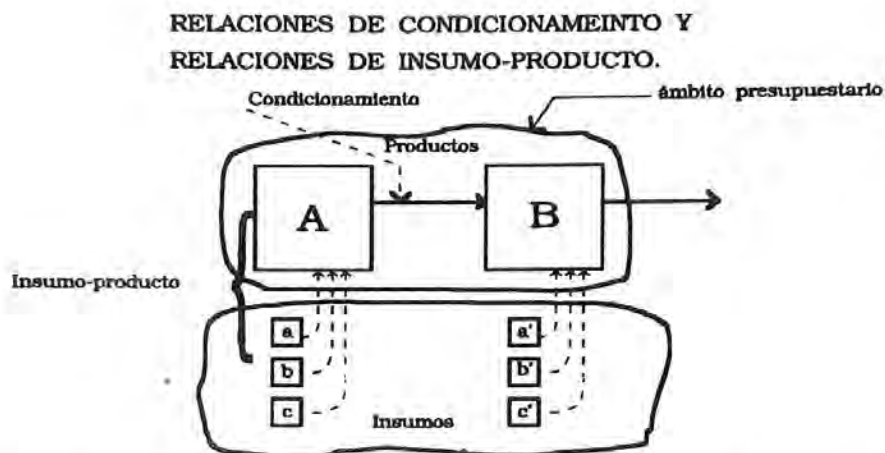
El **producto** es el bien o servicio que surge como resultado, cualitativamente diferente de la combinación de los insumos que requiere su producción. Ejemplo: El Proyecto de Ley de Presupuesto 1993 (producto) es distinto de los insumos utilizados en su elaboración.

La relación **insumo-producto** es una relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un determinado producto. Por ejemplo: en la Dirección Nacional de Presupuesto el producto es el Proyecto de Ley de presupuesto 1993 y los insumos: 86 agentes, 90 escritorios, 500 resmas de papel, x cant. de servicio de luz, y cant. de servicio de teléfono, etc.

El **coeficiente** de insumo-producto es una relación cuantitativa particular, determinado por la tecnología de producción entre **un** insumo y el producto deseado. Ejemplo: 86 agentes en la DNP para 1 proyecto de ley de presupuesto 1993.

La relación de **condicionamiento** es una relación técnica por la cual determinados productos condicionan, y a la vez, son condicionados por la producción y características de otros.

Representación gráfica del modelo:



Existen dos tipos de relaciones de condicionamiento: unidireccional (varios productos condicionantes y un solo producto condicionado) y pluridireccionalmente (un producto condicionante y varios productos condicionados).

Requisitos básicos de la relación insumo-producto

El producto debe ser **único** y **excluyente** de otro producto (relaciones de insumo-producto diferentes). Pues los productos que se intersectan no pueden ser objeto de asignación específica de insumos para su producción y por lo tanto no pueden ser presupuestados en forma individual.

Corolario: Requisitos básicos del ámbito presupuestario

1. Red de condicionamiento entre productos excluyentes perfectamente diferenciados.

2. Los productos excluyentes y que no se intersectan deben estar en el mismo plano de enumeración de la producción.

3. El plano de lo presupuestario abarca la totalidad del universo de la producción.

Acciones presupuestarias

En el ámbito del sector público se llevan a cabo acciones de distinta naturaleza: acciones políticas, acciones operacionales, acciones de regulación y acciones que trascienden la esfera interna de la Jurisdicción y por su nivel muy agregado producen productos intersectados y no cumplen las condiciones de la técnica que venimos estudiando.

Las acciones operacionales son micro-procesos de producción que cumplen generalmente con la relación de insumo-producto, pero se intersectan o carecen de relevancia.

Las acciones de regulación tienen carácter normativo que regulan comportamientos externos a la Jurisdicción.

Finalmente, tenemos el campo presupuestario conformado por las acciones presupuestarias que son un tipo especial de acciones operativas que cumplen dos condiciones: 1. posibilidad (productos perfectamente definidos y diferenciables) 2. relevancia: el producto presupuestable requiere de un centro de gestión productivo relevante dentro de la red de producción de la Jurisdicción.

Características de la acción presupuestaria:

a) Combinación de acciones operacionales cuyos recursos y productos son perfectamente diferenciables y excluyentes con respecto a otras relaciones de insumo-producto.

b) Agregación relevante en la red de producción que requiere un centro de gestión productiva (CGP).

El Centro de Gestión Productiva es un centro de planificación, combinación y asignación formal de recursos en función de una producción previsible.

Por razones de economía de escala de producción, los CGP pueden ser diversificados o especializados según tengan varios o un solo proceso productivo.

Requisitos de un Centro de Gestión Productiva

1. Ser relevante en la red de condicionamiento

.Tecnología de producción

.Costo

2. Limitación en la desagregación formal para que no resulte costoso, rígido o ineficiente en el proceso productivo.

Observación: No confundir Centro de Gestión Productivo con Centro Legal de

Asignación de recursos financieros, que es aquel que limita el monto máximo para gastar a nivel de acciones presupuestarias definido por la Jurisdicción y que se establece en forma taxativa por las normas legales.

3. Tecnología de producción
4. Responsable del CGP

Producto de acciones presupuestarias

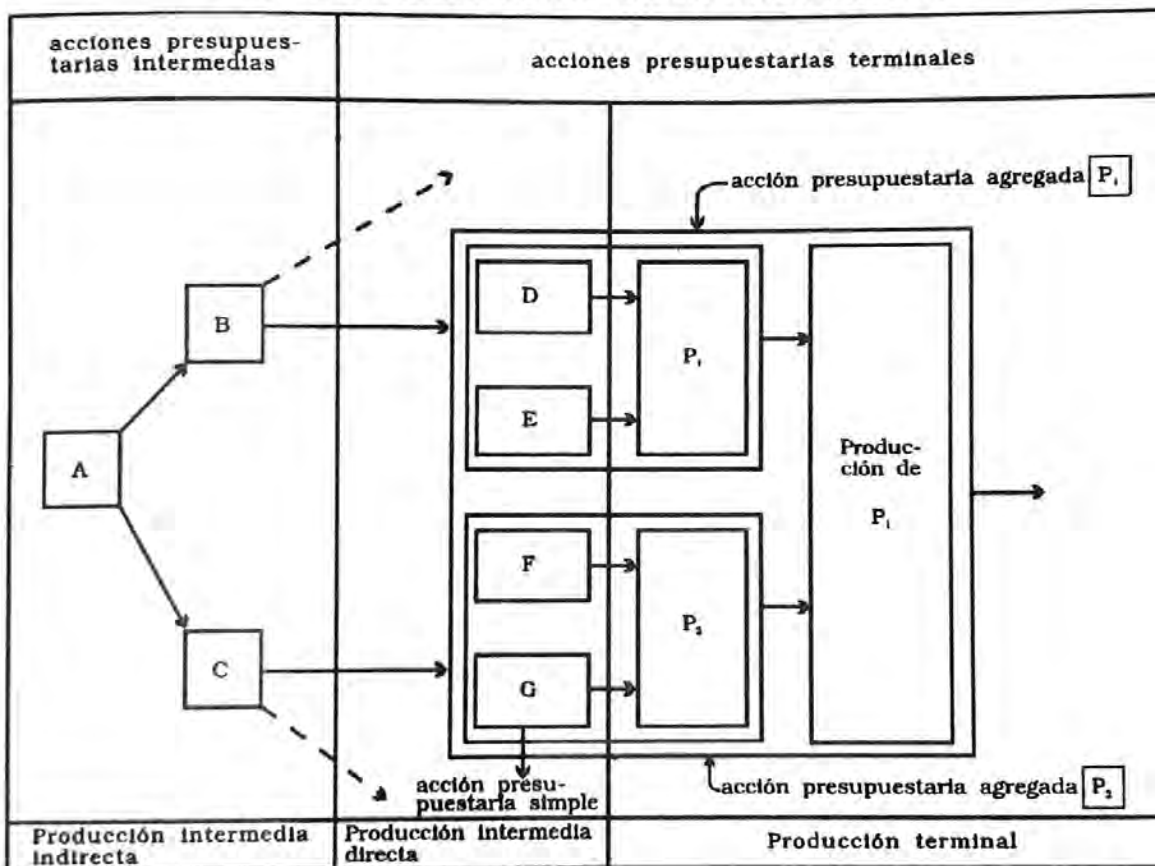
Los productos terminales son los bienes o servicios que justifican la existencia de la Jurisdicción y son nudos terminales de la red de producción. Los productos terminales de una red de producción no sufren ningún proceso de transformación en la Jurisdicción y condicionan directamente la política de la Jurisdicción.

Los productos intermedios son aquellos exigidos por los productos terminales y son nudos intermedios de la red de producción de la Jurisdicción.

Existen, a su vez, productos intermedios directos que condicionan unidireccionalmente una determinada producción terminal y productos intermedios indirectos que condicionan pluridireccionalmente la producción terminal.

Representación gráfica de una red de acciones presupuestarias

RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS



Categorías programáticas

El responsable de la programación presupuestaria debe formularse una serie de preguntas:

Qué (objetivo) producto (bien o servicio) o meta obtener?

Cómo (tecnología: conjunto de acciones que se deben efectuar para el logro de un producto (categorías programáticas)

Con qué recursos (insumos reales y financieros)?

Cuándo (durante el ejercicio presupuestario)?

Dónde (en la Jurisdicción)?

Quién (Unidad ejecutora responsable)?

Las categorías programáticas se dividen en:

- . Programa
- . Subprograma
- . Actividad
- . Proyecto
- . Obra

El **programa** es la categoría programática de máximo nivel dentro del conjunto de acciones presupuestarias de una Jurisdicción y da origen a uno o varios productos terminales, coadyuvan a la política, satisfacen necesidades de la sociedad, no sufren procesos de transformación dentro de la Jurisdicción y representan nudos finales de la red de producción.

Ejemplo: Servicio de Asistencia Preescolar.

El **subprograma** es una categoría programática cuyas relaciones de condicionamiento son exclusivas con un programa, su producción es parcial con respecto a la producción del programa y la producción originada por los subprogramas es sumable en unidades físicas.

Ejemplo: Programa: Recolección residuos sólidos

Subprograma: Recolección residuos sólidos en calles

Subprograma: Recolección de residuos sólidos en industrias

La **actividad** es una categoría programática cuya producción es intermedia y es condición de uno o varios productos terminales o intermedios. En función de su relación de condicionamiento las actividades pueden ser:

. Específica: Es condición exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma o proyecto.

. Comunes: Condicionan dos o más programas, pero no a todos los programas de la Jurisdicción.

. Centrales: Condicionan a todos los programas de una Jurisdicción y no es parte integrante de ningún programa o subprograma.

El **proyecto** es una categoría programática cuyo producto terminal es un bien de capital y puede incluir los servicios capitalizables (estudios, elaboración de anteproyectos, gastos de dirección, etc.).

Obra es la acción presupuestaria que en términos de asignación formal de recursos expresa la desagregación de un proyecto en los diversos productos que lo componen, ninguno de los cuales por sí solo es condición suficiente para el logro del propósito del proyecto.

Ejemplo: Proyecto: Autopista Buenos Aires-La Plata.
Obra 1: Túnel
Obra 2: Puente.

La obra se descompone en **trabajos** que son procesos componentes de la obra.

Ejemplo: Proyecto: Autopista de Buenos Aires-La Plata
Trabajos: Desmonte
Nivelación del terreno
Pavimentación

Tarea es una acción operacional de máximo nivel dentro del ámbito de las acciones no presupuestarias, no es un centro formal de asignación de recursos, pero es básica para el cálculo de los insumos de una actividad, indispensable para el análisis de la eficiencia.

Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria

Es un requisito esencial de la técnica de programación presupuestaria, ya que a través de la cuantificación de los resultados y de los recursos requeridos por los procesos productivos permite evaluar la gestión presupuestaria.

Para ello, se suelen utilizar unidades de medida que permiten cuantificar la producción de un bien o servicio. Las unidades de medida deben tener ciertas características:

. Concreta y homogénea (reflejando la naturaleza del bien o servicio).

Ejemplo: hora-clase.

. Representativa del producto (no se requiere necesariamente una sola unidad de medida).

Ejemplo: Programa materno-infantil
UdeM: Madre atendida
Niño atendido

. Identificar el bien o servicio y no a otro producto relacionado.

Ejemplo: Programa de atención alimentaria a ancianos
UdeM: Ración alimenticia y no anciano atendido

. Utilizable como unidad de registro (no solo cuantificar la producción, sino permitir la registración del bien).

Ejemplo: Erradicación del insecto portador de la malaria.
UdeM: Hectárea fumigada.

. Sencillas y claras.

Medición de la producción terminal

Meta: Cantidad de bienes o servicios que se producen para contribuir de manera directa y efectiva al logro de las políticas que se le han fijado a la Jurisdicción para un período determinado. Permite medir la eficacia de la gestión pública.

Se clasifican en:

Controlables: Según la influencia que ejercen en la cuantía de su ejecución los usuarios de los bienes y servicios.

Ejemplo: Pavimentación de 1 km de autopista.

No controlables: Depende del comportamiento del usuario del servicio.

Ejemplo: Cantidad de pacientes atendidos.

Periódicas: Diaria, mensual, a lo largo del ejercicio presupuestario.

Ejemplo: Toneladas de desechos diarios.

No periódicas: Se obtienen en un determinado momento del ejercicio presupuestario.

Ejemplo: Número de visitas a una exposición.

Observación: Los métodos de control y evaluación de la ejecución son distintos, según el tipo de meta.

Producción bruta terminal

Es aquella que se origina en los procesos productivos, siendo una parte producción terminal que se termina en el ejercicio presupuestario y la otra queda en proceso para ejercicios posteriores.

Ejemplo: Alumnos matriculados (producción bruta terminal).

Egresado (producción terminal).

Unidades de medida de la producción bruta terminal y meta

Categoría programática	Unidad de medida	
Programa	Producción bruta terminal	Meta
Atención enseñanza primaria	Alumno cursante	Egresado
Subprograma		
Adm. Impuestos a las Ganancias	\$ imp.liquid.	\$ imp. recaudados
Proyecto		
Construcción de hospitales	m2 en constr.	m2 construídos

Medición de la producción intermedia

La cuantificación de los productos intermedios, se obtiene:

1. A nivel global de cada actividad u obra: refleja el bien o servicio que surge como resultado de los procesos productivos.

Ejemplo de actividad

Programa: Educación media

Actividad: Docencia

UdeM: Hora-clase

Ejemplo de obra

Proyecto: Autopista Buenos Aires-La Plata

Obra: Pavimentación de una vía de acceso

UdeM: m2 pavimentados

La cuantificación de un bien o servicio intermedio a nivel global de cada actividad u obra tiene doble utilidad: relacionar producción intermedia con producción total (cant. de horas-clase con cant. de alumnos matriculados) y relacionar el bien o servicio con el volumen de trabajo de las tareas o trabajos (cant. m2 de vías de acceso con cant. m3 de tierra removida).

2. El segundo tipo o nivel de cuantificación de la producción intermedia es la tarea o trabajo (volumen de trabajo).

Es la base de la programación presupuestaria ya que a partir de la tarea o trabajo se calculan los recursos reales que se asignan a la obra u actividad. No es fácil y es necesario incursionar en micro-procesos productivos.

Ejemplo Volumen de tarea o trabajo

Obra:	Camino x	U.de M.	Vol. Tarea o Trabajo
	Trabajos		
	1. Desmante	Ha.	50
	2. Mov. de tierra	m3	30.000
	3. Estruct. metálica	Km	8
	4. Carpeta asfáltica	Km	8
Actividad:	Tareas		
	1. Selec. de personal	Prueba de admisión	300
	2. Contratación personal	Contratado	10
	3. Ascensos	Casos	5
	4. Desempeño	Caso	3

Indicadores de la gestión presupuestaria

Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan relaciones entre:

- . Productos y políticas
- . Productos
- . Productos y recursos
- . Recursos
- . Otros aspectos de los procesos productivos

Objetivo: Análisis de eficiencia y de eficacia de la gestión presupuestaria.

Indicadores de eficiencia

Indicadores de recursos

Relaciones entre recursos reales en cada categoría programática o con distintas categorías programáticas.

Ejemplo: cantidad personal adm./cantidad personal técnico.

Indicador recursos-producto

Refleja la cantidad de insumo por unidad física de producto.

Ejemplo: Horas-médicas/número de consultas médicas (relación física-física).

Monto medicamentos/paciente atendido (relación financiera-física).

Número de personal adm./x\$ (relación física-financiera).

Indicador entre productos

Ejemplos: Cant. consultas médicas/cant. pacientes atendidos (PI/PT).

Número de actividades recreativas ancianos/ancianos atendidos (PI/PT).

Alumnos adultos egresados/alumnos egresados de educación media (PI/PT).

Indicadores de eficacia

Mide la contribución de la Jurisdicción para satisfacer las necesidades de la sociedad, expresadas en políticas, planes y demandas sociales.

Ejemplo: % reducción del grado de analfabetismo.

5.4.2 Formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto (17)

Las normas legales básicas que rigen para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 1993 son:

A. Base legal

1. Constitución nacional
2. Proyecto de ley de Administración financiera y control de gestión del sector público nacional (actual ley N° 24.156).

Título II. Del Sistema Presupuestario, Capítulo II del Presupuesto de la Administración Nacional; Sección I de la Estructura de la Ley de Presupuesto General y Sección II de la Formulación de Presupuesto.

B. Aspectos generales

La elaboración de presupuesto implica un conjunto de tareas tales como:

1. Examinar las políticas de mediano plazo y su incidencia en el corto plazo.
2. Definir y cuantificar el financiamiento del presupuesto.
3. Definir y cuantificar la producción de bienes y prestación de servicios terminales.
4. Determinar los subsidios y préstamos que estarán a cargo del Tesoro Nacional.
5. Definir la cantidad y calidad de los bienes y servicios intermedios requeridos para obtener la producción terminal.
6. Calcular los insumos reales que se requieren para la producción de los distintos bienes y servicios.
7. Definir los centros de gestión productiva, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para establecer así la red de acciones presupuestarias y su estructura programática.
8. Analizar la tecnología de producción existente en la Jurisdicción.
9. Asignar insumos reales a cada uno de las categorías programáticas.
10. Valorar los insumos reales para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las distintas categorías programáticas.

C. Subetapas

La formulación del Proyecto de Ley de presupuesto exige una serie de fases o subetapas tales como:

1. Política presupuestaria previa consiste en la definición de orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las Jurisdicciones que

(17) *Manual de Normas para la Formulación del Presupuesto de la Administración Nacional para 1993. Secretaría de Hacienda, 1992.*

integran el sector público nacional, a los fines de elaborar sus respectivos proyectos de presupuesto.

Por ejemplo: Nivel de precios, tipo de cambio, política salarial, etc.

2. Elaboración de los anteproyectos de presupuesto.

Fue necesario capacitar a los funcionarios de las Jurisdicciones que tenían a su cargo elaborar los anteproyectos, para lo cual la Secretaría de Hacienda seleccionó una serie de organismos-piloto conformando grupos de asesoramiento técnico en las Jurisdicciones siguientes:

Ministerio de Salud y Acción Social
Secretaría de Vivienda
Ministerio de Cultura y Educación
Secretaría de Obras Públicas (Comunicaciones)
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
Policía Federal.

5.4.3 Formularios e Instructivos a emplear en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto 1993

Las normas, formularios e instructivos han sido preparados para que las Jurisdicciones de la Administración Nacional formulen sus anteproyectos de presupuesto bajo esquemas metodológicos uniformes, teniendo en cuenta los nuevos clasificadores presupuestarios a partir del ejercicio 1993.

Existen dos tipos de formularios: obligatorios y optativos.

Los formularios obligatorios son:

- Form. 1 - Estructura programática de la jurisdicción.
- Form. 2 - Política presupuestaria de la jurisdicción.
- Form. 3 - Resumen del presupuesto de gastos por programas.
- Form. 4 - Resumen del presupuesto de gastos por inciso.
- Form. 5 - Cuadro de maquinarias y equipos por categorías programáticas.
- Form. 6 - Presupuesto de gastos de la jurisdicción.
- Form. 7 - Programación de los recursos de la jurisdicción.
- Form. 8 - Cuadro de recursos humanos en unidades de cargo de acuerdo al carácter de su designación.
- Form. 9 - Cuadro de recursos humanos en unidades de horas cátedra de acuerdo al carácter de su designación.
- Form. 10 - Programación física de los proyectos de inversión y sus obras.
- Form. 11 - Programación económica y financiera de los proyectos de inversión y sus obras.
- Form. 12 - Gastos de funcionamiento derivados de la habilitación de construcciones.
- Form. 20 - Descripción del programa o subprograma.

Form. 21 - Cuadro de metas y producción terminal bruta.

Los formularios optativos son:

Form. 31 - Programación del mantenimiento y las reparaciones.

Form. 32 - Programación de las partidas parciales alquileres de edificios y locales, alquileres de equipos y maquinarias y otros alquileres.

Form. 33 - Programación de la partida parcial teléfono, telex y telefax.

Form. 34 - Programación de las partidas parciales energía eléctrica y agua.

Form. 35 - Programación de la partida parcial imprenta, publicaciones y reproducciones.

Form. 36 - Programación de las partidas parciales pasajes y viáticos.

Form. 37 - Programación de las partidas parciales transporte y almacenamiento.

Form. 38 - Programación de la partida principal textiles y vestuarios.

Form. 39 - Programación de la partida parcial de alimentos para personas.

Form. 40 - Programación de la partida parcial combustibles y lubricantes.

Form. 41 - Programación de los estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad.

Form. 42 - Descripción de la actividad

6. Ejemplo y aplicación de la nueva metodología presupuestaria a la Jurisdicción Ministerio de Cultura y Educación elegida como uno de los organismos piloto.

En base a los conceptos metodológicos expuestos en el Punto 5 de este informe, en las páginas 45 y 46 se presenta la red de producción y categorías programáticas del Ministerio de Cultura y Educación desagregada en actividades presupuestarias intermedias indirectas (actividades centrales y comunes), actividades presupuestarias intermedias directas (actividades específicas) y producción terminal (programas).

Con la red de producción y categorías programáticas antedichas y los Formularios e Instructivos obligatorios mencionados en el Punto 5.4.3 se elaboró el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 1993 Título II Administración central del Ministerio de Cultura y Educación (Pág. 321 a 360 de la ley N° 24.191).

7. Capacitación y asistencia técnica

La labor realizada por la Secretaría de Hacienda, especialmente la Subsecretaría de Presupuesto, con el propósito de implementar la nueva metodología presupuestaria que hemos comentado, significó una tarea ímproba, pero aún es mayor la que queda por realizar.

La capacitación y asistencia técnica a través de la Secretaría de Hacienda ha jugado y jugará en un futuro inmediato un papel fundamental, pues el proceso de aprendizaje para internalizar en los funcionarios y agentes públicos la nueva cultura presupuestaria requiere esfuerzo personal y apoyo institucional.

La Secretaría de Hacienda de la Nación con la asistencia del Instituto Nacional de la Administración Pública, el Centro Interamericano de Capacitación Pública de la OEA y la Asociación Argentina de Presupuesto Público, elaboró un Programa de Capacitación Presupuestaria ejecutado por las instituciones mencionadas del 20 de abril al 8 de mayo pasado, compuesto de cuatro módulos sobre Administración Financiera Pública, Clasificaciones presupuestarias, Administración presupuestaria y Administración presupuestaria con énfasis en formulación a cargo de los instructores Angel Gorostiaga, Alberto Fernández, Enrique Oreggione y Víctor Arrieche, respectivamente, actuando éste último como director del Curso. Este 1er. Curso de Administración Presupuestaria Pública estuvo enmarcado en las pautas para acceder al certificado que se otorga en el marco del SINAPA y asistieron cuarenta funcionarios seleccionados expresamente durante 42 horas que exigía plena dedicación y demandaba la lectura del material didáctico, la resolución de trabajos prácticos, cuestionarios, análisis de casos, etc.

Los objetivos generales fueron que al finalizar el Curso los participantes debían estar capacitados para:

1. Conocer el proceso de reforma de la Administración financiera del Estado que debe acometerse, una vez que se sancionara la ley de Administración financiera y control de gestión del sector público nacional.
2. Comprender los cambios que se han experimentado en los diversos tipos de clasificadores presupuestarios.
3. Comprender el sustento teórico en que se basa el presupuesto por programas como técnica para programar el presupuesto del sector público.
4. Acorde con el punto 3., analizar la técnica del presupuesto por programas como una forma de reflejar la problemática de la producción de los bienes y servicios que realizan las Jurisdicciones en particular y el sector público en general.
5. Estructurar redes de producción y categorías programáticas institucionales.
6. Aplicar correctamente lo concerniente a la medición de la producción pública.
7. Poder aplicar los objetivos implícitos en cada uno de los formularios e instructivos que la Dirección Nacional de Presupuesto puso en vigencia para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto 1993.

Una vez finalizado este 1er. Curso sobre Administración Presupuestaria Pública, se seleccionaron del mismo nueve profesores, quienes de acuerdo a sus antecedentes profesionales y docentes, dictaron tres cursos simultáneos de dos semanas cada uno a funcionarios pertenecientes a distintos organismos de la Administración nacional, lo cual a su vez produjo una gran demanda de capacitación por parte de Jurisdicciones al INAP, quien contó nuevamente con el apoyo docente de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda brindó asistencia técnica a aquellas Jurisdicciones-Piloto, con las cuales se formaron Grupos de Trabajo a los efectos de implementar la técnica de programación, conformar las redes de producción y categorías programáticas, cumplir con los formularios obligatorios requeridos y llegar finalmente al Anteproyecto jurisdiccional en la fecha establecida por el cronograma aprobado oportunamente.

RED DE PRODUCCION Y CATEGORIAS PROGRAMATICAS DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN

ACTIVIDADES PRESUPUESTARIAS INTERMEDIAS INDIRECTAS		ACTIVIDADES PRESUPUESTARIAS INTERMEDIAS DIRECTAS	PRODUCCION TERMINAL	
ACTIVIDADES CENTRALES	ACTIVIDADES COMUNES	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	PROGRAMAS	
<p>01 CONDUCCION POLITICA Y DIRECCION ESTRATEGICA</p> <p>MINISTRO Y GABINETE</p> <p>SECRETARIA GENERAL Y GABINETE</p> <p>SUBSECRETARIA PERMANENTE DEL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACION MANZANA DE LAS LUCES</p>	<p>02 CONDUCCION Y EJECUCION DE LOS SERVICIOS DE</p>	<p>01-DIRECCION Y COORDINACION</p> <p>02-TRANSFORMACION CURRICULAR</p> <p>03-TRANSFORMACION INSTITUCIONAL</p> <p>04-TRANSFORMACION DE LA EDUCACION SUPERIOR NO UNIVERSITARIA</p> <p>05-NUEVAS PROBLEMATICAS EN EDUCACION</p> <p>06-EVALUACION DE LA CALIDAD</p>	<p>16 TRANSFORMACION DE LA EDUCACION NACIONAL</p>	
	<p>SECRETARIA DE COORDINACION Y GABINETE</p> <p>SUBSECRETARIOS DE:</p> <ul style="list-style-type: none"> COORDINACION ADMINISTRATIVA COORDINACION TECNICA PROGRAMACION Y EVALUACION ORGANIZACION Y SISTEMAS. SERV. DE ADMINISTR. ASESORIA LEGAL SERV. DE PERSONAL SERV. DE SUMARIOS 	<p>06</p> <p>01 DIRECCION DE LA</p>	<p>01-DIRECCION Y COORDINACION</p> <p>02-SERVICIO DE EDUCACION A DISTANCIA</p> <p>03-PRODUCCION DE SERVICIOS TECNOLOGICOS</p> <p>04-DESARROLLO DE NUEVAS TECNOLOGIAS EDUCATIVAS</p> <p>05-SERVICIO DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA</p>	<p>17 NUEVAS TECNOLOGIAS EN EDUCACION</p>
	<p>04 ADMINISTRACION DE LA ARQUITECTURA CULTURAL Y EDUCATIVA</p>	<p>SECRETARIA EDUCACION Y GABINETE</p> <p>BIBLIOTECA NACIONAL DE MAESTROS</p>	<p>01-DIRECCION Y COORDINACION</p> <p>02-APOYO A LA EDUCACION BASICA</p> <p>03-APOYO A LOS DISTINTOS NIVELES Y MODALIDADES EDUCATIVAS</p> <p>04-EXPANSION Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACION RURAL TECNICO AGROPECUARIA</p> <p>05-SEGUIMIENTO Y APOYO AL PROCESO DE TRANSFERENCIA</p> <p>06-ARTICULACION INTERSECTORIAL Y PROMOCION DE NUEVOS ESP. Y PROTAGONISTAS DE LA EDUCAC.</p>	<p>18 ASISTENCIA Y APOYO AL SISTEMA EDUCATIVO FEDERAL</p>
	<p>03 CONDUCCION Y PROMOCION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES PARA LA CULTURA Y EDUCACION</p>	<p>02 PLANEAMIENTO, INVESTIGACION Y EVALUACION DE LA EDUCACION</p>	<p>01-DIRECCION Y COORDINACION</p> <p>02-GESTION DE SERVICIOS EDUCATIVOS</p>	<p>19 GESTION DE LOS INSTITUTOS DE EDUCACION SUPERIOR</p>
			<p>01-DIRECCION Y COORDINACION</p> <p>02-SUPERVISION Y CONTROL - ASISTENCIA FINANCIERA</p> <p>03-ARTICULACION POLITICA PARA LA EDUCACION PRIVADA</p>	<p>20 GESTION DE LA EDUCACION PRIVADA</p>
			<p>PROYECTO 1</p> <p>PROYECTO 2</p> <p>PROYECTO N</p>	<p>21 CONSTRUCCIONES CULTURALES Y EDUCATIVAS</p>
		<p>ASUNTOS UNIVERSITARIOS</p> <p>SUBSECRETARIA DE UNIVERSIDADES</p>	<p>01-DIRECCION Y COORDINACION</p> <p>02-DISEÑO DE LAS POLITICAS UNIVERSITARIAS GENERALES</p> <p>03-FISCALIZACION Y REGLAMENTACION DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA</p> <p>04-DESARROLLO DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES</p> <p>05-DESARROLLO DE UN SISTEMA DE INFORMACION Y ESTADISTICA UNIVERSITARIA</p> <p>06-ANALISIS DE LA PLANIFICACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO</p>	<p>22 ESTRUCTURACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO NACIONAL</p>

07
01-DIRECCION DE LA POLITICA CULTURAL
SECRETARIA DE CULTURA Y GABINETE PROMOCION CULTURAL ASISTENCIA TECNICA AL PLAN FEDERAL DE CULTURA ENCUENTROS DE REFLEXION CULTURAL

01-DIRECCION Y COORDINACION 02-PROMOCION Y APOYO A LA ACTIVIDAD MUSICAL Y COREOGRAFICA 03-FOMENTO Y DIFUSION DEL TEATRO Y LAS ARTES VISUALES 04-PROMOCION DEL LIBRO 05-FOMENTO Y APOYO ECONOMICO DE BIBLIOTECAS POPULARES 06-RESCATE Y PROMOCION DE LAS CULTURAS TRADICIONALES Y ABORIGENES	23 ACCION CULTURAL
--	-----------------------

01-DIRECCION Y COORDINACION 02-SALVAGUARDA Y PROMOCIONN DE MUSEOS, MONUMENTOS Y LUGARES HISTORICOS	24 PROMOCION Y CONSERVACION DEL PATRIMONIO CULTURAL
--	---

01-DIRECCION Y COORDINACION DE SERVICIOS DE APOYO 02-HABILITACION DE LA BIBLIOTECA NACIONAL 03-SERVICIO BIBLIOGRAFICO Y ACRECENTAMIENTO Y ACTUALIZACION DEL FONDO BIBLIOGRAFICO 04-RESTAURACION BIBLIOGRAFICA 05-FORMACION DE BIBLIOTECARIOS	25 SERVICIOS DE LA BIBLIOTECA NACIONAL
---	---

99 PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	
01-OLIMPIADAS MATEMATICAS 02-ACADEMIAS NACIONALES 03-F O C D E X 04-EMER - EMETA	

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

FONDO NACIONAL DE LAS ARTES

INSTITUTO NACIONAL DE CINEMATOGRAFIA

INSTITUTO NACIONAL DE CREDITO EDUCATIVO

CONET

01-DIRECCION Y COORDINACION 02-SERVICIOS ADMINISTRATIVOS 03-APOYO Y FOMENTO DE LAS ARTES	16 FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LAS ARTES
--	--

01-DIRECCION Y SERVICIOS DE APOYO 02-FOMENTO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA 03-REGULACION DE LA ACTIVIDAD AUDIOVISUAL 04-CAPACITACION Y FORMACION TECNICA	16 FOMENTO Y REGULACION DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA
--	--

01-DIRECCION Y SERVICIOS DE APOYO 02-EVALUACION, OTORGAMIENTO Y ADMINISTRACION DE LOS BENEFICIOS	16 PRESTAMOS, BECAS Y AYUDAS FINANCIERAS A LA EDUCACION
--	--

01-PROFESORADO EN DISCIPLINAS INDUSTRIALES 02-CARRERAS FORMACION DE TECNICO SUPERIOR 03-CAPACITACION Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE 04-MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL	16 PREPARACION DE PROFESORES
--	------------------------------------

01-CAPACITACION TECNICA Y ORGANIZACION 02-CAPACITACION TECNICA Y ORGANIZACION 03-CAPACITACION TECNICA Y ORGANIZACION	17 FORMACION DE TECNICOS SUPERIORES
--	---

01-TRANSFORMACION CURRICULAR Y ASISTENCIA PEDAGOGICA 02-TRANSFORMACION CURRICULAR Y ASISTENCIA PEDAGOGICA	18 INVESTIGACION Y DESARROLLO
--	-------------------------------------

8. Programa de reforma de la administración financiera nacional

La Secretaría de Hacienda de la Nación ha diseñado un programa de reforma de la administración financiera nacional, que ya tiene principio de ejecución, como lo hemos intentado describir en los Puntos 5., 6. y 7. de este informe (18).

El programa se ha propuesto como objetivos centrales los siguientes:

- lograr que la gestión de la administración pública nacional se realice con economicidad, eficiencia y eficacia.

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

- interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de los mismos.

- realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

Con tal propósito podemos resumir algunas características esenciales del Programa en ejecución.

I. Aspectos generales

Trata la administración financiera gubernamental como un conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarios para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.

El ámbito será el sector público no financiero, comprendiendo los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, de contrataciones, administración de bienes.

Los criterios metodológicos utilizados son la teoría de sistemas, la interrelación de sistemas, la centralización normativa y la descentralización operativa.

La ley N° 24.156 es la base jurídica fundamental de la reforma, cuyo decreto reglamentario se ha promulgado por partes debido a la inmediata vigencia del esquema legal a partir del ejercicio que comenzó el 1 de enero de 1993.

II. Sistema presupuestario

Está conformado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en todas las etapas del proceso presupuestario, requiere de organismos de decisión política, unidades tecnico-normativas centrales y unidades periféricas, responsables de las acciones de acuerdo con su respectivo nivel administrativo.

(18) *Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Revista N° 21. Octubre 1992. Asap.*

Se tienen programadas distintas actividades de suma importancia, tales como: reglamento de facultades de las unidades que cumplen funciones presupuestarias, manual de unidades de medida e indicadores de la producción, metodologías para la formulación presupuestaria, normas y procedimientos para la ejecución presupuestaria y metodología para la evaluación presupuestaria.

III. Sistema de crédito público

Conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento para realizar inversiones productivas, atender casos de evidente necesidad nacional, reestructurar su organización o refinanciar sus pasivos.

Entre sus actividades programadas podemos citar a las siguientes: elaborar un sistema de información sobre el mercado de capitales, reglamento general del sistema de crédito público, organización administrativa de la Oficina Nacional de Crédito público, Manuales de procedimiento y registro de las operaciones, y finalmente metodología para el cálculo del servicio de la deuda.

IV. Sistema de Tesorería

Comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado.

Las actividades programadas más destacadas son el Reglamento operativo del sistema, de la **caja única**, para la concesión de anticipos, emisión de valores, obtención de préstamos, inversiones temporales, de fondos permanentes y cajas chicas, manuales de procedimientos, etc.

V. Sistema de contabilidad

Se concibe como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones.

Las actividades más importantes consisten en el diseño del reglamento del sistema de contabilidad del sector público no financiero, en el diseño de las principales salidas de información del sistema de información financiera, en la elaboración de metodologías básicas del sistema, de presentación de la cuenta de inversión, de manuales básicos del sistema, etc.

VI. Sistema de contrataciones

Es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten al Estado obtener los bienes, obras y servicios que necesita para realizar su gestión.

Las actividades que se encararán próximamente cabe mencionar: proyecto de ley del sistema de contrataciones, reglamento de la ley, organización de la oficina nacional central de proveedores y contratistas del Estado, manuales de contrataciones, etc.

VII. Sistema de administración de bienes

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

Entre las actividades más importantes mencionaremos proyecto de ley del sistema de administración de bienes y su reglamentación, organización de la oficina nacional del sistema, registro nacional de bienes inmuebles de uso privado, inventario de bienes del Estado, registro de bienes públicos y elaboración de manuales.

VIII. Informatización de los sistemas

La mayor eficacia y eficiencia en la gestión, información consolidada, confiable y oportuna, cuadros de decisión actualizados para los niveles de decisión, mejor aplicación de los recursos humanos sólo se logrará a través del plan estratégico informático de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Este subsistema es esencial para el buen funcionamiento de todo el sistema.

IX. Capacitación y adiestramiento

El proceso de reforma de los sistemas de administración financiera nacional que se está ejecutando es complejo y requiere por parte de los funcionarios y agentes un cambio en la cultura presupuestaria. Cambio que sólo se producirá con esfuerzo personal y fuerte apoyo institucional mediante procesos de aprendizaje y capacitación permanente.

En un trabajo elaborado en el año 1985 para la Secretaría de Hacienda de la Nación intentamos analizar cuales fueron las causas del escaso progreso en materia de programación presupuestaria, a pesar de los años transcurridos desde los primeros intentos en la década del sesenta. Gracias a la colaboración de la Dirección General del Registro Automático de Datos, de la Secretaría de la Función Pública, se seleccionaron 47 direcciones, gerencias o departamentos de Administración, de Control de Gestión, de Organización y Sistemas, de Coordinación Administrativa, de Auditoría y Finanzas, de Contabilidad y Finanzas, etc. con el fin de estudiar mediante una matriz de doble entrada, por nivel de instrucción y nivel funcional, el perfil de los recursos humanos con que se contaba.

Las conclusiones fueron que el 90% de los funcionarios y agentes tenían como título máximo estudios secundarios y, escasamente, un 10% nivel terciario. Sin embargo, el nivel terciario era muy heterogéneo y con agentes formados profesionalmente en disciplinas no afines a las ciencias económicas.

Si se desea encarar una Reforma Administrativa -decíamos en 1985- es necesario comenzar por mejorar el perfil del agente público en los niveles operativo, táctico y estratégico a través de la Capacitación técnica, que debería estar a cargo de la Secretaría de Hacienda (19).

Afortunadamente, el **Programa de Reforma** destaca explícitamente la importancia de la capacitación y el adiestramiento, que debería ir acompañado, en este caso, con la creación de un Instituto de Estudios Fiscales o Instituto de Estudios Presupuestarios, dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Nación, dado que la capacitación debe contar permanentemente con el apoyo de la investigación tanto teórica como aplicada.

(19) *La Programación presupuestaria en la Administración Pública Nacional. Secretaría de Hacienda. 1985.*

Presupuesto Nacional 1993

CASO PRACTICO

JURISDICCION 70
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

POLITICA PRESUPUESTARIA DE LA JURISDICCION

El presupuesto por programas que el Ministerio de Cultura y Educación envía al Poder Ejecutivo para su consideración por el Congreso de la Nación es la culminación de una actividad mancomunada en pos de mejorar la asignación de los recursos disponibles y dotar de máxima claridad y comprensión a los objetivos y políticas del gobierno.

Este Ministerio considera que la administración de su presupuesto para el próximo ejercicio fiscal se desarrollará sobre base más eficiente permitiendo lograr las metas planteadas y desarrollar las políticas explícitas. Cumple así en tiempo y forma con los requisitos legales y los objetivos del Gobierno en función de los intereses de la Nación.

I. Situación actual y perspectiva

1. La cultura, como vivencia de una comunidad, se expresa a nivel personal y de sociedad, como una forma de ser, pensar y actuar, con toda la carga de actitudes positivas y negativas derivadas de su autoestima, de su historia, de la interpretación de su contexto, de su capacidad de autodeterminación y de su concepción de la vida humana.

La incorporación de nuevos valores a una cultura, la conservación o el replanteo de los existentes, debe operarse sin pérdida de identidad, por el contrario debe ser a partir de ella, razón por la cual cobran significativa importancia las acciones tendientes a su afirmación.

2. El mundo es escenario en los últimos años de una verdadera revolución, que se apoya en vertiginosos cambios en la ciencia y la tecnología, la comunicación y la información. El nuevo patrón tecnológico hace que los insumos del conocimiento y la información tengan un valor prioritario en la definición de las funciones de producción y de mejoramiento de las condiciones de vida. Toda la política de crecimiento tiene, pro lo tanto, un alto contenido de formación y capacitación.
3. La acción cultural es un servicio, también una inversión. Difícilmente pueda existir progreso, desarrollo auténtico, en comunidades cuyos integrantes

carezcan de la posibilidad que brinda el acceso a la cultura, para la formación, ordenamiento y expresión de sus juicios de valor. Es indispensable que el Estado asuma su función en el tema cultural para garantizar el desarrollo integral de la persona humana.

4. El papel de la educación es fundamental para el desarrollo social y económico del país. Para que la educación pueda cumplir este rol relevante, es necesario encarar profundos cambios. La crisis de la educación argentina lleva ya varias décadas y es menester superar los problemas que aún persisten, a fin de que el sistema brinde respuestas adecuadas a las necesidades de la docencia argentina.
5. En este contexto la función del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación como organismo conductor de la política estratégica y coordinador del sistema cultural y educativo argentino, se torna particularmente importante en relación a la implementación de políticas nacionales orientadas a lograr identidad nacional, integración federal y mejoramiento de la calidad, la equidad y la gobernabilidad del sistema educativo.

Lo anterior implica que, en el marco de los procesos de Reforma del Estado Nacional y de federalización, el MCE debe orientar objetivos y fortalecer determinadas funciones, teniendo como mira el conjunto cultural y educativo del país. Cabe destacar, en este sentido que la transferencia de escuelas y museos de dependencia nacional a las jurisdicciones provinciales conlleva ya esta idea de reorientación del MCE, así como el accionar de la Secretaría de Cultura tiende a refomentar el agrupamiento regional para afirmar los rasgos comunes histórico-culturales de las Provincias que las integran.

6. Para concretar con éxito estos propósitos en lo educativo han de tenerse en cuenta una serie de factores que conviene explicitar:
 - a) El sistema educativo es una organización compleja. Esto obedece a la existencia de diversos niveles de gobierno y gestión (nacional, provincial, municipal, etc.); el tamaño (constituye por su volumen, sin dudas, el sistema más grande de cualquier administración pública) y la variedad de la oferta.
 - b) El sistema educativo opera en un contexto de alta diferenciación lo cual obedece fundamentalmente a la diversidad de características socio-culturales y económicas de la población a la que debe atender.
 - c) El sistema educativo presenta otra característica, que se deriva de la naturaleza de su actividad: Toda oferta genera una mayor demanda por más y mejor educación.

- d) La estructura y funciones del MCE deben adecuarse a la nueva realidad del gobierno y la gestión de la educación argentina - en virtud de la Ley de Transferencias N° 24.049 - a la par que su capacidad ha de ser fortalecida a fin de asegurar el mejoramiento de la educación nacional.
 - e) El incremento de los recursos no es la única variable a ser tenida en cuenta para el mejoramiento de las Universidades, sino que resulta imprescindible encarar acciones conjuntas para la optimización administrativa, académica, científica y técnica. No obstante, la búsqueda de financiamientos complementarios, nacionales e internacionales, es una preocupación constante de este Ministerio.
 - f) Se considera también indispensable lograr la articulación del nivel superior como así también su real integración al sistema.
 - g) Las políticas y líneas de acción definidas por el Gobierno Nacional (Documento: "Bases para la Transformación Educativa" MCE, 1991) son:
 - Reestructurar el sistema educativo nacional con carácter federal, en el marco de los principios de integración, eficiencia y gobernabilidad.
 - Transformar estructuralmente las instituciones educativas y mejorar la calidad de las funciones, los servicios y los resultados de su acción.
 - Ampliar las potencialidades y la eficacia del fenómeno educativo a través de la apertura de los espacios educativos no convencionales y la estrecha vinculación con la vida económica, social y cultural de la Nación.
 - h) Está a consideración del Honorable Senado de la Nación el tratamiento de la Ley Federal de Educación. La sanción de dicha Ley implicará el desarrollo de líneas de acción específicas para dar cumplimiento a la misma.
7. En el ámbito cultural también se consideran una serie de factores que influirán en el accionar de 1993:
- a) Se desarrollan actividades para mejorar la vida cultural en muchas provincias, recreando los circuitos regionales para proveer de actividad a las principales aglomeraciones urbanas de la Nación.
 - b) Se orienta la inversión para superar el abandono de la infraestructura, falta de mantenimiento y equipamiento así como el atraso tecnológico que se adiciona a la falta de garantías en materia de seguridad patrimonial, poniendo en riesgo la conservación de los bienes de la Nación.

- c) El avance de nuevas formas de comunicación cultural -video, satélites- y su competencia con las formas tradicionales de comunicación de la cultura obligan a un replanteo de los medios para obtener los fines buscados: integración nacional a partir de la consolidación de nuestra identidad, difusión de los valores de la cultura argentina para promover en el exterior la imagen de los creadores nacionales.
- d) El alejamiento de ciertos hábitos culturales tradicionales, como el de la lectura, exigen redoblar los esfuerzos para incrementar el patrimonio de las bibliotecas populares, mejorar el funcionamiento de los museos, preservar los monumentos y lugares históricos y así garantizar el acceso de los bienes culturales a todos los sectores de la población del país.

II. Política Presupuestaria:

Las consideraciones anteriores dan cuenta de la realidad cultural y educativa de la que se parte así como de los objetivos que debe cumplir el Ministerio de Cultura y Educación.

En materia educativa durante el período 1993 se trabajará en:

- El diseño e implementación del sistema federal de educación para garantizar la integración del sistema educativo nacional, lo que implica la reorganización del propio Ministerio de Cultura y Educación.
- El mejoramiento de la calidad y equidad de la educación argentina.
- El apoyo al sistema educativo federal, considerando el procesamiento de transferencia de servicios llevado a cabo en 1992.
- La gestión de los establecimientos de nivel terciario.
- El desarrollo del sistema universitario nacional y su articulación e integración con el resto del sistema educativo.

Al respecto, debe advertirse que en las últimas décadas, no se han desarrollado criterios explícitos para la asignación del presupuesto entre las universidades nacionales. Los objetivos del MCE son el revertir paulatinamente tal situación en la medida en que se avance en los estudios de base sobre el estado de cada una de ellas.

En la medida que las finanzas públicas lo permitan es prioridad de este Ministerio continuar con la política de recomposición de los salarios del personal docente y no docente dependientes del Ministerio de Cultura y Educación.

En función de esos propósitos se han formulado los siguientes programas:

- Transformación de la educación nacional.

- Nuevas tecnologías en educación.
- Asistencia y apoyo al sistema educativo federal.
- Gestión de los institutos de educación superior.
- Supervisión de la educación privada.
- Estructuración y desarrollo del sistema universitario nacional.

En el ámbito de la política cultural, también han de considerarse los lineamientos de la acción a desarrollar en 1993:

- a) En materia de preservación del patrimonio y equipamiento en infraestructura cultural, la inversión tenderá a suplir las falencias básicas que afectan a toda la infraestructura cultural del país, abandonada desde hace muchos años y sin inversión ni mantenimiento a lo largo de décadas.
- b) La acción cultural a emprenderse tiende a la creación de sistemas, excluyendo las acciones puntuales. De esta manera, por ejemplo, se concibe a la Biblioteca Nacional -con su nueva sede recientemente inaugurada-, no sólo como un mejor ámbito de conservación patrimonial sino como la cabecera de un área informática que enlace el banco de datos de su patrimonio con las principales bibliotecas de todo el país y del mundo. Se busca también organizar la difusión de lo artístico con un carácter regional, recreando los circuitos que posibiliten un mayor aprovechamiento de los recursos y un enlace mayor en los objetivos.
- c) La voluntad de asociar el esfuerzo del Estado con el de la comunidad toda tiende a convocar a la actividad privada y a las instituciones no gubernamentales (bibliotecas populares, clubes, grupos artísticos vocacionales) para articular políticas que garanticen el acceso a los bienes de la cultura a sectores cada vez más amplios de la población.

Así formulada, ésta política apunta a fomentar y difundir la actividad cultural en todas sus formas, alentando la labor de creadores e intérpretes -en especial la de los nuevos valores-, generando su proyección nacional, continental e internacional.

En función de todo lo expuesto en el ámbito cultural se definen los siguientes programas:

- Acción Cultural.
- Promoción y conservación del patrimonio cultural.
- Servicio de la Biblioteca Nacional.

LISTADO DE PROGRAMAS Y CATEGORIAS EQUIVALENTES

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD EJECUTORA
01	Actividades centrales	
06	Actividades comunes a los programas 16 al 22	
07	Actividades comunes a los programas 23 al 25	
16	Transformación de la Educación Nacional	Subsecretaría de Planeamiento e Innovaciones Educativas
17	Nuevas Tecnologías en Educación	Dirección Nacional de Tecnología Educativa
18	Asistencia y apoyo al Sistema Educativo Federal	Subsecretaría de Educación
19	Gestión de los Institutos de Educación Superior	Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente
20	Supervisión de la Educación Privada	Superintendencia Nacional de Enseñanza privada
21	Construcciones Escolares y Culturales	Dirección de Arquitectura Escolar
22	Estructuración y Desarrollo del Sistema Universitario Nacional	Subsecretaría de Universidades
23	Acción Cultural	Subsecretaría de Artes y Acción Cultural
24	Promoción y Conservación del Patrimonio Cultural	Subsecretaría de Patrimonio Cultural
25	Servicios de la Biblioteca Nacional	Biblioteca Nacional
99	Partidas no Asignables a Programas	

RECURSOS HUMANOS

TOTAL

TOTALES	CARGOS			HORAS DE CATEDRA		
	TOTAL	PERMANENTE	TEMPORARIA	TOTAL	PERMANENTE	TEMPORARIA

JURISDICCION 70

ADM. 10.439 8.978 1.461 192.560 190.560 2.000

CENTRAL

CATEGORIA 01

ACTIVIDADES CENTRALES

LISTADO DE ACTIVIDADES

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD EJECUTORA
01	Conducción Política y Dirección Estratégica	Despacho del Ministerio
02	Servicios de Apoyo	Secretaría de Coordinación
03	Conducción y Promoción de las Relaciones Internacionales para la Cultura y Educación	Despacho del Ministro
04	Administración de la Arquitectura Cultural y Educativa	Dirección de Arquitectura Educativa

RECURSOS HUMANOS

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL PERMANENTE

AUTORIDADES SUPERIORES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Ministro	1	-	22.080
Secretario	1	-	19.680
Subsecretario	2	-	34.080
Subtotal Escalafón	4	0	75.840

PERSONAL DE TALLERES GRAFICOS

Regente de Turno	1	-	5.862
Subregente	1	-	5.329
Encargado	2	-	10.659
Subencargado	5	-	21.629
10	48	-	185.397
Subtotal Escalafón	57	0	228.876

Presupuesto Nacional 1993

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL DEL SINAPA DECRETO 993/91

A-1	2	-	59.136
A-0	4	-	107.520
B-1	36	-	719.712
B-0	12	-	217.728
C-1	181	-	2.280.600
C-0	53	-	623.280
D-2	69	-	672.336
D-1	116	-	1.052.352
D-0	32	-	268.800
E-2	51	-	308.448
E-1	229	-	1.269.576
E-0	144	-	725.760
F-3	1	-	4.502
F-2	47	-	200.558
F-1	18	-	69.552
F-0	20	-	67.200
Asesores de Gabinete	11	-	295.680
Subtotal Escalafón	1.026	0	8.942.740

PERSONAL DOCENTE

Hora de Cátedra-Nivel Medio-	-	6.880	1.462.963
Subtotal Escalafón	0	6.880	1.462.963

PERSONAL TEMPORARIO

PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

24	2	-	19.440
Subtotal Escalafón	2	0	19.440

Sujeto a reencasillamiento SINAPA Decreto 993/91.

TOTAL PROGRAMA	1.089	6.880	10.729.859
----------------	-------	-------	------------

CREDITOS POR INCISO EN PESOS	
INCISO	IMPORTE
- CREDITO TOTAL	40.637.000
- GASTOS EN PERSONAL	18.240.000
- BIENES DE CONSUMO	1.616.000
- SERVICIOS NO PERSONALES	14.595.000
- BIENES DE USO	2.356.000
- TRANSFERENCIAS	2.830.000
- SERVICIO DE LA DEUDA Y DISMINUCION DE OTROS PASIVOS	1.000.000

CATEGORIA 06

ACTIVIDADES COMUNES A LOS PROGRAMAS 16 A 22

LISTADO DE ACTIVIDADES COMUNES

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD EJECUTORA
01	Dirección de la Política Educativa	Secretaría de Educación
02	Planeamiento, investigación y evaluación de la Educación	

RECURSOS HUMANOS

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL PERMANENTE

AUTORIDADES SUPERIORES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Secretario	1	-	19.680
Subtotal Escalafón	1	0	19.680

FUNCIONARIOS FUERA DE NIVEL

Director Nacional	1	-	11.186
Subdirector Nacional	1	-	10.664
Director	1	-	11.122
Subtotal Escalafón	3	0	32.972

PERSONAL DEL SINAPA DECRETO 993/91

B-1	2	-	39.984
C-1	22	-	277.200
C-0	2	-	23.520
D-2	14	-	136.416
D-1	15	-	136.080

Presupuesto Nacional 1993

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	
D-0	1	-	8.400
E-2	22	-	133.056
E-1	34	-	188.496
E-0	15	-	75.600
F-2	7	-	29.870
F-0	3	-	10.080
Asesores de Gabinete	3	-	80.640
Subtotal Escalafón	140	-	1.139.342
PERSONAL DOCENTE			
Supervisor Sectorial Técnico Docente	3	-	29.040
Analista Mayor Técnico Docente	7	-	66.905
Analista Principal Técnico Docente	4	-	37.235
Analista Principal Técnico Docente	13	-	105.015
Bibliotecario	13	-	46.061
Hora de Cátedra-Nivel Superior-	-	200	52.080
Hora de Cátedra-Nivel Medio-	-	200	42.528
Analista Auxiliar Técnico Docente	1	-	7.972
Subtotal Escalafón	41	400	386.836
TOTAL PROGRAMA	185	400	1.578.830

CREDITOS POR INCISO EN PESOS	
INCISO	IMPORTE
- CREDITO TOTAL	8.201.000
- GASTOS EN PERSONAL	2.516.000
- BIENES DE CONSUMO	184.000
- SERVICIOS NO PERSONALES	1.542.000
- BIENES DE USO	789.000
- TRANSFERENCIAS	3.170.000

CATEGORIA 07
ACTIVIDADES COMUNES A LOS PROGRAMAS 23 AL 25

LISTADO DE ACTIVIDADES COMUNES

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD EJECUTORA
01	Dirección de la Política Cultural	Secretaría de Cultura

RECURSOS HUMANOS

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL PERMANENTE

AUTORIDADES SUPERIORES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Secretario	1	-	19.680
Subtotal Escalafón	1	0	19.680

PERSONAL DEL SINAPA DECRETO 993/91

B-1	7	-	139.944
B-0	4	-	72.576
C-1	10	-	126.000
C-0	5	-	58.800
D-2	5	-	48.720
D-1	12	-	108.864
D-0	4	-	33.600
E-2	2	-	12.096
E-1	11	-	60.984
E-0	9	-	45.360
F-0	6	-	20.160
Asesores de Gabinete	3	-	80.640
Subtotal Escalafón	78	0	807.744

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL TEMPORARIO

PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

23	4	-	31.200
22	15	-	90.000
21	4	-	14.880
19	15	-	43.416
16	21	-	48.787
Subtotal Escalafón	59	0	228.283

Sujeto a reencasillamiento SINAPA Decreto 993/91.

TOTAL PROGRAMA	138	0	1.055.707
----------------	-----	---	-----------

CREDITOS POR INCISO EN PESOS	
INCISO	IMPORTE
- CREDITO TOTAL	4.656.000
- GASTOS EN PERSONAL	1.546.000
- BIENES DE CONSUMO	205.000
- SERVICIOS NO PERSONALES	2.769.000
- BIENES DE USO	9.000
- TRANSFERENCIAS	127.000

PROGRAMA 19

GESTION DE LOS INSTITUTOS DE EDUCACION SUPERIOR

UNIDAD EJECUTORA

DIRECCION NACIONAL DE FORMACION Y CAPACITACION DOCENTE

DESCRIPCION DEL PROGRAMA

El desarrollo de la actividad resulta un instrumento fundamental y operativo para superar el atraso, favorecer la recuperación de los auténticos valores, fortalecer las relaciones de solidaridad, desarrollar el espíritu crítico y reflexivo capaz de comprender y aportar soluciones a los problemas humanos, y capacitar para los concretos requerimientos pedagógicos.

La educación es uno de los medios necesarios e insustituibles para alcanzar el mayor bienestar espiritual y material de los miembros de la sociedad.

Para contribuir a la superación de los problemas que afectan el logro de los objetivos del sistema educativo nacional es fundamental atacar los indicadores que denotan una profunda crisis como la baja asignación de recursos y deterioro del salario docente, medida que comenzó a implementarse en el 2º semestre del año 1992.

Por ello, las acciones de este programa, están dirigidas a:

- Elaborar, proponer, ejecutar y evaluar acciones de acuerdo con los planes y políticas del Ministerio, en la etapa formativa profesional del grado y post-grado del Nivel Terciario No Universitario que se cumple en los Institutos de Formación Docente que administra y supervisa la Jurisdicción.
- Elaborar y proponer políticas específicas, así como evaluar planes, programas y experiencias para la educación superior no universitaria.
- Elaborar, implementar y evaluar el programa de formación, capacitación y perfeccionamiento docente continua, articulándolo con las distintas jurisdicciones.
- Redefinir los perfiles de los Institutos de formación docente de modo que formen nuevos maestros y profesores y, a la vez, actualicen y perfeccionen a los docentes en servicio.
- Crear mecanismos de coordinación permanente con organismos municipales, provinciales, nacionales e internacionales en lo referente a la educación no universitaria.

- Diseñar proyectos de investigación, evaluación y consulta con la participación de agentes de la enseñanza y representantes de sectores de la vida cultural y socio-económica.
- Elaborar convenios de cooperación entre las instituciones de enseñanza, las empresas y los organismos de investigación en lo que respecta a la producción, difusión y utilización de conocimientos.
- Jerarquizar la institución escolar, convirtiéndola en una unidad de gestión eficiente y creativa en la que se concrete la intervención de los partícipes genuinos del proceso educativo.
- Supervisar los niveles de enseñanza (inicial, primaria, secundaria y terciaria docente y no docente) de los establecimientos dependientes de los organismos de conducción que tienen nivel Superior.
- Articular las acciones de la DIFOCAD con los equipos técnicos de las demás Direcciones y con los otros organismos.
- Acordar con las jurisdicciones provinciales o municipales los modos de instrumentar los programas o experiencias que se lleven a cabo.
- Articular acciones con las Universidades oficiales y privadas de las jurisdicciones donde están localizados los establecimientos del DIFOCAD.

METAS Y PRODUCCION BRUTA		
DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD PROGRAMADA (1993)

META:

Gestión de los servicios Educativos a nivel inicial-primario-medio y superior	Egresado	90,000
---	----------	--------

PRODUCCION TERMINAL BRUTA:

Alumnos atendidos	Alumno	500,000
-------------------	--------	---------

LISTADO DE ACTIVIDADES ESPECIFICAS

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD EJECUTORA
01	Dirección y Coordinación	Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente
02	Gestión de Servicios Educativos	Departamento de Supervisión

RECURSOS HUMANOS

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL PERMANENTE

FUNCIONARIOS FUERA DE NIVEL

Director Nacional	1	-	11.186
Subdirector Nacional	1	-	10.664
Director	1	-	11.122
Subtotal Escalafón	3	0	32.972

PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

22	32	-	192.000
19	73	-	211.291
16	25	-	58.080
13	2	-	4.397
12	14	-	30.425
10	321	-	695.671
8	491	-	1.019.316
Subtotal Escalafón	958	0	2.211.180

Sujeto a reencasillamiento SINAPA Decreto 993/91.

PERSONAL DE ORQUESTAS

1ª Categoría-Banda Sinfónica de Ciegos	1	-	8.564
2ª Categoría-Banda Sinfónica de Ciegos	8	-	66.442
3ª Categoría-Banda Sinfónica de Ciegos	25	-	201.168
4ª Categoría-Banda Sinfónica de Ciegos	26	-	202.491
5ª Categoría-Banda Sinfónica de Ciegos	23	-	173.182
Director de la Banda Sinfónica de Ciegos	1	-	10.595
Sudirector de la Banda Sinfónica de Ciegos	1	-	10.255
Director del Coro Polifónico de Ciegos	1	-	8.495
Subdirector del Coro Polifónico de Ciegos	1	-	8.155
4ª Categoría-Coro Polifónico de Ciegos	50	-	284.406
5ª Categoría-Coro Polifónico de Ciegos	39	-	211.756
Subtotal Escalafón	176	0	1.185.509

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	

PERSONAL DEL SINAPA DECRETO 993/91

C-1	1	-	12.600
C-2	1	-	11.760
D-1	5	-	45.360
E-2	2	-	12.096
E-1	4	-	22.176
E-0	9	-	45.360
F-0	1	-	3.360
Subtotal Escalafón	23	0	152.712

PERSONAL DOCENTE

Supervisor Sectorial Técnico Docente	3	-	29.039
Analista Mayor Técnico Docente	1	-	9.558
Analista Mayor Técnico Docente	1	-	9.436
Analista Principal Técnico Docente	6	-	55.851
Analista Principal Técnico Docente	2	-	16.156
Secretario Técnico de Supervisión Seccional	2	-	18.490
Rector-Director	230	-	1.646.892
Director de 1ª	8	-	54.525
Jefe General de Enseñanza Práctica de 1ª	14	-	80.420
Jefe General de Enseñanza Práctica de 2ª	1	-	5.521
Vicerrector-Vicedirector	180	-	1.135.166
Regente	204	-	1.198.884
Jefe de Laboratorio Audiovisual	7	-	25.692
Analista Aydte. Técnico Docente	1	-	3.888
Jefe Gral. de Taller	1	-	3.856
Secretario	295	-	1.522.448
Secretario de Escuela Especial	3	-	15.339
Maestro Psicólogo-Educ. Especial	1	-	3.893
Profesor Centros Deportivos	1	-	3.315
Profesor Jefe de Trabajos Prácticos -D.N. Educ. Media y Superior y D.N. Educación del Adulto	82	-	300.966
Contramaestre de Taller	1	-	3.342
Maestro de Grado de Taller	70	-	235.393
Profesor Asistente Trabajos Prácticos	210	-	696.150
Prosecretario	147	-	729.784
Jefe de Preceptores o Bedel	7	-	24.913

Presupuesto Nacional 1993

CARGO O CATEGORIA	CANTIDAD DE		RETRIBUCION DEL CARGO (IMPORTE EN PESOS)
	CARGOS	HORAS DE CATEDRA	
Bibliotecario Jefe	12	-	43.217
Bedel-Conet-	399	-	1.420.025
Ayudante Técnico	14	-	46.484
Jefe de Laboratorio	3	-	10.804
Jefe de Preceptores	10	-	35.590
Bibliotecario	221	-	783.030
Jefe de Trabajos Prácticos	30	-	108.043
Maestro Especial-Educación Artística	49	-	151.780
Ayudante de Trabajos Prácticos -D.N.Educ.Media y Superior	194	-	693.534
Preceptor	527	-	1.833.644
Hora de Cátedra-Nivel Superior	-	172.310	44.869.524
Rector o Director de Establecimiento con Curso de Profesorado-Proyecto 13	62	-	544.571
Vicedirector o Vicerrector de Establecimiento con Curso de Profesorado-Proyecto 13	67	-	542.290
Ayudante Cátedra	175	-	625.611
Ayudante de Clases Prácticas	20	-	71.498
Subtotal Escalafón	3.261	172.310	59.608.562
OTROS REGIMENES			
Rector-Director Secundario	74	-	516.914
Vicerrector-Vicedirector	41	-	258.566
Profesor Jefe de Trabajos Prácticos	54	-	198.197
Bedel	62	-	220.656
Zona Desfavorable			
Maestro de Centro Educativo-4 Hs.-	130	-	435.084
Horas de Cátedra-Nivel Superior	-	9.252	2.409.221
Ayudante de Trabajos Prácticos	61	-	218.070
Subtotal Escalafón	422	9.252	4.256.708
PERSONAL TEMPORARIO			
OTROS REGIMENES			
Modelos Vivos	50	-	90.300
Subtotal Escalafón	50	0	90.300
TOTAL PROGRAMA	4.893	181.562	67.537.943

CREDITOS POR INCISO EN PESOS	
INCISO	IMPORTE
- CREDITO TOTAL	138.987.000
- GASTOS EN PERSONAL	129.684.000
- BIENES DE CONSUMO	50.000
- SERVICIOS NO PERSONALES	7.193.000
- BIENES DE USO	1.415.000
- TRANSFERENCIAS	645.000

Bibliografía

1. El presupuesto en el contexto de las finanzas públicas

- Woerterbuch der Wirtschaft, H.C. Recktenwald, Kroener. 1981
Lexikon der Staas- und Geldwirtschaft, H.C. Recktenwald, Vahlen. 1983.
Markt und Staat, H.C.Recktenwald, Vandenhoeck u. Ruprecht. 1980.
Oeffentliche Finanzen inder Demokratie, Blankart, Vahlen. 1991.
Hacienda pública teórica y aplicada, R. Musgrave - P. Musgrave, IEF. 1986.
Introducción a la ciencia de la hacienda pública, J.M. Buchanan-M.R. Flowers, D. Financiero. 1980.
Economics of the public sector, J.E. Stiglitz, W.W. Norton. 1988.
Public Microeconomics, N.M. Singer, Little, Brown Co. 1976.
Finanzas públicas o teoría y política económica del Estado. H.C. Recktenwald - G.A. Sandler, Revista N° 18, Asap. 1987.
La teoría económica del despilfarro público: la ineficiencia del Estado, H.C. Recktenwald - G.A. Sandler, Revista N° 20, Asap. 1988.
Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Walter Eucken, JCB Mohr. 1960.
Finanzwissenschaft, H. Zimmermann - K.D. Henke, Vahlen. 1982.
El presupuesto en el contexto de las finanzas públicas. Clases del Prof. G.A. Sandler, tomadas por el Cont. O. Vargas. INV. 1992.

2. Enfoque macroeconómico del presupuesto

- Estadísticas de las finanzas públicas. FMI. 1975.
Normas para la confección del presupuesto de la administración nacional. S. de Hacienda. 1986.
Un sistema de cuentas nacionales. Naciones Unidas. 1970.
Presupuesto 1992. Resumen. S. de Hacienda. 1992.
Algunas consideraciones sobre el resultado presupuestario, Ricardo Gutiérrez, Boletín N° 9-10, Asap. 1985.

3. Enfoque microeconómico del presupuesto

- Government Budgeting in Developing Countries, United Nations, 1985.
El tema del presupuesto público en la R.F. de Alemania. I. Parte. G.A. Sandler, Boletín N° 7, Asap. 1980.
El tema del presupuesto público en la R.F. de Alemania. II. Parte. G.A. Sandler, Boletín N° 9, Asap. 1981.

4. Ley N° 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

- Prácticas, características y temas de gerencia financiera en los países. A. Premchand. XVIII. Seminario de Presupuesto. Washington. Mayo 1991.
Fiscal Reporting in Argentina. FMI. Dec. 1985.
Comentario al Proyecto de ley de Administración financiera y sistemas de control de gestión. A. Le Pera - J. Permuy. Boletín Octubre 1991. Asap.

Proyecto de ley de Administración financiera y control del sector público nacional.
A. Le Pera, Revista N° 21. Asap. 1992.
Ley N° 24.156. Boletín Oficial.
Integración de los sistemas administrativos y financieros, M. Makon - R. Gutiérrez,
III. Seminario Nacional de Presupuesto. Mar del Plata. 1989.

5. Reforma metodológica 1993

Resolución N° 391/92 MEyOySP.
Resolución N° 891/92 MEyOySP.
Decreto N° 866/92.
Resolución N° 1.109/91 MEyOySP.
Manual de normas para la formulación de presupuesto de la Administración nacional para 1993. S. de Hacienda. 1992.
Bases teóricas del presupuesto por programas, Matus - Makón - Arrieche, AVPP. Caracas. Venezuela. 1979.
Presupuesto integrado. O. Mocciaro. Ed. Macchi. 1992.
Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria del gobierno municipal, M. Makón. Revista N° 20. Asap. 1988.
Clasificadores presupuestarios. S. de Hacienda. 1992.
Requerimientos en soporte magnético para la elaboración del Anteproyecto e Instructivo del sistema de carga. Presupuesto 1993. S. de Hacienda. 1992.

6. Ejemplo de aplicación

Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 1993. Trámite parlamentario N° 97 de la Cámara de Diputados de la Nación. 14 de septiembre de 1992. Tomos I, II, III y IV.
Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional. Mensaje. S. de Hacienda. 1992.

7. Capacitación y asistencia técnica

La programación presupuestaria en la Administración pública nacional. G.A. Sandler. Secretaría de Hacienda. 1985.
La enseñanza de las Ciencias Económicas en la R.F. de Alemania. G.A. Sandler, Revista N° 19, Asap. 1988.
El Instituto de Estudios Fiscales de Madrid. G.A. Sandler. Boletín N° 6. Asap. 1980.

8. Programa de Reforma de la Administración financiera nacional

Programa de Reforma de la Administración financiera gubernamental. S. de Hacienda. 1992
Programa de Reforma de la Administración financiera gubernamental. Revista N° 21. Oct. 1992. Asap.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA (1)

Por Lawrence W. Hush

El autor es analista de programas de la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget - OMB). Los puntos de vista expresados en este trabajo son suyos y no necesariamente de la OMB.

El presente trabajo resulta casi totalmente de la traducción de secciones de dos publicaciones en inglés: (1) "El Sistema y Conceptos Presupuestarios del Gobierno de los Estados Unidos" (enero de 1991), publicado por la OMB, y (2) "El Proceso Presupuestario del Congreso: Una Explicación" (marzo de 1988) publicado por el Comité Presupuestario del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica.

Las secciones del proceso presupuestario congressional fueron presentadas por primera vez en español por el Sr. Dennis Fargas, Analista de Presupuesto por el Comité de Educación y Labor de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de Norteamérica.

I. Introducción

El proceso presupuestario en los Estados Unidos consiste de tres fases principales:

- (1) Formulación y trámite del presupuesto propuesto por el Ejecutivo. Esta fase se inicia generalmente en abril o mayo cuando la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget - OMB) inicia la elaboración del presupuesto propuesto para su presentación en el mes de febrero siguiente.
- (2) Acción por el Congreso. Esta fase tiene lugar generalmente durante el período de ocho meses entre la presentación del presupuesto por el Presidente (mes de febrero) hasta septiembre, terminando antes del inicio del año fiscal que comienza el primero de octubre de cada año.
- (3) Ejecución y control presupuestario. Esta ocurre después de la aprobación de la legislación presupuestaria y tiene la finalidad de asegurar que los gastos efectuados estén de acuerdo con las disposiciones legales.

Las entidades públicas pueden incurrir en compromisos con respecto a pagos de dinero inmediatos o futuros únicamente cuando la ley les ha otorgado autoridad para ello. Hay dos maneras principales de controlar los gastos incluidos en el presupuesto federal:

- los programas discrecionales son controlados por montos de asignaciones especificados por anticipado y los compromisos no pueden exceder del monto

(1) Trabajo elaborado por el autor para su presentación en el V Seminario Nacional de Presupuesto Público, organizado por la ASAP, Córdoba, del 12 al 15 de noviembre de 1991.

de la asignación. Los programas discrecionales incluyen casi todos los programas de defensa nacional e internacional y muchos de los programas internos. Los desembolsos para programas discrecionales, en 1990, constituyeron el 40% de los desembolsos totales.

- los programas mandatorios son controlados principalmente por criterios de elegibilidad con respecto a sus beneficios y están bajo el control de los comités congresionales responsables de las autorizaciones. Los principales ejemplos de dichos programas son los programas de seguro social para los ancianos y los desempleados. Los programas para actividades de tipo empresarial, los programas financiados por medio de cobros de usuarios y los intereses netos también están incluidos en esta categoría, porque no son controlados por montos fijos de asignaciones aprobados con anticipación. Los desembolsos en esta categoría llegaron a un 60% de los desembolsos totales en el año 1990.

Se presenta en el Anexo I un calendario presupuestario y en el Anexo II estimaciones presupuestarias y las funciones presupuestarias.

II. Formulación y Trámite del Presupuesto Propuesto por el Ejecutivo.

El presupuesto del gobierno de los Estados Unidos representa el plan financiero del Presidente e indica sus prioridades para el Gobierno Federal. El enfoque principal de este presupuesto es el año presupuestario, es decir el próximo año fiscal, para lo cual el Congreso tiene que aprobar leyes de asignaciones. Sin embargo el presupuesto se formula en el contexto de un sistema de planificación de presupuesto multianual que incluye también los cuatro años posteriores al año presupuestal, para poder integrar la planificación a largo plazo dentro del proceso presupuestario ejecutivo. El sistema requiere que se establezcan amplias metas financieras y que los gastos de las entidades y los niveles de empleo sean establecidos más allá del año presupuestario.

El Presidente presenta su presupuesto al Congreso lo más pronto posible en el año, normalmente ocho meses antes del inicio del próximo año fiscal que se inicia el primero de octubre. Todos los años mencionados se refieren a años fiscales a menos que se indique lo contrario. El año en que el nuevo Presidente entra en función, el Presidente saliente presenta un presupuesto y el nuevo Presidente, generalmente, presenta cambios al mismo.

El proceso de formulación del presupuesto empieza a más tardar en abril o mayo de cada año, por lo menos; normalmente nueve meses antes que el trámite del presupuesto y por lo menos dieciocho meses antes del inicio del año fiscal.

Durante la formulación del presupuesto hay un intercambio continuo de información, de propuestas, de evaluaciones y de decisiones sobre políticas entre el Presidente, la OMB, otras unidades del Poder ejecutivo y las diferentes entidades públicas. Las decisiones respecto al presupuesto que se va a aprobar son influenciadas

por los resultados de los presupuestos previamente aprobados, incluyendo el que está en proceso de ejecución por las entidades y las reacciones al último presupuesto propuesto, que está en consideración por el Congreso. También las decisiones son influenciadas por los pronósticos de la economía que preparan, conjuntamente, el Consejo Presidencial de Asesores Económicos, la OMB y el Ministerio de Finanzas.

El Presidente establece los lineamientos generales de política presupuestaria y fiscal, aproximadamente en julio. En base a sus decisiones, la OMB emite directivas generales de política y niveles de planificación para las entidades, tanto para el año presupuestario como para los siguientes cuatro años, a fin de orientarlas en la formulación de sus solicitudes de presupuesto.

En septiembre, las entidades presentan solicitudes de presupuesto a la OMB, la que efectúa una revisión detallada y toma decisiones. Estas decisiones pueden ser modificadas como resultado de la revisión presidencial. Los asuntos de política fiscal que afectan desembolsos e ingresos son reexaminados. El efecto de las decisiones presupuestarias sobre los desembolsos e ingresos en los años que siguen, también son considerados y explícitamente se toman en cuenta en la forma de estimados de planificación multianual del presupuesto.

A fines de noviembre o principios de diciembre, cerca de la época que se toman las decisiones finales de política, se distribuyen a las entidades supuestos comunes sobre el curso de la economía (proyecciones del PNB, la inflación, las tasas de interés, etc.) de tal forma que los estimados puedan basarse sobre criterios consistentes. Asimismo, el proceso de formulación del presupuesto involucra la consideración, en forma simultánea, de todas las necesidades de recursos de programas individuales, los desembolsos e ingresos totales que son apropiados en base a las condiciones económicas actuales y futuras y los requisitos legales relacionados con el cumplimiento de las metas de la Ley de Observancia del Presupuesto de 1990.

III. Acción por el Congreso

Introducción

El Congreso considera el presupuesto propuesto por el Presidente y aprueba, modifica o desaprueba el mismo. Puede cambiar los niveles de financiamiento, eliminar programas o agregar programas no solicitados por el Presidente. También puede agregar o eliminar impuestos u otras fuentes de ingresos o hacer otros cambios que afectan el monto de los ingresos a ser recaudados.

La acción por el Congreso se convierte en ley siempre y cuando:

- el Presidente firme el proyecto de ley; o
- en el caso de un veto por el Presidente, el Congreso rechaza el veto. Para rectificar el veto, ambas cámaras del Congreso tienen que aprobar en forma separada el

proyecto de ley por votaciones de dos tercios de sus miembros, una acción que generalmente es muy difícil.

La Constitución le otorga al Congreso el poder de asignar los recursos del Gobierno Federal. Para realizar esta tarea, el Congreso ha desarrollado tres procesos fiscales. Primero, el Congreso tiene un **proceso de autorización** para establecer las leyes tributarias federales y crear programas federales que respondan a las necesidades nacionales. El Senado tiene dieciséis comités de autorización y la Cámara de Representantes tiene diecinueve comités de autorización, todos con competencia en áreas de interés nacional bien definidas.

El segundo proceso es **proveer los fondos** para los programas.

Aproximadamente la mitad de los fondos programáticos está bajo el control de los comités de autorización, y la otra mitad está bajo el control del comité de asignación de cada cámara del Congreso.

El tercer proceso fiscal en el Congreso -y el más nuevo- es el **proceso del presupuesto**. Por medio de este proceso, el Congreso establece anualmente una política fiscal comprensiva sobre cuánto deben ser los gastos e ingresos totales y cómo se deben dividir los gastos totales entre las responsabilidades principales del Gobierno Federal, tales como la defensa, el desarrollo de la agricultura y la protección de la salud pública. Nuestro propósito aquí es el de presentar una explicación general del proceso presupuestario congresional y su funcionamiento.

Por qué un proceso presupuestario congresional?

La Ley del Presupuesto del Congreso y de Control de Embargo de 1974 estableció el proceso presupuestario congresional. Dos hechos dieron impulso a la promulgación de dicha legislación.

Uno fue que poco a poco el Congreso se dio cuenta de que no tenía un sistema para desarrollar un plan presupuestario. Antes de 1974, el Congreso cada año recibía el presupuesto del Presidente reflejando las propuestas del Poder Ejecutivo con respecto a los gastos e ingresos y luego procedía a considerar tales propuestas **individualmente**. El Congreso no tenía mecanismo para establecer sus propios niveles de gastos o ingresos o para establecer prioridades generales de gastos para guiar a las dos Cámaras en la preparación de sus proyectos de ley, tanto de gastos e ingresos.

Otro hecho más inmediato que dio causa a la Ley de Presupuesto fue un desacuerdo a principios de la década de los 70 sobre la existencia de autoridad presidencial para embargar fondos asignados por ley. El Presidente Nixon ejerció tal poder y retuvo fondos que el Congreso había asignado a varias agencias del Gobierno Federal. Un número considerable de senadores y representantes disputaron la legalidad de tal autoridad presidencial.

Debido a dichos factores, el Congreso comenzó a estudiar el problema y, en 1974, promulgó la Ley de Presupuesto para establecer un sistema de control de embargo de fondos.

Nuevas Instituciones creadas en 1974

Para ejecutar el proceso de presupuesto del Congreso, la Ley de Presupuesto creó los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara de Representantes y la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO).

Los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara de Representantes fueron encargados de preparar un plan presupuestario anual para el Gobierno Federal, para su consideración, respectivamente, del Senado y de la Cámara. A diferencia de los comités de asignación y autorización, que ponen su énfasis en la consideración de programas federales individuales, los Comités de Presupuesto enfocan el presupuesto federal en su totalidad y en el efecto del presupuesto sobre la economía nacional. De este modo, la Ley de Presupuesto creó organismos congresionales cuyo interés único es la política presupuestaria federal.

La Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) apoya al proceso presupuestario congresional, ofreciendo análisis económicos, análisis de programas e información sobre el costo de programas federales existentes o propuestos. Los Comités de Presupuesto son los que más utilizan dicha información, junto con los comités y miembros del Congreso que participan en el proceso de presupuesto. Los autores de la Ley de Presupuesto vieron la necesidad de asegurar que el Congreso tuviera su propio equipo de expertos presupuestarios independientes e imparciales similar al que sirve al Presidente en su Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB).

Cómo funciona el proceso.

El año fiscal.--Para mantenerse al tanto de sus gastos e ingresos de una manera metódica, el Gobierno Federal ha establecido un período de doce meses llamado el **año fiscal**. Antes de que se promulgara la Ley de Presupuesto, el año fiscal del Gobierno Federal era del 1° de julio de un año hasta el 30 de junio del próximo. En 1976, el año fiscal fue cambiado al 1° de octubre hasta el 30 de septiembre. El año fiscal se designa en base al año civil en que termina. Por ejemplo, el período del 1° de octubre de 1990 al 30 de septiembre de 1991 es el año fiscal de 1991.

A principios de febrero: el Congreso recibe el Plan Presupuestario del Presidente.--Lo primero que tiene que tener el Congreso para desarrollar su presupuesto son las opiniones del Poder Ejecutivo sobre los niveles de fondos apropiados para financiar las operaciones del Gobierno Federal. Por esta razón, el primer lunes de febrero a más tardar el Presidente tiene que someter por ley su plan presupuestario para el próximo año fiscal (el que comienza el 1° de octubre) al Congreso.

Febrero: Audiencias de los Comités de Presupuesto, Las Opiniones de Los Comités de Autorización y de Asignación y Los Análisis de la Oficina Presupuestaria del Congreso.--Después de recibir el plan presupuestario del Presidente, los Comités de Presupuesto del Senado y la Cámara celebran audiencias, en las cuales reciben testimonios de funcionarios del Poder Ejecutivo, expertos de las comunidades académicas y comerciales, representantes de organizaciones nacionales, miembros del Congreso y el público en general. Durante este mismo período, los comités de autorización y asignación del Congreso estudian el plan del Presidente, y dentro de seis semanas después de que reciben el plan del Presidente los comités presentan sus "**opiniones y estimaciones**" con respecto a niveles apropiados de gastos o de ingresos para los programas dentro de su competencia a sus comités de presupuesto respectivos. Además en febrero la CBO somete a los comités de presupuesto su análisis del plan presidencial, de opciones presupuestarias y de las perspectivas económicas.

Marzo: Los Comités de Presupuesto elaboran Resoluciones Presupuestarias Preliminares.--Durante marzo los comités del Senado y de la Cámara, utilizando el plan presupuestario del Presidente, la información obtenida por medio de sus audiencias, las opiniones y estimaciones de los otros comités de sus respectivas cámaras, así como los análisis de la CBO, redactan individualmente un proyecto del presupuesto congressional por medio de una serie de reuniones públicas de los comités, en las cuales se vota el presupuesto. Este plan presupuesto congressional se conoce formalmente como la **resolución Concurrente Sobre el Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos**, o más simplemente como la resolución presupuestaria.

Las resoluciones presupuestarias preparadas por cada comité de presupuesto establecen recomendaciones para el uso del Congreso de los niveles presupuestarios para el próximo año fiscal y los niveles de planificación para los dos años siguientes. Son tres las partes básicas que conforman una resolución presupuestaria: 1) totales presupuestarias, 2) los gastos desglosados por función presupuestaria, y 3) la reconciliación. Además los comités presupuestarios distribuyen los gastos totales recomendados entre los comités de autorización y asignación que aprueban gastos para programas específicos. Los montos presupuestarios incluyen lo que el Congreso considera que son las cantidades apropiadas para los gastos totales, ingresos totales y el déficit o superávit que resulte. Al fijar los montos presupuestarios, el Congreso considera el impacto del presupuesto federal en la economía nacional y establece la política fiscal federal para el próximo año fiscal.

El desglose de los gastos federales según sus funciones -- la segunda parte básica de la resolución -- facilita al Congreso un mecanismo para establecer las prioridades de gastos federales.

La resolución presupuestaria lo logra desglosando los gastos federales entre 20 categorías tales como la defensa nacional, la agricultura y la salud. Estas clasificaciones,

conocidas como "**funciones presupuestarias**" (ver Anexo II: Tabla 2), le dan al Congreso una manera de asignar los recursos federales entre categorías generales de gastos.

Además de montos presupuestarios y gastos por función, las resoluciones presupuestarias incluyen un procedimiento conocido como la "**reconciliación**", que exige que los comités de autorización hagan cambios en la ley existente. Según este proceso, el Congreso manda que, para cierta fecha, sus comités de autorización preparen la legislación que, por medio de cambios en las leyes dentro de la jurisdicción respectiva del comité, disminuya el costo de programas o aumente los ingresos por una cantidad especificada (el Congreso también podría utilizar la reconciliación para aumentar los gastos o disminuir los ingresos, pero esto ocurre muy rara vez). Una vez que los comités de autorización hayan cumplido con esta exigencia, los comités de presupuesto reúnen la legislación de reconciliación preparada por los distintos comités y la presentan como un solo proyecto de ley de reconciliación a consideración del Congreso. Cualquier miembro del Senado o de la Cámara puede oponerse a cualquier enmienda a un proyecto de reconciliación que pudiera causar un aumento en los niveles deficitarios. Si hay oposición a una enmienda, esta no se puede considerar (en el plenario del Senado o de la Cámara) sin una dispensa de las reglas parlamentarias para la consideración de las disposiciones presupuestarias.

En años más recientes, la reconciliación ha emergido como un componente principal de varias resoluciones presupuestarias. Por ejemplo, la reconciliación le da al Congreso un mecanismo para lograr una reducción de gastos para los programas mandatorios (es decir, gastos que dependen de condiciones de elegibilidad, no montos fijos de asignaciones) como parte de su plan presupuestario. Esto es especialmente útil porque los programas mandatorios hoy constituyen aproximadamente la mitad de los gastos totales en el presupuesto federal.

15 de Abril: El Congreso adopta una Resolución Presupuestaria.--Al terminar la formulación presupuestaria, los comités de presupuesto someten sus resoluciones respectivas al plenario del Senado y de la Cámara. Todos los miembros del Senado y de la Cámara tienen entonces una oportunidad para modificar el trabajo de los comités de presupuesto por medio de enmiendas ofrecidas a la resolución presupuestaria durante el debate en el hemiciclo de cada Cámara.

Según los procesos revisados por la Ley de Observancia del Presupuesto de 1990, la resolución presupuestaria, así como el plan presupuestario del Presidente, deben conformarse a los topes de programas discrecionales y a los controles de los programas mandatorios. Cualquier miembro del Senado o de la Cámara puede oponerse a cualquier resolución presupuestaria, o a cualquier enmienda a una resolución presupuestaria, que pudiera causar un exceso en dichos topes. Si hay oposición a una resolución presupuestaria o a una enmienda de una resolución presupuestaria, esta no se puede

considerar sin una dispensa de las reglas parlamentarias para la consideración de las resoluciones presupuestarias.

Una vez aprobadas en el Senado y en la Cámara las respectivas versiones de la resolución, las dos Cámaras nombran a varios miembros de sus respectivos comités de presupuesto a un comité de conferencia para resolver las diferencias entre las dos resoluciones. Al resolverse las diferencias, cada Cámara debe votar entonces sobre la versión de transacción de la resolución presupuestaria, la cual también debe conformarse a los controles de la Ley de Observancia del Presupuesto de 1990. La Ley de Presupuesto fija el 15 de Abril como fecha para concluir este proceso, no existiendo sanción si esta meta no se cumple.

Como el objetivo exclusivo de la resolución presupuestaria es guiar al Congreso en sus detalladas deliberaciones sobre el presupuesto nacional, toma la forma de una **resolución concurrente** aceptada por ambas Cámaras en lugar de una ley pública que requiere la aprobación y la firma del Presidente para su vigencia.

Abril a Setiembre: Proyectos de Ley de Gastos e Ingresos y la Reconciliación.-- Una vez adoptada la resolución presupuestaria, los comités del Congreso comienzan a forjar las medidas de gastos e ingresos específicos, y cualquier legislación de reconciliación dictada por la resolución presupuestaria. Según el calendario de la Ley de Presupuesto, el Congreso debe completar su acción sobre legislación de reconciliación para el 15 de junio. La aprobación de las leyes, estableciendo las asignaciones anuales, se debe completar antes del 30 de junio en la Cámara y para el comienzo del año fiscal (1º de octubre) en el Senado.

Ya que la acción sobre las medidas de gastos comienza dentro de las comités, el proceso presupuestario tiene un método para distribuir el nivel total de gastos aprobados en la resolución concurrente entre los comités. De tal modo, a cada comité le es otorgado un nivel general para los gastos de los programas dentro de su competencia. Los comités reparten entonces los fondos otorgados entre sus subcomités -en el caso de los comités de asignación- o entre sus programas. Este proceso de asignar los niveles de gastos de la resolución presupuestaria entre los comités se llama "**correlación**". Dichas correlaciones de comités tanto para la Cámara como el Senado se especifican en el informe que acompaña la resolución presupuestaria de cada Cámara, y finalmente en el informe del comité de conferencia sobre la resolución presupuestaria adoptada por el Congreso.

Las asignaciones de la resolución presupuestaria y la subasignación es de los comités permiten que el Senado y la Cámara, al discutir y aprobar los proyectos de desembolsos individuales, determinan si el proyecto de ley que están discutiendo cabe dentro de la resolución presupuestaria. Durante la consideración de los proyectos de gastos, cualquier miembro del Senado o de la Cámara pueda oponerse a cualquier proyecto de ley o enmienda del mismo que rebase las subasignaciones pertinentes hechas

por los Comités de presupuesto. Si hay oposición a un proyecto de gastos, no se puede considerar sin una dispensa de las reglas parlamentarias para la consideración de la resolución presupuestaria.

De modo parecido, la cifra mínima de ingresos dictada por la resolución presupuestaria sirve de guía para el Comité de Finanzas del Senado y el Comité de Arbitros y Medios de la Cámara (los comités congresionales que elaboran los impuestos) en sus estudios de proyectos de ley para aumentar o reducir los impuestos.

Durante los meses de abril a agosto, cuando el Congreso considera las medidas de gastos e ingresos y la legislación de reconciliación para el próximo año fiscal, los niveles fijados en resolución presupuestaria sirven de límites para la acción congresional. En el Senado, cualquier senador pueda oponerse a la legislación que pudiera ocasionar una violación de los topes u otros controles de la Ley de Observancia del Presupuesto. La Cámara tiene prohibiciones similares.

30 de Setiembre.--Esto es el último día antes del comienzo del siguiente año fiscal para completar la acción sobre todas las leyes que constituyen el presupuesto, es decir, las leyes que incurren en gastos y recauden ingresos. En años recientes, la aprobación de las leyes de asignación no siempre se ha completado antes del comienzo del nuevo año fiscal, en el cual ha habido necesidad de aprobar una "**resolución continua**" para proveer asignaciones temporarias a los varios organismos del Gobierno Federal hasta que se promulguen las leyes de asignación regulares. Estas resoluciones pueden durar unos días, o unos meses, y si es necesario, pueden ser varias resoluciones continuas hasta que haya una ley aprobada para el resto del año. Una resolución continua es una ley de asignación y no debe confundirse con la resolución presupuestaria.

IV. CONTROL DE EMBARGO

Como ya se ha mencionado, una causa de la Ley de Presupuesto fue un desacuerdo profundo a principios de la década de los 70 sobre la existencia de una autoridad presidencial para embargar fondos asignados por el Congreso. El Título X de la Ley de Presupuesto y Control de Embargo de 1974 establece procedimientos legales que evitan que vuelva a ocurrir el desacuerdo.

Según estos procedimientos, el Presidente puede proponer un **aplazo** del uso de una cantidad de la autorización presupuestaria otorgada por el Congreso a un programa o actividad federal hasta más tarde en el año fiscal, o puede proponer la revocación (**rescisión**) de una cantidad de tal autorización presupuestaria -- pero en todo caso debe informar al Congreso y obtener un acuerdo. Un aplazamiento propuesto por el Presidente es válido, a menos que el Congreso apruebe una ley negando permiso para tal fin. Una rescisión por el Presidente no puede tener lugar a menos de que el Congreso la apruebe por ley. Esto significa que el Presidente no puede disminuir fondos para un programa sin la aprobación, por ley, por el Congreso.

V. La Ley de Observancia del Presupuesto de 1990

El presupuesto calculado para 1992 se encuentra dentro de los objetivos que formaron parte del acuerdo presupuestario aprobado en noviembre de 1990 como Ley de Observancia del Presupuesto. Dicho acuerdo incluye una reducción significativa del déficit, como así también nuevas garantías importantes contra los cambios en las políticas que incrementarían el déficit. (El acuerdo no trató los cambios en el déficit que son consecuencia de factores técnicos o económicos, como ser la recesión, un aumento en la inflación, o en las tasas de interés). En gran parte, el acuerdo reemplazó las normas establecidas en la legislación Gramm-Rudman-Hollings.

Topes discrecionales

Los desembolsos para los programas discrecionales están limitados ahora por topes, establecidos en forma separada para los programas de defensa, internacionales e internos hasta 1993 y para el total de los programas discrecionales para 1994 y 1995. Si no se logra vivir dentro de dichos límites se producirán reducciones automáticas en la categoría donde los desembolsos superan el tope. Los topes aparecen en la siguiente tabla:

TOPES DE LOS PROGRAMAS DISCRECIONALES 1/
(desembolsos en miles de millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995
Defensa nacional.....	298,8	295,8	292,5	n.a.	n.a.
Asuntos internacionales....	19,2	19,6	20,4	n.a.	n.a.
Programas internos.....	<u>199,9</u>	<u>212,1</u>	<u>224,7</u>	<u>n.a.</u>	<u>n.a.</u>
Total	517,9	527,5	537,6	537,8	543,2

n.a. indica no aplicable. Para 1994 y 1995 los límites son para el total solamente, no para las categorías.

1/ Límites calculados al final de la sesión congresional.

Programas mandatorios

Los desembolsos para los programas mandatorios también están regidos por nuevos controles: todos los cambios en el déficit producidos por aumentos en los desembolsos o disminuciones en los ingresos deben ser contrarrestados ya sea por reducciones en los desembolsos o incrementos en los ingresos. También en este caso, si no se mantienen dentro de las nuevas normas se producirán reducciones automáticas en los desembolsos dentro de la categoría de programas mandatorios.

VI. Características Importantes del Proceso Presupuestario Congressional

El proceso es propio del Congreso.--La ley de Presupuesto del Congreso de 1974 estableció un nuevo proceso y nuevas instituciones que permite que el Congreso elabore su propio plan presupuestario anualmente. El Congreso ya no se limita a la actuación por etapas sobre el plan presupuestario del Presidente. Las resoluciones presupuestarias del Congreso permiten que el Congreso actúe sobre las propuestas de gastos o de ingresos dentro del marco de su propio plan presupuestario. La Ley creó los comités de presupuesto para coordinar el proceso en el Congreso y creó la Oficina Congressional Presupuestaria para proveer análisis técnicos en asuntos presupuestarios.

El Proceso fija límites, pero no los detalles.--Las resoluciones presupuestarias fijan los montos de gastos e ingresos globales y las prioridades de desembolsos generales. Los comités de autorización y asignación del Congreso elaboran los detalles de los proyectos de gastos e ingresos, tal como lo hacía antes de la aprobación de la Ley de Presupuesto de 1974.

El Proceso está diseñado para ser neutral.--La Ley de Presupuesto de 1974 no se promulgó para fomentar una política fiscal determinada o para fijar las prioridades nacionales de gastos. En vez de eso, el proceso presupuestario congressional fue diseñado para darle al Congreso la oportunidad de examinar el presupuesto federal en su totalidad y establecer las políticas y prioridades que quisiera. El proceso presupuestario fue diseñado para servir a cualquier mayoría política que emerja en el Congreso.

El Proceso es público.--En contraste al proceso de la elaboración del plan presupuestario presidencial, el proceso presupuestario congressional tiene en cuenta al público y la prensa. Las audiencias y los votos de los comités de presupuesto son abiertos al público y la prensa. Los debates en el hemisiciclo del Senado y de la Cámara pueden ser presenciados desde las galerías públicas u observados por televisión, y las reuniones de los comités de conferencia sobre las resoluciones presupuestarias y los proyectos de reconciliación tienen lugar en salones públicos.

General

Todos los Gastos e Ingresos tienen que ser aprobados por ley.--Gastos e ingresos federales no pueden ocurrir sin la aprobación por el Congreso mediante ley. Si el Congreso no aprueba una o varias de las leyes que constituyen parte del presupuesto, no se permite que se produzcan gastos. Por falta de ley, en casos extremos, ha pasado que entidades públicas del gobierno sean cerradas y los empleados han tenido que dejar de trabajar, aunque esto ocurra raramente.

El Presupuesto no es solamente una ley.--A diferencia de la mayoría de los países, el Congreso no aprueba en una sola ley el presupuesto entero. Aprueba 13 ó más leyes de asignaciones por separado y otras leyes que afectan los desembolsos y los

ingresos, tales como la legislación para enmendar los requisitos de elegibilidad para los pagos de beneficios o para enmendar las leyes impositivas. Tomadas en su conjunto, estas diferentes leyes constituyen el presupuesto federal para el año fiscal venidero. Por eso se creó el proceso presupuestario congresional, para organizar en el Congreso las varias leyes que resultan en gastos e ingresos y para establecer metas de la totalidad de los déficits, gastos e ingresos.

El Congreso siempre cambia en parte el Presupuesto propuesto por el Presidente.--El Congreso nunca acepta totalmente el presupuesto propuesto por el Presidente. El Congreso puede cambiar los niveles de financiamiento, eliminar programas o agregar programas no solicitados por el Presidente. También puede agregar o eliminar impuestos u otras fuentes de ingresos o efectuar otros cambios que afectan el monto de los ingresos a ser recaudados.

Transferencias de fondos de una a otra parte del Gobierno son prohibidas sin aprobación por ley.--No se permite que fondos aprobados para un programa (precisamente, aprobados por una cuenta) sean transferidos a otro programa sin la aprobación por ley, por el Congreso.

Revocaciones (Rescisiones) de fondos no son permitidos sin aprobación por ley.- Todos los fondos asignados a un programa tienen que ser comprometidos. No es permitido que se disminuyan los fondos sin aprobación por ley.

Anexo I: Sumario del Calendario del Presupuesto

- El primer lunes de febrero a más tardar El Presidente somete su plan presupuestario al Congreso y el informe preliminar de reducciones.
- Después de seis semanas Comités del Congreso someten sus estimaciones presupuestarias a los comités presupuestarios.
- 15 de abril El Congreso completa su resolución presupuestaria.
- 15 de mayo La Cámara de Representantes puede empezar la consideración de los proyectos anuales y regulares de asignación.
- 15 de junio El Congreso completa la reconciliación.
- 30 de junio La Cámara de Representantes completa la acción sobre los proyectos de leyes de asignación anuales regulares.
- 15 de julio El Presidente somete su revisión del presupuesto al Congreso.
- 20 de agosto La Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) del Presidente revisa su informe preliminar de reducciones.
- 1º de octubre Comienza el año fiscal.
- 15 días después de que termina la sesión congresional La OMB tramita el informe final de reducciones, y el Presidente tramita la orden de reducciones, si es necesario.

Anexo II: Tablas de Datos

Del presupuesto de la Administración para 1992:

- Tabla 1 tiene las estimaciones de los ingresos, desembolsos y déficit o superávit;
- Tabla 2 tiene los desembolsos por funciones presupuestarias; y
- Tabla 3 tiene los ingresos.

TABLA 1.-- INGRESOS, DESEMBOLSOS Y DEFICIT O SUPERAVIT
(en miles de millones de dólares)

	Actuales		Estimados				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ingresos.....	1.031	1.091	1.165	1.253	1.365	1.467	1.561
Desembolsos.....	<u>1.252</u>	<u>1.410</u>	<u>1.446</u>	<u>1.454</u>	<u>1.427</u>	<u>1.470</u>	<u>1.541</u>
Déficit (-) o superávit	-220	-318	-281	-202	-62	-3	20
	(porcentaje del PNB)						
Ingresos.....	19,1	19,4	19,5	19,5	19,9	20,0	20,0
Desembolsos.....	<u>23,2</u>	<u>25,1</u>	<u>24,2</u>	<u>22,9</u>	<u>20,8</u>	<u>20,0</u>	<u>19,7</u>
Déficit (-) o superávit	-4,1	-5,7	-4,7	-3,1	0,9	.*	0,3

* indica 0,05 por ciento o menos.

TABLA 2.-- DESEMBOLSOS POR FUNCIONES 1990-92
(en miles de millones de dólares)

	Actuales		Estimados	
	1990	1991	1991	1992
050 Defensa nacional	299,3	298,9		295,2
150 Asuntos internacionales.....	13,8	17,0		17,8
250 Ciencia, espacio y tecnología general	14,4	15,8		17,5
270 Energía.....	2,4	2,6		3,7
300 Recursos naturales y medio ambiente	17,1	18,8		19,5
350 Agricultura.....	12,0	15,9		15,3
370 Crédito para comercio y viviendas.....	67,1	119,5		92,8
Dentro del presupuesto.....	(65,5)	(119,4)		(93,9)
Extrapresupuestario (Correo).....	(1,6)	(0,1)		(-1,1)
400 Transporte.....	29,5	31,5		32,7
450 Desarrollo comunal y regional.....	8,5	7,7		6,5
500 Educación, capacitación, empleo y servicios sociales.....	38,5	42,8		45,5
550 Salud.....	57,7	71,2		81,3
570 Seguro médico	98,1	104,4		113,7
600 Seguridad de ingresos.....	147,3	173,2		184,8
650 Seguridad social.....	248,6	269,0		288,6
Dentro del presupuesto.....	(3,6)	(5,1)		(5,8)
Extrapresupuestario.....	(245,0)	(263,8)		(282,8)
700 Servicios y benef. para veteranos.....	29,1	31,5		33,0
750 Administración de justicia.....	10,0	12,6		14,5
800 Gobierno general.....	10,7	11,2		13,2
900 Intereses netos.....	184,2	197,0		206,3
Dentro del presupuesto.....	(200,2)	(217,2)		(230,1)
Extrapresupuestario.....	(-16,0)	(-20,2)		(-23,7)
920 Desembolsos no distribuidos				
Contribuciones propuestas para jubilación de PHS	---	---		0,1
Operación escudo del desierto (prel.).....	---	8,2		4,6
Total de remesas.....		8,2		4,7
950 Ingresos contrapesados no distribuidos				
Parte pagada por el empleador al fondo de pensiones para retiro del empleado:				
Dentro del presupuesto.....	-28,0	-29,5		-30,6
Extrapresupuestario.....	-5,6	-5,8		-6,2
Alquileres y derechos de bienes raíces.....	-3,0	-3,7		-2,7
Venta de activos principales	---	---		-0,1
Otros.....	---	---		-1,2
Total ingresos contrapesados no distribuidos	-36,6	-39,1		-40,8
Total de desembolsos	1,251,7	1,409,6		1,445,9
Dentro del presupuesto.....	(1,026,6)	(1,171,7)		(1,194,2)
Extrapresupuestario.....	(225,1)	(237,9)		(251,72)

TABLA 3.-- INGRESOS
(en miles de millones de dólares)

	Actuales		Estimados	
	1990	1991	1991	1992
Impuestos sobre la renta individual	466,9	492,6	492,6	529,5
Impuestos sobre la renta de negocios o sociedades anónimas	93,5	95,9	95,9	101,9
Impuestos de seguro social	380,0	402,0	402,0	429,4
Dentro del presupuesto	(98,4)	(103,7)	(103,7)	(114,1)
Extrapresupuestarios	(281,7)	(298,3)	(298,3)	(315,3)
Impuesto sobre el consumo	55,3	44,8	44,8	47,8
Ingresos de fuentes diversas	55,5	56,2	56,2	56,9
Total de ingresos	1.031,3	1.091,4	1.091,4	1.165,0
Dentro del presupuesto	(749,7)	(793,2)	(793,2)	(849,8)
Extrapresupuestario	(281,7)	(298,3)	(298,3)	(315,3)

INDICE

I.	Introducción.....	74
II.	Formulación y Trámite del Presupuesto Propuesto por el Ejecutivo.....	75
III.	Acción por el Congreso.....	76
IV.	Control de Embargo.....	82
V.	La Ley de Observancia del Presupuesto de 1990.....	83
VI.	Características Importantes del Proceso Presupuestario.....	84
Anexo I:	Sumario del Calendario del Presupuesto.....	86
Anexo II:	Tablas de Datos.....	87

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DE LA NACION - ANTECEDENTES DE LA LEY DE AUTARQUIA, FUNDAMENTOS DE SU FORMULACION Y COMENTARIOS DE SU APLICACION

Por Lic. Susana R. Luna de Gonzalo (1)

El enfoque que se realiza tiene por fin reunir con objetividad, las circunstancias que dieron esencia y rodearon la elaboración del proyecto de ley de autarquía financiera del Poder Judicial de la Nación, desde una de sus perspectivas.

También se comentará la evolución posterior a la aplicación de la citada ley.

Antes de ello se describirán aspectos generales del Presupuesto General de la Administración Nacional y características de los tres poderes desde el punto de vista presupuestario.

(1) *Funcionaria de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.*

I. DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

Las obligaciones e iniciativas del Gobierno Nacional ocasionan gastos, cuyos límites posibles están reservados a la decisión del Congreso de la Nación.

Corresponde al Congreso de la Nación entre sus atribuciones imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, contraer empréstitos de dinero, arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión, etc.

Por una parte, un conjunto de decisiones del Congreso de la Nación tienen como consecuencia un nivel de contribuciones que deberá realizar la población, directa o indirectamente para sostener los gastos de las autoridades de la Nación.

En ese sentido, de la esfera del Congreso surgen los límites posibles de los gastos del gobierno nacional. Pero además el Congreso debe fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y al realizar esa tarea, se promueven un conjunto amplio de decisiones en materia de fines, iniciativas y compromisos que serán atendidos por la administración.

Esas decisiones se derivan en muchas otras, en el sentido de establecer un orden de prioridades, una cadena medios a fin, un conjunto de tecnologías organizativas para desarrollarlas, que muestran cómo se asignan las acciones entre los poderes del Estado y entre los ministerios del Poder Ejecutivo. Se define también, pero implícitamente y como contrapartida de las iniciativas aprobadas, el conjunto de acciones y obligaciones que no se atenderán en el año presupuestado.

Luego, fijar el presupuesto de gastos de la Nación comprende globalmente:

- Establecer un nivel de gastos, su composición y fines.
- Aprobar un nivel de recursos (contribuciones que derivan en su mayor parte de leyes anteriores).
- Aprobar una necesidad de financiamiento (si los conceptos anteriores no están compensados).
- Aprobar fuentes de financiamiento adicionales.

Desde otro punto de vista cuando el Congreso Nacional aprueba un nivel de gastos para determinada finalidad o área del quehacer del gobierno nacional, correspondiente al presupuesto nacional, está decidiendo una asignación especial de la masa de recursos y financiamientos de que se disponen.

El presupuesto de gastos de la administración de la Nación específica, entre sus formas de presentación, la parte correspondiente a cada una de los poderes del Gobierno Nacional (y el Ejecutivo por cada uno de los Ministerios) y las asignaciones para cada finalidad y función que caracterizan el objetivo del gasto.

II. CARACTERISTICAS DE LOS GASTOS DE LOS TRES PODERES DEL ESTADO

1. Las Finalidades

Los poderes Legislativo y Judicial tienen una única finalidad primordial: legislación y administración de justicia, respectivamente. Si bien pueden jugar un papel fundamental algunas de sus atribuciones constitucionales que no son del carácter aquí citado.

El Poder Ejecutivo cumple varias finalidades: la administración general del país, la instrucción y reglamentación necesaria para el cumplimiento de las leyes, los actos de orden para promover el funcionamiento de las instituciones, hace recaudar las rentas y decreta su inversión, etc.

Tiene también dentro de sus atribuciones el cumplimiento, por mandato constitucional, de asegurar los beneficios de la seguridad social, la protección de la familia, la compensación económica familiar y el acceso a la vivienda digna y derivado de la legislación del Congreso de la Nación, proveer al bienestar del país, al progreso de la educación, de la industria y el desarrollo económico.

Las funciones del Poder Ejecutivo son más diversas y a largo plazo pueden flexibilizarse, dependiendo de las concepciones ideológicas del papel del Estado hacia mayor o menor subsidiaridad en los aspectos de la producción y en dirección hacia mayor o menor descentralización jurisdiccional en las áreas de facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias.

Por su parte las funciones legislativa y judicial son más inflexibles y menos diversas: las opciones de gastos están reducidas a su propio campo de competencias.

En consecuencia podría pensarse que los poderes legislativo y judicial tienen menos posibilidades de recortar gastos a la hora de realizar economías sin alterar, en lo específico, el cumplimiento de sus finalidades.

Finalmente, como ninguno de los poderes tienen primacía sobre los demás, se entiende que cada uno armonizará el cumplimiento de sus finalidades en relación por una parte, con las demandas de la población y por otra, con las posibilidades financieras de las cuentas fiscales.

2. Los medios

Para cumplir cada finalidad las instituciones arbitran ciertos medios de naturaleza diversa.

La finalidad legislativa requiere varios tipos de apoyos: asesores, biblioteca, imprenta, informatización, hábitat confortable, movilidad, comunicaciones, cuerpos administrativos.

A la finalidad judicial se agregan entre los medios necesarios varias sedes en donde se fundamenta su localización, cuerpos técnico- administrativos más estables (dada la permanencia en los cargos), elementos y estructuras de seguridad y custodia.

Las finalidades del Poder Ejecutivo como se ha dicho dependen de su percepción de las necesidades de administración de los negocios del país: V. Gr. comprenden la construcción de una represa, subsidiar una empresa pública, promover empleo en sectores y lugares de interés, socorrer a las provincias ante desequilibrios financieros, sostener actividades de prevención y protección de la salud pública, la defensa exterior y la seguridad interior, el progreso de la educación. Se agregan a su percepción las connotaciones especiales que se promueven desde el Congreso: subsidiar una región, o cierta población, amenazada por una emergencia o por una necesidad particular, implementar promociones de la actividad económica, etc.

Dentro de ese complejo marco de decisiones deben elegirse opciones de medios para realizarlas.

En el corto plazo una gran gama de decisiones solo cuenta con un estrecho campo de medios alternativos; ello es así por varias razones: la función pública asentada sobre un universo amplio de normativas que precisan tiempos para ser modificadas cuando se desea hacerlo; en cada ejercicio deben ejecutarse acciones que han comenzado en un período anterior y atenderse obligaciones de pago de decisiones anteriores. Algunas iniciativas encaradas precedentemente importan gigantescas estructuras administrativas que suelen parecer inflexibles a adecuaciones necesarias.

Luego, en el corto plazo, existe una gran proporción de gasto rígido al cual debe aplicarse buena parte de los recursos.

En esas circunstancias el objetivo de cumplir tantas finalidades en relación a los recursos que se disponen, (ese conjunto pequeño de recursos que no tiene una aplicación previamente condicionada), acarrea un verdadero desafío para los desequilibrios financieros, sostener actividades de prevención y protección de la salud pública, la defensa exterior y la seguridad interior, el progreso de la educación. Se agregan a su percepción las connotaciones especiales que se promueven desde el Congreso: subsidiar una región, o una cierta población, amenazada por una emergencia o por una necesidad particular, implementar promociones de la actividad económica, etc.

Dentro de ese complejo marco de decisiones deben elegirse opciones de medios para realizarlas.

En el corto plazo una gran gama de decisiones solo cuenta con un estrecho campo de medios alternativos: ello es así por varias razones: la función pública está asentada sobre un universo amplio de normativas que precisan tiempos para ser

modofocadas cuando se desea hacerlo; en cada ejercicio deben ejecutarse acciones que han comenzado en un período anterior y atenderse obligaciones de pago de decisiones anteriores. Algunas iniciativas encaradas precedentemente importan gigantescas estructuras administrativas que suelen parecer inflexibles a adecuaciones necesarias.

Luego, en el corto plazo, existe una gran proporción de gasto rígido al cual debe aplicarse buena parte de los recursos.

En esas circunstancias el objetivo de cumplir tantas finalidades en relación a los recursos que se disponen, (ese conjunto pequeño de recursos que no tiene una aplicación previamente condicionada), acarrea un verdadero desafío para los administradores gubernamentales que deben maximizar el rendimiento económico-social de los mismos.

Los medios alternativos de las finalidades del Poder Ejecutivo que son susceptibles de elección en el corto plazo, limitados por los conceptos mencionados son aún más diversos, que los necesarios a las finalidades legislativa y judicial: resulta posible discernir entre tecnologías e insumos para conseguir la eficiencia y la eficacia del quehacer de la función pública con un variado margen de opciones.

En el mediano plazo las reformas administrativas agrandan las posibilidades de elección de medios también en mayor medida, para el Poder Ejecutivo dada la diversidad de su quehacer.

3. Los recursos humanos

Para cumplir sus finalidades los poderes del Estado están desempeñados por funcionarios titulares de los respectivos poderes, secundados por autoridades y apoyados en su gestión por la administración pública nacional.

La Constitución Nacional declara (Art. 74): "El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina".

"Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Nación" (Art. 36).

"El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación" (Art.94).

La gestión de cada uno de los poderes del Estado está apoyada por la administración pública nacional. A efectos de asegurar la independencia de cada uno de los poderes, la administración de cada uno de ellos, se corresponden con estructuras independientes en sus jerarquías y cadenas de autoridad. La función

inherente de estas formas de administración incide también en las características de las carreras administrativas que se desarrollan en la organización de cada poder.

4. La duración de los mandatos

Los senadores duran nueve años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará por terceras partes cada tres años.

Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles, pero la Sala se renovará por mitad cada bienio,

"El presidente y vicepresidente durarán en sus empleos, el término de seis años; y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período" (Art. 77).

Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta..." (Art. 96).

La diferencia de duración de mandatos establecida contribuye a la necesaria independencia de los poderes.

Por último la permanencia en los cargos del Poder Judicial asegura la continuidad de los principios éticos y jurídicos por encima de los avatares que impone la política coyuntural.

5. Las remuneraciones

La Constitución Nacional consagra: "Los servicios de los senadores y diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación", con una dotación que señalará la Ley" (Art. 66).

"El presidente y vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de provincia alguna" (Art. 79).

"Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuída en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones" (Art. 96).

Mientras la Constitución Nacional asegura cierta remuneración para los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo, agregando para éste último la restricción de ser alterado en el período de sus nombramientos, la Carta Magna consagra la inamovilidad de los titulares del Poder Judicial en sus empleos y la restricción de que no podrán disminuirse sus remuneraciones en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

La seguridad de que dichas compensaciones no podrán ser disminuídas es

consagrada al efecto de que, por ningún acto, en ese sentido se promueva vulnerar la independencia del Poder Judicial.

Además la citada prerrogativa no ha sido establecida en razón de la persona de los magistrados sino en miras a la institución del Poder Judicial.

Dicha garantía es condición esencial de toda buena administración de justicia.

La Constitución Nacional prevé que las remuneraciones de los titulares de los poderes del Estado sean decididas por el Congreso de la Nación.

Las características diferentes que regulan las remuneraciones de los titulares de cada poder y que pueden incidir en las compensaciones de quienes los secundan en el cumplimiento de sus finalidades inherentes, pueden implicar condicionamientos especiales en los gastos en personal de cada poder.

No obstante es dable esperar una tendencia hacia la nivelación de los máximos niveles remunerativos del gobierno nacional, dado que no se encuentran elementos en la Carta Magna que permitan suponer que algún poder tiene privilegios o preeminencia sobre los otros.

También en los niveles remunerativos de las estructuras administrativas de los poderes del Estado es pensable una tendencia hacia la equiparación, dado que la Constitución proclama la protección del trabajo que establecerán las leyes entre las cuales se asegura igual remuneración por igual tarea.

Puede pensarse también que por una cuestión jerárquica no debería haber compensaciones superiores a las establecidas para los ciudadanos que han sido investidos de los cargos que están a la cabeza de cada poder, si bien la importancia del desempeño de funciones públicas no es mensurable económicamente.

En consecuencia, si las remuneraciones de los titulares de los poderes del Estado guardan la armonía prevista por la Constitución, cabe preguntarse qué factores pueden influir para causar diferentes remuneraciones entre poderes que tengan su correlativa incidencia en el gasto de cada poder.

Por un lado el Poder Ejecutivo decide una política remunerativa de la cual es principal protagonista y que depende de la ponderación que asigne a los fines del crecimiento económico, la asignación de recursos, la inversión, el empleo, la distribución interpersonal del ingreso, la estabilidad y los medios que cuente para conseguirlos.

Tales fines tienen manifestación como política del gasto público.

Por otro lado, los poderes legislativo y judicial inciden en las políticas posibles que puede seleccionar el ejecutivo: el primero legislando y el segundo interpretando y aplicando la ley a las controversias suscitadas.

De manera que la Constitución no previó una separación absoluta y desnaturalizada de los tres poderes, sino más bien independencia de criterio para cumplir sus fines, pero en coordinación y especificando la ingerencia de los poderes entre sí.

Por lo expuesto se entiende que sólo apreciaciones coyunturales disímiles respecto de la cuestión remunerativa podría incidir en las políticas de gastos que como entes organizadores de sus competencias, debe encarar para sí cada poder del Estado.

III. ANTECEDENTES DE LA LEY DE AUTARQUIA

1. Los objetivos

A principios de 1990 se concretan reuniones, estudios, tareas, con el fin de contribuir a resolver el recurrente problema de las necesidades de infraestructura, remuneraciones y material técnico del Poder Judicial en su conjunto.

Se sustenta tal iniciativa en el objetivo nacional de afianzar la justicia y concierne su responsabilidad a los tres órganos del Gobierno, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Para esa época existe el firme convencimiento en varias áreas de gobierno de los tres poderes, que a fin de que sea asegurada la administración de justicia, el medio idóneo es dotar al Poder Judicial de la suficiente autarquía financiera.

Con el objeto de afirmar una solución concertada, en el ámbito del Ministerio de Educación y Justicia se creó la Comisión de Estudio para la autarquía del Poder Judicial de la Nación, que con la coordinación del señor Subsecretario de Justicia fue integrada por Senadores y Diputados Nacionales de las distintas representaciones partidarias, por el señor Subsecretario de Interior, por el Secretario de la Superintendencia Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por representantes de los Colegios Públicos de Abogados y del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, ambos de la Capital Federal.

La citada comisión trabajó arduamente en la consulta de antecedentes doctrinarios, legislativos y constitucionales confrontando opiniones y consiliando el proyecto que materializaría las aspiraciones citadas.

2. El contexto inmediato anterior

Algunas particularidades del contexto económico y político de esa época, mostrarán las ventajas del sistema de autarquía financiera que se intentaba diseñar en desmedro del mecanismo directo que previó la Constitución Nacional.

La hiperinflación pulverizaba el poder adquisitivo de la moneda argentina; entre diciembre de 1988 y diciembre de 1989 los precios implícitos subieron más del 5.000%; entre abril de 1990 y diciembre de 1989, la suba de precios fué de casi 490%.

Esa debacle económica afectó la recaudación de la Tesorería General de la Nación y el presupuesto de gastos de toda la Administración Nacional; a los nuevos precios no podrían realizarse una gran parte de las adquisiciones ni afrontarse ciertas obligaciones de pago. A partir del presupuesto de gastos autorizados no podrían adecuarse las remuneraciones a los disparados niveles de precios.

Como consecuencia de esas circunstancias la Administración Nacional debía ajustar severamente las erogaciones, pero en esa frenada abrupta un presupuesto de gastos podía quedar desactualizado en menos de treinta días.

En 1990 se prepararon tantos esquemas de Presupuestos Generales de la Administración como cambios tuvo la expectativa del nivel de precios y de recaudación.

Ese año, de manera inédita pero comprensible, no se elevó a consideración del Honorable Congreso de la Nación, el Presupuesto de Gastos de la Administración Nacional.

La Administración Nacional durante 1990 encaró sus gastos dentro de la normativa prevista por el artículo 13 de la Ley de Contabilidad que establece que "Si al iniciarse el ejercicio no se hubiera aprobado el presupuesto nacional, regirá el que estuvo en vigencia en el año anterior, a los fines de la continuidad de los servicios".

Los sucesivos ajustes que debieron realizarse sobre las autorizaciones de gastos se fundamentaron en la facultad delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo Nacional de incrementar el presupuesto, fundamentado en una mayor estimación del cálculo de recursos.

En 1991 el Congreso aprobó las autorizaciones de gastos del ejercicio 1990.

La Constitución Nacional, como se ha mencionado, previó que las remuneraciones de los titulares de los poderes del Estado fueran fijadas por ley.

En el contexto que se ha descripto, el tiempo de maduración que precisa el dictado de una ley no transcurrió en armonía con la celeridad de variaciones del nivel de precios que se pudo constatar en aquella época.

El proceso inflacionario afectó a toda la administración nacional provocando la contracción general de gastos, una cuantiosa deuda interna por las obligaciones que quedaron impagas, la desinversión general, a fuerza de usar los efímeros recursos para atender las necesidades básicas de funcionamiento de las áreas estatales y, fundamentalmente, los alicaídos salarios de la Administración Pública que representan una gran proporción del gasto.

Por lo tanto, era posible que se buscaran mecanismos administrativos rápidos para enfrentar esta contingencia, incluso para la determinación de las remuneraciones.

3. Criterios del proyecto original

La primera expresión del Proyecto de Ley de Autarquía del Poder Judicial de la Nación, que se analizó en mayo de 1990, contenía algunas disposiciones que intentaban solucionar especialmente el deterioro de la capacidad adquisitiva y del nivel remunerativo que podía conseguirse con las autorizaciones de gastos que devienen de un determinado nivel presupuestario.

La hiperinflación imponía buscar formulas para escapar de sus efectos.

Otro conjunto de disposiciones apuntaban a especificar los alcances y consecuencias del principio constitucional "La Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico..." (Art. 99).

Como característica adicional, otro grupo de disposiciones versaban sobre la afectación con destino al Poder Judicial del producido de determinados conceptos: tasas de actuación judicial; venta o locación de bienes muebles o inmuebles afectados al citado poder; el 50% del spread por depósitos judiciales a la vista, sobre la capacidad prestable del mismo; otro concepto sobre operaciones en moneda extranjera y compra de títulos públicos; donaciones, multas, fianzas cumplidas o prescriptas, aranceles, etc.

Como es natural debían revisarse aspectos técnicos a fin de preservar un claro lenguaje, para asegurar los objetivos de la ley sin ocasionar imprecisiones o ambigüedades.

En vista de que había coincidencias fundamentales en lo que hace a impulsar el aludido proyecto, debía contribuirse a asegurar el objetivo original buscando los instrumentos idóneos y armonizando las ventajas de la medida, respecto del resto de los principios constitucionales y legales que rigen la materia presupuestaria.

Se han seleccionado para comentar este capítulo, aquellas disposiciones sobre las cuales se concertó asegurar la citada armonía, promoviendo algunas modificaciones al proyecto original.

En cuanto a ellas, puede puntualizarse genéricamente que el proyecto original preveía:

- 1 - Defínese que el presupuesto del Poder Judicial deberá ser como mínimo un 3,5 % del Presupuesto General de la Nación.
- 2- Los gastos en personal se mantienen iguales en términos reales en base a la remuneración de Juez de la Corte vigente al mes de octubre de 1986.
- 3- Los gastos de los restantes conceptos de gasto se mantienen constantes en términos reales con base en la propuesta de presupuesto del poder para 1990.

- 4- Se propone que sobre la base del mínimo del 3,5% del Presupuesto General de la Nación se agregue cada año la incidencia del crecimiento vegetativo y las erogaciones extraordinarias.
- 5- El Poder Judicial tendrá facultades de incrementar el presupuesto sustentado en las condiciones mencionadas.
- 6- Establécese que constituyen recursos del citado poder al 50% del spread por operaciones a plazo, a la vista, caja de ahorro, compraventa de títulos públicos, producidos como resultado de depósitos judiciales en bancos oficiales.
- 7- Se propicia afrontar una eventual diferencia entre la indexación de los gastos y la obtención de recursos propios, con aportes del Tesoro Nacional.

4. Interpretación del proyecto original y propuestas alternativas

Sin lugar a dudas el proyecto original evidencia una voluntad firme de dar solución a la acuciante situación de la justicia, que se venía desarrollando con notables carencias de personal, infraestructura y elementos de funcionamiento y que recibió a partir de la recuperación del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, un aluvión de demandas de administración de justicia, por parte de la población, produciéndose una innumerable acumulación de causas, principalmente en las zonas de alta densidad demográfica.

Paralelamente se sancionan una gran diversidad de leyes de creación de juzgados federales, de ampliación de los existentes, de reestructuración del ámbito jurisdiccional de los tribunales de alzada, de ampliación del Ministerio Público y se promueven iniciativas de informatización de la justicia, de remodelación de sedes judiciales, acciones que muestran la necesidad de renovar el Poder Judicial de la Nación.

Si en la década de los años 70, el presupuesto del Poder Judicial representó en promedio el 0,8% de los créditos incluidos en las Leyes de Presupuesto General de la Administración Nacional sancionadas por el Congreso de la Nación, durante los últimos años del Gobierno militar esa participación continúa oscilando dentro de ese guarismo.

En 1980, época de devaluaciones pautadas por tablas, apertura con déficit comercial exterior, endeudamiento exterior, la participación del Poder Judicial en las erogaciones de la Administración Nacional era del 1,07% (ver Cuadros).

En 1981, cuando el programa económico se desbalanceaba, con devaluación del signo monetario, caída del salario real, crisis en el sector financiero local, acumulación de pasivos empresariales; en ese contexto la participación del Poder Judicial era del 0,89%.

CUADRO I

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EROGACIONES
DEL PODER JUDICIAL EN LAS EROGACIONES
DE LA ADMINISTRACION NACIONAL**

- en pesos corrientes -

	EROGACIONES TOTALES DEL PODER JUDICIAL	EROGACIONES TOTALES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL	RELACION %
1980	4,43	416,20	
1981	7,82	882,30	1,07
1982	18,10	2.196,10	0,89
1983	108,02	16.969,30	0,82
1984	985,00	106.282,10	0,64
1985	7.030,64	742.024,80	0,93
1986	13.081,48	1.293.105,70	0,95
1987	36.568,50	3.332.205,27	1,07
1988	167.432,95	11.892.077,90	1,10
1989	4.445.986,22	336.051.466,90	1,41
1990	89.350.979,18	5.442.857.823,90	1,32
1991	326.131.700,00	15.123.618.200,00	1,66
1992	460.033.590,00	19.261.181.000,00	2,16
1993 (*)	544.614.000,00	20.237.7550134,00	2,39
			2,69

(*) Ley 24.191

FUENTE: CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

NOTA: Las erogaciones de la Administración Nacional que figura en los registros de la Contaduría General de la Nación son: 1985: 905.231,20; 1986: 1.613.512,90 y 1987: 4.042.580,80. Los contemplados en este cuadro para los años citados excluyen transferencias a provincias del tipo coparticipación. Los datos de erogaciones totales de 1993 excluyen el crédito del sistema de Previsión Social a fin de que sean compatibles con la serie.

CUADRO II**EVOLUCION DE LOS GASTOS CORRIENTES DEL PODER
JUDICIAL A PRECIOS DE ABRIL DE 1992**
(Mes de implementación de la Convertibilidad
de la Moneda Argentina)

	\$ A PRECIOS CORRIENTES	MILLONES \$ A PRECIOS CONSTANTES	VARIACION PORCENTUAL ANUAL
1980	3,98	191,48	
1981	7,10	164,98	(13,8)
1982	15,19	113,68	(31,1)
1983	91,76	151,38	33,2
1984	822,97	194,88	28,7
1985	6.406,86	197,82	1,5
1986	12.184,82	214,55	8,5
1987	31.997,68	248,32	15,7
1988	149.177,63	241,78	(2,6)
1989	3.776.344,68	131,38	(25,0)
1990	84.990.959,18	203,56	12,2

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

CUADRO III

**COMPARACION DE LA EVOLUCION DE LOS GASTOS TOTALES
DE LA ADMINISTRACION NACIONAL Y LOS GASTOS CORRIENTES
DEL PODER JUDICIAL EN VARIACIONES ANUALES**

- % -

	EROGACIONES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL	EROGACIONES DEL PODER JUDICIAL
1981 - 80	2,4	(13,8)
1982 - 81	(19,8)	(31,1)
1983 - 82	70,3	33,2
1984 - 83	(10,1)	28,7
1985 - 84	(9,0)	1,5
1986 - 85	0,6	8,5
1987 - 86	13,6	15,7
1988 - 87	(25,5)	(2,6)
1989 - 88	(16,3)	(25,0)
1990 - 89	(19,2)	12,2

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

En 1982, el deterioro del programa económico fue atajado por una crisis mayor, el conflicto bélico en las Islas Malvinas y luego la recuperación económica, con el apuntalamiento del sector financiero y la licuación de los pasivos empresariales y la severa contracción de los gastos de la Administración Nacional; la participación de los gastos del Poder Judicial descendió al 0,82%.

En 1983 frente a un cuadro de deterioro económico, los gastos de la Administración Nacional crecen un 70%, mientras que paradójicamente los recursos corrientes del Estado se redujeron un 3%, en comparación con 1982. En este marco la participación del Poder Judicial descendió al 0,64%, si bien sus gastos corrientes crecieron un 33%.

En 1984 sobreviene la recuperación del sistema democrático y sus instituciones. La participación del Poder Judicial se eleva al 0,93%. Junto a ese indicador cabe mencionar otros; las erogaciones de la Administración Nacional se habían reducido un 10%, mientras los recursos corrientes se habían incrementado un 16,5% respecto de 1983, pero la inflación mensual de dos dígitos alteraba la actividad económica.

En 1985 se deterioró aún más el signo monetario y el gobierno nacional implementó el Plan Austral que contuvo temporalmente las presiones inflacionarias. El nivel de erogaciones de la Administración Nacional descendió un 9% mientras que los recursos corrientes un 23%, sin embargo la participación del Poder Judicial sólo creció a un 0,95%.

En 1986 la inflación se encontró contenida, las erogaciones de la Administración Nacional aumentan un 0,6%, los recursos corrientes en cambio lo hacen en un 44%. En este contexto la participación del Poder Judicial se elevó a un 1,07%, sus gastos corrientes crecieron un 8,5%.

En 1987 los gastos de la Administración Nacional crecían un 13,6%, la inflación mensual de un dígito para el segundo semestre había trepado a dos dígitos y se pronunciaban nuevamente medidas restrictivas del gasto. El presupuesto del Poder Judicial representaba el 1,10% de la Administración Nacional.

A partir de 1988 comenzó una etapa de ajuste severo de los gastos de la Administración Nacional (caen el 25,5%): en ese año el nivel de la recaudación de recursos corrientes descendió un 42,1%. los gastos de Poder Judicial se contrajeron un 2,6%, de modo que su participación se incrementó el 1,41%.

Esa contracción severa de los gastos de la Administración Nacional persistió en 1989 (las erogaciones cayeron el 16,3%), en 1990 (la reducción es del 19,2%) para estabilizarse hacia 1991.

La participación de los gastos del Poder Judicial evolucionó de la manera siguiente, año 1989: 1,32%; año 1990: 1,66%; año 1991: 1,99% y año 1992: 2,35%.

Sin embargo la reseña del contexto basta con las referencias hasta el año 1989, hasta el cual surgen elementos de análisis para interpretar y mejorar el proyecto original que se realizó hacia fines del primer semestre de 1990.

4.a. El aspecto del porcentaje

Existen muchas variables de la economía que ciñen sus comportamientos respecto del porcentaje de alguna otra magnitud.

Sin duda la solución de definir un porcentaje acota un sinnúmero de problemas, evita un sinnúmero de evaluaciones y concertaciones.

También justamente porque no es el resultado de la evaluación de necesidades y porque la magnitud en base a la cual debe aplicarse el porcentaje, puede tener un comportamiento ajeno a la variable que se pretende determinar, el método del porcentaje puede resultar arbitrario o de resultados casuales.

Por tales motivos y si los aspectos históricos reseñados permiten apoyar este parecer, el mecanismo de evaluación en el Congreso de la Nación, del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional (que contiene el Presupuesto del Poder Judicial), surge a todas luces como el más genuino componedor y armonizador de la satisfacción de necesidades del quehacer nacional por la vía del gasto público.

Para que ese mecanismo funcionara a plenitud seguramente precisaba entre otras condiciones, que el Presupuesto General fuera elevado con suficiente anticipación a fin de ponderar tales necesidades.

Como esa circunstancia no se cumplió en aquella época, el mecanismo no podía asegurar el resultado previsto.

Luego, conforme lo comentado, definir un porcentaje de participación del Poder Judicial no se fundamenta como situación mejor, pero es comprensible como alternativa, dadas las deficiencias institucionales comentadas y para afrontar la coyuntura adversa especialmente manifestada por la inflación.

En segundo término la cuestión a dilucidar es sobre qué magnitud debe basarse dicho porcentaje.

La expectativa general del gobierno nacional hacia el primer semestre de 1990 era implementar un ajuste severo de los gastos a fin de contrarrestar el déficit fiscal, la elevada deuda interna y la hiperinflación.

Por otra parte se haría necesario diseñar reformas tributarias a fin de corregir la evasión fiscal con el objeto de adecuar la presión impositiva a la política general.

Pesaba también el criterio de que no sería aconsejable causar rigideces en la distribución de las erogaciones.

Examinando la evolución de los conceptos de gastos y recursos de la Administración Nacional, los mismos se sucedían con importantes altibajos (como las series permiten constatarlos), implicando oscilaciones de niveles salariales y actividades del Estado y de consecuencias de la adecuación a la inflación; mientras que los recursos frecuentes de la Administración Central, aquellos que no tienen una asignación específica, se habían expuesto también a grandes oscilaciones. Interesaba ponderar la relación que se había registrado históricamente entre los gastos corrientes del citado poder y los recursos corrientes de la Administración Central.

CUADRO IV

DEFINICION DE UN PARAMETRO PARA FINANCIAR LAS EROGACIONES CORRIENTES DEL PODER JUDICIAL

	RECURSOS CORRIENTES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL	GASTOS CORRIENTES PODER JUDICIAL	RELACION %
	(1)	(2)	(3 : 2)
1980	174,26	3,98	2,29
1981	344,03	7,10	2,07
1982	919,33	15,19	1,66
1983	4.054,88	91,16	2,27
1984	32.915,94	822,97	2,51
1985	311.876,96	6.406,86	2,06
1986	787.846,92	12.184,82	1,55
1987	1.367.316,03	31.997,68	2,35
1988	3.788.449,92	149.177,63	3,94
1989	162.499.903,45	3.776.344,67	2,33
1990	2.988.107.203,00	84.990.959,18	2,85

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

CUADRO V

COMPARACION DE LA EVOLUCION DEL 3,5% DE LOS
RECURSOS CORRIENTES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
(DE RENTAS GENERALES) Y LOS GASTOS CORRIENTES
DEL PODER JUDICIAL

	3,5% DE RECURSOS CORRIENTES DE LA ADMINISTRACION	GASTOS CORRIENTES DEL PODER JUDICIAL
1980	6,10	3,98
1981	12,04	7,10
1982	32,10	15,19
1983	141,92	91,76
1984	1.152,06	822,97
1985	10.915,69	6.406,86
1986	27.574,64	12.184,82
1987	47.856,06	31.997,68
1988	132.595,75	149.177,63
1989	5.687.496,63	3.776.344,67
1990	104.583.752,11	84.990.959,18

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

Con el objeto de encontrar una referencia depurada de iniciativas de gasto que no suelen repetirse en el tiempo se excluyeron los gastos de capital de la citada ponderación.

En efecto, las necesidades de equipamiento e infraestructura si bien son renovables, no constituyen gastos rígidos. La inclusión de dichos conceptos habría complicado la relación que se quería observar.

Esta apreciación respecto de los gastos de capital esta anticipando que existía el criterio de asignar al presupuesto del citado poder, fuentes adicionales de financiamiento para esos conceptos no repetibles en el tiempo.

Si en ese momento para 1989 el presupuesto para gastos corrientes del Poder Judicial representaba el 2,3% de los recursos corrientes de la Administración Central, suponer elevar ese porcentaje al 3,5% implicaba reforzar el mismo en más de un 50%, en momentos en que la hiperinflación producía una caída de los recursos durante 1990 y se propiciaba un agudo y más intenso ajuste de los gastos de la Administración Nacional.

En el convencimiento de que la modificación producía una mejora sustancial del Poder Judicial, tanto para sí como en relación al ajuste hacia la baja que producía en el resto de las áreas, se apoyó la medida: elección de un porcentaje, el 3,5% y elección de una variable representativa: la masa de recursos corrientes de la Administración Central que no tienen asignación específica.

4.b. El aspecto de la indexación

Como se ha puntualizado entre los aspectos del proyecto original, merecen destacarse aquellos relacionados con la indexación de las partidas presupuestarias.

Como es natural, dado el contexto que rodeó el estudio y preparación del proyecto original, las fórmulas de indexación parecían ser el único y exclusivo método de resguardar una asignación de recursos decidida previamente, con la hiperinflación.

Se ha mencionado con anterioridad el mecanismo previsto por la Constitución Nacional para determinar las remuneraciones de los titulares de los poderes del Estado, que es el dictado de una ley y, cómo ese mecanismo no producía los esperados cambios con la celeridad que se producían las variaciones de precios.

Incluso la ley 23.763 de Presupuesto para 1989 estableció en su artículo 34, con vigencia hasta el 31/12/91, la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de determinar las remuneraciones del Presidente de la Nación, Vicepresidente de la Nación, Ministros de dicho Poder y de los integrantes del Poder Judicial de la Nación, dentro de las previsiones presupuestarias.

Con esta medida se delegaba al Poder Ejecutivo Nacional la posibilidad de adecuar

los niveles remunerativos a la evolución de los precios, mientras lo permitieran las previsiones presupuestarias, de modo que dicho trámite podía ganar en celeridad a la sanción de una ley.

Por añadidura las sentencias judiciales que constituían obligaciones de pago originadas en hechos anteriores estaban traducidas a valores actualizados por fórmulas de indexación.

Por lo que se ha expuesto no sorprende que el proyecto original de autarquía financiera del Poder Judicial contuviera expresiones de indexación de los gastos en personal -con referencia a la remuneración de un juez en octubre de 1986- y, del resto de los gastos -con referencia a la variación de los precios implícitos a partir del presupuesto dictado por la Corte Suprema de Justicia para 1990.

Sin embargo hay tres elementos para mejorar esa iniciativa y propender a cambios en su redacción.

El primero está apoyado en los vicios mismos del sistema de indexación: en una economía con alta inflación, sólo los sectores que tienen protegidos sus derechos de pago por indexaciones ganan y a expensas de todo el resto de sectores que no están protegidos.

La hiperinflación es, en la macroeconomía, una redistribución aguda y perversa de los ingresos, por eso es insostenible para una comunidad civilizada.

En épocas de inflación es natural que para proteger un sector o persona individual la indexación sea usada como precisamente solución sectorial o individual.

Sin embargo cuando las situaciones de reclamo se generalizan y ello se agrava por la hiperinflación, la indexación resulta explosiva para el sistema en su conjunto, provocando espirales y nuevas ruedas de aumentos de precios en dirección a un colapso de la actividad económica.

El segundo elemento está apoyado en la necesidad de salvaguardar la intangibilidad de las remuneraciones de los jueces, como está previsto por la Constitución Nacional.

Si en las circunstancias comentadas no funcionaba el mecanismo constitucional: el dictado de una ley para fijar las remuneraciones y, si la facultad otorgada al Poder Ejecutivo Nacional, no producía los resultados esperados en esa coyuntura tan particular, pues entonces que tuviera esa facultad el Poder Judicial de la Nación.

De ese modo el mismo Poder ponderaría las circunstancias especiales que acosaban a la Nación y sabría proteger su integridad constitucional sin ocasionar privilegios respecto de los sectores no protegidos contra la inflación.

El tercero y último elemento que se opone a las disposiciones sobre indexación,

surge a partir de que el proyecto original preveía cubrir con aportes del Tesoro Nacional la diferencia entre la indexación de los gastos y la recaudación que obtuviera el Poder.

Dicha disposición era impracticable, a partir de que la administración de las cuentas fiscales se basa justamente en adecuar las erogaciones a las estimaciones de recaudación, de modo que si la recaudación es menor a la esperada debe ocasionar una reducción en los gastos o bien se produciría un aumento del endeudamiento.

Por estos puntos de vista se prefirió recurrir al otorgamiento de anticipos del Tesoro Nacional, como mecanismo para financiar situaciones transitorias de menor obtención de recursos, en el convencimiento de que la administración del citado Poder no iría a contrapelo de la marcha de los negocios del país sino más bien sabría adecuarse a las limitaciones de recursos como toda unidad económica.

Subyace también bajo esta apreciación, que existía sobre todo la persuasión de que los recursos a afectar para el Poder Judicial (el 3,5% de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central) aseguraban el funcionamiento priorizado del Poder, especialmente en relación al contexto que lo rodeaba.

Finalmente no debe olvidarse que la indexación fue abolida por la ley de Convertibilidad, pero eso sucedería unos meses después de las evaluaciones de la época que se han comentado.

4.c. El aspecto de la facultad de incrementar el presupuesto

El proyecto original preveía como se ha dicho una forma de determinar sus gastos y de indexar sus magnitudes y varias fuentes de financiamiento: rentas generales, recursos propios de diversa naturaleza (entre ellos las tasas judiciales, las rentas de depósitos a plazo, el spread comentado).

Entre las disposiciones propiciadas se establecía la facultad de incrementar el presupuesto.

En relación a ello debe recordarse que el Congreso es el órgano facultado para fijar el presupuesto anual. Para la circunstancia de que se produzcan acontecimientos no previstos como el aumento de la recaudación, o no consumados antes de la sanción del presupuesto, como la firma de un convenio de crédito exterior, el Congreso ha facultado al Poder Ejecutivo Nacional para incrementar el presupuesto bajo ciertas condiciones.

A su vez es atribución del Poder Ejecutivo Nacional: tener a su cargo la administración del país (Art. 86 inc.1), hacer recaudar las rentas de la Nación y decretar su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales (Art. 86 inc. 13).

Como se ha dicho el Presupuesto de Gastos de la Administración Nacional comprende los correspondientes a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Quiere entenderse por tanto que es inequívoca la facultad del Poder Ejecutivo de coordinación y centralización de las cuentas fiscales de los tres poderes.

Ello no obstante salvaguarda el principio definido por el artículo 99 de la Constitución Nacional que dispone que la Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico, y nombrará todos sus empleados subalternos.

Si la letra de la Constitución Nacional no preve el mecanismo propiciado por el proyecto original cabe ensayar fundamentos nacidos en la circunstancia especial del contexto que se ha narrado.

Si los recursos propios del Poder Judicial experimentaban un incremento de su recaudación nada hacía suponer que el resultante aumento de gastos que posibilitaba el mismo, no fuera plasmado en un incremento de crédito presupuestario autorizado por una medida del Poder Ejecutivo Nacional.

En segundo lugar si el aumento de gasto que fuera propiciado por el Poder Judicial tuviera como contrapartida un aumento de recursos afectados de la recaudación de rentas generales, dicha afectación sólo podía ser, de acuerdo a sus atribuciones, autorizada por una medida del Poder Ejecutivo Nacional a fin de coordinar la asignación de los mismos.

Luego un incremento de crédito originado en estas situaciones no podría resultar de un acto del Poder Judicial a expensas del Poder Ejecutivo Nacional.

La coyuntura económica nacional que rodeaba las tareas de preparación de la ley de autarquía financiera, apoyaba aún más la necesidad de centralizar el control de las cuentas fiscales y la asignación de recursos de rentas generales como aquellos con afectación específica.

En consecuencia la modificación propiciada no tenía buenos fundamentos, ni aún como mecanismo de excepción.

4.d. Un nuevo recurso

Cabe puntualizar otro de los aspectos del proyecto original que suscitó diversas complejidades, algunas de las cuales se mantienen en estudio.

Es el referido a destinar al Poder Judicial de la Nación el 50% de la diferencia de tasa activas y pasivas que aplicarán los bancos oficiales sobre los depósitos judiciales.

Cabe señalar que el hallazgo de esta alternativa de recaudación adicional, tuvo lugar en un medio de altas tasas de interés, característica frecuente en el sistema

financiero argentino, que se agudizó con la alta inflación.

De este modo, en un comienzo semejó ser un recurso potencialmente relevante para incluirlo en el proyecto original.

Debe señalarse que Banco Central de la República Argentina no formuló objeciones a dicha iniciativa por lo cual se apoyó la medida propuesta.

4.e. El crecimiento vegetativo y las erogaciones extraordinarias

El proyecto original preveía agregar anualmente el crédito necesario para atender el crecimiento vegetativo y las erogaciones extraordinarias.

Por principio no es preferible la práctica legislativa de condicionar el futuro, aunque algunas veces se legisle así.

En general es muy común que las áreas estatales tengan cierta disposición a aumentar a cada año sus planteles de recursos humanos.

En muchos casos existe la tendencia de desaprovechar áreas de recursos humanos ya organizados y crear áreas nuevas incluso con superposición de funciones.

La reasignación de funciones y roles entre los agentes públicos y las reformas administrativas para realizar cada vez más eficientemente las tareas son quizás los aspectos más descuidados de la Administración Pública en general.

Por esos motivos enfrenta tal vez un prejuicio negativo la iniciativa de crecimiento vegetativo pero como postura general.

En el caso del Poder Judicial era previsible la necesidad de ese crecimiento vegetativo dada la cantidad de juzgados que se debían implementar y la gran cantidad de causas que se acumulaban en los existentes.

La iniciativa de creación de la justicia penal oral era por ese entonces un anteproyecto de ley y tendría singulares repercusiones sobre la necesidad de créditos presupuestarios, pero el crecimiento esperado más que de carácter vegetativo en este caso es estructural.

Luego el tema del crecimiento vegetativo tuvo un lugar especial: reservar su tratamiento en oportunidad de la elaboración del Presupuesto para cada ejercicio de modo de prever cada año, las necesidades que fuera posible atender.

En lo referente a las erogaciones extraordinarias y coincidentemente con el proyecto original, se apoyó la iniciativa de agregar un aporte del Tesoro Nacional para atender la construcción y remodelación de edificios judiciales, gastos que no son repetibles y que pueden significar para algunos proyectos sumas realmente excepcionales en ciertos ejercicios.

Otra parte de las erogaciones extraordinarias que constituyen la inversión real se consideró que estaban suficientemente financiadas por los recursos propios del poder de modo que no tuvieron un tratamiento o referencia especial.

No se mencionan otros aspectos adicionales que fueron propuestos en las reuniones de trabajo de la comisión mencionada y que finalmente no lograron consenso.

Quedaron así virtualmente definidos los puntos sobresalientes que constituirían el proyecto de ley de Autarquía financiera del Poder Judicial que se elevó a consideración del Honorable Consejo de la Nación y que fué sancionado como Ley N° 23.853 el 27/9/90.

IV. LA LEY DE AUTARQUIA DEL PODER JUDICIAL

El Congreso de la Nación sancionó la ley 23.853 que habría de llamarse Ley de Autarquía del Poder Judicial.

Corresponde comentar la sucesión de disposiciones que comprende la medida, que al presente se encuentra en trámite de reglamentación.

"ARTICULO 1°.- La Corte Suprema de Justicia de la Nación preparará el Presupuesto de Gastos...

La citada normativa es semejante a la normativa que le precediera, en el sentido de prever que el Poder Judicial prepare su presupuesto (artículo 17, Ley N° 16.432).

Pero además sugiere que no se producirán diferencias de montos que ocasionan modificar los niveles que proponga el Poder como preveía el régimen anterior la opción de que hubiera dos presupuestos y el Congreso dirimiera la cuestión, como consecuencia que la autarquía financiera implica adecuar las erogaciones de manera compatible con los recursos que obtendría el Poder. De manera que la ecuación $\text{gasto} = \text{recurso}$ no posibilitaría controversias.

En el siguiente capítulo se mencionarán algunas complicaciones que experimentó la puesta en práctica de la ley en relación al punto de vista anterior.

"ARTICULO 2°.-

Por esta disposición se determinan dos fuentes de financiamiento: Rentas Generales y recursos específicos propios del Poder.

Los recursos específicos se definen por el artículo 3°.

La porción restante y única que cita el artículo 2°, se refiere a Rentas Generales: cuenta a la que se incorpora todo, recurso -ingresos impositivos del Estado, como así también tasas y contribuciones de cualquier naturaleza- que no tengan un destino legal expreso.

Cómo se componen los recursos de las Rentas Generales se detalla a continuación:

A.1. Coparticipados con las Provincias, luego de la deducción

A.2. No coparticipados

B. Recursos no Tributarios

C. Recursos de Capital

La Ley 23.853 dispone que los recursos de "Rentas Generales" se conformarán con el equivalente del 3,5% de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central.

Para que sean del tipo "Rentas Generales" como dispone la ley, deben provenir del conjunto cuyos elementos se detallaron anteriormente: A, B y C.

En segundo lugar se especifica que de ese conjunto no está incluido C: sólo se mencionan recursos tributarios y no tributarios.

En tercer lugar la ley establece una porción fija de ese subconjunto formado por A y B: el 3,5%.

Al concepto anterior basado en un porcentaje de los recursos corrientes de Rentas Generales, en el mismo párrafo se advierte un concepto adicional que tiene origen en Rentas Generales: un aporte para Construcciones.

Este aporte adicional tiene relación con lo que se ha comentado: atender erogaciones extraordinarias en base a una evaluación anual de requerimientos y las posibilidades financieras de las cuentas fiscales.

"ARTICULO 3º.-

El artículo 3º define los recursos específicos afectados al presupuesto del Poder.

Al respecto puede señalarse que las tasas de actuación judicial tendrían un tratamiento legislativo especial a través de la Ley Nº 23.898 sancionada el 29/9/90.

Respecto del inciso b), la modalidad de incorporarse a los recursos del Poder, el producido de la venta de inmuebles constituye un caso especial, dado que por norma ingresa a rentas generales.

Por inciso c) se afectan al citado poder el producido de inversiones financieras dispuestas sobre depósitos judiciales, que en términos generales reducirían en un 50% la rentabilidad de los bancos oficiales por dichas inversiones.

Por el inciso d) se agregan otros conceptos entre los cuales merecen atención los aranceles que pudieran aplicarse.

Por el inciso e) está previsto obtener rentas de depósitos. Esto constituye un excepción, dado que el principio "unidad de caja" de las cuentas fiscales produce que no se inmovilicen recursos en una cuenta, en desmedro de faltantes necesarios a cubrir en otras cuentas.

En el segundo párrafo del inciso e) se exime de contribuciones e impuestos los recursos enumerados.

En el tercero y último párrafo también se dispone como excepción la incorporación del remanente de recursos al ejercicio siguiente, cuando en general ingresan a rentas generales salvo que sea dispuesto en contrario por una ley.

"ARTICULO 4°.-

Este aspecto se ha comentado en el capítulo anterior, haciendo referencia a la facultad de incrementar el Presupuesto aprobado por el Congreso, que está depositada en el Poder Ejecutivo Nacional.

"ARTICULO 5°.-

Por el primer párrafo se ratifica la facultad de la Corte Suprema de Justicia de disponer reestructuraciones y compensaciones dentro de la suma total de erogaciones aprobadas.

Esa facultad que también es ejercida para su presupuesto por el Poder Legislativo, sería de mayor amplitud que la dispuesta para el Poder Ejecutivo Nacional, conforme la Ley 24.061 de Presupuesto para 1992 y en el caso de algunas situaciones.

Por el segundo párrafo se posibilita requerir anticipos de fondos. En el capítulo siguiente se verá como este mecanismo fue utilizado frecuentemente debido a la conjunción de varias causas que complicaron la primera etapa de la autarquía.

El tercero y cuarto párrafo está dedicado a lo que se había denominado crecimiento vegetativo en combinación con erogaciones extraordinarias.

Por un lado la creación o ampliación de un Juzgado trae como consecuencia gastos no repetibles, (de una sola vez), que en general tienen relación con inversiones en edificios, instalaciones, remodelaciones e inversiones administrativas.

Por otro lado luego de su implantación, se generan gastos corrientes, que se repetirán año tras año, es decir que pasan a incrementar lo que se ha dado en llamar gasto rígido.

Como el recurso definido como el "3,5%" tenía suficiente excedente para contemplar incrementos en el gasto rígido, pero podía transitoriamente quedar a la

zaga de un eventual compromiso, se dispuso: que la creación o ampliación de juzgados será atendida con cargo a Rentas Generales o a los excedentes (de recursos propios).

A fin de facilitar que el dictado de una ley con el fin citado (la creación...) tuviera pronta implementación, se previó, como está establecido, que antes de su sanción se consultara sobre las posibilidades financieras al Ministerio de Economía y al Poder Judicial.

En 1991, la Ley N° 24.061 -ya referenciada-, agregaría a esta cuestión la limitación de sancionar normas que ocasionen erogaciones sin especificar la fuente de financiamiento.

El sentido de estas normas está anunciando un cambio en la regla consuetudinaria de asumir compromisos sin tener asegurado el financiamiento de los mismos.

La inercia cultural sin embargo es grande y se manifiesta en actos que conciernen a los tres poderes del Estado.

Por último y en relación al párrafo descripto, debe señalarse que de ese modo se estaba contemplando también como afrontar gastos de naturaleza extraordinaria.

"ARTICULO 6°.-

Aquí se está estableciendo un mecanismo excepcional de transferencia de fondos, a fin de contribuir a una más ágil y rápida asignación de recursos.

"ARTICULO 7°.-

Por este artículo se establece un mecanismo excepcional de cuyos antecedentes y el contexto que rodeó la situación, se ha dado mención en el capítulo anterior.

"ARTICULO 8°.-

En esta disposición se expresan conceptos de autonomía e independencia de la administración del Poder Judicial.

Se resguarda también la armonía y unidad de las cuentas fiscales, previendo la participación de la Contaduría General de la Nación.

"ARTICULO 9°.-

Por este artículo se especifican facultades acordadas por el artículo anterior y se establecen cuestiones para hacer efectiva dicha facultad.

"ARTICULO 10°.-

Por esta disposición se promueve una reglamentación de la ley de manera conjunta entre el Poder Ejecutivo Nacional y la Corte Suprema de Justicia, ceñida al aspecto de la administración financiera presupuestaria.

En el siguiente capítulo se hará referencia a algunas circunstancias que caracterizaron la primera etapa de la puesta en vigencia de la Ley de Autarquía.

V. EVOLUCION POSTERIOR

Inmediatamente a la sanción de la Ley de Autarquía se siguieron los pasos para su implementación.

La hiperinflación aún no estaba controlada, mientras ya había pasado un año del dictado de algunas leyes fundamentales para enfrentar la situación.

El impacto social negativo de la crisis fue enfrentado con la Ley 23.410 que creó la contribución solidaria de emergencia para financiar la distribución de bonos solidarios y con la Ley 23.767 de Políticas Sociales Comunitarias que establecieron programas de acción para socorrer a los más necesitados afectados de extrema pobreza.

La transformación del aparato estatal y la reformulación de las obligaciones del Estado contaron con dos importantes estructuras normativas: las Leyes Nros. 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica.

En 1990 los gastos de Administración Nacional se reducen un 19%, mientras que los correspondientes al Poder Judicial crecerían un 4%.

En octubre se analizan las necesidades presupuestarias del Poder, para cerrar el año y la recaudación de Rentas Generales a fin de ajustar el esquema de financiamiento.

En noviembre 1990 se dispondría transferir automáticamente al Poder Judicial el producto diario de los recursos tributarios y no tributarios que ingresan a Rentas Generales, como consecuencia del dictado de la Ley de Autarquía.

Hasta ese momento las autorizaciones de créditos que paulatinamente se iban acordando -recuérdese las particularidades del Presupuesto General para 1990 comentadas.- estaban condicionadas a las posibilidades financieras de las Cuentas de la Administración Central.

Se acordó un ajuste presupuestario de créditos para cerrar el año, financiado por el cálculo de recursos del 3,5% hasta el 31 de diciembre y un anticipo del Tesoro Nacional de carácter reintegrable.

A partir de esa transferencia automática del 3,5% el Poder comenzaba su etapa de autarquía.

Al 31/12/90 el 3,5% recaudado por el Poder ascendía a \$16,4 millones, ingresos que se habían reforzado con \$2 millones de anticipos.

Sin embargo se producen algunas complicaciones que caracterizarían el ejercicio 1991 y que merecen ser destacadas.

Los créditos al cierre de 1990 no conforman al Poder Judicial, como tampoco son del agrado para las cuentas del Ministerio de Economía.

Por un lado el ajuste presupuestario de cierre de año resulta insuficiente para cumplir con las expectativas de la administración del Poder.

Hacia el segundo semestre la política salarial del Poder produce niveles mucho más altos que el resto de la Administración Nacional. (ver Cuadro VI).

De modo que en diciembre se devengan salarios por un nivel un 89% más altos que el resto de la Administración Nacional. Las variaciones mensuales de incrementos para llegar a ese valor también son importantes.

Como el gasto de personal representa para el presupuesto del Poder alrededor de un 80% del total, la incidencia de las subas salariales sobre la reducción de posibilidades de afrontar otros gastos fue decisiva. Se calcula que el gasto en bienes y servicios podría haber sido dos veces superior si el Poder hubiera acompañado la política remunerativa del resto de la Administración Nacional.

De todos modos el Poder Judicial está facultado para fijar sus remuneraciones y evidentemente consideró adecuada su política remunerativa.

El comienzo de 1991 traería algunos problemas adicionales.

Por la feria judicial se producen menores recaudaciones por tasas de actuación judicial lo cual arroja un primer trimestre estacionalmente bajo.

La caída de las tasas de interés disminuye el producido por el spread bancario esperado.

La absorción de recursos del 3,5% sin discontinuidad respecto del sistema anterior a la ley no ha permitido la acumulación de un fondo de reserva para previsión de gastos.

CUADRO VI

**EVOLUCION DE LOS GASTOS EN PERSONAL
PERSONAL DEL PODER JUDICIAL**
en miles de pesos

	GASTO REAL	VARIACION MENSUAL REAL	GASTO PRESUPUESTO	VARIACION MENSUAL PRESUPUESTO
1990				
Enero	1.003,7	100,6	1.003,7	100,6
Febrero	1.249,9	24,5	1.249,9	24,5
Marzo	1.745,8	39,7	1.745,8	39,7
Abril	2.758,6	58,0	2.758,6	58,0
Mayo	3.862,0	40,0	3.862,0	40,0
Junio	4.750,3	23,0	4.750,3	23,0
S.A.C.	2.375,2		2.375,2	
Julio	5.842,9	23,0	5.177,8	9,0
Agosto	7.362,0	26,0	5.436,7	5,0
Setiembre	8.760,8	19,0	5.654,3	4,0
Octubre	9.724,5	11,0	6.050,0	7,0
Noviembre	10.551,1	8,5	6.050,0	0,0
Diciembre	11.447,9	8,5	6.050,0	0,0
S.A.C.	5.724,0		3.025,0	
PROMEDIO	77.158,5		55.189,1	
DIFERENCIA		21.969,4		

Para 1991 se vaticinaba una caída de los recursos tributarios de la Administración Central, por lo cual se reducirían los ingresos por el 3,5%.

Durante ese año el presupuesto del Poder Judicial se acomodó ajustadamente a las circunstancias comentadas.

El mecanismo para facilitar los pagos fue el otorgamiento de anticipos mensuales, del Tesoro Nacional, que se descontaban en cuota partes seguidamente.

Por otra parte el Poder Ejecutivo Nacional implanta a mediados de año un régimen de compensaciones no remunerativas para las funciones de trabajo consideradas críticas.

El Poder Judicial proyectaría un incremento salarial para sus funciones jerárquicas que no parece guardar armonía con las remuneraciones que se plantean para el Poder Ejecutivo Nacional.

Tal medida se fundamenta en el principio de la intangibilidad de los sueldos de los magistrados y en un acta suscripta con fecha 20/8/91 por los Sres. Ministros de Justicia y de Economía y Obras y Servicios Públicos y se inscribe en un programa de recomposición salarial que se iniciaría en octubre de 1991 y culminaría el 31/3/92. (Acordada N° 30 del 28/8/91).

Seguidamente el Poder Judicial establece el carácter de compensación mensual no remunerativa ni bonificable para los cargo jerárquicos y los escalonamientos y fechas de la recomposición salarial. (Acordadas N° 32 y 38 del 6/9/91 y 25/9/91, respectivamente).

El Poder Ejecutivo consideró que la recomposición salarial establecida por el Poder Judicial, importaba desconocer la existencia de la situación de emergencia económica del Estado que se pretendía revertir aún postergando legítimas aspiraciones, con el marco legal de las Leyes Nros. 23.696, 23.990 (artículo 42), 23.928 y 23.982.

Consideró a su vez que lo resuelto por el Alto Tribunal podría importar alterar la paridad cambiaria, crear nuevas contribuciones o emitir moneda, acciones que afectarían la coyuntura económica del país.

En razón de dichos fundamentos y como medida de excepción, basada en necesidad y urgencia, se dictó el Decreto N° 2.071 del 3/10/91, por el cual se suspendió la facultad de fijar remuneraciones, establecida en la Ley de Autarquía y se facultó a los Sres. Ministros de Justicia y de Economía y Obras y Servicios Públicos, a propiciar un decreto que estableciera la remuneración de los magistrados del Poder Judicial.

El Alto Tribunal declaró nulo el Decreto N° 2.071 citado, fundamentando su posición en una incongruencia y desproporcionalidad de la actitud del Poder Ejecutivo y, en los elementos de ponderación razonables que había tenido en cuenta el Poder para establecer la recomposición salarial cuestionada.

Asimismo la Corte Suprema de Justicia decidió invitar al Poder Ejecutivo Nacional a expedirse en los términos del artículo 4° de la Ley 23.853 y suspendió por sesenta días las Acordadas 32/91 y 38/91 de ese Tribunal, exclusivamente en la medida en que excedieran los recursos disponibles.

Estas apreciaciones disímiles sobre la cuestión remunerativa quedaron subsanadas en breve tiempo: el 8/11/91 por el Decreto N° 2.356/91 se dispuso dejar sin efecto el Decreto N° 2.071/91.

Por su parte el Alto Tribunal dejó sin efecto las acordadas 32/91 y 38/91, creó un suplemento mensual no remunerativo ni bonificable y, conforme a la comunicación del Poder Ejecutivo estableciendo la imposibilidad de financiar en su totalidad el programa de recomposición salarial. (Acord. 32/91 y 38/91), fijó el suplemento de acuerdo a una distinta pirámide de cargos comprendidos y dispuso solicitar al Poder Ejecutivo los recursos necesarios para extender al resto de personal la mejora concedida.

En el tema construcciones también se produjeron circunstancias no previstas.

Por la Ley de Autarquía se dispuso establecer un aporte del Tesoro Nacional para construcciones de inmuebles.

Ha sido tradicional que el aumento de dichos activos se halla realizado paulatinamente merced a construcciones que en teoría resultan menos onerosas y permiten abarcar más necesidades con los recursos que siempre resultan escasos.

Sucede que la gran reforma del Estado implicó reestructurar o disolver variados organismos con lo cual se creó un conjunto de inmuebles disponibles para su adquisición.

El Poder Judicial tenía una postergada necesidad de acceder a mayor cantidad de inmuebles y el precio hacía más conveniente la adquisición en lugar de la construcción.

A fin de contemplar esas necesidades se extendió la aplicación del aporte del Tesoro Nacional a la compra de inmuebles. Incluso se trabajó en modificar la ley de autarquía para asentar dicha modalidad. Naturalmente se incluyó ese aporte en el Presupuesto.

En cuanto a la creación de juzgados se registraron varios casos para los cuales el Congreso no cumplió con el mecanismo previsto por el artículo 5° de la Ley de Autarquía en el sentido de establecer, mediante consulta, la fuente de financiamiento de las iniciativas de leyes que propiciaba sancionar.

Esta circunstancia especial ocasiona desprolijidades, en cuanto no pueden cumplirse prescripciones de dichas leyes, respecto de plazos para poner en funcionamiento los nuevos juzgados, debido a que justamente dentro de ese plazo rige el Presupuesto para gastos que el Congreso sancionó sin contemplar la partida aludida y su financiamiento.

CONCLUSIONES:

Los hechos comentados sugieren las siguientes conclusiones:

Como se ha citado con anterioridad, para realizar la delicada tarea de elaborar el presupuesto de gastos de una jurisdicción o de una iniciativa particular, se ponderan

relevantes elementos normativos y económicos, a fin de procurar una evaluación técnica y objetiva, necesaria para los distintos niveles que deben tomar la decisión.

La estabilidad de precios permite disminuir el margen de dispersión entre lo presupuestado y las necesidades reales de gastos cuando transcurre el ejercicio pero es natural que puedan surgir situaciones imprevistas sobre las que deba producirse una nueva evaluación y decisión.

La oportunidad correcta de elevación al Congreso del Proyecto de Presupuesto de Gastos permite decisivamente resolver las expectativas de la ciudadanía que pueden satisfacer a través de las erogaciones del Gobierno Nacional.

Aún con la vigencia de la Ley de Autarquía toda iniciativa que tenga una incidencia no prevista en el presupuesto para gastos, encuentra una limitación u obstáculo inicial, a traspasar eventualmente, según sea el resultado del mecanismo: evaluación (de necesidades y posibilidades de financiamiento) - decisión.

Aún con el dictado de la Ley de Autarquía, también es en la instancia de decisión del Congreso, en oportunidad de considerar el Presupuesto, cuando se deben resolver los niveles de créditos necesarios para la administración del Poder Judicial como para las demás finalidades.

En esa instancia prima más que un porcentaje, la genuina misión de componer y armonizar la satisfacción de necesidades del quehacer nacional por la vía del gasto público, que realiza el Congreso de la Nación al aprobar el Presupuesto General de Gastos de la Administración Nacional.

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN

EROGACIONES A PRECIOS CORRIENTES (Compromiso)

	1980 \$ Ley (Millones)	1981 \$ Ley (Millones)	1982 \$ Ley (Millones)	1983 \$a (Miles)	1984 \$a	1985 Austr.	1986 Austr.	1987 Austr.	1988 Austr.	1989 Austr.	1990 Austr.
ADMINISTRACION CENTRAL											
Personal	376.713,00	663.535,00	1.388.062,00	846.508,00	7.287.707.000,00	57.018.000,00	111.217.621,00	291.969.000,00	1.347.039.000,00	31.940.952.948,96	714.950.425.013,00
Bienes y Servicios	21.171,00	46.560,00	130.725,00	71.102,10	932.842,00	6.974.000,00	10.573.583,00	26.081.000,00	125.561.000,00	4.799.495.542,69	126.302.103.222,00
Transferencias	26,00	45,00	41,00	0,00	0,00	37.000,00	57.000,00	181.000,00	605.000,00	85.000.000,00	1.621.000.000,00
Subtotal Erog. Corrientes	398.510,00	710.140,00	1.518.828,00	917.610,10	8.220.549.000,00	64.029.000,00	121.848.204,00	318.231.000,00	1.473.205.000,00	36.825.448.491,65	842.873.528.235,00
Bienes de Capital	2.901,00	3.569,00	9.557,00	4.724,00	280.781.000,00	1.609.000,00	1.434.167,00	3.888.200,00	24.591.000,00	418.274.598,81	8.277.366.098,00
Construcciones	36.000,00	68.601,00	266.938,00	135.026,00	1.236.406.000,00	2.870.000,00	3.157.000,00	18.460.000,00	73.860.000,00	3.813.997.957,52	5.730.685.875,00
Bienes Preexistentes	5.580,00	98,00	14.620,00	22.900,00	71.746.000,00	1.611.000,00	7.000,00	27.000,00	91.000,00	0,00	0,00
Subtotal Erog. de Capital	44.481,00	72.268,00	291.115,00	162.650,00	1.588.933.000,00	6.090.000,00	4.598.167,00	22.735.200,00	98.542.000,00	4.232.272.556,33	14.008.051.973,00
Subtotal Administr. Central	442.991,00	782.408,00	1.809.943,00	1.080.260,10	9.809.482.000,00	70.119.000,00	126.446.371,00	340.606.200,00	1.571.747.000,00	41.057.721.047,98	856.881.580.208,00
CUENTA ESPECIAL 510											
Bienes y Servicios	0,00	0,00	0,00	0,00	9.223.186,04	39.647,47	0,00	1.745.805,61	18.571.299,70	937.998.307,60	7.036.063.614,00
Subtotal Erog. Corrientes	0,00	0,00	0,00	0,00	9.223.186,04	39.647,47	0,00	1.745.805,61	18.571.299,70	937.998.307,60	7.036.063.614,00
Bienes de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	25.073.229,64	50.275,52	3.176,52	2.905.430,57	25.515.917,68	307.742.804,90	4.598.076.179,00
Construcciones	0,00	0,00	0,00	0,00	6.397.401,00	55.000,00	215.061,00	4.615.612,56	47.968.220,00	1.414.735.736,41	27.804.071.798,00
Bienes Preexistentes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	42.513,60	12.150.270,00	15.812.000,00	10.527.040,00	741.664.500,00	2.190.000.000,00
Subtotal Erog. de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	31.470.630,64	147.789,12	12.368.507,52	23.333.043,13	84.011.177,68	2.464.143.041,31	34.592.147.977,00
Subtotal CE 510	0,00	0,00	0,00	0,00	40.693.816,68	187.436,59	12.368.507,52	25.078.848,74	102.582.477,38	3.402.141.348,91	41.628.211.591,00
TOTAL GENERAL	442.991,00	782.408,00	1.809.943,00	1.080.260,10	9.850.175.816,68	70.306.436,59	138.814.878,52	365.685.048,74	1.674.329.477,38	44.459.862.396,89	898.509.791.799,00

PODER JUDICIAL DE LA NACION
ADMINISTRACION CENTRAL
En Pesos Corrientes

CONCEPTO - COMPROMISO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)	1992 (**)
CARACTER 0													
Personal	3,77	6,64	13,88	84,65	728,77	5.701,80	11.121,76	29.196,90	134.703,90	3.194.095,29	71.495.042,50	243.404.800,00	326.645.000,00
Bienes y Servicios	0,21	0,46	1,31	7,11	93,28	697,40	1.057,35	2.608,10	12.566,10	479.949,55	12.360.210,32	28.093.400,00	42.188.000,00
Transferencias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,70	5,70	18,10	60,50	8.500,00	162.100,00	9.125.300,00	12.905.000,00
Bienes de Capital	0,03	0,03	0,09	0,47	28,08	160,90	143,42	388,82	2.459,10	41.827,45	827.736,61	2.597.100,00	13.237.000,00
Construcciones	0,36	0,69	2,67	13,50	123,64	287,00	315,70	1.846,00	7.386,00	381.399,80	573.068,59	4.940.700,00	5.641.000,00
Bienes Preexistentes	0,06	0,00	0,15	2,29	7,18	161,10	0,70	2,70	9,10	0,00	0,00	1.400.400,00	15.100.000,00
TOTAL CARACTER 0	4,43	7,82	18,10	108,02	980,95	7.011,90	12.644,63	34.060,62	157.174,70	4.105.772,09	85.688.158,02	289.561.700,00	415.716.000,00

(*) CREDITO

C.E. 510 INFRAESTRUCTURA SOCIAL
Pesos Corrientes

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)	1992 (**)
CARACTER 1													
Bs. y Serv. No Personales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,92	3,96	0,00	174,58	1.857,13	93.799,83	703.606,36	20.972.300,00	7.300.600,00
Resto de Incisos	0,00	0,00	0,00	0,00	3,15	14,78	1.236,85	2.333,30	8.401,12	246.414,30	3.459.214,80	15.597.700,00	29.199.400,00
TOTAL CARACTER 1	0,00	0,00	0,00	0,00	4,07	18,74	1.236,85	2.507,88	10.258,25	340.214,13	4.162.821,16	36.570.000,00	36.500.000,00

(*) CREDITO

TOTAL GENERAL 0 + 1	4,43	7,82	18,10	108,02	985,02	7.030,64	13.881,48	36.568,50	167.432,95	4.445.986,22	89.850.979,18	326.131.700,00	452.216.000,00
----------------------------	-------------	-------------	--------------	---------------	---------------	-----------------	------------------	------------------	-------------------	---------------------	----------------------	-----------------------	-----------------------

EVOLUCION DE LA RECAUDACION DEL TESORO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
En Pesos Corrientes

CONCEPTO RECAUDADO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (*)	1991 (**)	1992 (***)
RECURSOS CORRIENTES													
TRIBUTARIOS	160,72	298,75	803,76	3.716,70	28.167,72	260.876,34	472.152,09	1.075.400,56	3.256.570,39	157.283.892,80	2.690.014.786,00	7.648.500.000,00	10.273.520.000,00
NO TRIBUTARIOS	13,54	45,28	115,67	338,18	4.748,22	51.000,62	315.694,83	291.915,47	531.879,53	5.216.010,65	298.092.417,00	471.768.900,00	1.210.051.000,00
TOTAL GENERAL	174,26	344,03	919,33	4.054,88	32.915,94	311.876,96	787.846,92	1.367.316,03	3.788.449,92	162.499.903,45	2.988.107.203,00	8.120.268.900,00	11.483.571.000,00

(*) Calculado al 31/12/91

(**) Ley de Presupuesto

ADMINISTRACION NACIONAL - EROGACIONES
En Pesos Corrientes

CONCEPTO - CREDITO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (*)	1991 (**)	1992 (***)
EROGACIONES	416,20	882,30	2.196,10	16.969,30	106.282,10	742.024,80	1.293.105,70	3.332.205,27	11.892.077,90	336.051.466,90	5.442.857.823,90	15.123.618.200,00	19.261.181.100,00

(*) Cálculo al 31/12/91

(**) Ley de Presupuesto

(***) Vigente al 31/04/92 (potencial)

CONCEPTO COMPROMISO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(**)
CARACTER 0													
Personal	181.375.911,91	154.295.574,17	103.874.191,48	139.650.716,19	172.575.791,89	176.055.314,73	195.835.383,23	226.588.747,07	218.318.610,83	153.413.372,83	171.239.426,99	243.404.800,00	326.645.000,00
Bienes y Servicios	10.103.167,51	10.689.151,22	9.803.688,10	11.729.670,31	22.089.095,14	21.533.722,07	18.618.145,19	20.240.714,30	20.350.044,13	23.052.123,55	30.250.908,35	28.093.400,00	42.188.000,00
Transferencias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	114.245,44	100.367,36	140.468,90	98.054,15	408.257,60	388.249,45	9.125.300,00	12.905.000,00
Bienes de Capital	1.433.309,64	697.118,56	673.535,82	775.379,05	6.649.461,75	4.698.132,89	2.525.383,63	3.017.520,24	3.985.536,39	2.008.985,21	1.982.531,07	2.597.100,00	13.237.000,00
Construcciones	17.319.715,73	16.033.726,83	19.981.562,77	22.271.525,91	29.278.470,45	8.861.741,09	5.558.943,05	14.326.275,29	11.970.709,53	18.318.748,94	1.372.569,81	4.940.700,00	58.641.700,00
Bienes Preexistentes	2.886.619,29	0,00	1.122.559,71	3.777.910,69	1.700.254,11	4.974.308,32	12.325,82	20.953,92	14.748,64	0,00	0,00	1.400.400,00	15.100.000,00
TOTAL CARACTER 0	213.128.724,08	181.715.570,78	135.455.537,88	178.205.202,16	232.293.073,33	216.507.464,55	222.650.548,28	264.334.679,71	254.737.703,67	197.201.488,12	205.233.685,67	289.561.700,00	415.716.000,00

(*) CREDITO

C.E. 510 INFRAESTRUCTURA JUDICIAL
En Pesos de Abril de 1991

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(**)
CARACTER 1													
Bs. y Serv. No Pers.	0,00	0,00	0,00	0,00	217.859,86	122.273,50	0,00	1.354.865,19	3.009.905,74	4.505.234,50	1.685.223,84	20.972.300,00	7.300.600,00
Resto de Incisos	0,00	0,00	0,00	0,00	745.933,21	456.364,23	21.778.836,60	18.108.070,50	13.615.944,66	11.835.354,13	8.285.245,23	15.597.700,00	29.199.400,00
TOTAL CARACTER 1	0,00	0,00	0,00	0,00	963.793,07	578.637,73	21.778.836,60	19.462.935,69	16.625.850,40	16.340.588,63	9.970.469,07	36.570.000,00	36.500.000,00
TOTAL GENERAL (0 + 1)	213.128.724,08	181.715.570,78	135.455.537,88	178.205.202,16	233.256.866,40	217.086.102,27	244.429.384,88	283.797.615,40	271.363.554,07	213.542.076,75	215.204.154,74	326.131.700,00	452.216.000,00

EVOLUCION E LA RECAUDACION DEL TESORO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

En miles de Pesos de Abril de 1991
1.000

CONCEPTO - RECAUDADO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(**)
RECURSOS CORRIENTES													
TRIBUTARIOS	7.732.290,87	6.942.138,97	6.014.375,56	6.131.598,55	6.670.234,21	8.055.117,01	8.313.799,75	8.345.874,58	5.278.020,34	7.554.393,43	6.442.916,52	7.648.500,00	10.273.520,00
NO TRIBUTARIOS	651.413,75	1.052.184,28	865.643,21	557.909,97	1.124.398,41	1.574.753,62	5.558.852,02	2.265.472,04	862.032,95	250.526,59	713.968,03	471.768,90	1.210.051,00
TOTAL GENERAL	8.383.704,62	7.994.323,25	6.880.018,76	6.689.508,52	7.794.632,62	9.629.870,63	13.872.651,77	10.611.346,62	6.140.053,29	7.804.920,02	7.156.884,55	8.120.268,90	11.483.571,00

(*) Calculado al 31/12/91

(**) Calculado al 31/12/92

ADMINISTRACION NACIONAL - EROGACIONES

En Miles de Pesos de Abril de 1991
0,00

CONCEPTO CREDITO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(**)
EROGACIONES	20.023.515,79	20.502.256,79	16.435.022,47	27.994.978,12	25.168.046,94	22.911.608,56	22.769.404,33	25.860.287,12	19.273.843,79	16.140.654,65	13.036.314,44	15.123.618,20	19.261.181,00

(*) Crédito al 31/12/90

(**) Ley de Presupuesto

(***) Vigente al 1/4/92 (potencial)

PODER JUDICIAL DE LA NACION
ADMINISTRACION CENTRAL
En Miles de Pesos de Abril de 1991

CONCEPTO - A - COMPROMISO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(*)
CARACTER 0													
Personal	181.375.911,91	154.295.574,17	103.874.191,48	139.650.716,19	172.575.791,89	176.055.314,73	195.835.383,23	226.588.747,07	218.318.610,83	153.413.372,83	171.239.426,99	243.404.800,00	326.645.000,00
Bienes y Servicios	10.103.167,51	10.689.151,22	9.803.688,10	11.729.670,31	22.089.095,14	21.533.722,07	18.618.145,19	20.240.714,30	20.350.044,13	23.052.123,55	30.250.908,35	28.093.400,00	42.188.000,00
Transferencias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	114.245,44	100.367,36	140.468,90	98.054,15	408.257,60	388.249,45	9.125.300,00	12.905.000,00
CARACTER 1													
Bienes y Serv. No Personales	0,00	0,00	0,00	0,00	217.859,86	122.273,50	0,00	1.354.865,19	3.009.905,74	4.505.234,50	1.685.223,84	20.972.300,00	7.300.600,00
SUBTOTAL EROGACIONES CTES. (Caracter 0 + caracter 1)	191.479.079,42	164.984.725,39	113.677.879,58	151.380.386,50	194.882.746,89	197.825.555,74	214.553.895,78	248.324.795,45	241.776.614,85	181.378.988,47	203.563.808,63	301.595.800,00	389.038.600,00

(*) Crédito

RECAUDACION HIPOTETICA DEL 3,5% CORRESPONDIENTE AL PODER JUDICIAL
3,5%

CONCEPTO - B	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(*)
Recaudación (3,5%)	293.429.661,63	279.801.313,76	240.800.656,75	234.132.798,13	272.812.141,54	337.045.472,00	485.542.811,81	371.397.131,64	214.901.864,99	273.172.200,67	250.490.959,33	284.209.411,50	401.924.985,00

DIFERENCIA ENTRE GASTOS CORRIENTES Y EL 3,5% DESTINADO AL PODER JUDICIAL

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(*)
Diferencia (B - A)	101.950.582,21	114.816.588,37	127.122.777,18	82.752.411,63	77.929.394,66	139.219.916,26	270.988.916,03	123.072.336,19	(26.874.749,86)	91.793.212,20	46.927.150,70	(17.386.388,50)	12.886.385,00

PARTICIPACION DEL PODER JUDICIAL CON RESPECTO A LAS EROGACIONES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991(*)	1992(*)
Participación	0,96%	0,80%	0,69%	0,54%	0,77%	0,86%	0,94%	0,96%	1,25%	1,12%	1,56%	1,99%	2,02%

COMENTARIO DE LIBROS

1. **Privatizaciones, Mitos y realidades**, Juan Carlos Vicchi, Vallella Ediciones, 1992, 133 pág.

El autor es profesor titular de Impuestos I, por concurso, en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; no solo es un especialista en temas tributarios sino también un estudioso de las finanzas públicas o economía pública.

La obra se divide en varios tópicos, comenzando en la introducción con un análisis de la evolución histórica en nuestro país de los procesos de estatización y privatización. Asimismo en sendos capítulos no numerados trata cada uno de los temas de los **Bienes Públicos, Externalidades y Empresa Pública; Los Monopolios naturales y su relación con la Empresa Pública; La Fijación de Tarifas y la Política de Inversiones; Opciones e Intereses del Consumidor. Deberes hacia el usuario.**

El autor manifiesta en la Introducción el deseo de encarar el desarrollo de un tema que ha generado innumerables polémicas, tanto en nuestro país como en el extranjero, cual es el de la privatización de empresas que se encuentran en poder del Estado. Es interesante mencionar que el término privatización es esporádicamente utilizado en la literatura germánica a partir de 1950 y prácticamente desconocido en la literatura económica anglosajona hasta el advenimiento al poder de gobiernos conservadores en Gran Bretaña, que ejecutan no sólo una política de privatización de empresas estatales en campos reservados al sector público como la seguridad social y la medicina preventiva.

En el capítulo **Bienes públicos Externalidades y Empresa Pública**, destaca el autor todos los esfuerzos desplegados en el campo de las finanzas públicas para aplicar los principios económicos neoclásicos a los problemas generados por la asignación eficiente de recursos a la producción de bienes públicos, de acuerdo con las reglas similares a las del mercado, no han arribado a conclusiones aceptables, a pesar de la elegancia formal de las teorías elaboradas sobre el tema, básicamente porque las mismas se fundamentan en supuestos sumamente restrictivos.

Prosigue el autor expresando que una importante corriente del pensamiento actualmente vigente en el campo de las finanzas públicas, contempla con escepticismo los intentos de aplicar los métodos analíticos de la economía privada a la resolución de los problemas que plantea en el sector público la asignación de recursos a la generación de bienes públicos y en particular en la gestión de la empresa pública.

En el Capítulo **Los Monopolios naturales y su relación con la empresa pública**, analizada con probada capacidad, el tema de los monopolios naturales en su relación con la empresa pública, ya que ella ha servido de justificación para que el Estado asuma determinadas actividades empresariales. Realiza un minucioso estudio de la obra de Sharky **The Theory of natural monopoly** y de su concepto de subadición de la

función de costos con determinada tecnología y frente a un valor cierto de los insumos utilizados en el proceso productivo, una sola firma será más eficiente que un conjunto de empresas.

Este análisis, lo lleva a la conclusión de que, a pesar de que las empresas públicas argentinas eran verdaderos monopolios naturales o legales no aprovecharon aquellos factores que provocarían subadiciones en la función de costos y han arrojado una ineficiente asignación de los recursos públicos sin mejoramiento de los servicios.

En el capítulo **Fijación de tarifas y política de inversiones** estudia la fijación de precios en el caso de monopolios naturales según el costo medio o el costo marginal, cuando existen rendimientos crecientes a escala y la adopción de políticas regulatorias, otorgamiento de subsidios e intercompensaciones.

Estos aspectos planteados acerca de la fijación de tarifas en la empresa pública, y las probables regulaciones de precios motivadas por la situación de monopolio o cuasi monopolio llevan directamente al problema qué decisiones, con un criterio racional, deben tomarse en las inversiones de las empresas públicas.

En el Capítulo **Opciones e interés del consumidor. Deberes hacia el usuario**, describe las fallas de la solución competitiva en el caso de la Televisión y el Transporte en Gran Bretaña según el Informe Pilkington citado por Wiles; a la insistencia de la solución competitiva en el caso de la energía eléctrica sostenida por Wiseman, en la insistencia en el funcionamiento del sistema de precios, al uso eficiente de los activos de la empresa pública y presunta indiferencia de los ciudadanos; al poder decisorio en materia de inversiones "racionalidad" versus "irracionalidad" y búsqueda de un criterio eficiente; presunta conducta burocrática de los directivos de las empresas públicas; posible concurrencia de capital privado en la empresa pública; internalización de externalidades en la empresa pública; deberes de la empresa pública hacia el usuario y medidas de contralor.

Concluyendo, podemos decir que se trata de un trabajo bien elaborado, sustentando en literatura económica sajona de primer nivel y sin necesidad de recurrir a modelos matemáticos, como es habitual en análisis teóricos sobre la empresa pública. Trabajo recomendable para la cátedra universitaria y para todos aquellos que se interesen por el tema.

2. Argentina en crecimiento 1993-1995, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, mayo 1993.

La publicación lleva como subtítulo "Programa para la consolidación de la estabilidad, el crecimiento económico, la promoción del empleo y una distribución más equitativa del ingreso", y se divide en 4 tomos.

El primero se titula **Objetivos, Principales Políticas y Síntesis de las Proyecciones**, comprendiendo 35 páginas.

El Programa ARGENTINA EN CRECIMIENTO 1993-1995 propone como

objetivos consolidar la estabilidad de la economía popular de mercado, con desregulación y apertura económica en los mercados competitivos y regulación estatal en los mercados no competitivos; afianzar el proceso de la economía mediante el ahorro, la inversión, las exportaciones y la integración al mercado mundial; promover mayores niveles de empleo y equitativa distribución previsional y regional del ingreso.

Las políticas orientadas a consolidar el equilibrio fiscal y profundizar la reforma del Estado son:

- Políticas de gasto público y de gestión del Estado mediante programación económica e información estadística; programación presupuestaria e información de la hacienda pública; Administración de los fondos del Tesoro; control interno; profesión administrativa; normalización patrimonial; fortalecimiento del sistema judicial y reforma de los sectores públicos provinciales y municipales.
- Política tributaria ejecutada a través de la integración del control impositivo y previsional sobre las empresas; integración de los aportes previsionales y el impuesto a las ganancias de las personas; control de los contribuyentes en tiempo real; eliminación de los impuestos sobre los activos productivos; modificación de los regímenes de pagos a cuenta del IVA y simplificación del pago de impuestos en el sector agropecuario.
- Políticas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología y su aplicación a la producción mediante programas de la Secretaría de Ciencia y Técnica del CONICET; reestructuración del INTI; programa trienal del INTA y fortalecimiento de la modernización tecnológica con financiamiento del BID.
- Políticas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios a través de los Entes reguladores de los servicios públicos; Proyecto de ley de reestructuración empresarial (ley de quiebras); Nuevo régimen de transferencia de tecnología; Apertura y flexibilización del Registro de Constructores de Obras Públicas; Profundización de la desregularización de la economía.
- Política para incrementar el ahorro, la inversión y las exportaciones mediante la estabilidad monetaria y el Programa de Facilidades Ampliadas 1993-1995; Reforma Previsional; Maximización del rendimiento de las reservas internacionales; Sistema Nacional de Inversión Pública y preinversión; Programa de inversión en bienes y servicios públicos; Acceso a la vivienda e inversiones en el sector; Liberación de las importaciones de bienes de capital; Compensación fiscal a la industria nacional de bienes de capital; Fondo de desarrollo; Promoción de la Inversión privada; Apertura de Mercados Externos; Fundación Exportar; Compañías de Comercio; Desarrollo del Sistema Financiero; Superintendencias de entidades financieras; Acceso de las PYME al mercado de Capitales; Extensión del financiamiento a las PYME; Política crediticia del Banco de la Nación Argentina y Política crediticia del Banco de Inversión y Comercio Exterior.
- Política de Promoción del Empleo y Financiación de Recursos humanos: Nueva

legislación de negociaciones colectivas; de empleo y contrato de trabajo; disminución del costo laboral y compensación regional; nueva legislación sobre accidentes de trabajo; Reforma del régimen de obras sociales; Reentrenamiento de trabajadores; Crédito a los microemprendimientos; Programa social agropecuario; Bono para la creación de empleo productivo; Fortalecimiento del sistema educativo; Sistema Nacional de pasantías.

El Tomo II PROYECCIONES MACROECONOMICAS Y PROGRAMA DE INVERSIONES abarca 154 páginas y se divide en dos ítems. El punto 1. Proyección de las principales variables de economía para el trienio 1993-1995, tanto de la inversión, el empleo, las exportaciones, las importaciones, el balance inversión - ahorro, la balanza de pagos, como el sector público: esquema ahorro - inversión - financiamiento y gasto público consolidado. El punto 2. Programa de inversiones 1993-1995, financiamiento de organismos multinacionales y externo, incluyendo como Anexo las metodologías usadas en las distintas proyecciones.

El Tomo III POLITICAS SECTORIALES, de 107 páginas, presenta detalladamente las políticas sectoriales, distinguiendo sus objetivos, instrumentos que se aplican para lograrlos y resultados esperados.

El Tomo IV PROGRAMA DE INVERSION DE RECURSOS NACIONALES EN LAS PROVINCIAS, de 24 páginas, destaca importantes instrumentos de la política de desarrollo regional; es decir, los programas regionales de inversión previstos para cada provincia en el período 1993-1995 y la distribución por provincia de los créditos del Banco de la Nación.

Importante documento de información económica.

3. Estudios para el diseño de políticas públicas, PNUD-BIRF. Buenos Aires. 1992.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Gobierno Argentino han publicado el Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino que comenzó en 1986 y finalizó en abril de 1992.

El propósito central del Programa consistió en ayudar al Gobierno Nacional a fortalecer la gestión del sector público en áreas con incidencia económica y sus objetivos apuntaron a desarrollar y fortalecer las herramientas necesarias para una política económica y toma de decisiones coherentes, reducir el déficit del sector público; aumentar la movilidad de los recursos internos; mejorar las políticas industriales y de exportación, fortalecer el desempeño y reestructurar a las empresas públicas. El Estudio consta de 14 tomos cuyos contenidos son los siguientes:

Tomo 1: La pobreza urbana en Argentina.

Tomo 2: Diagnóstico y formulación de políticas de reformas del sector público no empresario, reformas en el sector público empresario, su impacto sobre la estructura y función de la administración, el funcionamiento

- del gasto del sector público no empresario; las interacciones entre la administración y sectores económicos y sociales relevantes y diseño de una metodología de interacción en capacitación.
- Tomo 3:** Análisis de una experiencia de transformación organizacional: la Dirección General Impositiva; análisis básico del proceso de acumulación de capital para la formulación de políticas: el sector agropecuario; sistema integrado de información agropecuaria y pesquera y análisis y propuesta de una Unidad de Seguimiento y evaluación en la SAGyP.
- Tomo 4:** Aspectos cuantitativos del Impuesto a las Ganancias y a los Capitales; una exploración econométrica del Impuesto al Valor Agregado.
- Tomo 5:** Desregulación sectorial e imposición sobre los combustibles; evaluación cuantitativa de la imposición al sector financiero argentino; análisis de los gastos tributarios.
- Tomo 6:** Subsidios de algunas tarifas públicas; financiamiento de la inversión pública; gasto público para la medición de la formación de capital en el sector público.
- Tomo 7:** Estimación de precios de cuentas y evaluación ex-post de proyectos públicos.
- Tomo 8:** Sistema de información: el sector pesca; tarifas públicas: incidencia sobre los ingresos y precios; consideraciones sobre el sector eléctrico; estudio piloto de costos de SEGBA y estudio piloto de costos de Obras Sanitarias de la Nación.
- Tomo 9:** Elaboramientos productivos: enfoque metodológico y presentación de las matrices sectoriales; cálculo de las metas de protección efectiva legal; la industria textil: un análisis de los eslabonamientos productivos; sistema de garantía para las pequeñas y medianas empresas; la producción láctea pequeñas y medianas empresas; química fina y especialidades.
- Tomo 10:** La política de crédito y el sector agropecuario; el seguro agrícola en la Argentina; marco cuantitativo para el análisis del sector agropecuario; cuantificación del capital físico durable del sector agropecuario; estrategias empresariales vigentes en la industria agroalimentaria.
- Tomo 11:** Cuentas nacionales: Informe metodológico.
- Tomo 12:** Informe final del programa Préstamo BIRF 2712 - AR.
- Tomos 13 y 14:** Base de datos documental del Préstamo BIRF 2712 - AR.

Importante documento de investigación y estudio de temas de política económica, social y metodologías.

INDICE

1. Editorial	(I)
2. Nuevos escenarios del management, por el Dr. Eugenio Gimeno Balaguer	1
3. El presupuesto en el contexto de las finanzas públicas, por el Lic. Guillermo A. Sandler	13
4. El proceso presupuestario en el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, por Lawrence W. Hush	74
5. Evolución del Presupuesto del Poder Judicial de la Nación, por la Lic. Susana Luna de Gonzalo	91
6. Comentario de libros	128



Maipú 26
5to. piso - of G
1084 Capital Federal
Tel 342-3943
Fax 331-2449