



Revista N°

21

Octubre de 1992

**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

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

Tel. 342-3943 Fax 331-2449

# Indice

	<b>PAG.</b>
Editorial .....	<b>1</b>
Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental .....	<b>3</b>
Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, por Alfredo Le Pera .....	<b>52</b>
Un Estudio sobre Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina, por Horacio L. P. Piffano .....	<b>55</b>
Conclusiones y Recomendaciones de los Seminarios Nacionales de Presupuesto .....	<b>63</b>

# Editorial

Después de un largo silencio, la Asociación Argentina de Presupuesto Público pone a consideración de sus asociados, técnicos y especialistas en la materia, así como de autoridades nacionales, provinciales y municipales, un nuevo número de su tradicional y siempre requerida revista.

Este número presenta el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental preparado por las autoridades de la Secretaría de Hacienda de la Nación, donde se plantean las bases conceptuales y, a la vez, operacionales, del Plan de Reforma de la Administración Financiera Pública Nacional. Dichas bases orientarán y encararán el proceso de instrumentación de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control aprobada por el Honorable Congreso Nacional en el reciente período ordinario de sesiones.

En relación a esta Ley, el Dr. Alfredo Le Pera profesor universitario de vasta experiencia en materia de contabilidad pública expone, en un artículo preparado a tales efectos, sus opiniones con claridad y precisión.

El profesor Piffano presenta, a su vez, los resultados de una investigación realizada sobre el Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina. El documento publicado es una síntesis de una amplia investigación que el autor realizó a pedido del Harvard Club de Argentina. Dicha investigación se materializó un documento que fue la base para el Foro sobre Organización y Financiamiento de la Enseñanza Universitaria en Argentina, realizado a principios de septiembre en la ciudad de Buenos Aires. En dicho documento se plantean una serie de propuestas originales sobre un tema candente y de permanente actualidad: mecanismos para complementar el financiamiento que el Estado realiza a las universidades estatales.

La revista presenta, a su vez, las conclusiones y recomendaciones de los seminarios organizados por ASAP, a partir de 1985. Todo seminario presenta, a su finalización, conclusiones y recomendaciones cuyo objetivo es sintetizar los debates y presentar propuesta a los niveles políticos nacionales, provinciales y municipales respectivos. ¿Qué sucede después? ¿Cuál es el grado de aceptación e instrumentación de las recomendaciones? Poco se sabe. La ASAP presenta las conclusiones y recomendaciones de los seminarios que organizó, con el objeto de que en un futuro próximo se pueda evaluar la aplicabilidad de las mismas y, por ende, su utilidad.

Por último, queremos manifestar que la revista de ASAP está 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.



PROGRAMA  
DE REFORMA  
DE LA  
ADMINISTRACION  
FINANCIERA  
GUBERNAMENTAL\*

\* Documento preparado por la Secretaría de Hacienda de la Nación.



## PRESENTACION

Por expreso mandato del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dr. Domingo Felipe Cavallo, la Secretaría de Hacienda ha diseñado y está ejecutando un programa de reforma de la Administración Financiera del Gobierno, con la finalidad de que esta área institucional —que tiene la responsabilidad de administrar las finanzas públicas nacionales— se modernice y sea eficiente en su operatoria, ofreciendo simultáneamente al ciudadano la mayor transparencia posible en lo que hace al manejo de los recursos públicos.

Las reformas programadas responden a la concepción que acerca del rol del Estado ha definido el Presidente de la Nación. Dr. Carlos Saúl Menem y están enmarcadas en las políticas económicas que está ejecutando el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El programa de reforma de la administración financiera está sustentado en el análisis de la realidad de nuestra administración pública y tiende a los siguientes objetivos:

- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;

- 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 éstos;

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

Este programa, como parte de la reforma administrativa del Estado intenta contribuir a lograr una Administración

Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de nuestra sociedad.

Este programa lo diseñarán e instrumentarán servidores públicos con absoluta idoneidad para ejecutar las actividades comprendidas y será apoyado con recursos humanos y financieros suministrados por organismos internacionales de cooperación técnica como el Banco Mundial, Naciones Unidas, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, que sin duda aportarán conocimientos y experiencias en la consecución de los objetivos propuestos.

El presente documento muestra el marco conceptual y los aspectos metodológicos básicos del programa, así como las principales actividades ya identificadas que se deben llevar a cabo para su instrumentación.

Para que la reforma alcance sus objetivos no basta las concepciones metodológicas y los nuevos diseños de sistemas, lo importante es que éstos queden operando en condiciones óptimas; de no ser así, no habrá reforma, sino manuales para llenar los anaqueles de centros de documentación, lo que por cierto es muy caro e inútil.

El Poder Ejecutivo preparó y envió al Congreso Nacional —en abril de 1991— un proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional que, de aprobarse, permitirá tener convalidada legalmente toda la concepción que enmarca el programa de reforma. Sin embargo, es muy importante señalar que los aspectos básicos de la reforma pueden y deben ser ejecutados con o sin dicha ley y, en ese sentido, ya se está trabajando intensamen-

te para lograr los propósitos señalados en el menor tiempo posible. No es este un programa de ejecución inmediata; hace falta realizar análisis minuciosos y diseños eficientes, pero sobre todo sensibilizar, capacitar y adiestrar recursos humanos, que son la única garantía de que el proceso tenga claridad de dirección y continuidad en el tiempo. Esta es la única forma de asegurar el éxito de este programa, que se ejecutará en forma acelerada, pero con sensatez y con conocimiento acabado de las relaciones reales entre medios y fines.

La difusión de este programa tiene por finalidad que la ciudadanía en general sepa qué se está haciendo para mejorar la administración financiera del Estado, y para que todos los que forman parte del proceso, puedan conocer los aspectos conceptuales y metodología global del mismo, así como las principales acciones que comprende.

Por otra parte, es de interés de la Secretaría de Hacienda abrir, mediante este documento, un espacio de difusión y discusión con técnicos especializados y actualizados en el campo de la administración financiera del Estado, a fin de posibilitar el aporte de otros criterios y de nuevas ideas sobre cómo alcanzar los objetivos señalados en la forma más efectiva posible.

**Ricardo A. Gutierrez**

## INTRODUCCION

La crisis estructural de la economía argentina en los últimos años, tiene sus manifestaciones más notables en la caída de nuestro producto bruto interno por habitante —que en la década de los 80 fue del 18,9%— y en el dramático fenómeno hiperinflacionario de junio y julio de 1989. Esta crisis reconoce como una de sus causas, tal vez la más importante, la magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal, que fue acompañado por una paralela pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general.

Para revertir esa crisis estructural, el Gobierno encabezado por el Dr. Carlos Saúl Menem se fijó el objetivo de lograr, en un marco de estabilidad, un crecimiento económico sostenido, que genere la mayor cantidad de empleo posible y aumente rápidamente la calidad de vida de la población.

Las principales políticas económicas aprobadas por el gobierno para alcanzar ese objetivo fueron:

- Libertad y competencia en el mercado de bienes y servicios.
- Libertad en el mercado de divisas.
- Libertad para el comercio exterior.
- Flexibilidad del mercado laboral.
- Desregulación global de las actividades económicas.
- Programa monetario basado en la Ley de Convertibilidad.
- Ajuste y saneamiento fiscal.

Específicamente, el programa de ajuste y saneamiento fiscal que se está ejecutando desde febrero de 1991, tiene como propósitos fundamentales los siguientes:

- Reimplantación de la "cultura pre-

supuestaria".

— Equilibrio de las cuentas fiscales.

— Incremento de la recaudación fiscal, mediante la simplificación impositiva y el mejoramiento de la administración tributaria.

— Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto.

— Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su refinanciamiento acorde con las disponibilidades de pago del Estado.

— Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia.

Este programa de ajuste y saneamiento ha logrado ya importantes éxitos en todas las áreas, pero se tiene la certeza que solo una organización con capacidad para administrar racionalmente las finanzas del Estado le dará persistencia y eficacia.

Este programa de ajuste y saneamiento ha logrado ya importantes éxitos en todas las áreas, pero se tiene la certeza que solo una organización con capacidad para administrar racionalmente las finanzas del Estado le dará persistencia y eficacia.

El programa está interrelacionado con la reforma del estado que está ejecutando el Gobierno Nacional, con el objeto de adaptar a este al nuevo rol que las autoridades públicas y la sociedad argentina le han fijado. La reforma del Estado y las políticas económicas aplicadas han permitido una real disminución del gasto y un incremento de la productividad pública, que permite señalar que, por primera vez en los últimos tiempos el ajuste fiscal no constituye un fin en sí mismo. Para comenzar a construir una Administración Financiera del Estado

con las características señaladas anteriormente se ha diseñado el programa que se presenta mediante este documento.

Los distintos capítulos del documento tienen por objeto mostrar el contenido del concepto "Administración Financiera Gubernamental", los sistemas que componen este conjunto, el enfoque metodológico básico de los diseños a desarrollar y, para cada sistema, los aspectos conceptuales del mismo, así como las principales actividades de reforma que se realizarán en su ámbito.

## **I. ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA**

### **A. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL**

#### **1. Concepto**

En el ámbito gubernamental se define a la administración financiera como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.

La unidades administrativas que en la administración pública desarrollan la función financiera son las responsables de programar y evaluar el presupuesto, administrar el sistema tributario, realizar la gestión de las operaciones de crédito público, regular la ejecución de los gastos e ingresos, administrar el tesoro y contabilizar las transacciones relacionadas con la captación y colocación de los fondos públicos. Los recursos humanos, materiales y financieros que demandan el funcionamiento de estas uni-

dades forman parte de la administración financiera.

Dentro del sector público nacional pueden distinguirse áreas de administración financiera que actúan con personería jurídica independiente, tales como la Administración Central y cada una de las instituciones descentralizadas. La Administración Central es la entidad que coordina la función financiera del sector público nacional, con las atribuciones y responsabilidades necesarias para cumplir esa gestión.

Debe señalarse que la administración financiera tiene siempre un carácter instrumental, reservando para las Finanzas Públicas o Economía Pública, campos tales como la política financiera o el estudio de los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos.

En este programa no se incluye a la Administración Tributaria como campo de acción donde se ejecutará la reforma que se está presentando, dado que se considera que por su especificidad técnica y jurídica debe ser tratada en forma independiente, sin descuidar por ello la interrelación de los recursos y sistemas que la componen.

Por otro lado, las estrechas relaciones e interdependencias existentes entre los sistemas que administran recursos financieros y los que administran recursos reales, hace necesario que, para que un programa de reforma de la administración financiera pueda llevarse a cabo con éxito, es necesario encarar en forma coordinada la reforma de los procesos de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios.

En razón de lo anterior, es que este programa incluye entre sus contenidos a los Sistemas de Contrataciones y de Administración de Bienes que se programarán y diseñarán en forma absolutamente interrelacionadas con el de Ad-

ministración Financiera Gubernamental y siguiendo el mismo enfoque metodológico. Esto posibilitará derogar y suplantarse las normas contenidas en la actual Ley de Contabilidad.

## 2. Diagnóstico

La situación global de la Administración Financiera del Gobierno Nacional en junio de 1989, puede resumirse de la siguiente manera:

— El presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de políticas y de asignación de recursos. No existía la administración presupuestaria.

— No existían normas que regularan el crédito público ni una organización que lo administrase.

— La Tesorería Nacional cumplía funciones de administración de una caja pagadora sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional.

— La actividad contable central no había integrado adecuadamente a las distintas ramas que la conforman y sólo brindaba información para posibilitar el control legal del uso de los recursos y para la elaboración de la Cuenta General del Ejercicio. El sistema no generaba información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública, lo que originó el desarrollo de metodologías ad-hoc producto de los requerimientos de las autoridades responsables de administrar las finanzas públicas nacionales.

— Se desconocía el monto de los activos públicos y de los pasivos reales y contingentes.

— El sistema estaba regulado por una Ley de Contabilidad, desactualizada en su concepción y que no respondía

a la tecnología administrativa actual ni a la dinámica del proceso, por lo que en los hechos fue completamentada con una profusión de normas especialmente las contenidas en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, que hicieron absolutamente engorrosa e ineficiente la tarea de tratar de conocer la normativa vigente en el área.

— Se descuidó la capacitación permanente de los recursos humanos de este sector institucional.

— El equipamiento del área, sobre todo en equipos informáticos, era insuficiente y estaba desintegrado en lo que hace a sistemas y desactualizado en lo que respecta a equipos.

— El sistema legal administrativo vigente no dio lugar a una participación del Congreso Nacional en decisiones claves del sector, tal es el caso de la administración presupuestaria o la del crédito público.

El cuadro de situación descrito anteriormente, demuestra la necesidad de un profundo cambio para lograr el objetivo de una Administración Financiera que opere bajo los supuestos de economicidad, eficacia y eficiencia. En función de ello y tal como se ha señalado en otros párrafos de este documento se ha comenzado a trabajar y se continuarán realizando acciones destinadas a obtener los resultados esperados.

### **3. Ambito y alcances de la reforma**

La reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarca todo el ámbito del sector público no financiero, es decir la Administración Central, los organismos descentralizados no empresariales y las empresas y sociedades no financieras del Estado. Sin perjuicio de ello se buscará extender

sus efectos a las administraciones provinciales y municipalidades mediante la adhesión de éstas al proceso de modernización y cambio que se está desarrollando.

En el contexto descrito anteriormente el programa de reforma comprende los siguientes sistemas:

- Sistema de Presupuesto.
- Sistema de Crédito Público.
- Sistema de Tesorería.
- Sistema de Contabilidad.
- Sistema de Contrataciones.
- Sistema de Administración de Bienes.

El contenido de cada uno de estos sistemas, los propósitos de su reforma, sus principales características y las actividades básicas para su reforma, son desarrollados en los capítulos siguientes.

Por la especificidad de su temática y porque es un medio que incide en la concepción y operación de todos los sistemas, se trata en un capítulo aparte lo referente a la "Información de los Sistemas"

Un condicionante especial del éxito del programa, es la calidad del esfuerzo que se realizará para la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos que participen en el mismo. Esta situación motiva a que la "Capacitación y Adiestramiento" sea tratada también como capítulo aparte, con el propósito fundamental que a partir de los objetivos que allí se enuncian, se desarrollen actividades muy específicas centralmente dirigidas y con recursos suficientes para su gestión.

Otro de los propósitos de esta reforma es el diseño de un sistema de información sobre la gestión financiera del Sector Público Nacional. Para que esa

información sea realmente útil para decisiones macroeconómicas, es importante el conocimiento de la gestión de todo el Sector Público Argentino, es decir adicionando a la nacional la de los gobiernos provinciales y municipales. Con este motivo y para coadyuvar a que estos gobiernos reformen su administración financiera acorde con el modelo organizativo propuesto para el Gobierno Nacional, el programa incluye un capítulo con las bases del "Programa de trabajos para coordinar la reforma con las provincias y municipalidades".

Si bien la reforma de los sistemas de control del sector público no integra este programa, debe señalarse que en toda la concepción de diseño de los nuevos sistemas de administración financiera debe estar subyacente el criterio de que dichos sistemas deben formar un conjunto indisoluble, ya que no es factible desarrollar una eficiente política de control, si la misma no está basada en el plan de organización de las instituciones y en los reglamentos y manuales de procedimientos que regulan la administración de sus recursos.

Este programa de reforma causará sin duda un gran impacto favorable en todos los sistemas componentes de la administración financiera gubernamental, pero sus efectos de modernización e incremento de eficiencia alcanzarán a todos los estratos de la administración pública que operen sistemas interrelacionados, sobre todo, al nivel de decisión política, que dispondría de información de mejor calidad para sustentar sus decisiones y una administración más efectiva para ejecutarlas.

## **B. CRITERIOS METODOLOGICOS BASICOS**

La utilización de la Teoría General de

Sistemas es el sustento metodológico que enmarca y orienta los planteamientos conceptuales y operacionales que se presentan sobre la reforma de la administración financiera y de recursos reales en general y de cada uno de los sistemas comprendidos, en particular.

Además de los tradicionales conceptos de insumo o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, la teoría de sistemas brinda dos partes básicas esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y de descentralización operativa. Estos dos aportes de la teoría llevados al campo específico de la administración financiera y de recursos reales gubernamentales, permiten fijar los siguientes criterios básicos de diseño: a) se concebirá a ésta como un macrosistema operante en la administración pública, conformado a su vez por un conjunto de sistemas interrelacionados y, b) en el funcionamiento de cada sistema componente existirá una clara diferenciación entre las áreas centralizadas y descentralizadas.

### **1. Interrelaciones entre los sistemas**

Está plenamente demostrada en la realidad la estrecha relación existente entre los sistemas que integran la administración financiera y de recursos reales. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados. Constituyen una cadena cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado. Por lo tanto, las características con que se encare la reforma de uno de ellos condiciona necesariamente a los restantes.

Esta afirmación, a pesar de ser obvia a la luz del desarrollo de las modernas

concepciones de la teoría de sistemas, no se corresponde con las condiciones y modalidades con que se han llevado a cabo tradicionalmente las reformas de los sistemas que integran la administración financiera y de recursos reales.

En general, dichas reformas se han ejecutado en forma aislada. se priorizó el logro de los objetivos particulares de cada sistema, sin considerarlos como parte de un conjunto mayor, y, por lo tanto, no se compatibilizó el diseño de sus objetivos particulares con los del resto de los sistemas vinculados.

Los avances producidos en la modificación de los sistemas presupuestarios, contables, de personal, de compras, de crédito público y de manejo de fondos, si bien han sido positivos para el cumplimiento de los objetivos específicos de cada uno, no han contribuido, en la mayoría de los casos, a reformar de manera integral y coherente la administración financiera y de recursos reales.

La falta de coordinación de la reforma de dichos sistemas originó que los avances técnicos alcanzados en cada uno de ellos tuvieran, en poco tiempo, un proceso de estancamiento y, posteriormente de retroceso.

La falta de integración de estos sistemas llevó, a su vez, a la creación y desarrollo de sistemas de información propios y específicos en función de sus necesidades. Estos sistemas de información, al diseñarse e instrumentarse para responder única y exclusivamente a los objetivos del respectivo sistema, no posibilitaron la integración de esfuerzos a efectos de evitar duplicaciones e incoherencias en la producción de informaciones.

La experiencia en la reforma particular de cada uno de los sistemas demuestra que, para lograr una efectiva reforma de la administración financiera y de re-

curso reales, es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de normas, metodologías y procedimientos que a la vez de responder a las necesidades propias de cada sistema, consideren las necesarias interrelaciones con los restantes. Está comprobado que cuando las partes de un sistema están debidamente integradas con las de otros sistemas —sean estos inferiores o superiores— el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hacía la suma de las partes.

Por tanto, la interrelación de las metodologías, normas y procedimientos es un requisito necesario e imprescindible para el desarrollo de sistemas integrados de información de la gestión financiera pública, base fundamental para la toma de decisiones a fin de lograr el funcionamiento eficiente del aparato administrativo público.

Dichas decisiones deben sustentarse en informaciones oportunas, pertinentes y fidedignas, producidas en todos los niveles del aparato administrativo y centralizadas a nivel del organismo contable central.

El sistema contable es el sistema integrador de la información financiera del sector público, sin desmedro de las informaciones propias y específicas que se originan y se requieren en cada uno de los restantes sistemas.

## **2. Centralización normativa y descentralización operativa**

Los conceptos de centralización y descentralización no son contrapuestos, sino más bien complementarios. En un sistema adecuadamente estructurado es necesario lograr un adecuado equilibrio entre las funciones que deben estar centralizadas y las que deben estar descentralizadas.

La centralización implica dar orientación e integrar, desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los sistemas. La descentralización se basa, a su vez, en que la administración de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas.

En términos concretos, la **centralización normativa** en el ámbito de cada uno de los sistemas de la administración financiera significa:

— Definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de ellos.

— Elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema, sin perjuicio de las adaptaciones que deban realizarse, de acuerdo a las características particulares y especificidades de los distintos tipos de organismos públicos. Las normas, metodologías y procedimientos a diseñarse para cada sistema deben considerar, a su vez, las características y contenidos de las diseñadas para los otros sistemas.

La **descentralización operativa** implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas. La descentralización de los sistemas de administración financiera y de recursos reales puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de su descentralización estará vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país y a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los diversos organismos públicos como a las características específicas de cada uno de los sistemas. Así, es diferente el grado de

descentralización en un ministerio que en un organismo descentralizado, una universidad, una empresa pública, una provincia o un municipio. En estos dos últimos casos, el nivel de descentralización es superior ya que se trata de niveles con mayor autonomía de gobierno.

La descentralización operativa cumplirá dos requisitos básicos: a) la que se determine para un sistema estará estrictamente relacionada con la que se establezca para los otros; b) estará debidamente reglamentada, de manera tal que queden perfectamente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a los organismos centrales y a los diversos organismos periféricos.

Para que estos conceptos de centralización normativa y descentralización operativa tengan efectiva vigencia, es necesario que la organización de cada sistema contemple un organismo central y organismos periféricos.

La reforma de la administración financiera y de recursos reales prevé la existencia de organismos centrales a nivel de cada uno de los sistemas, responsables de la dirección de los mismos y organismos periféricos con relaciones funcionales en relación a los primeros.

Los organismos centrales son responsables del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas; dictado de normas, metodologías, sistemas y procedimientos generales a ser aplicados por las instituciones públicas y de centralización de las informaciones producidas por los organismos periféricos. Estos organismos centrales son dirigidos por un nivel técnico-político responsable de la dirección y coordinación de la administración financiera que, en los actuales momentos, lo constituye la Secretaría de Hacienda. Los organismos periféricos son responsables de

operar los sistemas, en términos de aplicación de políticas, normas, metodologías y procedimientos definidos centralmente, previa adaptación a las características particulares de las respectivas jurisdicciones y entidades.

El Proyecto de Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que se encuentra a consideración del Honorable Congreso de la Nación, proporcionará el respaldo legal a los planteamientos conceptuales, metodológicos y organizacionales mencionados.

### **C. ACTIVIDADES COMUNES A TODOS LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA**

#### **1. Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional**

El proyecto incluye una normativa que tiene por finalidad otorgar racionalidad a la administración financiera del sector público nacional, instituir una estructura de controles internos y externos sobre la gestión de los entes públicos, a la vez que posibilita que se tornen más transparentes los mecanismos de obtención, aplicación y control del uso de los recursos públicos en función de los objetivos y políticas definidas.

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, que hoy no está integralmente alcanzado por las normas que regulan la administración financiera y el control gubernamental.

b) Destacar la participación del Con-

greso, tanto en términos de 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. Por otro lado la creación de la Contraloría General de la Nación, como organismo técnico de apoyo al Congreso, implica una mayor participación de este poder en el control de la gestión pública gubernamental.

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

Asimismo, el proyecto de Ley plantea una administración financiera sustentada en los siguientes criterios:

a) Su organización será de carácter sistémico y estará coordinada por un organismo que tendrá la responsabilidad de elaborar la política financiera del gobierno, formular la normatividad correspondiente y supervisar su aplicación.

b) Los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad que la conforman, están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos.

c) Su diseño e implantación posibilitará una administración eficiente de los escasos recursos públicos.

d) Se asegura la transparencia de la gestión financiera pública y, por ende, se garantiza una mayor eficiencia en el funcionamiento de los sistemas del con-

trol interno y externo.

## **2. Depuración de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto**

Esta Ley se sancionó en sus distintas etapas a fin de normar determinados vacíos que tenía la Ley de Contabilidad en materia presupuestaria y contable; anualmente se le fueron incorporando normas que regulaban determinadas situaciones institucionales con incidencia en el mediano plazo y posteriormente se le fueron incorporando todo tipo de disposiciones referentes a otros temas, muchas veces contradictorias con otras dictadas con anterioridad y no derogadas.

Se procederá a la identificación de las normas sin vigencia actual, las que no tienen relación directa con el sistema financiero, las que perderán vigencia al sancionarse la nueva Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y la elaboración de los proyectos de normas que las derogarán o las pondrán en vigencia mediante otro instrumento legal.

## **3. Clasificadores de cuentas**

Los clasificadores de cuentas expresan las distintas formas en que se pueden expresar las informaciones que se originan como consecuencia de las transacciones que en materia de recursos y gastos realizan las instituciones públicas.

Los clasificadores de cuentas se utilizan tanto para la programación como para el análisis y seguimiento de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas. Su mayor desagregación se emplea en los niveles donde se administra dicha gestión y su mayor agregación en los máximos niveles po-

líticos de decisión de la gestión pública.

Cada clasificador responde a un propósito u objetivo determinado; no obstante ello, en su diseño deben considerarse las necesarias interrelaciones que existen entre todos ellos. El requisito esencial para que una transacción realizada por una institución pública sea registrada una sola vez y sea posible la obtención de todas las salidas de información que se requieran, es que se defina en forma clara y precisa dichas interrelaciones. De esta manera los clasificadores de cuentas serán la base fundamental para instrumentar un sistema integrado de información financiera del sector público para realizar el análisis de las transacciones públicas y sus efectos. Los principales clasificadores que se diseñarán son los siguientes:

- a) Institucional.
- b) Por rubros de recursos.
- c) Por objeto del gasto.
- d) Por carácter económico de recursos y gastos.
- e) Por finalidad y función de los gastos.
- f) Por fuentes de financiamiento de los gastos.
- g) Por localización geográfica.
- h) Por tipo de moneda.
- i) De cuentas de resultados.
- j) De cuentas patrimoniales.

A fin de precisar las interrelaciones que deben tener los clasificadores, es necesario distinguir los analíticos o primarios —a través de los cuales se registra cada transacción— de los agregados que surgen de la combinación de dos o más clasificadores.

Los clasificadores analíticos son: a) institucional, b) por rubros de recursos, c) por objeto del gasto, d) por fuentes de financiamiento, g) por localización geo-

gráfica y e) por tipo de moneda. Los demás son clasificadores agregados; es decir, se estructuran automáticamente por combinación de los analíticos y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular.

#### **4. Reglamento del Poder Ejecutivo que determinará el órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera y nueva organización de la Secretaría de Hacienda**

Se incluirá en el reglamento de la Ley, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 6º de la misma, la responsabilidad y las funciones que le corresponderán a la Secretaría de Hacienda de la Nación, en la coordinación de los sistemas.

Se revisará la organización existente, se diseñará una nueva estructura administrativa y se establecerán las funciones de las dependencias de la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta su participación en la política económica nacional y su rol como coordinadora de los sistemas de administración financiera.

## **II. SISTEMA DE PRESUPUESTO**

### **A. ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **1. Definición del sistema**

El presupuesto como sistema de la administración pública, está conformado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en todas las etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, respetando las particularidades de cada uno de ellos; requiere para ello de organismos de decisión política,

unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas, responsables de las acciones de acuerdo con su respectivo nivel administrativo.

La realidad de la economía del país en los últimos años hizo que la formulación del presupuesto se basará en la aplicación de un cálculo porcentual financiero para actualizar, periódicamente y en la medida de lo posible, el valor de los créditos presupuestarios, teniendo en cuenta la tasa de inflación, pero sin considerar la programación a cumplir por los organismos. La aprobación del presupuesto se hizo tan extemporánea que su papel se redujo, a la sanción de un proyecto ya ejecutado en gran parte. La evaluación del presupuesto, si así puede denominársela, se redujo a un análisis periódico de los efectos de la inflación en el deterioro del valor adquisitivo de los fondos asignados. Todo ello influenciado por una información contable muy deficiente, poco confiable e inoportuna.

Con el fin de superar estas situaciones, las primeras acciones de reforma ya concretadas permitieron definir una política presupuestaria que tuvo en cuenta las principales variables macroeconómicas. El proyecto de Ley de Presupuesto para 1992 fue presentado en los términos legales y aprobado antes de iniciarse el ejercicio. Estos avances, en el marco de la estabilidad monetaria lograda, permiten revalorizar la programación básica de las acciones a ejecutar, los productos a lograr y la incidencia financiera que surgirá del cumplimiento de dicha programación.

#### **2. Características del sistema**

Desde el punto de vista **estructural**, la reforma presupuestaria se sustenta en lo siguiente:

a) Utilización en las diversas etapas del proceso presupuestario de clasificadores de ingresos y gastos que como parte de un sistema integrado de información financiera, cumplan los siguientes propósitos:

— Permitan una distinción clara de los clasificadores analíticos o primarios que se emplean a nivel de cada transacción y los que son el resultado de agregación y procesamiento de informaciones.

— Posibiliten expresar todas las transacciones económicas y financieras que realizan las instituciones públicas. Esto implica concebir los conceptos ingresos y gastos, en forma amplia, como fuentes y usos financieros, respectivamente.

— Sean utilizados por todos los organismos públicos.

b) Los presupuestos de ingresos contendrán todas las fuentes de financiamiento y se estructurarán en una clasificación básica uniforme para todo el sector público.

c) La estructura del "presupuesto de gastos" implica, como elemento común a todos los organismos públicos, el uso de técnicas que posibiliten expresar y adoptar decisiones sobre los procesos productivos públicos en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Esto significa que los presupuestos públicos utilizarán la técnica de programación presupuestaria como herramienta básica para lograr una mayor eficiencia y eficacia en su gestión, ya que posibilita adoptar decisiones tanto en términos de priorización en la producción de bienes y servicios, como en la asignación de los recursos reales y financieros necesarios. Para ello el presupuesto reflejará tanto el establecimiento de relaciones insumo-producto en el ámbito de los

procesos productivos de las instituciones, como las otras asignaciones financieras que también expresan la definición de políticas públicas, aunque no requieren la movilización de recursos físicos en el respectivo ámbito institucional. El uso de esta técnica permite llevar a cabo análisis de eficiencia y eficacia de la acción presupuestaria pública, tanto ex-ante como ex-post.

En términos del **proceso presupuestario** la reforma se llevará a cabo desarrollando, en la forma equilibrada, las etapas de formulación, ejecución y evaluación.

La formulación del presupuesto se sustentará en la definición de una política presupuestaria para el sector público y se efectuará sobre la base de metodologías que se adapten a las características operativas de diferentes grupos institucionales tales como: administración central, entidades descentralizadas y empresas o sociedades del Estado. Entre las entidades descentralizadas se considerarán las características de las de seguridad social y los entes reguladores de servicios públicos. Entre las empresas o sociedades del Estado, se tendrán en cuenta las características metodológicas diferenciadas de las productoras de bienes, prestadoras de servicios y las de intermediación financiera.

La formulación de los anteproyectos de presupuesto se realizará en las instituciones, centralizándose su análisis y la elaboración de los proyectos en la Secretaría de Hacienda.

La uniformidad de la metodología de formulación, con las adaptaciones señaladas por grupos institucionales, requiere también de métodos de análisis igualmente homogéneos de los anteproyectos y proyectos de presupuesto. Los informes que produzcan los análisis

tas del organismo rector sobre los anteproyectos de presupuesto de los organismos de la administración nacional y sobre los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado, se atenderán a los contenidos metodológicos que se establezcan para dichos informes de análisis, los que permitirán obtener conclusiones que guiarán la toma de decisiones por parte del Secretario de Hacienda y del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El análisis de los anteproyectos de presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda será fundamental para que se conozca con anterioridad a su aprobación, la situación económico-financiera del organismo y el estado en que se encontrará a fin del ejercicio de aprobarse determinados niveles y composición de los recursos y gastos. Este análisis y el que se realice en función de la programación de la ejecución serán los puntos de partida o parámetros para comparar lo proyectado con lo ejecutado y evaluar periódicamente la ejecución presupuestaria.

La culminación de la etapa de formulación será la aprobación de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional y la aprobación de los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado. La Ley de Presupuesto de la Administración Nacional aprobada por el Congreso Nacional y su distribución dispuesta por el Poder Ejecutivo, son los productos o "salidas de información" de la fase de formulación y serán la "entrada" al sistema de contabilidad. Estas informaciones se integrarán en una base de datos de la información financiera cuyas características se mencionan en el Capítulo V de este documento.

La programación física y financiera de la ejecución por períodos mensuales

y trimestrales, permitirá regular el ritmo de la gestión presupuestaria y el de los gastos y pagos, de acuerdo con los flujos de ingresos, las disponibilidades del Tesoro y el nivel de superávit anual esperado. Los datos sobre las cuotas se integrarán a la base de datos que funcionará en la Contaduría General de la Nación y junto con el presupuesto anual aprobado, serán los parámetros que guiarán y limitarán la acción financiera de los organismos.

Los datos sobre las transacciones financieras efectuadas durante la ejecución del presupuesto de los organismos de la Administración Central se introducirán directamente a la base de datos mencionada precedentemente, lo que permitirá su registro, previa comprobación de la existencia de saldos en el crédito anual, en la cuota trimestral de compromisos y en la cuota mensual de pagos. Igualmente se incorporarán a la base de datos las modificaciones presupuestarias que tramite el organismo central de presupuesto y las aprobadas de acuerdo a lo establecido en las normas legales vigentes.

La evaluación de la gestión presupuestaria se fundamentará en el cumplimiento de las directivas de política emanadas del Poder Ejecutivo y de las autoridades de cada institución, teniendo en cuenta que de los objetivos que se alcancen y de los resultados que se obtengan se podrá evaluar la eficiencia y eficacia de la respectiva administración. La política presupuestaria, las conclusiones de los informes de análisis sobre los proyectos de presupuesto, el presupuesto aprobado y sus modificaciones, las cuotas establecidas y las metas programadas serán los parámetros fundamentales que se utilizarán para analizar la ejecución periódica de los presupuestos. A tales efectos las metodologías de

análisis y de evaluación de la ejecución se establecerán por grupos institucionales diferenciados.

### **3. Organización del sistema**

En términos de organización, la reforma presupuestaria implicará una redefinición de la estructura y funciones de los organismos administrativos que conforman el sistema.

El organismo rector del sistema, a través de unidades especializadas ejercerá, además de sus responsabilidades en materia normativa y de diseño de nuevos sistemas, la función de motorizar la implantación de las reformas y actuará en la capacitación de los funcionarios involucrados en el proceso modernizador.

Las oficinas de presupuesto de cada entidad actuarán en estrecha relación con dicho organismo rector y con los responsables de los demás sistemas de administración financiera, con las funciones ya señaladas para estos entes periféricos.

## **B. ACTIVIDADES**

### **1. Comunes a todo el sistema**

#### **1.1. Metodología de programación presupuestaria**

Se elaborará un documento en el que se desarrollarán los conceptos metodológicos básicos de la técnica de programación a utilizar y la identificación de categorías presupuestarias.

#### **1.2. Reglamento de facultades de las unidades que cumplen funciones presupuestarias**

La norma definirá las funciones básicas a cumplir por las unidades periféricas del sistema y la relación de estas

con el órgano rector.

### **1.3. Sistema de Información**

El diseño distinguirá claramente las informaciones producidas por el sistema presupuestario que se relacionarán directamente con las de la base de datos integrada y aquellas propias y exclusivas de dicho sistema, tales como proyecciones financieras y programación y ejecución de variables físicas.

### **1.4. Manual de unidades de medida e indicadores de la producción**

Se elaborará un manual que contenga los principales tipos de mediciones e indicadores de las producciones que se originan en la entidades públicas con sus respectivas unidades de medida.

## **2. Formulación presupuestaria**

### **2.1. Metodología para la formulación de la política presupuestaria**

La metodología contendrá las variables a incluir en la elaboración de alternativas de escenarios económicos y financieros, así como definiciones macroeconómicas sobre política tributaria, de precios, remuneraciones, comercio exterior, deuda y crédito público, cambios, monetaria, de inversiones y otras. Asimismo determinará las áreas de acción que tendrán preferencia, las estrategias de desarrollo, los proyectos y programas prioritarios a ejecutar y las políticas de gastos, recursos y financiamiento del presupuesto.

### **2.2. Metodología para determinación de los efectos económicos del presupuesto**

La metodología contendrá los indicadores macrofinancieros del sector público que se utilizarán para su vinculación con los indicadores macroeconómicos y

los criterios de análisis a emplear.

### **2.3. Metodología para compatibilizar la política fiscal con la monetaria**

En particular se elaborará una metodología que identificará las principales variables que relacionan la política fiscal con la monetaria, la información necesaria para analizar dichas relaciones, las formas de cálculo y análisis a efectuar y los principales efectos que se pueden producir.

### **2.4. Relación entre programación de inversiones y formulación de los presupuestos**

Se analizarán los mecanismos actuales de relación existente entre la programación de inversiones y los presupuestos y se definirán nuevos instrumentos de coordinación.

### **2.5. Metodologías de programación de los presupuestos de:**

\*Organismos de la administración central.

\*Entidades descentralizadas.

\*Empresas y sociedades del estado.

\*Entes reguladores.

Las metodologías referentes a la programación presupuestaria se expresarán en manuales que contendrán las responsabilidades a cumplir y la forma de cumplirlas por los funcionarios de las entidades públicas, los formularios a utilizar, la información para uso interno, los soportes documentales y de cálculo y la que se enviará al organismo central de presupuesto.

### **2.6. Modelos de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional y del Decreto de Distribución**

El modelo indicará los cuadros de in-

formación general a incluir y sus contenidos, los cuadros y contenidos de información de cada jurisdicción y la forma en que se distribuirán en el documento respectivo.

### **2.7. Metodologías de análisis de los proyectos de presupuestos de:**

\*Organismos de la administración central.

\*Entidades descentralizadas.

\*Empresas y sociedades del estado.

Las metodologías se expresarán en manuales con los instructivos sobre contenidos y formas de realizar el análisis de la coherencia de la información, así como el cumplimiento de las políticas presupuestarias y los criterios de eficacia y eficiencia implícitos y explícitos en la programación financiera y física. Formarán parte fundamental de los manuales los contenidos de las recomendaciones que realizarán los analistas del presupuesto sobre el proyecto presentado.

### **2.8. Metodología para la preparación del presupuesto consolidado del sector público**

La metodología contendrá normas y criterios para consolidar las relaciones intrasectoriales del área pública, así como los distintos estados de presentación de las informaciones agregadas y consolidadas del sector público.

## **3. Ejecución presupuestaria.**

### **3.1. Normas y procedimientos de modificaciones presupuestarias**

Se elaborarán las normas que establecerán las responsabilidades y los instrumentos para la aprobación de modificaciones presupuestarias y se diseñarán los procedimientos a implantar para realizar modificaciones en los créditos

de la administración central, entidades descentralizadas, empresas y sociedades del estado.

### **3.2. Metodología para la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional**

Se elaborará la metodología para la programación de la ejecución física y financiera de los presupuestos, que incluirá los formularios y procedimientos a utilizar por los organismos periféricos, los que se emplearán a nivel de los organismos centrales y los criterios de análisis y aprobación de cuotas.

### **3.3. Reglamento que establecerá las facultades para contraer compromisos, ordenar pagos y efectuar desembolsos de la Administración Nacional**

Se elaborará un nuevo reglamento, que contemple las responsabilidades en la ejecución de los gastos, tomando en cuenta el concepto de descentralización operativa y el funcionamiento de los sistemas de contrataciones, tesorería, contabilidad y crédito público.

### **3.4. Procedimiento para la ejecución financiera del presupuesto de la Administración Nacional**

Se revisarán y ajustarán los procedimientos vigentes sobre ejecución del cálculo de recursos y del presupuesto de gastos en lo referente a aprobación de compromisos, ordenamiento de pagos y demás normas y procedimientos sobre gastos en personal, adquisiciones, contratación de obras, transferencias, aportes y servicios de la deuda que afecten la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional.

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

Se definirán las obligaciones de los organismos de la administración nacional para el registro de la ejecución física, la definición de unidades de medida representativas, los formatos o contenidos de la información a registrar y a remitir y la periodicidad de su envío al organismo rector de presupuesto.

## **4. Evaluación de la ejecución presupuestaria**

### **4.1. Metodologías para la evaluación de los presupuestos de:**

\*Organismos de la administración central.

\*Entidades descentralizadas.

\* Empresas y sociedades del estado.

Las metodologías a diseñar se fundamentarán en las informaciones que surjan de la vinculación entre la ejecución física y financiera de los presupuestos con la programación inicial y la programación trimestral y mensual. Incluirán la organización de los centros de evaluación y los distintos tipos y periodicidad de los informes a producirse que deberán contener las recomendaciones y proposiciones de medidas correctivas que correspondan.

### **4.2. Diseño de Indicadores**

En conjunto con cada organismo se definirán los principales indicadores específicos que posibilitarán enriquecer y complementar la evaluación de la ejecución presupuestaria.

## **III. SISTEMA DE CREDITO PUBLICO**

### **A. ASPECTO CONCEPTUALES**

#### **1. Definición del sistema**

Se entiende por sistema de crédito

público al 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 reproductivas, atender casos de evidente necesidad nacional, reestructurar su organización o refinanciar sus pasivos.

Por razones de sana administración financiera estos recursos extraordinarios no deben ser destinados a financiar gastos corrientes de tipo recurrente, ya que ello equivaldría a estar financiando déficits estructurales.

El crédito público es la capacidad, que por su credibilidad, tiene el Estado para endeudarse mediante operaciones específicas de la materia.

El endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público, se denomina deuda pública y puede originarse por:

a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.

b) La emisión y colocación de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.

c) La contratación de préstamos con instituciones financieras.

d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.

e) La consolidación, conversión y re-negociación de otras deudas.

También habrán de considerarse operaciones de crédito público el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero, debido a que constituyen un pasivo contingente.

La deuda pública se clasifica en interna y externa, y en directa e indirecta.

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

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

La deuda pública directa de la Administración Central es aquella asumida por la misma calidad de deudor principal.

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

Tradicionalmente las responsabilidades administrativas del sistema se han compartido, sin definiciones muy claras sobre el particular, entre la Secretaría de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina, mostrando una organización inarmónica y sin capacidad de generar información oportuna y confiable para el nivel político decisional.

En nuestro país no existió hasta el presente ningún ordenamiento legal que regula este sistema.

El nivel de endeudamiento público, producido en la década de los setenta y primeros años de los ochenta han im-

pactado seriamente en la economía de las finanzas del país. Si bien fueron decisiones políticas las que motivaron el endeudamiento, contribuyó considerablemente al mismo la inexistencia de una legislación y reglamentación adecuada al grado de complejidad y desarrollo que alcanzaron las finanzas nacionales e internacionales, así como la falta de información oportuna y confiable sobre el volumen de la deuda pública y del grado de compromisos que se estaba asumiendo.

## **2. Características del sistema**

Desde el punto de vista organizativo, el sistema de crédito público, puede desagregarse en los procesos de:

Autorización,  
Negociación,  
Contratación y  
Administración y Control.

### **a) Autorización**

La realización de operaciones de crédito público está limitada por las posibilidades del sector público de atender el servicio del endeudamiento que las mismas originan y por la prioridad estratégica que desde el punto de vista gubernamental tenga ese endeudamiento.

A partir del conocimiento de estas dos variables y de acuerdo con el ordenamiento legal vigente, las autoridades con atribuciones para ello deberán autorizar el inicio de las operaciones de crédito público.

En el caso de las operaciones de crédito público a realizar en el mercado externo, previo a la autorización respectiva, debe conocerse la opinión del Banco Central de la República Argentina, dado que en la estructura actual del sector público nacional, es el ente que tiene la responsabilidad de preparar las pro-

yecciones de la balanza de pagos.

En materia de autorización de operaciones de crédito público es procedente la determinación del rol que tendrá el Poder Legislativo en la materia. El Proyecto de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional a consideración del Congreso Nacional, establece que le cabe a este órgano la responsabilidad de autorizar dichas operaciones mediante la Ley de Presupuesto General o por una ley específica, exceptuando de esta medida a operaciones que se realicen con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

El reconocimiento de estas facultades al Congreso Nacional, a iniciativas del Poder Ejecutivo, significa una participación directa del Poder Legislativo en decisiones de gran importancia en el financiamiento de programas y proyectos públicos y por lo tanto en el desarrollo económico del país.

El proyecto referido también contempla que los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza que se otorguen a personas ajenas a este sector, requerirán de una ley. Se excluye de esta disposición a los avales, fianzas o garantías que otorguen las instituciones públicas financieras.

Para la mejor administración del sistema se diseñarán métodos que determinen la información que acompañará cada organismo al momento de presentar una solicitud de crédito y avales. En dichos métodos se incluirá, entre otros datos, la justificación del programa o proyecto, la situación económico-financiera del organismo y las principales características de la operación. La obtención de esta información es la base fundamental para el análisis de su factibilidad y para el control del uso de recursos por parte de los organismos ejecutores

de los proyectos.

Las normas que se preparen establecerán claramente las responsabilidades sobre esta materia sobre todo en lo que hace a:

- Fijación del límite de endeudamiento .
- Prioridad de las operaciones.
- Autorización de la operación específica.

### **b) Negociación**

El sistema de crédito público estará basado en un eficiente sistema de información sobre el comportamiento y tendencias del mercado de capitales, tanto interno como externo. Esta información servirá de elemento básico de apoyo para lograr las mejores condiciones financieras posibles en la negociación de operaciones de crédito público y para conocer permanentemente el monto exacto de los compromisos ya asumidos por el Estado o en trámite.

El sistema que se diseñe garantizará el suministro permanente de, entre otras, las siguientes informaciones:

- Las políticas de crédito de las instituciones financieras internacionales de las cuales Argentina es miembro.
- Las políticas financieras que mantienen algunos gobiernos para incentivar las exportaciones.
- Acuerdos bilaterales de crédito.
- Las políticas del sector financiero privado externo e interno.
- El movimiento de las tasas de interés vigentes en el mercado interno y externo.
- El movimiento de los tipos de cambios a que se cotizan las diferentes monedas y su tendencia en el corto y mediano plazo.
- Las condiciones negociadas por

otros países en situaciones afines.

— Las ofertas de capitales a nivel mundial y línea de crédito por rama de actividad económica.

— Las tendencias del mercado financiero interno en atención al tipo de instrumento financiero.

— La capacidad de endeudamiento (legal y económico) de las entidades públicas en particular y del sector público en general.

La complejidad y posibilidad de los mercados de capitales hacen necesario que el proceso de negociación de las operaciones de crédito que realice el Estado se centralice en un área o grupo muy definido de funcionarios con competencia suficiente para ello. De la habilidad de los negociadores, tanto por la información que dispongan como por su profesionalismo, dependerán las ventajas que pueda obtener el Estado en las operaciones y la magnitud de la carga financiera futura que en ella se origine.

El área responsable de las negociaciones de operaciones de crédito público tendrá que cumplir, entre otras las siguientes actividades:

- Sugerir políticas tendientes a canalizar el ahorro nacional hacia la inversión en títulos de la deuda pública, si ello fuera política nacional.
- Analizar los términos de contratación de las diferentes operaciones realizadas por las distintas instituciones financieras internacionales de las cuales el país es miembro.
- Coordinar con los representantes de la Nación en las instituciones financieras internacionales las gestiones y acciones que sea necesario emprender, a fin de que estos organismos le presten la mayor atención posible al país en sus programas de financiamiento.

— Analizar los términos de contratación de las operaciones de crédito realizadas por otros países con las instituciones financieras internacionales.

— Analizar los términos de contratación de las diferentes operaciones realizadas por el país con el resto de las instituciones que actúan en el mercado externo.

— Analizar los términos de contratación de las operaciones de crédito realizadas por otros países con la banca privada externa o con el resto de las instituciones que actúan en ese mercado.

— Formular recomendaciones concretas sobre:

- Oportunidad en que operan en el mercado las condiciones más favorables.

- Identificación de los centros financieros con los que se iniciaran las negociaciones.

- Modalidades más convenientes (contratos o emisiones).

- Parámetros máximos y mínimos en que se centrarán las conversaciones para negociar las tasas de interés, plazos, comisiones, períodos de gracia, etc.

- Cláusulas que son o no susceptibles de discusión.

- Requisitos legales para la organización de la contratación.

- Las acciones que se tomarán para lograr unidad de criterio, en cuanto los términos generalmente utilizados en el sistema de crédito público.

### **c) Contratación**

Una vez negociadas las operaciones comenzará el proceso de contratación formal, para lo cual las normas que se dicten establecerán quiénes son los funcionarios legalmente autorizados para hacerlo. Las contrataciones de préstamo o la fijación de las condiciones de

emisión de títulos, responderán a la negociación realizada.

En la tramitación de los contratos adquirirá especial relevancia la intervención del servicio jurídico respectivo, sobre la viabilidad de las disposiciones incluidas.

### **d) Administración y control**

Negociadas y debidamente instrumentadas las operaciones de crédito público, comienza el proceso de administración de esas operaciones que básicamente comprende las siguientes etapas:

- Recepción de los recursos para lo cual se instrumentarán mecanismos de verificación y registro.

- Control de la aplicación de recursos a los destinos señalados en la respectiva autorización de endeudamiento.

- Seguimiento del ritmo de ejecución de los proyectos, o de las conditionalidades que originaron las operaciones a efectos de asegurar el oportuno flujo de los medios de financiamiento captados.

- Realización de los trámites necesarios para la atención del servicio de intereses de la deuda.

- Amortización de los préstamos o rescate de los títulos.

- Estudio de solicitudes y otorgamiento de avales.

## **3. Organización del sistema**

### **3.1. Unidad central del sistema**

Existirá una unidad central del sistema que tendrá las responsabilidades básicas de:

- a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacio-

nal, elabore el organismo coordinador de los sistemas de administración financiera.

b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito.

c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional.

d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de créditos público.

e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de títulos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional.

f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas.

g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos.

h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental.

i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento.

### **3.2. Registro de las operaciones**

El registro contable de las operaciones de crédito público comprenderá bá-

sicamente las siguientes etapas de las operaciones:

#### **a) Para contratos de préstamos**

a.1. Por los recursos.

— Autorización.

— Contratación.

— Desembolsos.

a.2 Por los gastos.

— Compromiso.

— Ordenado a pagar.

— Amortización.

#### **b) Para emisión de títulos**

b.1. Por los recursos.

— Autorización.

— Emisión.

— Colocación.

b.2. Por los gastos

— Compromiso.

— Ordenado a pagar.

— Rescate.

La información que otorga el registro de las dos primeras etapas de ambos tipos de operaciones es de interés propio de la unidad central del sistema y la que corresponde a las tres restantes estará integrada al sistema de información financiera que administra la Contaduría General de la Nación.

Así, la contabilidad central informará sobre el monto de la deuda pública y ciertas desagregaciones, tales como:

— Tipo de moneda.

— Préstamo e institución acreedora.

— Tipo de título emitido y sus series.

La unidad central del sistema registrará, procesará y producirá toda información sobre operaciones de crédito público que será imprescindible para realizar una eficiente tarea de progra-

mación, gestión y control del sistema y que no necesariamente deberá formar parte del sistema integrado de información financiera.

La unidad central procesará además información complementaria que brindará datos útiles para la gestión específica, como por ejemplo:

- Los límites de endeudamiento.
- Las solicitudes de autorización en trámite.
- Las negociaciones y contrataciones en trámite.
- Cronogramas factibles de desembolsos de préstamos obtenidos.
- Las características específicas del endeudamiento (base legal de las operaciones, tasas de interés fija o variable, país de residencia del acreedor, etc.).
- Las proyecciones del servicio de la deuda: intereses, rescate de títulos y amortizaciones de préstamos.

La base de datos que administre el crédito público, también llevará registro sobre el otorgamiento de avales, fianzas y garantías y su levantamiento, caída y recuperación de pagos, así como de las gestiones en trámite para el recupero de fondos por avales otorgados y siniestrados.

### **3.3. Presupuesto del servicio de la deuda**

Es de particular complejidad el cálculo de las proyecciones presupuestarias para atender el servicio de la deuda. Esta actividad requiere del diseño de una metodología muy minuciosa y la disposición de información de base completa sobre la magnitud y composición de la deuda pública y de otra que le aportará el sistema de información sobre el mercado de capitales, en lo que hace a tasas de interés variables, tipos de cam-

bio, canastas de moneda, etc.

## **B. ACTIVIDADES**

### **1. Sistema de Información sobre el mercado de capitales**

Se diseñará el sistema que integrará la información que pueden producir servicios especializados nacionales e internacionales, publicaciones, estudios y otro tipo de fuentes especializadas. Se producirá información sobre las políticas, línea de crédito, tasa de interés, tipos de cambio, tendencias del mercado, etc.

### **2. Uniformidad en la terminología a utilizar**

Previo a la elaboración de las normas reguladoras del sistema se definirá con precisión el significado de los términos a utilizar en su redacción, a fin de uniformar los criterios de interpretación de las mismas y para tener la necesaria homogeneidad en el diseño de los sistemas de administración y control.

### **3. Organización de un sistema de apoyo y coordinación en las negociaciones de operaciones de crédito público**

La especialidad de las modalidades que adquiere el crédito público, la magnitud de los recursos financieros que en general comprenden esas operaciones y la posibilidad de mejorar las condiciones normalmente establecidas por los oferentes, hacen que sea necesario organizar la actividad de quienes negociaran estas transacciones en nombre del Estado, con el propósito de obtener las mejores condiciones posibles del mercado. Con tal finalidad se estudiará la

mejor forma de dar una respuesta administrativa a este requerimiento y se implantará el modelo organizativo que se recomiende diseñar.

#### **4. Reglamento general del sistema de crédito público**

El reglamento contendrá las disposiciones necesarias para formar los siguientes procedimientos:

- Autorización de operaciones de crédito público.
- Negociación de operaciones de crédito público.
- Emisión, colocación y rescate de títulos públicos (internos y externos).
- Contratación, desembolsos y amortización de préstamos (internos y externos).
- Responsabilidades por incumplimiento de las condiciones de los préstamos recibidos.
- Refinamiento de operaciones de crédito público.
- Otorgamiento de avales, fianzas o garantías y responsabilidades por incumplimientos a la fecha de vencimiento.
- Control de operaciones.
- Relaciones con el agente financiero del Gobierno en materia de colocaciones y rescate de títulos públicos.

#### **5. Organización administrativa de la Oficina Nacional de Crédito Público**

Se diseñará e instrumentará una estructura administrativa con capacidad para ejecutar las actividades propias del sistema y las que surjan de la necesaria complementación con los otros sistemas que conforman la administración financiera gubernamental.

Se reestructurará a fondo la unidad

que actualmente tiene estas responsabilidades, que es de reciente creación y que carece de los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir actividad de coordinación con el Banco Central de la República Argentina, dado que esta institución como consecuencia del vacío que existía en la Administración Central, desarrolló funciones afines, entre ellas, el registro de la deuda pública.

#### **6. Manuales de procedimientos del sistema**

Se elaborarán manuales que regulen administrativamente los principales procesos que se ejecutarán para la operatoria del sistema de crédito público, entre ellos los atinentes a:

- Emisión, colocación y rescate de títulos o valores públicos en los mercados internos y externos.
- Contratación, desembolso y amortización de préstamos externos, desagregados por institución oferente.
- Gestión y control de los recursos financieros captados mediante operaciones de crédito público.
- Otorgamiento de avales, fianzas o garantías y su seguimiento.
- Otras operaciones que requieren fijar procedimientos.

#### **7. Registro de las operaciones de crédito público**

La unidad central del sistema de crédito público administrará una base de datos sobre el mismo, debidamente integrada al sistema de información financiera que administra la Contaduría General de la Nación.

Esta base de datos registrará, procesará y producirá tanto la información que se integrará al sistema contable

central como la que será de exclusivo interés para los responsables de administrar el crédito público.

Por lo tanto corresponderá realizar todos los diseños necesarios para producir como mínimo la siguiente información:

a) Para integrar a la base de datos central del sistema de información financiera, entre ellas:

— Transacciones que originen movimientos de las cuentas principales o auxiliares del pasivo de la administración, producto de los desembolsos o colocaciones y amortizaciones o rescate.

— Transacciones que originen movimientos de las cuentas de orden principales o auxiliares, producto de avales, fianzas o garantías emitidas.

— Transacciones que se originen por intereses de la deuda.

b) Para satisfacer necesidades de información de los responsables de la gestión de crédito público, entre ellas sobre:

— Límites de endeudamiento.

— Negociaciones y contrataciones en trámite.

— Endeudamiento por base legal de aprobación de la operación.

— Cronograma factible de desembolsos.

— Otras características de las operaciones que sean factibles de normalizar y codificar.

## **8. Metodología para el cálculo del servicio de la deuda**

Esta metodología permitirá la preparación automática del servicio anual de la deuda, así como su proyección a mediano y largo plazo.

## **IV. SISTEMA DE TESORERIA**

### **A. ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **1. Definición del sistema**

El 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.

En ese contexto, las prioridades del sistema apuntan a establecer los mecanismos más idóneos que aseguran la pronta disponibilidad de los recursos y su eficaz y eficiente aplicación a través de los programas gubernamentales, todo ello en un marco de absoluta transparencia de la respectiva gestión.

El gerenciamiento de los flujos de recursos y erogaciones exige la incorporación de modernas técnicas de gestión de tesorería, que superen la función operativa de recaudar y pagar que generalmente realizan estas unidades.

Por otra parte, la administración armónica y ordenada de los flujos de fondos estará directamente coordinada con el programa monetario y el movimiento de divisas. Para facilitar, esto, debe existir una política monetaria única en el ámbito del sector público no financiero, definida por la máxima autoridad de este sistema.

La definición de la política monetaria pública implica compatibilizar la contracción o expansión monetaria que se origina en el corto plazo, como consecuencia de los flujos monetarios del sector, con los movimientos monetarios de la economía en su conjunto, así como los efectos que, sobre el movimiento de divisas, se originan por los menciona-

dos flujos monetarios.

La definición de la política monetaria del sector público no financiero, no implica la administración centralizada de todos los recursos de ese universo institucional, sino que dicha administración se basará en las orientaciones y prioridad es que la autoridad del sistema determine.

Atenuar el impacto de los costos del endeudamiento público originado por desequilibrios temporales, o acentuar la rentabilidad de las inversiones a corto plazo, requiere de una excelente coordinación de los movimientos de tesorería y de la gestión de sus saldos con la política crediticia nacional, a fin de que las decisiones en este campo sean las más acertadas en cuanto a costos, rentabilidad, análisis, de su oportunidad e impacto en el mercado de capitales.

En síntesis, el sistema de tesorería debe abarcar a todas las jurisdicciones y entidades del sector público no financiero que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos.

## 2. Objetivos del sistema

Los principales objetivos que debe alcanzar el sistema son:

a) Desarrollar técnicas de programación de los flujos de ingresos y pagos, a fin de lograr eficiencia en la administración de los recursos públicos.

b) Implantar mecanismos ágiles para lograr inmediatez en la recepción de los recursos y prontitud en el pago de las obligaciones.

c) Adoptar medidas para optimizar el movimiento de fondos, en función de los programas financieros y monetarios, coadyuvando con ello a disminuir el cos-

to del financiamiento.

d) Coordinar con la autoridad monetaria la administración de la liquidez fiscal.

e) Asegurar el óptimo rendimiento de las inversiones financieras y el menor costo de los endeudamientos temporales.

f) Proveer información, en tiempo real, de ingreso y pagos, tanto para la toma de decisiones por los responsables del área como para satisfacer los requerimientos del sistema integrado de información financiera.

## 3. Características del sistema

El sistema de tesorería tendrá las siguientes características:

a) Las políticas y normas del sistema serán generales y comunes para todas las jurisdicciones y entidades que operen en el sector público no financiero.

b) Se establecerá el principio de "unidad de caja" como característica fundamental del sistema. Al efecto, se tenderá a la aplicación del régimen de "caja única" en el ámbito de la Administración Nacional", complementado con una eficiente instrumentación de fondos permanentes y cajas chicas.

c) Se utilizará el "presupuesto de caja del sector público no financiero" como instrumento principal de programación y evaluación de la ejecución de los ingresos y pagos de dicho sector.

d) Las informaciones sobre provisiones de erogaciones se integrarán al proceso de programación de la ejecución

presupuestaria, a fin de que las cuotas de gastos guarden correspondencia respecto al flujo efectivo de recursos. Esto evitará la acumulación no prevista de gastos devengados impagos y, por ende, posibilitará la disminución del componente financiero en el costo de las adquisiciones, al establecerse fechas ciertas de pagos.

e) El sistema tenderá a descentralizar el acto operativo del pago, reservado para el nivel central la decisión principal de su efectivización.

f) Se reducirá el período de incorporación a las cuentas fiscales de los ingresos y se instrumentarán mecanismos para captar las informaciones sobre recaudación en el momento más cercano al que se produzcan los mismos. Para ello se simplificará el régimen de percepción de los ingresos y se acortarán los plazos que median desde el momento de la recaudación de los recursos hasta su disponibilidad por parte de la Tesorería General de la Nación.

#### **4. Organización del sistema**

La Tesorería General de la Nación será el organismo rector del sistema de tesorería y como tal coordinará el funcionamiento operativo de todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el sector público no financiero, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

Se consideraran los siguientes principales parámetros para la organización de dicho sistema:

a) Funcionarán unidades en cada jurisdicción y entidad del sector público no financiero. Las mismas administrarán las actividades que se descentralicen y

mantendrán los registros que se originen por sus actividades de gestión de fondos.

b) La Tesorería General de la Nación y las tesorerías de cada jurisdicción y entidades de la Administración Nacional constituirán unidades de registro de la información que se proporcionará a la base de datos central del sistema de información financiera administrado por la Contaduría General de la Nación.

c) La información sobre fondos que administren las delegaciones y otras dependencias de menor nivel jerárquico, se centralizará en la base de datos de cada servicio administrativo.

d) El organismo central del sistema emitirá los reglamentos y manuales que normarán las competencias y responsabilidades de las unidades descentralizadas, la operatoria de la "caja única" de la Administración Nacional, los procedimientos de ingresos y pagos, de inversiones temporales y emisión de valores, los que correspondan a la elaboración de los presupuestos de caja, al tratamiento de fondos permanentes y cajas chicas, los formularios, registros, informes y, en general, todo tipo de instrumentos necesarios, para la administración de los fondos públicos y para regular el funcionamiento de las unidades administrativas participantes.

### **B. ACTIVIDADES**

#### **1. Reglamentos básicos**

##### **1.1. Reglamento general de operaciones del sistema de tesorería**

El reglamento general del sistema contendrá las normas y procedimientos básicos que lo constituyen y que serán

observados por las jurisdicciones y entidades de la administración central, organismos descentralizados y empresas públicas no financieras, en lo que hace a operaciones del Tesoro.

El reglamento contendrá normas relativas a:

- a) Responsabilidades y acciones de los componentes del sistema.
- b) Formulación de la política monetaria del sector público no financiero.
- c) Presupuesto de caja.
- d) Administración de la caja.
- e) Recaudación de recursos.
- f) Mecanismos de pago.
- g) Emisiones de letras del tesoro.
- h) Colocación temporal de recursos.
- i) Custodia de títulos y valores.
- j) Fondos permanentes y cajas chicas.
- k) Relaciones con las instituciones bancarias.
- l) Registros e informes básicos.

### **1.2. Reglamento funcional y estructura orgánica de la Tesorería General de la Nación**

Se referirá a las responsabilidades, acciones e integración de sus estructuras.

### **1.3. Reglamento de la "caja única"** Contendrá los siguientes aspectos:

- a) Objetivos y cobertura.
- b) Operatoria bancaria.
- c) Flujo de recursos.
- d) Autorizaciones y mecanismos de pago.
- e) Registros y sistemas de información.

### **1.4. Reglamento específico para la concesión de anticipos por parte del Tesoro**

Se reglamentará la concesión de anticipos de fondos a provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, organismos descentralizados y empresas, sin perjuicio del control contable que deba efectuarse.

### **1.5. Reglamento específico para la emisión de valores por la Tesorería General**

Se reglamentará la emisión de letras de tesorería y cualquier otro tipo de financiamiento por definiciones estacionales de caja.

### **1.6. Reglamento específico para obtención de préstamos temporales por los organismos descentralizados**

Se refiere a los préstamos temporarios que puedan tomar los organismos descentralizados para solucionar sus déficits estacionales de caja.

### **1.7. Reglamento específico sobre Inversiones temporales de entidades del sector público nacional**

Las inversiones temporales que efectúen en instituciones financieras del país o del extranjero las entidades del sector público no financiero, serán adecuadamente reglamentadas en coordinación con la autoridad monetaria.

### **1.8. Reglamento específico para el funcionamiento de fondos permanentes y cajas chicas**

A través del reglamento se establecerán las competencias, niveles de autorización, límites, registros, etc., de los fondos permanentes y cajas chicas que se establezcan en los organismos de la administración nacional.

## **2. Manuales básicos**

### **2.1. Manual de procedimientos de**

## **percepción y recaudación de ingresos públicos**

El manual contendrá los procedimientos a aplicar en el circuito que recorren los fondos públicos desde que son depositados por el público en las agencias autorizadas hasta que son ingresados en las cuentas de la Tesorería General de la Nación, estableciendo responsabilidades y plazos para los intervinientes, así como los mecanismos de registro de información.

El objetivo de este manual será acortar los plazos de gestión de esos fondos, así como fortalecer las acciones de control que se realizan en este circuito.

## **2.2. Manual de procedimientos de pago**

En función del sistema de pagos que se adopte, se establecerán los procedimientos de pago de las distintas erogaciones que efectuarán los componentes del sistema, como por ejemplo: salarios, adquisiciones, transferencias, etc.

Con relación al pago de salarios, se considerarán opciones tales como la acreditación en cuentas individuales, pagos en bancos mediante cheques, utilización de cheques universales en todo el sistema bancario, etc.

## **2.3. Manual para la elaboración del presupuesto de caja del sector público no financiero**

Contendrá la metodología para la formulación, seguimiento y evaluación del presupuesto de caja. Se considerarán tres niveles de cobertura del presupuesto de caja y los procedimientos para su tratamiento:

- a) Administración central.
- b) Organismos descentralizados.
- c) Empresas públicas no financieras.

## **2.4. Manual de procedimientos para**

## **la custodia de títulos y valores**

El manual contendrá los métodos y procedimientos que garanticen el ingreso, registro, custodia e información sobre los títulos y valores de propiedad de la Administración central o de terceros, que se pongan a cargo de la Tesorería General de la Nación.

## **2.5. Manual de procedimientos para efectuar conciliaciones bancarias**

El manual contendrá la operatoria y procedimientos para efectuar las conciliaciones bancarias, tanto en la Tesorería General como en las unidades que administren cuentas bancarias de la Administración Nacional.

Los procedimientos de conciliación estarán en relación directa con el mecanismo de administración de fondos que se adopte, esto es, "caja única", fondo unificado, etc., y estarán basados en el empleo de métodos computarizados.

# **V. SISTEMA DE CONTABILIDAD**

## **A. ASPECTOS CONCEPTUALES**

### **1. Definición del sistema**

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

Cuando esa contabilidad es aplicada en las organizaciones públicas, donde están presentes regulaciones jurídicas, normas técnicas y/o prácticas administrativas que la singularizan, tales como el sistema legal de ejecución del presupuesto, las normas de control fiscal, las cuentas nacionales, etc., a esa contabilidad se la denomina Contabilidad Gu-

bernamental o Pública.

## 2. Objetivos del sistema

En el marco anterior, a la contabilidad gubernamental se le asignan los siguientes objetivos:

a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que se produzcan y afecten o puedan afectar la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades.

b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.

c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas.

d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público nacionales se integre al sistema de cuentas nacionales.

La contabilidad gubernamental producirá los estados financieros necesarios para mostrar los resultados de la gestión presupuestaria y económica, así como la situación patrimonial de las organizaciones públicas, todo ello con la estructura, oportunidad y periodicidad que los usuarios requieren.

## 3. Características del sistema

Concebida la contabilidad gubernamental de la forma que hasta aquí se ha señalado, cabe concluir que la misma tiene todas las características de un sis-

tema de información sobre el proceso financiero de las organizaciones públicas. En otros términos, la contabilidad de una organización, constituye el sistema de información sobre su administración financiera y, por lo tanto, para su estudio, diseño y análisis de los sistemas de información.

Si el diseño del sistema contable de una organización se realiza en función de un proceso deductivo, que parta de la consideración del "conjunto" de su administración financiera y se establecen sistemas de información que operen en forma vinculada y como subsistemas de ese conjunto, se podrá decir que la contabilidad de esa entidad es el sistema integrado de información financiera de la misma.

El tamaño y complejidad de las organizaciones públicas, hacen recomendable la utilización de medios informáticos en el procedimiento de la información contable.

La base de datos en sistemas automatizados es un mecanismo que permite el almacenamiento de información. La información almacenada estará organizada en archivos, fácilmente identificable que operando con tecnología de punta, permitan una eficiente administración de los datos procesados.

El sistema integrado de información financiera operará automáticamente y organizará la información en una base de datos central, permitiendo alcanzar los máximos niveles de eficacia y eficiencia.

El sistema que se diseñe, operará automáticamente en función de una base de datos, superando la clásica organización de la contabilidad gubernamental en subsistemas contables independientes (presupuestario, de caja, de bienes, de crédito público, etc.), que producen estados financieros parciales y que

para producir los estados centrales que muestran la gestión y situación patrimonial de las organizaciones, requiere consolidar los estados de los subsistemas.

El sistema descrito y la base de datos central permitirá producir por agregación de la información previamente almacenada, todos los diferentes tipos de estados financieros que se le requieren a la contabilidad gubernamental. Esta concepción de diseño permitirá que los distintos estados financieros que se elaboren sean coherentes entre sí, ya que son originados en la misma fuente informática.

#### 4. Funcionamiento del sistema

La contabilidad gubernamental, organizada como sistema integrado, en función de una base de datos y de acuerdo con los propósitos ya establecidos para la misma, puede esquematizarse de la siguiente manera:

- \*Registros y estados de ejecución presupuestaria
- \*Transacciones de incidencia económico-financiera
  - \*Registro de las Transacciones
  - \*Base de Datos
  - \*Registro y estado de la contabilidad general.
- \*Movimiento y situación del Tesoro.
- \*Estados de la contabilidad nacional.

La contabilidad gubernamental se llevará en el marco de la teoría contable y aplicando los principios de contabilidad generalmente aceptados, aspectos estos que aseguran la idoneidad del sistema. De estas normas técnicas, dos son de importancia fundamental en la organización de los sistemas contables de las instituciones públicas. Ellas son la que basa el método de registro en la par-

tida doble y la que establece que las transacciones se contabilicen e incidan patrimonialmente en el momento que son devengadas. La aplicación de estas normas es determinante para evaluar la correcta organización de los sistemas de contabilidad de las instituciones públicas y para asegurar su operatividad como sistema integrado de información.

La contabilidad gubernamental operando del modo señalado, mostrará periódicamente los siguientes estados financieros específicos:

- \*Ejecución del Presupuesto de Recursos.
- \*Ejecución del Presupuesto de Gastos.
- \*Estado de Ingresos y Gastos Corrientes.
- \*Estado de Origen y Aplicación de Fondos.
- \*Balance General.
- \*Ejecución del Presupuesto de Caja.
- \*Cuenta de Ahorro/Inversión/Financiamiento.
- \*Cuadros del Sistema de Cuentas Nacionales.
- \*Estadísticas de las Finanzas Públicas.

En consecuencia el sistema de contabilidad gubernamental a diseñarse, responderá a las siguientes características generales:

- a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional.
- b) Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales.
- c) Expondrá la ejecución presupes-

taria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las instituciones públicas.

d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas.

e) Estará basado en principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables en el sector público.

## 5. Organización del sistema

La Contaduría General de la Nación actuará como organismo rector del sistema de contabilidad gubernamental y, como tal, será responsable de diseñar, prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público nacional.

En lo que hace a la organización específica del sistema de información a desarrollarse, los principales aspectos metodológicos serán los siguientes:

a) En la Administración Central y en cada entidad pública, con personalidad jurídica y patrimonio independiente, operará un sistema contable propio.

b) Las dependencias responsables de llevar la contabilidad de las instituciones dependerán funcionalmente de la Contaduría General de la Nación y los sistemas contables que operen responderán a los diseños que establezca este organismo central.

c) En la Administración Central el sistema contable se organizará básicamente en Unidades de Registro (como centros periféricos del sistema) y en la Contaduría General de la Nación (como administradora de la base de datos central del sistema).

d) Se identificarán como Unidades de Registro de la Administración central, a aquellos centros organizativos donde acontezcan y se contabilicen los hechos económicos que realicen las instituciones.

A título de ejemplo se enumeran las principales Unidades de Registro de la Administración Central:

- \*Oficina Nacional de Presupuesto.
- \*Dirección General Impositiva.
- \*Dirección General de Aduanas.
- \*Oficina Nacional de Crédito Público.
- \*Servicios Administrativos.
- \*Tesorería General de la Nación.
- \*Banco de la Nación Argentina.
- \*Banco Central de la República Argentina.

e) Las Unidades de Registro se ubicarán lo más cerca posible del lugar donde se efectúan las transacciones a fin de captar los datos con oportunidad, precisión y seguridad.

f) Las Unidades de Registro dispondrán de terminales inteligentes con capacidad para administrar datos. Los datos necesarios para producir las salidas de informaciones que se le requieran a la Contaduría General de la Nación serán transferidos a la base de datos central del sistema. En las unidades de Registro se administrará información de interés exclusivo para los responsables de los respectivos sistemas.

g) Las Unidades de Registro centralizarán, a su vez, información de dependencias de menor nivel jerárquico, responsables de realizar operaciones de base de la gestión presupuestaria, de tesorería y de bienes del Estado.

h) Será requisito del sistema que las transacciones se registren una sola vez y, a partir de ese registro único, se deberán obtener todas las salidas de información que se requieran a la contabilidad, ya sea a nivel central o periférico.

i) La arquitectura básica del sistema de computación será abierta y distribuida, de tal forma que permita aprovechar al máximo la capacidad de equipos disponibles en el sector público nacional.

## **B. ACTIVIDADES**

### **1. Reglamentos básicos del sistema**

#### **1.1. Reglamento del Sistema de Contabilidad del Sector Público no Financiero**

Este reglamento deberá contener las directivas básicas para el diseño y la operación de la contabilidad de:

- a) La Administración Central.
- b) Las entidades descentralizadas.
- c) Las empresas y sociedades del Estado.
- d) Los entes reguladores.

Las normas que se establezcan deberán respetar las características de cada agregado institucional y la posibilidad de que cada institución descentralizada desarrolle el sistema en función de sus modalidades operativas y los requerimientos de información de su dirección.

Igualmente el reglamento deberá establecer las responsabilidades de los funcionarios intervinientes en la operación del sistema.

#### **1.2. Reglamento Interno de la Contaduría General de la Nación**

El reglamento detallará la organización, responsabilidades y acciones de

acuerdo con la estructura de la Secretaría de Hacienda de la Nación y definirá los demás aspectos que hacen al funcionamiento de la Contaduría General de la Nación.

#### **1.3. Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración Central**

Se establecerá la organización y las acciones que cumplirán los servicios administrativos y especialmente se precisarán las responsabilidades de su participación en el sistema integrado de contabilidad, en los demás sistemas de la administración financiera y su relación con los organismos rectores de los mismos.

#### **2. Diseño de las principales salidas de información del sistema de información financiera**

Se definirá el contenido, la estructura y la periodicidad de las principales salidas de información que producirán la contaduría General de la Nación y los servicios administrativos, las que como mínimo para cada tipología institucional serán las siguientes:

##### **2.1. Sobre las instituciones de la Administración Nacional**

\*Estados de ejecución de los presupuestos de recursos y de gastos.

\*Estados de la Contabilidad General (Estado de Resultados, Origen y Aplicación de Fondos y Balance General).

\*Estados financieros que muestren:  
— Los movimientos y situación del Tesoro.

— Estado analítico de Bienes de uso.  
— Los movimientos y situación de la Deuda Pública.

— Otros auxiliares de créditos y débi-

tos financieros.

\*Cuentas Nacionales de las Administraciones Públicas. (Metodología Sistema de Cuentas Nacionales).

## **2.2. Sobre las empresas públicas no financieras**

\*Estados de ejecución de los presupuestos de recursos y gastos.

\*Estados de la contabilidad general.

\*Movimiento y situación de las Tesorerías.

## **2.3. Consolidado del Sector Público no Financiero**

\*Estados de ejecución del Presupuesto Consolidado

\*Estadísticas de las Finanzas Públicas (Metodología FMI)

\*Cuentas Nacionales del Sector Público no financiero (Metodología Sistema de Cuentas Nacionales - ONU).

## **3. Metodologías básicas del sistema**

El sistema integrado se fundamentará metodológicamente en los siguientes instrumentos a diseñarse:

\*Definición de las Unidades de Registros de los recursos y de los gastos.

\*Diseño del sistema de integración de cuentas presupuestarias, patrimoniales y económicas.

\*Identificación de las Unidades de Registro de la Administración central y determinación de la información que se administrará en estos centros y de la que se integrará a la base de datos central del sistema.

\*Diseño del sistema de información de la Administración Nacional que permitirá la producción automática de los estados financieros referidos en el punto 2.

\*Diseño del sistema de información

financiera del Sector Público no financiero.

\*Diseño del sistema de información financiera del Sector Público Argentino (Nación, Provincias y Municipios).

## **4. Otras metodologías**

Las metodologías básicas que hacen a la integración del sistema, se complementarán con el diseño de otros instrumentos, tales como:

### **4.1. Modelo de presentación de la Cuenta de Inversión y metodología para su preparación**

De acuerdo con lo que establezca la Ley y su Reglamento, se diseñará el modelo de presentación al Congreso Nacional de la Cuenta de Inversión, en el que se detallarán las partes componentes, los contenidos específicos de la información a incluir, su ordenamiento y forma de presentación. Asimismo se diseñará la metodología para la elaboración de cada uno de los capítulos que la integrarán.

### **4.2. Diseño del sistema de compensación de débitos y créditos Intergubernamentales**

Se definirán los métodos y procedimientos a aplicar para la compensación de deudas entre las diferentes instituciones del sector público, explicitando la incidencia y metodología contable de cada modalidad de operación que se utilice para compensar.

## **5. Manuales básicos del sistema**

### **5.1. Manual de Contabilidad Presupuestaria para las Jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional**

El Manual contendrá lo siguiente:

\*Descripción general del proceso de registro.

\*Momentos de registro de los compromisos y gastos devengados para cada componente del clasificador por objeto del gasto.

\*Determinación de los principales documentos de soporte para el registro.

\*Información a registrar.

\*Estados financieros a producir.

\*Esquemas de contabilización automática.

## **5.2. Manuales de Contabilidad General para la Administración central y entidades de la Administración Nacional**

Los manuales contendrán:

\*Plan de Cuentas.

\*Descripción de las cuentas.

\*Instrucciones para el uso de las cuentas.

\*Esquema de contabilización informatizada.

\*Modelos de asientos.

\*Modelo de asientos de registro de transacciones no integradas al sistema y de ajustes contables.

\*Estados financieros a producir.

## **6. Guía para la elaboración de los manuales de contabilidad de las empresas públicas no financieras**

La guía especificará los contenidos básicos uniformes que incluirán los manuales de contabilidad de las empresas y sociedades del estado, referentes a la utilización del plan de cuentas único y las principales salidas de información. Asimismo se incluirá el tratamiento contable que debe darse a transacciones cuyo registro es pasible de diversas interpretaciones.

## **7. Guía para la elaboración de los manuales de contabilidad de los entes reguladores**

La guía especificará los contenidos básicos uniformes que incluirán los manuales de contabilidad de los entes reguladores, referentes a la utilización del plan de cuentas único, sobre aspectos metodológicos de registros y de las principales salidas de información que producirán.

## **VI. SISTEMA DE CONTRATACIONES**

### **A. ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **1. Definición del sistema**

El sistema de contrataciones del Estado está constituido por 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.

En el contexto del programa de reforma adquiere singular significación el tratamiento a otorgar al sistema mediante el cual el Estado accede a los bienes, obras y servicios requeridos para su gestión, dado que se trata de reorganizar algunas de las actividades más postergadas y deterioradas que tienen a su cargo los organismos del Sector Público. Los problemas reconocen como causa la obsolescencia normativa, las deficiencias de gestión, especialmente en lo que hace a la planificación y programación, y la ausencia casi total del control que, en las actuales condiciones, está más dirigido a analizar la legalidad de los actos que a evaluar su oportunidad, mérito y conveniencia.

Como consecuencia de las limitaciones señaladas es dable observar un

Estado pasivo, demandante inerte y atomizado, incapaz de imponer su enorme capacidad de compra (constituye el mayor adquirente individual de bienes y servicios), sospechado por la opinión pública y tildado de ineficiente por la sociedad a la que debe servir.

Revertir la situación descrita requerirá un minucioso trabajo normativo, un considerable esfuerzo de implantación y la necesidad de capacitar a los recursos humanos involucrados.

## **2. Objetivos y características del sistema**

El tratamiento de las contrataciones adquiere matices diferentes según sea su finalidad. En el caso de los bienes interesa fundamentalmente la calidad y el precio, pero en el caso de la contratación de obra pública son factores fundamentales la capacidad técnica y la capacidad económica de los contratistas, ya que ambas garantizarán la ejecución en condiciones satisfactorias de tiempo y costo. En el caso de la contratación de consultoría los factores determinantes resultan la calidad y capacidad técnica tanto de los recursos individuales como de los equipos de trabajo de los oferentes. Cuando se trata de la contratación de informática, en general, ha de privilegiarse la relación performance-costo y en lo que hace específicamente al hardware se buscará asegurar la mejor oferta técnica con posibilidades de interconectividad, fluida transmisión de datos y adecuado mantenimiento.

En suma, a fin de resolver los condicionamientos señalados previamente, el sistema será programado, diseñado e implementado para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Fomentar y alentar la participación

de contratistas y proveedores competentes en los procesos de contratación pública.

2. Promover la competencia entre contratistas y proveedores para el suministro de los bienes, la realización de las obras y la contratación de los servicios que hayan de adjudicarse.

3. Prever un tratamiento justo y equitativo para contratistas y proveedores.

4. Promover la corrección y equidad del proceso de contratación pública y la confianza de la sociedad en él.

5. Dotar de transparencia a los procedimientos de contratación pública.

6. Maximizar la eficiencia de la contratación pública en cuanto a la obtención de los bienes, obras y servicios con la mejor tecnología disponible, en el momento oportuno y al menor costo posible.

## **3. Condiciones operativas del sistema**

El logro de los objetivos planteados con las características descritas, se posibilitará a través de un sistema de contratación de bienes, obras y servicios, dirigido por un organismo que proponga las políticas de compras del gobierno y establezca las normas que deben regir dicho sistema.

Para sustentarlo se elaborará un proyecto de ley y su reglamento que regularán las contrataciones de los bienes, obras y servicios del Estado.

Se establecerán las finalidades y el ámbito de aplicación del sistema, la organización y funciones generales de la unidad central normativa y de las unida-

des periféricas en las distintas instituciones de la administración público nacional.

El esquema general del sistema contemplará la formulación de políticas generales, el dictado de normas y procedimientos comunes a todos los organismos centralizados y descentralizados, y la descentralización operativa de la gestión de adquisición, almacenamiento y suministro.

A tal efecto se creará una unidad central del sistema, que tendrá como funciones fundamentales a cumplir en su ámbito:

—Normar el sistema de contratación de bienes y servicios.

—Evaluar el funcionamiento global del sistema.

—Administrar el sistema de información.

A su vez las unidades sectoriales deberán:

—Comprar, producir, almacenar y distribuir los bienes y servicios requeridos por el organismo al que pertenecen.

—Coadyuvar en la operación y mantenimiento del sistema de información que se establezca y a la evaluación de su funcionamiento por parte de la unidad central.

Con respecto al sistema de información de las contrataciones, se fijarán sus objetivos, los datos que debe contener y se lo diseñará e implantará.

Se establecerá una metodología de planificación y ejecución de las compras, se definirán las bases de programación, el contenido del programa de contrataciones y las políticas sectoriales a aplicar.

A fin de agilizar los mecanismos de

provisión de bienes y servicios y en función de la estabilidad de precios, se promoverán las compras por el método de contratos funcionales, consolidados y abiertos, mediante los cuales, una vez convenido un precio, pueden variarse las cantidades a adquirir sin que aquel cambie. Esta modalidad no se considerará excluyente de otras que modernas concepciones recomienden.

Se estudiarán las formas de agilizar y simplificar los trámites y reducir los tiempos de los procesos de contrataciones a fin de poder cumplir con eficacia y eficiencia los programas de acción aprobados.

La Ley y el Reglamento establecerán las modalidades de los contratos del Estado y los funcionarios autorizados a contratar de acuerdo al tipo de bienes o servicios y al monto de las operaciones.

Se establecerá un Registro Central de Proveedores y Contratistas del Estado, al que se incorporarán las personas físicas y jurídicas que puedan efectuar contrataciones por montos significativos, de tal manera que quienes participen en procesos licitatorios públicos estén registrados y evaluados globalmente en cuanto a su capacidad económica y técnica y su solvencia jurídica. El Registro estará soportado por una base de datos computarizada a la que tendrán acceso directo todas las dependencias del sector público comprendidas por el sistema. Podrán solicitar información sobre los antecedentes de los proveedores y contratistas registrados y deberán aportar información sobre los grados de cumplimiento y la calificación que aquellos reciban en función de la calidad de la obra o servicio ejecutado. Estos mecanismos, sometidos a auditoría, permitirán mantener permanentemente actualizados los datos referentes a los proveedores de manera tal que sirvan como

elementos de referencia válidos a los efectos de futuras contrataciones.

Se determinará que cada entidad elabore un plan de contrataciones acorde con la programación anual y de la ejecución de su presupuesto.

Las normas del sistema establecerán, entre otros aspectos, las características de los pliegos de licitación, la publicidad o invitaciones a cotizar, las propuestas, las muestras, las garantías de propuestas y contratos, la apertura de las cotizaciones, la adjudicación, el contrato, la entrega y recepción de los bienes, las condiciones del control de calidad, los elementos requeridos para la facturación y los pagos. Se establecerán normas específicas para los permisos y concesiones que otorga el Estado, para la locación de inmuebles, la contratación de obras públicas y la de empresas consultoras.

El registro de las adquisiciones en la contabilidad general y el incremento o disminución de las existencias estarán directamente relacionados con el registro de la ejecución presupuestaria y constituirán la base sobre la que se desarrollará el sistema de información de los bienes de cada entidad.

Para los bienes de uso común se utilizarán las técnicas de normalización, identificación y catalogación que resulten pertinentes, teniendo en cuenta la normativa y los avances logrados hasta el presente.

Asimismo la unidad central normativa establecerá en coordinación con las unidades operativas, un sistema de información sobre la oferta de bienes y servicios de uso y consumo común o de aquellos bienes específicos que se determine expresamente. Esta unidad también tendrá la función de evaluar el funcionamiento global del sistema de contratación de bienes, obras y servicios a

fin de proponer oportunamente las medidas correctivas que fueren del caso.

#### **4. Aspectos específicos**

En relación con las contrataciones de obra pública se establecerán normas que permitan una aproximación ágil y confiable al conocimiento de la capacidad técnica y económica de los contratistas. Se pondrá especial cuidado en establecer mecanismos de control y auditoría que mantengan permanentemente actualizados los datos sobre sus recursos humanos, de bienes de uso y grado de desarrollo tecnológico, en relación con el avance aportado por la experiencia internacional. La evaluación económica atenderá a detectar por medios directos e indirectos los signos que proporcione el medio empresario y financiero acerca de la capacidad, solvencia, liquidez y otros indicadores de la situación de los eventuales contratistas a fin de preservar al sector público de las contingencias negativa que han sido recurrentes en su relación con los mismos. En cuanto a las propuestas de trabajos se establecerá un mecanismo que permita evaluar en primer lugar la solvencia técnica de los oferentes y en una segunda instancia la obra programada y las condiciones económicas pretendidas.

En el caso de la consultoría el factor determinante a evaluar deberá ser la capacidad y calidad técnica de los eventuales contratantes. Deberá atender al juzgamiento tanto de la capacidad individual de los integrantes del conjunto de profesionales y técnicos propuestos como los antecedentes de trabajos realizados, concluidos y en operación. La capacidad individual, por su parte, será evaluada sobre la base de la definición de un banco de variables que pondere,

en forma no excluyente, factores tales como el título de grado; la capacitación de desarrollo curricular posteriores; los conocimientos específicos con relación al objeto de la consultoría; la experiencia laboral, general y específica; las publicaciones efectuadas; los reconocimientos científicos recibidos y en general la pertinencia y aplicación de todo ello al trabajo de consultoría a realizar.

La contratación de informática se encuadrará en las pautas analizadas precedentemente para los bienes y la consultoría; no obstante, cabe destacar que en esta materia adquiere particular relevancia la experiencia operativa de los oferentes y la capacidad empresarial para asegurar un adecuado mantenimiento de equipos y software.

## **B. ACTIVIDADES**

### **1. Proyecto de Ley del Sistema de Contrataciones**

Se establecerán los objetivos y el ámbito de aplicación del sistema, las funciones principales de la oficina que actuará como organismo rector del mismo y las de las unidades operativas, las diversas modalidades de contratación del Estado y las normativas básicas que se aplicarán a cada una de ellas.

### **2. Reglamento de la Ley del Sistema de Contrataciones**

#### **2.1. Se especificarán las normas que serán comunes a los contratos de las entidades públicas**

Se establecerán las normas reglamentarias en materia de modalidades de contratación, gestión de las mismas, autorizaciones y montos para contratar, registro de proveedores y otros aspectos específicos, etc.

#### **2.2. Normas que regulen la contratación de obra pública**

Entre estas normas se destacarán las que regulan la convocatoria; información a los interesados; forma de presentación de las propuestas; criterios de evaluación; seguimiento y control de la ejecución; auditorías técnicas y económicas; determinación de responsabilidades y sanciones; aprobaciones parciales y finales; transferencia de acciones, etc.

#### **2.3. Normas que regulen la contratación de servicios de consultoría**

Entre otras, normas sobre empresas consultoras extranjeras; consultoría con financiamiento de organismos internacionales; prohibiciones; presentación de propuestas; criterios de evaluación; auditorías técnicas; informes de avance y final (periodicidad, evaluación y aprobación); incompatibilidades.

#### **2.4. Normas que regulen la contratación de servicios de computación**

**2.4.1. Para la compra o arrendamiento de equipos: entrega de equipos en uso a cuenta de precio; arrendamiento con opción a compra; especificaciones técnicas que deben contener las licitaciones a fin de evitar pagos redundantes o innecesarios**

**2.4.2. Para la adquisición o diseño de software; características técnicas de los programas; documentación a acompañar; prueba de los programas; garantías de implantación y utilización**

### **3. Organización de la oficina nacional del sistema y oficinas periféricas**

Se definirá la estructura organizativa de la oficina y las funciones de sus unidades.

Se preverá la reorganización de las unidades de compras que ya poseen las instituciones públicas, en el sentido de lograr coherencia y homogeneidad organizativa con la unidad central, ya que dependerán de ésta desde el punto de vista normativo y técnico.

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

Se definirán las características del Registro, de la información a producir para la inscripción de los proveedores y contratistas que participarán en los procesos de contratación, la información que deben enviar las unidades operativas del sistema y la que proveerá el Registro sobre precios referenciales, antecedentes y capacidad de producción y/o venta de los proveedores y contratistas, los mecanismos de evaluación y auditoría y las características de la base de datos ad-hoc.

#### **5. Catálogo de bienes de uso común**

Sobre la base de la aplicación de las tecnologías de normalización, identificación y catalogación se elaborará el catálogo aplicable a los bienes cuya utilización resulte común a la mayoría de los organismos del Estado.

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

La metodología establecerá los mecanismos fundamentales para programar la gestión de adquisición de bienes y servicios, en función de las metas

anuales previstas, su relación con la programación de la ejecución del presupuesto, los stock críticos y el tiempo o período de contratación, de acuerdo con la modalidad de adquisición que sea necesario aplicar.

#### **7. Manuales de contratación**

Se elaborarán los manuales descriptivos de los procedimientos técnicos normalizados a los que deberán ajustarse los organismos para la contratación de:

- Bienes y servicios generales.
- Obra pública.
- Servicios de consultoría.
- Equipamiento y servicios informáticos.
- Otros bienes y servicios específicos a determinar, como los de comunicaciones, etc.

#### **8. Manuales de recepción de bienes de uso y de consumo**

Se elaborarán los manuales de procedimientos de recepción de bienes de uso, de consumo y de servicios, los que establecerán las responsabilidades de los agentes intervinientes en los mismos, las formalidades documentales del acto de recepción, los controles cualitativos y cuantitativos a efectuar, las conformidades u observaciones a realizar y todo otro aspecto que haga a la evaluación del cumplimiento por parte de los proveedores y contratistas.

#### **9. Manuales de administración de almacenes**

Se elaborarán los manuales que contendrán las normas y procedimientos de administración de los almacenes con el objetivo de lograr la más alta eficiencia

en la gestión de las existencias. Estos manuales identificarán las características propias de las modalidades de administración de los bienes de uso; de consumo, durables o perecederos, de bienes de rezago y para venta, etc. Los manuales especificarán, entre otros aspectos, los métodos de valuación, los registros del inventario permanente, las solicitudes de compra para reposición de stock y la información financiera a producir para su integración al sistema de información financiera, etc.

## **10. Sistema de Información de precios**

Se diseñará un sistema de información de precios referenciales de bienes y servicios de uso común a fin de informar sobre precios vigentes en el mercado y facilitar la identificación de los posibles proveedores.

## **VII. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES**

### **A. ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **1. Definición y objetivos del sistema**

El sistema de administración de bienes del Estado está constituido por 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.

Efectuar las operaciones mencionadas bajo las mejores condiciones técnicas y económicas constituye el objetivo a lograr por el sistema.

Los bienes pueden ser adquiridos a terceros, a título gratuito u oneroso, o

bien producidos por el propio Estado (en ciertos y determinados casos en que resulta imprescindible optar por tal temperamento).

### **2. Características**

El Código Civil Argentino distingue, en su artículo 2339, los bienes públicos de los bienes privados del Estado.

El artículo 2340 incluye en la primera categoría, entre otros, los mares territoriales y los interiores, los ríos, las playas del mar, los lagos navegables y sus lechos, las islas y específicamente en el inciso 7º "las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común".

Por otra parte el artículo 2342 considera bienes privados del Estado, entre otros, las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República carecen de otro dueño, las minas de oro, plata, etc., los bienes vacantes o mostrencos y por el inciso 4º "toda construcción hecha por el Estado" y "todos los bienes adquiridos por el Estado" por cualquier título.

Esta definición es básica a fin de determinar las características de los actos administrativos que se pueden ejercer respecto de cada categoría de bienes.

Los actos de administración de los bienes de dominio público, que por su naturaleza están destinados al uso común o general de todos los habitantes, consisten en el ejercicio de un poder de custodia, vigilancia o de policía, en acciones de mantenimiento y en el otorgamiento de concesiones o permisos de uso.

Con respecto a los bienes privados del Estado que forman parte de su patrimonio, los actos de administración que pueden ser ejercidos son los propios del

ejercicio del derecho de propiedad. Estos actos de administración serán diferentes si se trata de bienes inmuebles o muebles.

Con referencia a los bienes inmuebles la norma legal deberá establecer en qué circunstancias y con qué condiciones podrán gravarse, donarse, transferirse a otra institución pública, o venderse. Se establecerá la necesidad de que las instituciones preparen un plan de mantenimiento periódico de la estructura física y de sus instalaciones.

La administración de los bienes muebles será normada por la ley y su reglamento, que establecerán la obligación de que cada organismo lleve su inventario general de bienes, de acuerdo con las normas y criterios de valuación que establezca el órgano rector del sistema.

Teniendo en cuenta la política del gobierno de otorgar la explotación de determinadas áreas o servicios públicos mediante contratos de concesión, es necesario que el proyecto de ley del Sistema de Administración de Bienes incluya normas que rijan los contratos de concesión, los casos en que proceda la nulidad, caducidad o rescisión de los mismos y la declaratoria de rescate por causas de utilidad pública.

### **3. Condiciones operativas del sistema**

Se llevará un Registro de Bienes Inmuebles del Estado, mediante un sistema computarizado en el que se inscribirán los títulos por los que se adquieran, tramitan o extingan derechos reales sobre bienes inmuebles, los contratos de concesión de bienes, las resoluciones o sentencias judiciales de ocupación, los decretos o resoluciones de autoridad competente sobre incorporación o desincorporación y los demás títulos que

deban registrarse. Se establecerá un sistema de información que integrará a la contabilidad general el inventario de bienes y los registros analíticos y que, a su vez, producirá información por tipo de bienes, por dependencia, por ubicación geográfica y por responsable.

El sistema brindará información para analizar la cobertura de los planes de mantenimiento y para tomar decisiones sobre el uso más eficiente y racional de los inmuebles del Estado.

La oficina central del sistema establecerá las normas y procedimientos a fin de confeccionar el inventario inicial de los bienes de los organismos de la administración central y del resto de las entidades públicas que no tengan implantados mecanismos adecuados de inventarios permanentes. Asimismo definirá los criterios de valorización de los bienes, para lo cual se tendrá en cuenta su valor actual, de acuerdo con los grupos de bienes y los criterios generales y específicos de amortización.

Se determinarán las características de los procedimientos de altas de bienes por adquisición, transformación o producción y los de bajas por ventas, destrucción, obsolescencia u otros motivos; las responsabilidades de los custodios y la información que deben producir.

Un aspecto central del sistema es la posibilidad de efectuar reasignaciones de los bienes que lo integran. Para lograrlo se deberá contar con un mecanismo que permita reasignar en forma efectiva y rápida los bienes muebles e inmuebles disponibles a los efectos de asegurar el uso óptimo de estos recursos. A tales efectos se determinará la aptitud de los bienes para servir a diferentes funciones, bajo condiciones diversas de tiempo y espacio.

Otro detalle esencial, a los efectos de

maximizar la racionalidad de las decisiones que se tomen para reasignar los bienes, consiste en que los responsables de las decisiones cuenten con un panorama completo de las opciones que se ofrecen dentro del conjunto disponible y de la totalidad de las demandas de asignación de bienes muebles e inmuebles. Adicionalmente, y para el perfeccionamiento del mecanismo de asignación, se agregarán elementos de costos que permitan sumar a la decisión el componente de eficiencia, en los casos en que la celeridad no resulta la variable crítica.

Se establecerán mecanismos y requisitos a cumplir por los funcionarios responsables de la custodia de bienes y de su mantenimiento a fin de precaverse ante robos, pérdidas y deterioros que incidan en la mejor prestación de los servicios y en la disminución del patrimonio del estado.

Se elaborarán las normas para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos y bienes de uso en general, propiciando que las unidades que posean estos bienes establezcan sus programas anuales de mantenimiento así como el de las plantas físicas e instalaciones.

Cuando se trate de equipos, deberá preverse la intervención de especialistas en mantenimiento, los que emitirán opinión sobre la programación para que los bienes tengan un mantenimiento adecuado, tanto desde el punto de vista técnico, como de su incidencia financiera.

Se diseñarán mecanismos ágiles para la venta de bienes de rezago, en desuso u obsoletos, la que podrá hacerse en remate público, por entrega a cuenta de precio de bienes que los repongan o por otros medios.

Se establecerá un sistema de información que permita que para cada bien se conozca su estado de conservación,

la dependencia y la ubicación geográfica donde se encuentra y el responsable de su mantenimiento y custodia.

Este registro de bienes funcionará como auxiliar del inventario de bienes de uso y de consumo que formará parte del activo de las instituciones públicas.

El sistema de administración de bienes que en principio se diseñará para la Administración Central, contemplará su aplicación en todas las entidades que conforman la Administración Nacional.

## **B. ACTIVIDADES**

### **1. Proyecto de Ley del Sistema de Administración de Bienes**

Se establecerá el ámbito de aplicación de la ley; las funciones principales de la unidad rectora y de las unidades periféricas del sistema, las normas básicas para la administración de bienes y las relaciones del sistema con la administración financiera y con el sistema de contrataciones del Estado.

### **2. Reglamento de Ley del Sistema de Administración de Bienes**

Se determinarán las características que tendrá el inventario inicial de las entidades públicas y los criterios básicos de valuación de los bienes, como asimismo las obligaciones de los funcionarios responsables de la elaboración del inventario inicial, del mantenimiento del inventario permanente y los requisitos básicos para la baja de bienes.

Se establecerán, además, las normas sobre administración de los bienes de uso, las funciones de los servicios administrativos de las instituciones, las responsabilidades de las dependencias y funcionarios encargados de la custodia y mantenimiento, las normas de registro

y control a aplicar por las entidades, los mecanismos de auditoría a utilizar para la verificación de la información sobre los bienes y sobre su estado de mantenimiento.

### **3. Organización de la oficina nacional del sistema**

Se definirá la estructura organizativa de la oficina y las funciones de las unidades integrantes.

### **4. Registro Nacional de Bienes Inmuebles de uso privado**

Se creará el Registro en el que se consignarán todos los derechos de propiedad de los bienes inmuebles del Estado de uso privado y los demás derechos reales. Brindará información sobre la ocupación de los bienes, su utilización y mantenimiento.

Se establecerán normas y procedimientos ágiles para detectar los bienes que puedan venderse o reasignarse y para realizar las ventas, incluso mediante su entrega a cuenta de otros bienes nuevos.

### **5. Inventario de bienes del Estado**

La oficina nacional del sistema elaborará las normas y procedimientos a aplicar para la realización y actualización permanente del inventario de bienes del Estado. Se diseñará la base de datos correspondientes a la operación del sistema.

### **6. Registro de los bienes públicos**

Se hará el Registro en el que se identificarán los bienes públicos del Estado Nacional y la inversión realizada en los mismos. Brindará información sobre la

ocupación de los bienes, su utilización y mantenimiento.

Es importante destacar que la inversión física realizada en los "bienes públicos" como, por ejemplo, en calles, plazas, caminos, canales, etc., deberá contabilizarse en este Registro, pero la misma no debe formar parte del activo del Estado que estará compuesto exclusivamente por los "bienes privados" del mismo.

### **7. Manuales de procedimientos de administración de los bienes muebles**

Se determinarán los criterios y procedimientos de administración de los bienes muebles a fin de posibilitar su custodia y mantener un adecuado sistema de información y control sobre su utilización y estado de mantenimiento.

Se establecerán los procedimientos a cumplir para las altas de bienes por adquisición, construcción, donación o por otro título, para las transferencias, ventas, permisos de uso y explotación, reasignación, etc., y para las bajas por destrucción y otras.

## **VII. INFORMATIZACION DE LOS SISTEMAS**

La integración de los sistemas de administración financiera es factible en la medida en que se cuente con un adecuado soporte computarizado.

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, son algunas de las ventajas que se espera obtener a partir del plan estratégico informático de la Secretaría de Hacienda.

Esta estrategia no ha sido pensada exclusivamente en términos de dimensionamiento de hardware y desarrollo de sistemas, sino en base a una articulación de las necesidades reales de la Secretaría con las posibilidades que brinda la tecnología de última generación.

Cuatro son, en principio, los puntos de partida adecuados a este fin: (a) sistemas de aplicación altamente orientados a los usuarios finales, (b) información integrada en administradores de bases de datos utilizables en diferentes equipos, (c) aplicaciones desarrolladas con herramientas de última generación, (d) procesos distribuidos basados en arquitecturas abiertas y redes locales.

La orientación de los sistemas a usuarios finales altamente capacitados en la operación, condición necesaria para la eficiencia del conjunto, se basará en la interactividad de los procesos y en la organización financiera en una base de datos central conectada con bases distribuidas en los organismos que registran datos.

La interactividad (correctamente dimensionada) garantizará simplicidad y rapidez en la operación; la organización de la información en bases de datos, a su vez, asegurará la confiabilidad e integridad de los datos almacenados.

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

El estado actual de la tecnología informática permite la conectividad de equipos de distinto tipo y marca, la comunicación a través de diversos mecanismos que incluyen sistemas digitales satelitales y la estandarización de lenguajes de consulta de bases de datos. Estas

innovaciones viabilizan proyectos de esta naturaleza, permitiendo su operatividad con alta eficiencia y costos significativamente menores que los vigentes en la década pasada.

En términos concretos la características de la estrategia informática será la siguiente:

### **1. Sobre la arquitectura de aplicaciones:**

\*Orientada a aprovechar al máximo el esfuerzo individual y de los grupos de trabajo interconectados, distribuyendo funciones y manteniendo el control centralizado.

\*Priorización del usuario final por sobre la computadora, con ayudas en línea sensitivas al contexto,

\*Ingreso de datos que garantice el registro único de transacciones en el lugar más cercano al origen manteniendo las interconexiones que sean necesarias.

\*Desarrollo de aplicaciones basado en un administrados de bases de datos relacional portable a diferentes sistemas operativos y herramientas de cuarta generación integradas a la base de datos.

\*Sistemas organizados en módulos basados en prototipos parametrizados dinámicos adaptables en el tiempo a las modificaciones que pudieran requerirse.

\*Sistemas que proporcionen información a los niveles de decisión normativo-evaluados, coordinador-supervisor y operativo, donde cada nivel involucra la información y decisiones de su competencia, siendo los niveles operativos los responsables de la integración.

\*Sistemas con diferentes niveles de seguridad incorporados: tipos de usuarios, funciones y datos.

\*Aplicaciones documentadas con ma-

nuales a nivel técnico y a nivel operación de los usuarios finales.

## **2. Sobre el hardware y comunicaciones:**

\*Basado en arquitecturas abiertas, computadores personales y redes locales interconectadas en modalidad cliente-servidor.

\*Equipos servidores y redes locales modulares y escalables para garantizar la inversión a largo plazo.

\*Interconexión de equipos con protocolos estándares que generen ambientes distribuidos interconectados.

\*Selección de medios de transporte de datos a distancia en base al análisis de frecuencia y volúmenes de datos a transmitir.

\* Maximizar el acercamiento del usuario a los equipos informáticos y minimizar la centralización de computadoras.

## **IX. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO**

El proceso de reforma de los sistemas de administración financiera implica la participación de una gran cantidad de funcionarios de las instituciones públicas que están involucrados en la operación y diseño de los mismos.

Para que esa participación sea realida con convencimiento e idoneidad es necesario realizar acciones de divulgación del programa de reforma y de capacitación y adiestramiento en los nuevos sistemas que se diseñen.

En ese contacto se desarrollarán acciones de divulgación, a fin de que los funcionarios de nivel político comprendan cabalmente los alcances y profundidad del programa de reforma, así como de la inserción del mismo en el marco de la política económica nacional. También se realizarán acciones de sensibiliza-

ción para este nivel jerárquico motivando, incentivando y facilitando el uso de la información que los sistema produzcan en la toma de decisiones que les compe-

ta.  
Se prevén conferencias destinadas a las asociaciones profesionales, a la prensa y al público en general, que pongan en conocimiento los mecanismos adicionales por los cuales pueden participar solicitando información de la gestión económica financiera pública y vigilando su transparencia.

La capacitación y adiestramiento tendrá características diferentes teniendo en cuenta el rol que el personal debe cumplir en el diseño e implantación de las normas y metodologías necesarias para la reforma.

La capacitación propiamente dicha consiste en incrementar los conocimientos específicos del personal de dirección, supervisión, análisis y operación, en los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, contrataciones y administración de los bienes del Estado.

Esta capacitación se efectuará a dos niveles; un primer nivel, de personal directivo, de supervisión y de análisis y un segundo nivel, de personal técnico que trabaja en la operación de cada sistema.

Como consecuencia de esta distinción, la capacitación tendrá objetivos, contenidos y desarrollos diferenciados, en función de los conocimientos previos de los participantes y del perfil que se desea tengan los mismos al finalizar el proceso de enseñanza.

Al fin de lograr los objetivos buscados se elaborará un plan de capacitación que reunirá las siguientes características:

— Comprenderá la realización de eventos de capacitación con una dura-

ción aproximada de 20 a 80 horas de clases teóricas y clases taller.

— Se capacitará a la masa crítica de funcionarios de los dos niveles mencionados precedentemente.

— Los conocimientos impartidos y las habilidades que se desarrollarán en los cursos serán lo más homogéneos posibles, para cada nivel de funcionario.

Para cumplir con el plan de capacitación, se formarán, en primer lugar, los instructores que los ejecutarán a fin de lograr un efecto multiplicador.

La formación de los instructores implica una serie de actividades que garanticen la homogeneidad deseada en el nivel de conocimientos que transmitirán a los participantes de los cursos.

A tal efecto se prevén los siguientes procesos:

— Se elaborará la currícula de cada materia en función de los objetivos buscados en cada nivel.

— Se redactará un documento técnico de apoyo que contendrá el material bibliográfico básico a utilizar en el curso y el señalamiento de la bibliografía complementaria y de las lecturas obligatorias. El documento de los aspectos técnicos básicos será redactado por el docente encargado de la formación de instructores y comprenderá todos los temas incluidos en el programa del curso.

— Se elaborarán guías de clase para la formación de instructores.

— Se elaborará la guía de clase con que los instructores desarrollarán los cursos.

— Se diseñarán las ayudas visuales a utilizar.

— Se prepararán los ejercicios prácticos a desarrollar.

— Se elaborarán las pruebas para evaluar los conocimientos de los parti-

ciapantes y sus resultados.

Todo el material mencionado se preparará bajo la guía de especialistas en formación de recursos humanos, preferentemente con conocimientos suficientes de administración pública o en las áreas de la administración financiera del Estado que se trate.

El adiestramiento consistirá en desarrollar en los funcionarios destrezas operativas en el manejo de determinadas normas reglamentarias, instructivos, procedimientos o manuales para la eficiente implementación de los mismos. El adiestramiento también podrá hacerse durante la instrumentación de los trabajos, lo que se considerará como "adiestramiento en servicio" efectuado por el contacto diario o periódico entre un funcionario que asesora o apoya a una institución en la implantación de las reformas y el personal que trabaja directamente en dicha tarea.

El adiestramiento al personal mediante talleres o seminarios estará fundamentalmente a cargo de los funcionarios que han elaborado o diseñado las normas o metodologías o del personal de las oficinas nacionales de los sistemas de administración financiera dependientes de las Secretaría de Hacienda.

Para efectuar el adiestramiento se identificará el material a distribuir, las ayudas visuales a utilizar y se definirán el o los ejemplos con que se apoyarán las explicaciones.

El plan de capacitación y adiestramiento, de acuerdo con las características señaladas, se programará en el tiempo tomando en cuenta el avance que se espera en el diseño de los sistemas y los cronogramas de implantación de las reformas elaboradas.

Los cursos de capacitación y adies-

tramiento serán desarrollados directamente por la Secretaría de Hacienda o mediante contratación con instituciones públicas o privadas, especializadas en la formación de recursos humanos.

Se propenderá a que la capacitación y adiestramiento utilice el material pedagógico de apoyo tecnológicamente más moderno, para asegurar la eficiencia del esfuerzo organizativo que se realizará en tal sentido.

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

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

Hay muchas y variadas razones que fundamenta este programa, entre ellas se destacan:

\*La necesidad de un marco teórico global y de metodologías propias desarrolladas en función de realidades distintas.

\*La promoción y coordinación del

proceso de descentralización administrativa con participación provincial y comunal.

\*La transferencia de tecnología en sistemas, procedimientos y métodos.

\*La necesidad de asistir en la elaboración de leyes y ordenanzas que reflejen el espíritu de la reforma de la administración financiera.

\*La escasez de recursos humanos formados especialmente para conducir el proceso de reforma.

\*La necesidad de ejecutar planes de capacitación para la preparación de funcionarios en los distintos niveles de implementación.

Los objetivos básicos de este programa serán:

a) Aplicar en cada provincia o municipio procesos de administración financiera de alcances similares y compatibles con el que desarrollará el Estado Nacional.

b) Elaborar un sistema de información que permita mostrar permanentemente la gestión y situación consolidada de todo el sector público argentino, suficientemente analítico para realizar evaluaciones de tipo económico, financiero y social del comportamiento de ese universo institucional.

## PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

por Alfredo Le Pera(\*)

El Congreso de la Nación trata actualmente un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo (trámite parlamentario 248 del 18-4-91. Diputados) denominado "Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público".

En caso de aprobarse, reemplazará a la actual Ley de Contabilidad (Decreto-Ley Nº 23.354/56 ratificado por Ley Nº 14.467).

Desde su presentación el proyecto es objeto de análisis y críticas dentro del propio Parlamento y fuera de él, en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, en la Asociación de Contadores Públicos del Estado, y en el Noveno Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, para citar sólo algunos.

En mi opinión, el proyecto presenta muchas ventajas respecto de la legislación vigente en esta materia, sólo citaré aquellas que considero más importantes. Ellas son:

### 1) *Abarca a todo el Sector Público Nacional*

La ley actual solamente comprende a la Administración Nacional; están fuera de su ámbito las empresas públicas nacionales y nunca contempló el sector cuasi fiscal, felizmente hoy desaparecido, lo que quita transparencia a la ges-

ción financiera del Gobierno y dificulta el análisis global del gasto público. El sector cuasi fiscal (trámite parlamentario 43, Diputados, 1-7-1988, Informe del Banco Central de la República) enmascaró gastos públicos y el uso del crédito, sin que aparecieran en el Presupuesto de la Administración Nacional. Dichos gastos otrora fueron para apoyo financiero a economías regionales y actividades específicas, para préstamos para financiar proyectos de inversión y de viviendas, redescuentos de deudas de sectores con dificultades y financiamiento de exportaciones, sin que aparecieran explícitos en los documentos presupuestarios.

En el Simposio de la Asociación de Bancos Argentinos de agosto de 1990, en el trabajo elaborado por el Dr. Roque Fernández, se presentó una primera estimación de las pérdidas del Banco Central, por dichos gastos, que al 31-12-89 se valuaban en u\$s 67.476 millones, soportados definitivamente como impuesto inflacionario que afectó a los segmentos de la población de menor o escasa capacidad contributiva.

2) *Adopta una clara metodología* que trata necesariamente del presupuesto total del Sector público y consecuentemente el proceso de agregación final.

3) El presupuesto de la administración Nacional es estructurado en una secuencia ordenada y clara que permite la *neta separación de los ejercicios*

(\*) Profesor titular de Contabilidad y Hacienda Pública en UBA, UNLP y UNDeMDP y de Finanzas Públicas en UNDeMDP

*fiscales y la delimitación de las responsabilidades* políticas del Gobierno y de la eficacia y eficiencia de la Administración Nacional, en la programación, ejecución, rendición de cuentas y control integral, dentro del marco de la Constitución Nacional. Reserva al Congreso las modificaciones sustantivas y otorga un marco de razonable flexibilidad en los demás aspectos, al Poder Ejecutivo Nacional.

4) *La medición definitiva del gasto por su devengamiento es objetiva*, sigue a la realidad económica, pues considera a los bienes y servicios adquiridos, sólo cuando están disponibles para su utilización en el servicio público.

El cómputo del devengado, elimina a los residuos pasivos que alteran los resultados de los ejercicios fiscales, tanto cuando perimen como cuando se ejecutan. Recordemos que la perención fue a los 2 años, artículo 36 de la Ley de Contabilidad, modificado a 1 año por el artículo 13 de la Ley Nº 20.954 y ahora a 4 meses, por el artículo 34 de la Ley Nº 23.990, autorizando al Poder Ejecutivo Nacional a ampliarlo a 6 meses.

Por otra parte se mantiene el registro del compromiso, en la forma actúa, asegurando así que el presupuesto, considerado como autorización o mandato, no sea excedido en su ejecución.

5) Establece el *presupuesto consolidado del Sector Público Nacional*, como un documento que anticipa probabilísticamente el devenir económico en el corto plazo, de dicho sector. Es un instrumento indispensable para fijar una política económica que intente una adecuada prestación de servicios públicos y al mismo tiempo contribuya al pleno empleo de los factores, a la equidad, a la estabilidad y al crecimiento. También cons-

tituye un excelente marco de referencia para que los operadores económicos privados elaboren sus respectivos planes.

6) *Define y clasifica con precisión el uso del crédito público y su tratamiento unificado*. Este tema tiene un tratamiento insuficiente en la ley de Contabilidad vigente (artículo 42) y tuvo que ser completado con numerosas normas, entre ellas las incorporadas en la Ley Nº 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, en la Ley Orgánica del Banco Central y en sucesivas leyes de Presupuesto de la Administración Nacional. Esta legislación y administración fragmentada de la deuda pública, llevó a una situación caótica; para conocer su monto y composición, fue necesaria una larga y complicada labor, en la década de los años 80, con peligro de incluir importes y conceptos inexactos.

El proyecto requiere la necesaria autorización del Congreso para que el Sector Público Nacional pueda endeudarse (Constitución Nacional artículo 67 incisos 3) y 6).

7) Define un *sistema integral de contabilidad* que comprende a todo el Sector Público Nacional, con el registro de una sola vez de toda la información necesaria, en una base de datos, a la que tiene atribución plena de responsabilidad, la Contaduría General de la Nación.

Este sistema brindará la necesaria información cuantitativa de la ejecución del ejercicio fiscal y sus datos se ingresarán a la Contabilidad Nacional.

La contabilización oportuna y eficiente de la ejecución de los presupuestos del sector Público Nacional, donde éstos son una parte significativa de los planes de cuentas, resultará indispensable

para el ejercicio del control de la hacienda pública, en cualquiera de sus fases.

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. El sistema se funda en criterios de economía, eficacia y eficiencia.

El cumplimiento de esta función juntamente con la del control externo, le asegurará al pueblo, que sostiene a la hacienda pública para su legítimo bienestar, un freno para los desvíos negligentes, culposos y dolosos y si a pesar de esto se llegasen a producir, detectarlos y llevar a juzgamiento a los presuntos responsables.

9) Establece un *órgano de control externo*, y admite la posibilidad de la participación de profesionales auditores privados. Esta participación no menoscaba la función del control, responsabilidad del Gobierno indelegable, sino que simplemente permite poner a su servicio el talento profesional desarrollado en nuestro país, en dicha materia.

### Conclusión

En mi desempeño docente y en diferentes publicaciones he tratado de exponer la necesidad de cubrir vacíos y falencias en la Ley de Contabilidad vigente y eliminar las duplicaciones en la organización, gestión y control de la hacienda pública.

Estos se refirieron al inadecuado tratamiento legislativo y a reglamentos fragmentarios y dispersos, al enmascaramiento de la emisión monetaria (impuesto inflacionario) como a la falta de medición en el uso de crédito, a la incorrecta utilización de la programación presupuestaria y de costos (Decreto-Ley N° 6190/63), que fue no más allá de la fachada, a la falta de aplicación del sistema de contabilidad integral (decreto N° 1181/66), a registros múltiples y fuera de oportunidad y a controles internos y externos insuficientes en razón de su marco legal.

Una hacienda pública con organización, gestión y controles adecuados, es uno de los aspectos esenciales de un Gobierno y de una Administración eficaz y eficiente. Este proyecto de Ley contribuye positivamente a ello.

## UN ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA EN ARGENTINA<sup>(1)</sup>

por Horacio L. P. Piffano<sup>(1)</sup>

La siguiente síntesis ha sido extraída de las conclusiones arribadas en el estudio "El Financiamiento de la Educación Universitaria y el Sistema de Racionamiento" que el HARVARD CLUB DE ARGENTINA encomendara al autor, documento que servirá de Informe Base en un Foro donde se debatirá el tema del financiamiento universitario, a llevarse a cabo en Buenos Aires en la segunda semana del mes de septiembre de 1992.

El título del documento, ubica el dilema central del debate en la necesidad de establecer una política financiera para las universidades que complete básicamente la característica esencial de todo "bien económico", es decir, su atributo de "bien escaso", en tanto los recursos que dispone la comunidad (bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión) son limitados. Puesto en otros términos, el problema a resolver es el de asignar recursos escasos a la educación universitaria como alternativa diferente a la asignación de esos mismos recursos a otras actividades que satisfagan otras necesidades privadas o colectivas. La existencia de una res-

tricción presupuestaria en las posibilidades de satisfacer necesidades sociales, implica algún método de racionamiento de los recursos disponibles. Nuestro problema consiste entonces en diseñar un sistema de racionamiento en la actividad educativa universitaria que contemple aspectos de eficiencia económica y equidad distributiva.

### A) SOBRE LA NATURALEZA ECONOMICA DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA Y SU FINANCIAMIENTO.

1. El examen de la naturaleza económica de la educación universitaria, permite afirmar que estamos ante el caso de un bien de consumo e inversión de características "mixto", al que también se le suele asignar el atributo de bien "mérito". Este último rasgo, basado en consideraciones de índoles social y política de diverso tipo. Desde el ángulo del financiamiento, tales características implican el aporte privado y el estatal, en proporciones cuyas magnitudes dependen de la apreciación que la comunidad y su clase dirigente tienen respecto de los beneficios privados y sociales generados por la educación superior.

2. Cuando se analiza el comportamiento de la demanda y oferta educativa, no puede descuidar la existencia de una gama amplia de bienes y servicios complementarios a la educación universitaria (transporte, vivienda, salud, etc.), los que junto al costo de oportunidad del

---

<sup>(1)</sup> Presentado en el Congreso Internacional de Universidades, bajo el auspicio de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) y organizado por la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Alcalá de Henares y la Sociedad Estatal Quinto Centenario de España, Madrid, 1992.

<sup>(1)</sup> Profesor titular de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

estudiante, determinan un cierto dimensionamiento del mercado. En este sentido, la existencia de altos costos de oportunidad del estudiante y de los bienes complementarios, puede explicar que muy pocas personas estén en condiciones de demandar un banco en la universidad, aún para precios o aranceles universitarios muy reducidos o incluso nulos.

3. La magnitud del subsidio o el destino (o destinatario) del mismo, depende de la concepción que se tenga de la naturaleza económica de la educación universitaria. Si el justificativo del subsidio son las "externalidades tecnológicas", recipiendarios de subsidios debieran ser los estudiante o su familia, o bien, las instituciones educativas, tanto públicas como privadas. Si el justificativo es la "distribución del ingreso personal", los recipiendarios, por definición del objetivo deben ser los estudiantes o sus familias, con independencia de la institución a la que ellos concurren. Cuando el subsidio público se extiende al concepto de la educación universitaria como bien "meritorio", en razón de la finalidad "política" perseguida (como ser, formación de la clase dirigente), puede justificarse el subsidiar al sistema universitario a través de universidades públicas. No obstante, el tema deriva necesariamente a analizar el esquema de gobierno de estos entes, en tanto resulta necesario conciliar los intereses de la comunidad universitaria y los de la sociedad en su conjunto. A este respecto cabe señalar que la "autonomía universitaria" debe entenderse como un derecho inherente a la condición de hombres libres de una sociedad, pero ella no puede estar enfrentada al derecho de los individuos afectados en sus intereses por el quehacer universitario. Esto significa que la

autonomía universitaria, sino un derecho de orden social que alcanza todos los individuos de una sociedad, pertenezcan o no a dicha comunidad universitaria. Algunos países intentan resolver estas cuestiones mediante esquemas institucionales —no necesariamente idénticos a los de la propia comunidad universitaria— están representados en el gobierno de las universidades. En ciertos casos se trata de representantes gubernamentales y, en otros, de consejos sociales o universitarios compuestos por personalidades destacadas en el orden científico, cultural, empresarial, etc. La concepción de bien meritorio, por lo tanto puede sostenerse sólidamente como una característica esencial de la educación universitaria. Pero ello implica necesariamente encontrar algún arreglo institucional que permita armonizar los intereses individuales y sociales en juego.

4. Una conclusión importante de lo analizado, es que cualquiera fuere el nivel del subsidio público, se requiere contar con un mecanismo ad hoc (fuera de mercado) de regulación de la oferta y la demanda.

Esto significa algún tipo de planificación de la formación de los recursos humanos, en tanto el mercado "no informa adecuadamente" sobre las magnitudes socialmente óptimas. En tal contexto, la política de cupos, definidos con algún criterio de selección de aspirantes potenciales, que implique un cierto nivel de eficiencia y en determinado grado de equidad, se erige como método más idóneo que el ajuste vía calidad, a través de la caída en los niveles generales de productividad social del subsector masificación, prolongamiento de la duración media de la carrera, personal docente menos calificado o con menor dedica-

ción, descuidado de las tareas de investigación, etc.).

5. Del repaso de la lista de posibles fuentes de financiamiento, aquellos en cabeza del estudiante o su familia (arancel, ingreso renunciado y gastos directos) o de aportes de investigaciones privadas, coadyuvan —aunque no resuelven totalmente— a asegurar el cumplimiento de reglas de asignación eficientes, pero acusan mayores problemas en el campo de la equidad distributiva. El financiamiento público (vía aportes del Tesoro Nacional al presupuesto universitario) en cambio, adolece de la carencia de incentivos necesarios para un resultado eficiente, generando dudas por cuanto su incidencia depende de la estructura socioeconómica de la población estudiantil universitaria y del origen socioeconómico de los recursos de financiamiento, aunque disminuye, probablemente, la influencia de la variable ingreso como determinante de la demanda.

6. El análisis de los sistemas organizacionales alternativos, en cuanto al logro de los objetivos de eficiencia externa, equidad distributiva y eficiencia interna o de gestión señala como aconsejable al “modelo descentralizado mixto”. En él coexisten los entes privados y estatales socialmente eficiente y asegure, sin ambigüedades, el cumplimiento del principio básico de equidad de la igualdad de oportunidades, se requiere un esquema de asignación de fondos del gobierno nacional que asegure los mecanismos de incentivos necesarios a tales fines.

7. Dentro de los posibles recursos de financiamiento público, si bien no parecen aconsejables los mecanismos de

afectación de recursos tributarios, cabría considerar la incorporación de la contribución especial de los graduados, como recurso adicional, junto al arancelamiento.

La eventual selección de nuevas fuentes de financiamiento, no deben plantearse como alternativas excluyentes, sino más bien complementarias. Este principio no solo es justificado desde el punto de vista de argumentos de eficiencia y equidad, sino porque el mismo constituye en manera eficaz de los diferentes aportes.

## **B) SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEGISLACION ARGENTINA Y LA OPINION DE LA DOCTRINA (EXPERTOS, ACADEMICOS, POLITICOS Y DIRIGENTES UNIVERSITARIOS)**

1. La revisión de los principios generales declarados por las sucesivas leyes que han regido el accionar de las universidades nacionales de Argentina durante los últimos cuarenta años, permiten afirmar que el principio básico de “autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera”, ha constituido el pilar rector del ordenamiento jurídico de estas instituciones.

2. Un rasgo característico de los ordenamientos legales, es el declarar la existencia de dos tipos de recursos de las universidades nacionales: los aportes del Tesoro Nacional, vía presupuesto público, y los recursos específicos o recursos propios de las universidades. En todos los casos, los recursos propios junto con las economías que se realizan cada año de los aportes del Tesoro Nacional, son declarados con destino exclusivo al Fondo Universitario, para el que la mayoría de los ordenamientos le-

gales, establecen cláusulas restrictivas respecto a su destino.

3. La legislación argentina actual excluye la posibilidad del arancelamiento en la enseñanza de grado, garantizando la gratitud del servicio.

4. Con relación a los criterios de asignación de recursos presupuestarios a las universidades nacionales, ha sido permanente el empleo del criterio tradicional de política fiscal que implica el manejo presupuestario de asignaciones sobre la base de lo gastado en períodos anteriores, o método de asignaciones constantes o incrementales, según las posibilidades de financiamiento global. El exámen de las disposiciones que han regulado y regulan en el presente la gestión económico-financiera de las universidades nacionales, ponen en evidencia la debilidad del principio básico declarado de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera, que las sucesivas leyes le confieren. Esta afirmación puede corroborarse teniendo en cuenta la importante discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la asignación del aporte del Tesoro Nacional, el reducido margen de maniobra en cuanto al destino del Fondo Universitario, la sujeción a normas severas de procedimiento, contable y de gestión de compras y contrataciones, rigideces en cuanto a ejecución del presupuesto y consecuente capacidad para reasignar recursos, rigideces en el manejo de su planta de personal e imposibilidad de definir su propia política salarial, en una actividad eminentemente trabajo-intensiva, ligada a un mercado laboral calificado y altamente competitivo. El actual Poder Ejecutivo intenta, sin embargo, introducir algunas innovaciones importantes, en cuanto a permitir que cada universi-

dad decida sobre el arancelamiento y la obtención de recursos propios a través de asociaciones con entes públicos y privados, relajando las restricciones administrativas en el manejo de los presupuestos, en especial, libertad de definir políticas salariales propias y el régimen de contrataciones.

5. De acuerdo con estudios realizados por diversos autores, éstos coinciden en la apreciación de que dadas las limitaciones financieras del sector público y las necesidades de financiamiento de la enseñanza básica y media, las posibilidades de incrementar los recursos del Tesoro Nacional hacia las universidades nacionales parecen escasas. El diagnóstico es coincidente en cuanto al bajo nivel de eficacia y eficiencia externa e interna de la enseñanza impartida, existiendo genuinas dudas sobre la equidad implícita de la política fiscal aplicada hasta el presente.

6. Las opiniones de políticos y dirigentes del subsector, aparecen divididas en cuanto a la introducción de nuevas fuentes de financiamiento, en especial el arancel universitario. En general, la comunidad universitaria ha sido reacia a aceptar este recurso, pero la realidad económica va planteando condicionantes muy agudos que han modificado la actitud de muchos de sus dirigentes en los últimos tiempos. Algunas universidades ya han adoptado decisiones encubiertas con relación al arancelamiento y selección de postulantes al ingreso, iniciativas que han sobrevivido a la presión ejercida por las otras universidades a través del Consejo Interuniversitario Nacional. Por su parte los políticos parecen más proclives a la creación de nuevos impuestos —entre ellos, el impuesto al graduado— o a la afectación de re-

cursos específicos, supuestamente por el menor costo político relativo por ellos enfrentado. Esta posición es compartida por la propia dirigencia estudiantil. Algunos proyectos bajo análisis en el Senado de la Nación mantienen vigentes principios establecidos por la Reforma Universitaria de 1918, y en algunos aspectos incorporan criterios de política universitaria que tuvieron auge en el país en los años setenta. Finalmente, existen opiniones provenientes de la propia comunidad universitaria reconociendo la necesidad de reformas, que van más allá de la mera introducción de ahorros de costos a nivel de cada unidad académica.

En tal contexto, la optimización en la asignación de los recursos difícilmente podrá lograrse, sin un cambio importante en las reglas de juego globales del sistema, de manera que éstas generen los incentivos necesarios para el logro de tal objetivo. No se trata de "planificar discrecionalmente" quién debe ceder o quién debe recibir mayores recursos. El sistema debe operar en lo posible de manera automática y en base a reglas de juego transparentes. La discrecionalidad en el manejo de la política fiscal durante años, es precisamente la que ha conducido al resultado observado.

### **C) SOBRE LA RELEVANCIA ECONOMICA DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA EN ARGENTINA**

1. De acuerdo a estimaciones propias, medida en términos del PBI, la finalidad "Cultura y Educación" de los presupuestos públicos representaba en 1990 el 4,03%. La evolución experimentada en el último cuarto de siglo, sumada a la Finalidad Ciencia y Técnica, resultó la siguiente: 1960, 1,96%; 1970, 3,53%; 1986, 5,03%; 1990, 4,40%. El subsector

"Educación superior y universitaria", resultó en 1986, 0,65%; y en 1990, 0,62%. Asimismo, considerando exclusivamente el gasto de las universidades nacionales, resultó: 1986, 0,63%; 1990, 0,60%; 1991, 0,51%; 1992, 0,53%.

2. Esta evolución de la asignación de recursos al subsector, contrasta con el explosivo crecimiento de la matrícula que debió ser atendida por las universidades. Como resultado de tan dispar evolución, el gasto por estudiante de nivel universitario se deterioró en términos absolutos. En efecto, el gasto por año-estudiante llegó a ser en 1985 un tercio del correspondiente a 1961, la mitad del correspondiente a 1970. En 1990 llegó a ser poco más de un cuarto del correspondiente a 1961 y un 37% del de 1970.

3. En cuanto a la participación privado-pública en el financiamiento, el esfuerzo público resulta el preponderante; no obstante, el sector privado mostró un crecimiento importante durante los años sesenta, pero el crecimiento explosivo de la matrícula en los años 70 y 80, debió ser absorbido fundamentalmente por el sector público, el que actualmente atiende al 90% de la población estudiantil universitaria (de alrededor de 900.000 estudiantes).

4. Este esfuerzo público está concentrado en el nivel nacional de gobierno, resultando prácticamente nula la participación de los gobiernos locales en el financiamiento. Es de destacar, asimismo, que la atención de la demanda educativa por el Sector Público, resulta más importante en la enseñanza universitaria que en el resto de los niveles de la enseñanza. No obstante, el esfuerzo financiero relativo del gobierno nacional a la

educación universitaria disminuyó fuertemente en el último cuarto de siglo.

5. Si en el cómputo de los costos sociales se incluyera junto al costo por estudiante incurrido por las universidades, aquellos que son soportados por las familias, es decir, los costos que no aparecen reflejados en las finanzas públicas, más el costo de oportunidad de los propios estudiantes, se puede incluir que, no obstante el subsidio público, las familias estarían financiando directamente no menos del 50% del costo de los estudios, para el caso de las universidades estatales de la Argentina.

6. En el estudio se han explorado las posibles magnitudes financieras de dos fuentes alternativas de financiamiento: el arancel universitario y el impuesto al graduado. Ambas fuentes alternativas combinadas, permitirían aumentar los recursos de financiamiento de las universidades nacionales, en términos netos, en no menos de un 1/3.

#### **D) SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO COMPARADO SOBRE FINANCIAMIENTO Y RACIONAMIENTO DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA EN VARIOS PAISES**

1. La selección de casos para el estudio comparado estuvo orientada a posibilitar el análisis de los sistemas universitarios que podían adoptarse como referencias válidas en relación a los esquemas alternativos de organización, que fueran objeto de sistematización en el documento.

2. La conclusión general que se extrae del estudio, es que en todos los casos analizados, sin excepción, tanto en aquellos donde predomina la orienta-

ción de mercado para resolver el problema de asignación de recursos o de regulación de oferta y demanda (Estados Unidos), como en los que predomina la solución de presupuesto público (Alemania), existe una evaluación de aptitudes para el ingreso universitario, vale decir, la solución de "ingreso irrestricto" no condice con ninguno de los sistemas universitarios analizados. En los países europeos la selección para el ingreso al ciclo universitario se efectúa al finalizar el ciclo del nivel medio de enseñanza a través de exámenes que determinan la "madurez universitaria" y, en la mayoría, se extiende además a la propia universidad, por medio de exámenes de aptitud específicos.

3. El arancelamiento en los establecimientos públicos es también un hecho bastante generalizado, a excepción de algunos países como Alemania, donde se garantiza la gratuidad. No obstante, el sistema de racionamiento vía cupos de admisión y niveles correlativos de exigencia a través de las pruebas de "madurez universitaria", establecen límites al ingreso de una demanda creciente. De hecho estos límites para la selección del establecimiento educativo preferido por el estudiante, ha generado el funcionamiento de un "mercado negro" por el canje de admisiones, que computa el costo de oportunidad que están dispuestos a pagar quienes deciden opcinar según sus preferencias, a la vez que introducen un costo por "cola de espera", en los casos de no lograrse la admisión a ningún establecimiento. El monto de los aranceles en los establecimientos públicos es variable en los distintos países, aunque el nivel inferior se situaría alrededor de los u\$s 300.- por año y por estudiante.

4. La autonomía universitaria es una característica general de todos los sistemas, pero existen resguardos legales que posibilitan el ejercicio del poder de policía del Estado. La legislación española es bastante explícita a este respecto.

5. En general, para los establecimientos públicos el subsidio a la educación universitaria no proviene solamente del gobierno federal, sino también de los niveles provinciales o estatales. El aporte público en los países de mayor tradición federal, como Estados Unidos o Alemania y en España, provienen en mayor medida de los gobiernos estatales (Estados, Länder, Comunidades Autónomas), en tanto que en otros países de criterios históricamente más centralizantes (Gran Bretaña, Francia, Australia) el peso del subsidio está en el gobierno federal o nacional. Los entes privados en muchos países también reciben aportes públicos, no obstante, la mayor proporción de la matrícula es atendida por universidades estatales, aún en el caso de los Estados Unidos. La forma en que se suele instrumentar el subsidio, es a través de "transferencias globales" que administran los entes de coordinación interuniversitaria (Consejos de Universidades o de Rectores), o bien, por la fijación de montos presupuestarios por universidad a nivel centralizado. El subsidio a la investigación básica es una porción del gasto universitario preferentemente atendido por los gobiernos federales. En la determinación de este subsidio por universidad predomina el criterio discrecional del nivel superior de gobierno. El esfuerzo económico destinado a la educación universitaria es alta en los países más desarrollados, oscilando entre 1,0 y 2,5% del PBI, en tanto Argentina es del 0,6%

del PBI (en Chile el porcentaje es del 1,1%, siendo el aporte público equivalente al de Argentina de 0,6% PBI).

## **E) SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO**

1. El diagnóstico de la situación universitaria argentina desarrollado en el documento, indica la necesidad impostergable de una reforma sustantiva del sistema, actualmente para una gran porción del mercado, tanto del ámbito público como privado, de baja performance y altos costos sociales. El sinceramiento económico por el que transita la economía argentina en el presente, hará muy evidente la existencia de sectores rezagados en la modificación de estructuras que no adaptan a las exigencias del momento. La universidad argentina, desde el ángulo económico y financiero, ha persistido por muchos años en modelos de asignación de recursos que han quedado desvirtuados como consecuencia de una excesiva discrecionalidad de los funcionarios de turno, algo común a todo el quehacer de la actividad pública, quedando desactualizados en razón del desarrollo económico, social y político del medio en el que están insertas.

2. La propuesta de reforma consiste en introducir un sistema de "subsidio directo" a las universidades estatales, sobre la base de un esquema de indicadores de eficiencia y equidad, que transparenten el proceso de asignación a la vez que generen incentivos para un adecuado comportamiento de las instituciones. Adicionalmente, la introducción del "bono universitario", con contenido de subsidio, que los estudiantes deben adquirir y pueden destinar al pago de los aranceles que deberán fijar las universidades.

des para cubrir sus costos, netos de otros aportes de financiamiento (como el aporte directo del Tesoro Nacional en el caso de las estatales). El componente subsidio es financiado con el producido de un impuesto al graduado y otros recursos del sistema.

3. Las propuestas no consisten en el simple expediente de "aumentar" el costo del financiamiento en cabeza del "estudiante medio" a través del arancelamiento; más bien, consiste en una "reasignación de costos entre estudiantes", en tanto una parte de los nuevos recursos deben destinarse al financiamiento de becas y crédito educativo, estimado un monto de ayuda equivalente al producido de la venta de las chequeras del bono universitario a los estudiantes. Al mismo tiempo, la forma de efectuar tal reasignación, implica obligar a las instituciones educativas (tanto públicas como privadas) a mejorar sustancialmente su performance académica, al verse transparentado el resultado de su labor y tener que competir entre sí en el ámbito académico y económico. El apoyo público a la educación universitaria queda asegurado, en tanto se propone mantener el subsidio directo a los entes estatales y subsidiar a todas las instituciones—tanto públicas como privadas— a través del componente subsidio del bono universitario.

4. El mecanismo propuesto, al exigir a las instituciones educativas observar y

cuidar sus costos y la calidad del servicio de enseñanza brindado, genera el mecanismo necesario para que se resuelvan muchos problemas de asignación, como los casos de superposiciones de carreras en ámbitos geográficos muy cercanos, como fuera detectado por algunos investigadores. No se necesitan a este respecto medidas discrecionales derivadas de una planificación de la oferta, muy complicada desde el punto de vista del cálculo económico y de los intereses políticos de las instituciones involucradas. Entendemos, por lo tanto, que las virtudes de la reforma propuesta, no pasan simplemente por el tema de la reasignación de los costos universitarios. La reforma introduce mecanismos de incentivos conducentes a recrear los estímulos académicos y económicos a dirigentes y educadores, que aseguren un comportamiento que habrá de mejorar sustancialmente la calidad de la enseñanza, a la vez que ampliará la cobertura de la misma, al extender el servicio universitario a una porción mayor de la población, actualmente impedida de ingresar a la universidad, no en razón de la existencia de restricciones al ingreso o cupos de entrada, sino en la barrera económica impuesta por el financiamiento del costo de oportunidad del estudiante. Ambos aspectos—mejoras en la eficiencia asignativa y eficiencia de gestión y en la equidad distributiva— son contemplados por la propuesta.

CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES  
DE LOS SEMINARIOS  
NACIONALES DE  
PRESUPUESTO PUBLICO

*Organizados por la Asociación Argentina de  
Presupuesto Público con el  
auspicio de autoridades nacionales,  
provinciales y municipales*



I. SEMINARIO NACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PUBLICO

CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES

Buenos Aires, 29 de noviembre de 1985.



## COMISION Nº 1

### Tema: METODOLOGIA Y TECNICAS DE PRESUPUESTACION Y EJECUCION DE PRESUPUESTOS EN INFLACION

#### 1. INTRODUCCION

En las exposiciones y debates a que dio lugar el tema se señaló que, a diferencia de los efectos inflacionarios del déficit del sector público, las repercusiones de la inflación sobre el presupuesto no han sido suficientemente desarrolladas en la teoría de las Finanzas Públicas desde un punto de vista analítico.

Entre los diversos problemas tratados se particularizaron los siguientes:

a) La variación en el nivel de precios afecta las estimaciones presupuestarias, en la medida en que se puede generar una ilusión monetaria. Esto se manifiesta tanto sobre el nivel presupuestario (gasto, ingreso) en términos reales, como en la relación entre recursos y erogaciones, lo cual puede llevar a una situación de déficit no programada. Como consecuencia de ello, pueden verse afectados el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en los procesos de producción de bienes y servicios públicos.

b) La distorsión provocada por la inflación dificulta las comparaciones presupuestarias en el tiempo.

c) La programación, la ejecución, los registros y el control presupuestario se ven afectados tanto por la inflación como por las variaciones de su ritmo.

#### 2. CONCLUSIONES

De lo anterior se desprende que es

necesario profundizar los estudios sobre el tema, poniendo énfasis en los siguientes aspectos:

a) Sobre la formulación presupuestaria

— Continuar el análisis en orden a valorizar comparativamente las ventajas y desventajas de tomar en cuenta, en la preparación del presupuesto, la inflación esperada y de hacerla o no explícita en el documento presupuestario.

— Programar el presupuesto por subperíodos dentro del ejercicio, determinando metas, insumos, financiamientos, etc., para cada subperíodo, en compatibilidad con la proyección anual. Se resaltó que deben tomarse en cuenta las variaciones en la aceleración o desaceleración de la inflación para establecer la extensión de cada subperíodo.

b) Sobre la discusión y aprobación del presupuesto

— Recomendar que se profundice el análisis técnico y jurídico para promover que el proyecto de presupuesto se exprese en instrumentos orientados a favorecer que, en la discusión parlamentaria del presupuesto, se privilegie el tratamiento de políticas y objetivos dentro de un marco financiero global del sector público. Ello permitiría, por otra parte, la necesaria flexibilidad para ejecutar los presupuestos, especialmente en contextos inflacionarios.

c) Sobre la ejecución y control presupuestarios

— Efectuar el control y evaluación de la ejecución presupuestaria por los subperíodos adoptados en la formulación, introduciendo las reprogramaciones

oportunas que atiendan al ajuste de las metas, insumos y financiamiento.

— Producir estados contables ajustados por índices apropiados que permitan comparar el ex-post con presupuesto y ejercicios.

— Distinguir las modificaciones del presupuesto derivadas de los ajustes por inflación, de las que se originan como consecuencia de cambios en la calidad y/o cantidad de los bienes y servicio a producirse.

d) Sobre los índices para ajuste inflacionario

— Propiciar la elaboración de índices para el sector público con ponderaciones diferenciales según se trate de la estructura del gasto (generales, por servicios, insumos, etc.) o de la estructura del ingreso.

### 3. RECONOCIMIENTO FINAL

Como base para ilustrar el tema y arribar a las conclusiones que es exponen, la Comisión ha contado con la importante colaboración del Dr. Angel Gorostiaga, quien ha presentado un interesante trabajo sobre el particular que merece nuestro reconocimiento.

### COMISION Nº 2

**Tema: DEFICIT FISCAL, SU FINANCIAMIENTO Y SU RELACION CON LA INFLACION.**

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

Reunida la Comisión decidió acotar el debate a la ponencia presentada por el licenciado Mario M. Ferranti, sin perjuicio de analizar puntos conexos.

El trabajo presentado pretende fun-

damentalmente demostrar la relación que pudiera existir entre el déficit fiscal y la inflación, enfatizando en los diferentes mecanismos de transmisión. Se trata en rigor de un trabajo preliminar, en el cual se desarrollan y describen diferentes conceptos que se consideran pertinentes para investigaciones empíricas a realizar por el autor más adelante.

La Comisión llevó a cabo una amplia discusión sobre los conceptos y supuestos contenidos en el documento presentado, produciéndose un amplio y fructífero debate.

El haber contado con la ponencia sobre el inicio mismo de las deliberaciones y el elevado número de participantes de la comisión, conspiraron contra la posibilidad de llegar a conclusiones definitivas sobre el trabajo analizado; sin embargo, esta circunstancia permitió, como contrapartida, que se dieran a conocer una serie de posiciones y concepciones útiles a todos los presentes.

#### 2. CONCLUSIONES

a) La Comisión acordó agradecer al autor del trabajo, Licenciado Mario M. Ferranti y a sus colaboradores, Licenciada Ester Florez y Contador José M. Navillat, por la presentación del documento denominado "Déficit Fiscal, su Financiamiento y su relación con la Inflación".

b) Se alienta al autor para profundizar el análisis del tema y realizar las investigaciones necesarias con vista a la presentación definitiva del tema en oportunidad de realizarse el décimo cuarto Seminario Iberoamericano de Presupuestos, a llevarse a cabo en Buenos Aires el próximo año.

c) Se concluyó que el déficit fiscal, a

través de su financiamiento no puede ser considerado como el único factor causante de inflación.

d) Asimismo se acordó que para el estudio de la relación entre déficit e inflación, es necesario partir del concepto global del déficit, que incluye el déficit cuasi-fiscal, tal como el trabajo lo expone.

### 3. RECOMENDACIONES

Habida cuenta de las diversas opiniones emitidas, la Comisión recomienda:

a) Ampliar los supuestos utilizados en la aplicación de la fórmula emergente de la Teoría Cuantitativa del Dinero, toda vez que en el trabajo sólo se da por

supuesto que la única fuente de expansión monetaria está por la emisión de dinero destinada a financiar el déficit global.

b) Analizar empíricamente la relación cuantitativa entre el déficit global y la variación del nivel general de precios de la economía.

c) Profundizar las investigaciones que analicen las causas estructurales del déficit del sector público argentino en los últimos 20 años.

d) Alentar las investigaciones que esclarezcan con mayor precisión los efectos que sobre el orden social en general pueden provocar los déficit fiscales.



II. SEMINARIO NACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PUBLICO

CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES

San Carlos de Bariloche, 7 de octubre de 1988.



## COMISIÓN Nº 1

### FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

#### VISTO

Que el objetivo a encarar en el análisis del "Financiamiento de los Gobiernos Municipales en el marco del II Seminario Nacional de Presupuesto Público, y

#### CONSIDERANDO:

Que el financiamiento de los gobiernos municipales está estrechamente ligado a la satisfacción de las necesidades que la comunidad le reclama al Municipio, en cumplimiento de ser el punto de contacto directo entre el estado y sus habitantes.

Que las finanzas públicas municipales padecen de mayores restricciones que las de jurisdicción provincial o nacional, las que se encuentran progresivamente afectadas por los procesos de ajuste y menor crecimiento de la actividad económica.

Que el reclamo social de mayor prestación de servicios (sean estos de salud, educación, cultura, saneamiento, etc. en los niveles que corresponda) o de infraestructura urbana o semiurbana, pueden ser enfrentados por los Municipios siempre y cuando accedan al financiamiento necesario en tiempo y forma.

Que de las distintas realidades de orden histórico, normativo y social, expresadas por los miembros de esta Comisión se ha podido determinar la existencia de una problemática semejante en los distintos municipios del país, en cuanto al tema en cuestión.

Que ese reclamo social hacia el Estado-Municipio, implica una reestructuración de la organización política en la cual este vaya asumiendo mayores facultades y atribuciones, que tengan como re-

sultado la concreción de la autonomía política, administrativa y económica en un proceso de coordinación con las jurisdicciones provincial y nacional del gobierno, hasta alcanzar la autonomía institucional.

Que no existe acción de gobierno sin los recursos apropiados para su desarrollo.

Que la ampliación de las funciones requeridas al Municipio, agravan la ya deteriorada relación de recursos-gastos, tanto de corto como largo plazo en la mayoría de ellos, siendo que la aplicación de los recursos a través del Municipio se traduce en una mayor eficacia y eficiencia del gasto.

Que la financiación tradicional sustentada en las tasas retributivas de servicios, no se adecua a la realidad de la multiplicación de las funciones reclamadas socialmente al Municipio, que implican la prestación de servicios como los ya señalados, cuyo carácter indivisible encuentra la respuesta más adecuada en el financiamiento por vía de impuestos.

Que en lo referente a las tasas retributivas de servicios y contribución de mejoras, no sólo debe tenerse en cuenta el servicio o beneficio recibido y el costo de la obra, sino también el principio de solidaridad, tanto a nivel local como atendiendo a las diferencias o desequilibrios regionales, como forma de asegurar la universalidad de la prestación.

Que tanto por las deficiencias en las estructuras de ingresos como por la imposibilidad de participar del financiamiento vía uso del crédito, los Municipios soportan fuertes restricciones para fortalecer la acción del gobierno local.

Que no se ha podido implementar una coordinación entre la Jurisdicción Municipal y la Provincial o la Nacional, en lo que se refiere a un sistema tributa-

rio que contemple los intereses de cada nivel de gobierno y sus funciones específicas.

Que contar con fuentes de financiamientos adecuadas no es condición suficiente sino que además se impone una administración tributaria que minimice las brechas de evasión e incumplimiento de las obligaciones fiscales, hecho que esta empíricamente demostrado en innumerables casos como los expuestos en esta Comisión.

Que todo lo anterior es producto de la experiencia concreta y la evaluación crítica de realidades diversas, y que se expresa en la pertenencia de los miembros de la Comisión, que estuvo compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y de Gobiernos Municipales de las Pofas. de Río Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán, Buenos Aires, Misiones, de Capital Federal y Tierra del Fuego y del Departamento de Paysandú de la hermana República Oriental del Uruguay.

Que asimismo, se reconoce entre los fundamentos, la experiencia concreta de las provincias, y en especial de los Municipios y la Provincia de Río Negro, que asumen constitucionalmente en los artículos 225 al 241, las demandas de la comunidad respecto del rol que deben cumplir las municipalidades. En este texto se garantiza la autonomía y la facultad de dictar su Carta Orgánica a cada municipio, lo que hace realidad el acercamiento del estado municipal con sus habitantes.

Por ello la COMISION Nº 1  
RECOMIENDA:

1) Analizar la problemática de los municipios en su integridad, enfatizando su condición de parte integrante de un ámbito superior, cuál es el contexto global del sector público.

2) Como consecuencia de lo anterior la programación de la Política Fiscal debe coordinar y armonizar las funciones de los niveles del estado municipal, provincial y nacional, de modo de evitar la superposición, interferencia o contradicción de fines, objetivos y acciones, y la superposición de gravámenes sobre la población.

3) Debe promoverse la efectiva autonomía política, administrativa y económica del municipio, con vistas a la autonomía institucional.

4) Debe profundizarse la tendencia de los Municipios a asumir las funciones derivadas de la descentralización de servicios prestados por los niveles del Gobierno Nacional y Provincial, correlativamente a una disminución de las funciones que estos vienen desempeñando y de su participación en las fuentes de financiamiento, trasladando el concepto de federalismo a las relaciones entre las Provincias y los Municipios.

5) Deben promoverse, concordantemente con lo expuesto en el punto precedente y como proceso de transición, programas de descentralización de administración tributaria de las Provincias con los municipios, atendiendo a las particularidades institucionales y regionales.

6) Deben extenderse las facultades tributarias de los Municipios a la posibilidad de establecer impuestos como consecuencia de la ampliación de sus funciones, con los criterios determinados en el punto 2.

**COMISIÓN Nº 2**

**LAS CUENTAS ESPECIALES EN EL PRESUPUESTO**

VISTO:

El tratamiento del Tema "Las Cuentas Especiales en el Presupuesto", previsto en el Art. 7º del reglamento del II SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO, y

#### CONSIDERANDO:

Que el mismo fue analizado en la Comisión Nº 2, constituida al efecto, recibiendo el valioso aporte de los integrantes de la misma, quienes abordaron el tema sobre la base del estudio crítico del Art. 141 de la Ley de Contabilidad Nacional y similares existentes en las distintas Jurisdicciones representadas en este Seminario.

Que de la pormenorizada discusión del tema surgieron las diversas opiniones de los participantes, las que fueron debidamente decantadas y deparadas, compatibilizándose los distintos criterios sustentados hasta posibilitar una definición que exprese acabadamente la filosofía en la que se basa la creación de estos regímenes.

Que la carencia de reglamentación del Art. 141 de la Ley Nacional de Contabilidad y el carácter de perfectibles de algunas Leyes Provinciales impone la conveniencia de recomendar precisiones a nivel reglamentario que rectifiquen marcadas perturbaciones en el funcionamiento de las Cuentas relativas al temario de la Comisión 2.

Que las reglamentaciones que se dicten deberán respetar el mínimo de principios específicos que abarquen aspectos legales, presupuestarios y de procedimientos.

Que merece especial atención que el "Régimen de Funcionamiento" de las Cuentas establezcan objetivamente con claridad, precisión y sin ambigüedades los recursos afectados, la finalidad perseguida, el momento en que se debe dar por cumplida dicha finalidad y el trata-

miento de los remanentes.

Que en la aplicación de recursos y gastos determinados, debidamente formulada y ejecutada, carece de contenido conceptual la contribución a rentas generales e inversamente la contribución del Tesoro a las cuentas, dado que estas deben autofinanciarse y cumplir su cometido con los recursos afectados y finalmente liquidarse.

Que es menester dar a conocer las conclusiones arribadas, a los distintos estamentos gubernamentales, de modo tal de posibilitar la adecuación de la moderna técnica de elaboración del presupuesto, a las estructuras existentes, incorporando adecuadamente la figura de las Cuentas Especiales y cumpliendo estrictamente con los principios de unidad y universalidad.

Por ello la COMISION Nº 2

#### RECOMIENDA:

Artículo 1º: Entender por Cuenta Especial la afectación legal de recursos específicos a gastos determinados para cumplir una finalidad u objetivo concreto que no responda a necesidades normales y permanentes de la Administración y asegure su autofinanciamiento. La creación de las cuentas especiales se efectuará por actos del poder administrador o nivel superior.

Artículo 2º: Promover la reglamentación del Art. 141 de la Ley Nacional de Contabilidad y normas concordantes en provincias y municipales de acuerdo a las siguientes pautas:

a) La afectación de los recursos debe estar dada por Ley Nacional o norma equivalente en los estados provinciales y municipales.

Los fondos que no tengan destino legal expreso deberán ingresarse a rentas generales.

b) El objetivo o cometido de la cuentas especiales debe ser claro, preciso y sin ambigüedades, determinando con exactitud cuando deberá considerarse cumplido dicho cometido.

c) Destacar los caracteres de excepcionalidad y de transitoriedad de las cuentas especiales. Deberá limitarse a imperiosas necesidades de administración la creación de las mismas, como así abstenerse de incorporar a dicho régimen las necesidades normales, permanentes y habituales de la administración.

d) La creación de cuentas especiales deberá tener asegurado su autofinanciamiento a efectos del logro perseguido. En ningún caso deberán precibir aportes no reintegrables del Tesoro.

e) La creación de cuentas especiales, entendiéndose por tal incorporación al presupuesto y la determinación de su régimen de funcionamiento, se efectuarán por acto del poder administrador o de nivel superior.

f) Los remanentes de ejecución que arrojen las cuentas especiales al cierre de cada ejercicio se transferirán al siguiente, excepto los que deban ser ingresados a rentas generales por haberse determinado que se alcanzaron los objetivos fijados.

Artículo 3º: Informar a los distintos estamentos gubernamentales, las conclusiones arribadas, sugiriendo su adopción y posterior revisión de los regímenes en funcionamiento existentes.

### **COMISIÓN Nº 3**

#### **DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

VISTO:

El tema asignado a la Comisión Nº 3

del II Seminario Nacional del Presupuesto Público, a saber: "Descentralización de Servicios en el Sector Público", y

#### **CONSIDERANDO:**

Que el tema fue propuesto por ASAP con la intención de un tratamiento de debate, experiencias y propuestas en materia de descentralización y/o privatización de servicios, como medio para reducir los costos operativos en la producción de bienes y servicios a cargo del Estado.

Que esta comisión entendió que el tratamiento del tema en cuestión trasciende dicho contexto de enfoque, en tanto que la "descentralización" se ubica en un campo interdisciplinario en el que el abatimiento de costos no alcanza para cubrir las implicancias político-ideológicas que subyacen en dicho tema.

Que esta comisión elaboró un documento sobre la base del concepto de "descentralización" emergente de la discusión mantenida en el seno de la misma.

Por ello esta COMISIÓN Nº 3

#### **RECOMIENDA:**

Artículo 1º: Considerar a la descentralización dentro de un proceso cuya finalidad última es permitir el logro de los objetivos del Estado fijados por la comunidad.

Artículo 2º: Considerar al documento emanado de esta Comisión como base de discusión a efectos de profundizar el análisis del tema encarado.

#### **DESCENTRALIZACION: RECOMENDACIONES PARA SU CONSIDERACION**

El abordaje del problema de la des-

centralización de los servicios a cargo del Estado obliga a considerar previamente el rol de éste dentro de la sociedad, tema que está inmerso en un contexto ideológico-político.

En efecto, le cabe a los ciudadanos la responsabilidad de escoger, a través de los mecanismos políticos institucionales imperantes en un sistema democrático, los objetivos generales de la sociedad y el rol del Estado en la consecución de los mismos.

Se trata de objetivos esencialmente dinámicos ya que la renovación periódica de los funcionarios que ocupan cargos electivos, de la alternancia de los partidos políticos en el gobierno, la actualización doctrinaria y/o de sus plataformas, y en definitiva los cambios promovidos por los propios individuos, considerados como agentes activos en la construcción de sus propias sociedades. Determinan transformaciones o ajustes en los objetivos y cambios en rol asignado al Estado.

Durante el presente siglo asistimos a la asunción de crecientes responsabilidades por el Estado, los que dio origen a un proceso de expansión de su aparato administrativo que lleva a la Administración Pública a enfrentarse en la actualidad con una estructura preestablecida que debe ser evaluada, con normas y procedimientos de funcionamiento complejos, no siempre justificados, carencias cuanti-cualitativas inherentes a la utilización de recursos materiales y humanos.

Estas circunstancias determinan a su vez una organización estatal con distintos grados de eficacia, en la prestación de servicios. Este problema de la eficacia, efectividad y eficiencia (pautas dependientes de las pautas de eficacia y efectividad) del Estado ha concientizado a políticos, funcionarios y académicos

y fundamentalmente a la comunidad acerca de la necesidad de impulsar un proceso de cambio o transformación en el Estado, tendiente a adecuar la situación descripta, potenciando al mismo como un instrumento activo de cambio.

Este proceso de cambio o revisión crítica del Estado, complejo en sí mismo, requiere el abordaje de problemas de carácter estructural-complexivo, funcional, normativo, de formación del agente público.

En dicho contexto la descentralización emerge como uno de los instrumentos apropiados para los cambios, fundamentalmente de tipo estructural y funcional, que puede operar por la vía legal-administrativa, a partir de una decisión política, o por vía de los hechos, por imperio de la necesidad y ante la ausencia de decisiones al respecto.

A entender de esta Comisión la descentralización comprende aspectos jurídicos, políticos, administrativos, organizacionales, geográficos, económico-financieros y humanos.

Desde el punto de vista de la organización política (visualizable en términos de descentralización política) el sistema jurídico argentino reconoce tres niveles de Estado: nacional, provincial, y municipal.

En este caso, la descentralización opera a través de la transferencia de funciones de un nivel a otro, en ese orden.

¿Cuáles son las razones que abonan la descentralización en este caso?

1) Afianzar el federalismo, posibilitando a las provincias y municipios asumir o resumir su capacidad de decisión y acción en determinadas funciones.

2) Dar respuesta al reclamo de la comunidad en el sentido de tener una activa participación en las cuestiones que

hacen al interés general generando condiciones tendientes a considerar el régimen democrático.

La descentralización administrativa es entendida como la atribución de competencia a un ente separado de la Administración Central, dotado de personalidad jurídica propia. La descentralización burocrática o desconcentración administrativa, implica la atribución de determinado poder de decisión a los órganos locales que continúan subordinados jerárquicamente al Órgano Central.

La descentralización requiere en forma previa una toma de posición respecto a la Planificación y sus instrumentos operativos, y como requisitos los siguientes:

- 1) Respetar la especificidad de la función o servicio sujeto a decisiones de descentralización;
- 2) Respetar las características estructurales y antropológicas del servicio o función en estudio;
- 3) Evaluar la decisión de descentralizar o no;
- 4) Estructurar un sistema de información y control (o seguimiento) de la gestión.

En los supuestos 3) y 4) precedentes, está implícita la necesidad de mecanismos de retroalimentación desde los niveles operativos a los niveles de conducción y viceversa.

5) Efectuar una evaluación del futuro que se está construyendo con la decisión que se toma (¿qué pasa si se toma o no se toma la decisión de descentralizar?), así como evaluar lo que se está dejando de hacer.

La descentralización queda inserta en coordenadas de tiempo y espacio.

Tiempo: visualizado en dos dimensiones:

a) el tiempo intrínseco a la decisión de descentralizar;

b) el tiempo operativo.

El tiempo intrínseco hace referencia a porqué hoy la descentralización emerge como tema prioritario, a las urgencias (internas y externas) que llevan a esa priorización.

El tiempo operativo alude a la oportunidad y etapas de la implementación de la descentralización en estudio.

Espacio: esta coordenada presenta parámetros de referencia similares a los de la coordenada tiempo:

Espacio intrínseco es aquel dónde se implementará la decisión en estudio: Ambito de aplicación.

Espacio operativo: hace referencia al ámbito de repercusión de la decisión en estudio.

Bajo las condiciones precedentes el tema descentralización deberá ser analizado en los distintos ámbitos y niveles del aparato estatal.

III. SEMINARIO NACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PUBLICO

CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES

Mar del Plata, 1 de diciembre de 1989.



## COMISION Nº 1

### SISTEMA DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA

A partir de los trabajos expuestos en Comisión: a saber:

— «Integración de los sistemas administrativos y financieros del Dr. Marcos Makón y del Dr. Ricardo Gutiérrez.

— «Sistemas de información para evaluar los efectos de la política fiscal de los doctores Antonio Elías, Jorge Gaitán y Lincoln Varela, se produjo un amplio y participativo debate llevado a cabo en el seno de la Comisión, arribándose a las siguientes conclusiones:

1. Se estima comprobada la necesidad de encarar la reforma de los sistemas administrativos con una visión integral. La experiencia ha demostrado que la reforma de los sistemas administrativos en forma unilateral ha conducido a la obtención de insuficientes resultados, muy inferiores a los esperados.

En la reflexión de estos hechos, y habida cuenta que estos sistemas interactúan y pertenecen al sistema superior de la administración pública, se evidencia la necesidad de encarar las modificaciones con una estrategia integral y complementaria de modo que los avances que se operen en uno de ellos, resulten solventados y estabilizados por las modificaciones necesarias logradas en los otros.

2. Es importante que el diseño y cooperación de un sistema integrado de información de la gestión del Sector Público, tenga características tales que posibiliten evaluar su comportamiento desde el punto de vista macro y microeconómico, y así mismo, contemple su integración al Sistema Estadístico Nacional.

3. Los Sistemas Contables a diseñarse deben tener como característica central, que los hechos económicos de la administración pública se registren una sola vez por parte de los organismos que la producen e ingrese a una base de datos general a partir de la cual se produzcan los distintos estados económicos y financieros.

4. Se recomienda la estructura de un plan de cuentas único que permita la integración y consolidación económico-financiera de las distintas áreas institucionales del Sector Público, sin desmedro de las particularidades de cada uno de los componentes de este sector.

5. Rescatar el rol de los Sistemas de Planificación, Programación Presupuestaria y su consecuente control para mejorar el proceso de toma de decisiones en cuanto a la eficiencia y eficacia de las acciones públicas.

Un sistema integrado de Información de la Administración Pública que contribuya al logro de hechos y objetivos.

6. Los sistemas de Información Integrados como soportes sustantivos procesos de toma de decisiones, deberán facilitar el estudio de la estructuras tipo de consumo por inciso y función a la vez que determinen ponderadores de actualización de créditos presupuestarios, en economías con inflación a través de índices específicos sectoriales.

Los avances en el conocimiento de estas estructuras de consumo, debe generar criterios de análisis Gastos-Metas por lo que el instrumental debería continuar desarrollándose en esa dirección.

7. Se recomienda la implementación en la Contabilidad del Sector Público de la aplicación de Principios de Contabili-

dad generalmente aceptados como la registración de los hechos económicos y financieros por el sistema de partida doble y la imputación de acuerdo al criterio de lo devengado.

Se considera que un gasto es devengado en el momento en que el servicio es prestado o los elementos provistos son recibidos de conformidad por el adquirente. Respecto al devengamiento de los ingresos se considerarán devengados en el momento de la liquidación. Sin desmedro de las normas legales vigentes que utilizan la etapa del compromiso para la imputación del gasto y el criterio de lo percibido para reflejar los recursos.

8. Se considera conveniente la incorporación de la gestión extrapresupuestaria a la base de datos general para obtener una visión general y completa de la situación económico-financiera de la administración pública en particular y el sector público general, para que de este modo se obtengan procesos analíticos y decisionales mucho más solventes.

9. Los sistemas de información integrados y los modelos de análisis de los efectos económicos y sociales de la actividad pública son de naturaleza complementaria.

Por tanto, los trabajos en estas materias deben intergrarse a efectos de lograr las necesarias armonizaciones metodológicas.

10. Como recomendación general se sugiere promover la creación de una comisión interinstitucional con representantes de los organismos productores de información de base y los principales usuarios que permitan el diseño de sistemas homogéneos para todos los nive-

les de gobierno a fin de lograr una efectiva integración de los sistemas de información.

11. Asimismo, como recomendación final se sugiere que la ASAP y ASUCIP coordinen las actividades para crear los mecanismos que permitan un intercambio fluido de metodología sobre estos temas.

## **COMISION Nº 2**

### **ASPECTOS FINANCIEROS PARA UNA PROBABLE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

La Comisión que trató el tema relacionado con la reforma de la Constitución en sus aspectos financieros designó como autoridades a las siguientes personas:

Presidente: Susana Beatriz Palacio.  
Secretario: Jorge Mario Frigerio.

Al no haberse presentado trabajos para analizar en la Comisión se tuvo en cuenta a los efectos de la discusión la exposición que sobre el tema realizó Esteban Juan Urresti. Exposición denominada "Aspectos Fiscales para una reforma de la Constitución Nacional", atento a la amplitud que implica su tratamiento, la comisión hizo hincapié en los aspectos vinculados con el presupuesto habida cuenta que la institución organizadora es la Asociación Argentina de Presupuesto Público.

De conformidad con el artículo 12 y subsiguientes y concordantes de las normas de procedimiento del seminario, la comisión considera que debiera tenerse en cuenta en caso de proyectarse una reforma constitucional los siguientes aspectos:

1. Se entiende conveniente incluir en

la redacción del artículo 67, inciso 6º de la Constitución Nacional, referido a presupuesto, establecer conjuntamente con los gastos de administración el cálculo de recursos.

2. Es conveniente establecer que la iniciativa de la Ley de Presupuesto le corresponda al Poder Ejecutivo, y eventualmente al Poder Judicial en los ámbitos de sus respectivas competencias a los efectos de poner en un pie de igualdad a los poderes del estado.

3. Determinar dentro de la normativa constitucional el establecimiento de plazos para la presentación del proyecto de presupuesto y su tratamiento y sanción.

4. Se considera conveniente establecer perceptivamente que la cámara de origen del tratamiento de la Ley de Presupuesto sea la de Diputados.

5. Se cree conveniente limitar las facultades de ampliar a la previsión de los recursos tributarios correspondientes.

6. Atento a las disposiciones contenidas en algunas de las constituciones provinciales esta Comisión considera que es inconveniente asignar con jerarquía constitucional a porcentajes de gas-

tos para determinados fines.

7. Se entiende que el veto en materia presupuestaria podrá ser también parcial.

8. En caso de incluirse las nuevas formas participativas de la democracia, en la reforma constitucional, las mismas no sería conveniente para aplicarse en materia presupuestaria y tributaria.

9. Debiera contemplarse la posibilidad de que obligatoriamente el parlamento tratara la cuenta de inversión y en caso de no expedirse considerar que la misma fue rechazada.

10. En relación al control se podría incluir dentro del texto de la Constitución Nacional la creación del Tribunal de Cuentas, dejando la aprobación o el rechazo de la cuenta de inversión dentro de las facultades del Poder Legislativo.

11. Consideramos conveniente establecer el criterio de separación de las fuentes y participación en relación a determinados tributos.

12. Incluir una cláusula constitucional que evite la doble imposición interna.



IV. SEMINARIO NACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PUBLICO

CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES

Mendoza, 19 de octubre de 1990.



## COMISION N° 1

### EL PROBLEMA DE LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS

El presupuesto como instrumento de asignación de recursos en forma eficiente.

Esta Comisión entiende que el Presupuesto debe ser la expresión del Plan de Gobierno.

Debe ser además un instrumento de transformación estructural del Sector Público. En este sentido, la asignación de recursos es una consecuencia y no una causa, determinándose previamente un resultado (producto final) mediante el entrecruzamiento de los siguientes factores:

- a) Qué se pretende hacer - ACTIVIDAD
- b) Quién lo realizará - RESPONSABLE
- c) Dónde se realizará - TERRITORIO

Se asignan de esta manera los recursos en función de resultados que se esperan obtener, y no de las presiones de distintos niveles de la Administración.

Se ha observado por otra parte que existen diversas técnicas presupuestarias —que han tenido distintos grados de aplicación— sin la suficiente continuidad en el tiempo como para medir la eficiencia y la eficacia en la consecución de los objetivos fijados.

La adecuada implementación presupuestaria se ve afectada por:

a) Factores de naturaleza cultural, tales como hábitos arraigados en los agentes públicos.

b) La creencia de que los problemas del Sector Público se relacionan con su tamaño, siendo que en realidad es un problema de "calidad del gasto" lo que pone de relieve la importancia de los aspectos microeconómicos de la gestión.

c) El excesivo énfasis en lograr la estabilidad, la que no se resuelve considerando solamente variables macroeconómicas, sino conociendo y analizando la actividad gubernamental desde sus mínimos niveles de gestión.

Por tal motivo la COMISION I DEL IV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO

#### RECOMIENDA:

1.- Revalorizar el PRESUPUESTO como una expresión del plan de gobierno. Para ello es necesario que:

a. Se convierta en un instrumento transformador que a medida que avanza en su implementación permita identificar los aspectos que entorpecen su consecución, induciendo los cambios estructurales necesarios.

b. Que exprese decisiones

c. Que sea una herramienta de uso permanente en todos los niveles de la Administración.

d. Que sea elaborado y aprobado en tiempo oportuno para su aplicación en el período que deba regir. Es decir, un PRESUPUESTO y no un POSTpuesto.

e. Que genere un sistema integrado de información para la evaluación de su consecución por parte del poder político, tendiente a posibilitar correcciones y/o modificaciones.

f. Que como instrumento asignador permita incorporar como rutina la discusión sobre el rol del Estado, el cual no constituye un concepto estático.

2.- Utilizar el presupuesto como instrumento para obtener estabilidad y crecimiento económico, teniendo en cuenta que a partir de la solución de aspectos microeconómicos, se puede hacer un manejo racional de lo macroeconómico y no viceversa, particularmente cuando se plantea el problema de reducción in-

discriminada del tamaño del Estado, en forma indefinida.

3. Favorecer todo tipo de acción conducente a erradicar la concepción del Presupuesto como expresión exclusivamente financiera, el tradicional presupuesto de GASTOS Y RECURSOS.

4. Extender que la intervención de los Organismos de Control, debe constituir un factor coadyuvante de la gestión y no entorpecedor de la misma, especialmente teniendo en cuenta la difícil situación financiera que se observa en la actualidad.

5. Promover la utilización del Presupuesto como herramienta de asignación de responsabilidades, asegurando la adecuada descentralización administrativa y financiera, compatible con los créditos asignados a cada unidad organizacional.

6. Recrear métodos de presupuestación tomando como ejemplo el desarrollo realizado en la provincia de Mendoza, pero teniendo en cuenta que el presupuesto debe reflejar las necesidades y características del universo que se quiere presupuestar.

Finalmente, la Comisión considera oportuno destacar la necesidad imprescindible de producir un cambio cultural en los agentes de la Administración Pública, como prerequisite para realizar los cambios que permitan una gestión eficaz y eficiente y de esta manera optimizar la utilización de los recursos disponibles. De este modo se rescata el presupuesto como herramienta estratégica de conducción política, de planificación y de reforma administrativa, además de cumplir su función tradicional de asignador de recursos.

## COMISIONES Nº 2 y 3

### EMPRESAS ESTATALES Y PRIVATIZACIONES DE SERVICIOS PUBLICOS A DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO Y FEDERALISMO FISCAL: EL CASO ARGENTINO

Las comisiones Nº 2 y 3 han analizado en forma conjunta los siguientes temas:

— Empresas estatales y privatización de servicios públicos a distintos niveles de gobierno.

— Federalismo fiscal: el caso argentino.

Para la discusión y posterior preparación de las conclusiones y recomendaciones que se presentan, han sido de valiosa ayuda los siguientes trabajos expuestos por sus autores:

— "El control de gestión de las Empresas Públicas en Argentina: situación actual y perspectiva futura", del Dr. Horacio Piffano.

— "Federalismo fiscal: caso argentino", del Dr. Alberto J. Porto.

— "Requisitos necesarios para una gestión eficiente", de los contadores Carlos Bueno, Alvaro Casanova, Carlos Estefanello, Margarita Gagliano y Susana Vieitez y de la economista Haydeé Pérez.

— "Mejoramiento del Sistema Tributario de Mendoza", de la Subsecretaría de Recaudación y Control del Ministerio de Hacienda de la Provincia.

Por otro lado, las palabras inaugurales de este seminario pronunciadas por el Sr. Gobernador de las provincias de Mendoza con el Sr. Ministro de Hacienda de dicha provincia y el presidente de la ASAP, complementaron el marco conceptual general que debe considerarse en el proceso de transformación del Estado argentino.

## **ASPECTOS GLOBALES DE TRANSFORMACION DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO**

El marco conceptual de la transformación del sector público argentino implica el fortalecimiento del rol protagónico que ha de cumplir para conducir la voluntad de desarrollo de la sociedad argentina.

Dicho papel se debe materializar a través de la promoción del desarrollo y regulación de las actividades económicas y sociales, así como en la articulación de los diversos intereses de la sociedad. Este proceso de transformación del sector público argentino tiene diversas maneras, no contradictorias, con que puede ser encarado.

En función de la temática planteada en el seminario, se formulan conclusiones y recomendaciones en materia de Empresas Públicas y su privatización, así como en el desarrollo de un auténtico federalismo fiscal, que vaya más allá de las relaciones intergubernamentales.

La identidad que asuma la transformación del sector público dependerá, en gran medida, de un cambio cultural en la sociedad argentina, que alcance a los sectores habituados a evolucionar al amparo de subsidios, directos o indirectos, de dichos sectores.

### **A. LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

#### **CONCLUSIONES**

a) Existen dos variables básicas a considerar:

- La transformación a través de la desmonopolización, descentralización y/o privatización.

- La necesidad de garantizar una mayor eficiencia en aquellas empresas públicas que no se incorporen en la transformación por privatización.

b) Con independencia del carácter institucional de la organización (empresa pública o privada) o su desenvolvimiento en condición de monopolio o no, es necesario preservar la condición de prestadora de "Servicio Público" cuando corresponda.

c) Las organizaciones "Prestadoras de servicios públicos" deben desenvolverse en un marco regulatorio fijado por la autoridad política que corresponda, que compatibilice los distintos intereses sectoriales.

d) Fijado el marco regulatorio, es necesario establecer los mecanismos de control que aseguren la obtención de los resultados establecidos en las políticas, objetivos y metas fijadas.

e) La fijación de objetivos contrapuestos a las empresas públicas, imposibilitan la definición de parámetros coherentes y por lo tanto hacen estéril el ejercicio del control. Bajo esta circunstancia no se pueden asignar responsabilidades y menos aún exigir las decisiones adecuadas para modificar actitudes.

f) La utilización de variables exclusivamente financieras en la formulación y ejecución de presupuestos empresariales imposibilita a los niveles políticos y directivos la adopción de decisiones coherentes sobre dicha gestión.

#### **RECOMENDACIONES**

a) Conservar entre todos los sectores interesados, con relación a un servicio público, los métodos para transformarlo y obtener resultados que aseguren un razonable equilibrio de intereses, reglas de juego claras y permanentes y satis-

facción de los objetivos que se definan.

b) Al fijar el marco regulatorio y los mecanismos de control correspondiente, deberá garantizarse que dicho control sea ejercido por una fiscalización externa a la organización que se controla con independencia de criterio respecto de los distintos intereses sectoriales.

c) En el caso específico de las Empresas Públicas deberá:

— Establecer objetivos coherentes y compatibles, con independencia del nivel que los defina.

— Individualizar claramente a los responsables de la gestión y dotarlos de las herramientas necesarias y suficientes para poder ejercer dicha gestión, tomando las decisiones adecuadas.

— Explicitarse aquellos subsidios o costos adicionales ajenos a la organización, de manera de eliminar su incidencia en la gestión de la misma. Esto está relacionado por la definición de objetivos superiores a la entidad y que son contrapuestos con los objetivos propios.

— Mejorarse la capacidad de planificación, en el marco de los objetivos y metas planteadas, y propender a una mayor eficiencia mediante técnicas modernas de gestión, considerando su implementación como una inversión y no como un gasto.

— Deberán establecerse, en todos los casos, las variables claves a considerarse en la formulación y control de gestión de los presupuestos, diferenciando las controlables por la conducción (factores endógenos) de aquellos no controlables (factores exógenos).

## **FEDERALISMO FISCAL**

### **CONCLUSIONES**

1) De la actividades y funciones de gobierno:

a) Debe plantearse una política global de descentralización con los tres niveles de gobierno, que se instrumente a nivel sectorial y por actividad de las funciones de producción y servicio, a fin de acercar las decisiones y las prestaciones a las necesidades sociales de la comunidad, de modo de evitar o, al menos minimizar, la burocratización y hacer más eficaz la acción de gobierno.

b) Deben preverse estructuras organizacionales que permitan la instrumentación y proceso de descentralización.

2) Del financiamiento:

a) Deben preverse las diferentes fuentes de financiamiento (nacional, provincial, municipal, pública o privadas e internacionales) para la prestación de servicios a descentralizar.

b) El sistema tributario es una de las fuentes de financiamiento, por tanto es necesaria la articulación de las decisiones entre los tres niveles de gobierno, compatibilizando la estructura legal tributaria, la política tributaria y la administración tributaria.

3) De la Administración Tributaria:

a) A partir de dicha articulación las distintas jurisdicciones deberán definir los niveles de competencia específicos de las diferentes funciones administrativas y técnicas.

b) Mejorar las tecnologías de gestión y ambiente físico que permitan incrementar la eficiencia y eficacia del sistema tributario.

c) Promover en la comunidad una cultura tributaria que tienda a un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales, a través de una "acción preventiva" y no mediante "acciones represivas".

d) Promover la transferencia de las experiencias realizadas en aquellas jurisdicciones que están implementando

el mejoramiento de la administración tributaria tal como es el caso de la provincia de Mendoza y otras en actual funcionamiento.

## **RECOMENDACIONES**

1) De las actividades y funciones de gobierno:

a) Elaborar planes y programas específicos que permitan identificar los ámbitos de competencia de cada uno de los niveles de gobierno en sus correspondientes responsabilidades y fijación de objetivos.

b) Crear o adecuar las estructuras organizacionales que posibiliten la absorción de las actividades y prevean los recursos necesarios para su funcionamiento.

2) Del financiamiento:

a) Elaborar programas de financiamiento para cada una de las actividades de producción o servicio a descentralizar, que contemple entre otras cosas, los acuerdos y características legales y técnicas.

b) Promover el diseño e implantación del sistema articulado de decisiones entre los tres niveles de gobierno.

3) De la administración tributaria:

a) Diseñar e implantar los sistemas

de información, organización, procedimiento (recaudación, fiscalización) y de control y evaluación, y determinar los recursos para su funcionamiento.

b) Regionalizar y racionalizar la gestión de la administración tributaria a través de: 1) desarrollo de sistema; 2) incorporación de equipamiento adecuado a las necesidades del sistema; 3) capacitación del personal (tanto en procesos computarizados como en atención al contribuyente); 4) readecuación de los ambientes destinados a la atención al público y a tareas internas.

c) Elaborar programas comunicacionales por todos los medios posibles difundiendo los beneficios derivados del cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones tributarias, puntualizando la discriminación entre el evasor y cumplidor. Asimismo, publicitar las acciones que realiza el Estado a través del financiamiento tributario.

d) Institucionalizar un sistema de difusión que comprenda la transferencia de metodologías de eventos, transmisión o transferencia de documentación, asesoramiento, etc., a fin de materializar, en cada nivel de gobierno (provincial y municipal), sus propios mejoramientos a los efectos de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la administración tributaria.



V. SEMINARIO NACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PUBLICO

CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES

Córdoba, 15 de noviembre de 1991.



## COMISION Nº 1

### FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS SOCIALES

#### I. INTRODUCCION

1. Se señaló que el gasto social debe ser planificado y programado en forma integral en todo el país, teniendo activa participación los tres niveles de Gobierno.

Concretado el plan, la presupuestación del mismo, también debe efectuarse en forma conjunta para establecer que proporción del gasto asume cada nivel de Gobierno.

La ejecución de los servicios sociales puede ser realizada por el gobierno por terceros, pero sin renunciar a las funciones de control, en cuyo caso el costo del mismo, debe ser contemplado en la presupuestación efectuada.

2. Se estimó necesario que una vez presupuestado el plan, el nivel del gasto deberá medirse en función de indicadores que atiendan a las poblaciones destinatarias y no solamente sobre el producto bruto total.

Al respecto, si bien en la actualidad se considera que la relación nivel del gasto social/PBI está acorde con los niveles internacionales, sería conveniente complementar esta análisis con otros indicadores relevantes para determinar si realmente el nivel del gasto social y su distribución es el adecuado de acuerdo a los objetivos socio-políticos.

Complementariamente, resulta necesario desarrollar estadísticas y métodos para relevar las necesidades sociales en los grupos más expuestos.

3. Se señaló la falta de aplicación de técnicas de programación presupuesta-

ria en los gastos que están a cargo del estado, lo cual impide medir en términos reales los resultados obtenidos en la aplicación de los programas que se emprenden.

Asimismo, se resaltó la falta de coordinación entre quienes programan los gastos sociales y quienes lo presupuestan.

4. El organismo o nivel de gobierno que tenga a su cargo la tarea de seguimiento y control de aplicación de lo programado será responsable de medir la eficacia y eficiencia del servicio prestado.

Toda esta presupuestación debe estar garantizada por una estabilidad económica que es función primordial del Gobierno Nacional, elemento o condición necesaria para instrumentar programas sociales efectivos.

Asimismo, en la ejecución de programas de ajustes económicos deben contemplarse medidas sociales de compensación directa, tales como de alimentación, desempleo coyuntural, etc.

5. Se indicó que existe una brecha creciente entre derechos adquiridos sobre beneficios y la prestación en los mismos a causa de las restricciones financieras existentes.

En particular se destacó la crisis financiera del sistema de previsión social, así como la inadecuada estructura de las fuentes de financiamiento de los gastos sociales, tales como: excesivo impuesto al salario, falta de arancelamiento a prestaciones no prioritarias, etc.

#### II. PROPUESTAS

1. Profundizar la compatibilización entre la programación económica del

sector público de mediano y largo plazo, a través de una operativa definición de Objetivos con la Programación presupuestaria de carácter anual.

En consecuencia se propicia desarrollar un sistema de Inversiones Públicas que coordinen los Gastos de Inversión con relación a los servicios del Estado a través del tiempo.

2. Contemplar por medio de programas en el Presupuesto Nacional, las necesidades sociales de la población (nutrición, salud, educación, vivienda, previsión social, etc.). Esto debe ser compatible con la redefinición de los roles de Estado partiendo de la premisa que son funciones indelegables del mismo.

3. Modificar el enfoque sectorial de la programación de los gastos sociales efectuándola en forma integrada, sobre la base de un conjunto de necesidades, detectadas geográficamente.

4. Asignar a los institutos de estadísticas nacionales y provinciales, el relevamiento de indicadores sociales y la colección de datos que permitan medir la gestión de los programas y su impacto social.

5. Establecer claramente las responsabilidades y el financiamiento de los gastos sociales en los distintos niveles de gobierno, determinando las fuentes de recursos correspondientes: Rentas Generales, Impuestos específicos, Aranceles, Préstamos, Fondos rotativos, etc.

6. Las unidades de gestión que participen en la programación deberán poseer entrenamiento en técnicas de presupuestación y de administración financiera.

### **III. RECOMENDACIONES GENERALES**

1. Incluir en los próximos Seminarios de Presupuesto el tratamiento de la reforma de Régimen de Administración Financiera del Estado y del Sistema Nacional de Inversiones Públicas que se proyecte.

2. Realizar reuniones periódicas para tratar las múltiples normas, métodos y procedimientos de programación presupuestaria y de administración financiera que se establecen en el contexto de la reforma del Estado.

3. Que la ASAP propicie y organice, por sí o con otras entidades como universidades, el CFI, el Centro de Capacitación en Administración Pública de la OEA, etc., un programa de capacitación sobre los principios, métodos y procedimientos incorporados en los regímenes de administración financiera y sistema de inversiones públicas del gobierno nacional, para extender su conocimiento a los distintos niveles directivos y gerenciales de las diversas jurisdicciones o sectores, a los efectos de impulsar y acelerar su interpretación, aplicación y desarrollo con la contribución de todos, tanto en los ámbitos nacionales, central y descentralizado, como provinciales y municipales.

#### **COMISION Nº 2**

#### **RELACIONES FINANCIERAS INTER-GUBERNAMENTALES**

#### **CONSIDERACIONES PREVIAS**

En atención a la materia que convoca a esta Comisión —Relaciones Financieras Intergubernamentales— y en or-

den al tema objeto de debate ¿LA CO-PARTICIPACION FEDERALES UN SISTEMA EFICIENTE Y JUSTO PARA LA DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS? Se torna necesario efectuar las siguientes consideraciones previas:

a) En principio y como cuestión liminar, que hace que irradie sus efectos a la cuestión aquí analizada, se estima necesario dotar al sistema impositivo vigente, del contenido de progresividad imprescindible para sustentar un adecuado equilibrio de intereses entre los actores sociales involucrados.

b) Asimismo se estima imprescindible arbitrar los medios idóneos a fin de recuperar la capacidad de captar el recurso tributario, implementando instrumentos e incentivos que tornen eficaz y eficiente esta función primordial del Estado en su conjunto. En este sentido se valora como más justo y progresivo el sistema de IMPOSICION DIRECTA.

## ESTUDIO DE SITUACIÓN

En cuanto al contenido de justicia y eficacia del sistema de coparticipación vigente parecería que hay consenso respecto de la inexistencia de indicadores reveladores de la cuestión planteada aunque como resulta obvio no puede predicarse la justicia de un sistema cuyos componentes no se hallan siquiera razonablemente explícitos.

Tampoco puede predicarse sobre la eficiencia de dicho sistema, cuando por las mismas razones expuestas, no puede medirse el grado de cumplimiento de metas no explicitadas.

En base a la valiosa información recibida y brindada por cada uno de los expositores, en cuanto a la imposibilidad de consensuar con participación de los

entes provinciales y de la Nación, una serie estadística inobjetable que arroja indicadores de aplicación homogénea, así como la frecuente necesidad de implementar vías de solución para atender requisitorias financieras urgentes, se avizora que la la Ley 23.458 sancionada en el año 1988, como regimen transitorio de distribución entre la Nación y las provincias, refleja tan solo un hito en el mundo de lo posible dadas las circunstancias planteadas.

## CONCLUSIONES

Todo ello implica un replanteo total de la problemática analizada con fines superadores de los obstáculos instalados en el seno de la sociedad, y con activa participación de todos los sectores sociales no solo involucrados o interesados, sino, directamente responsables de la creación e implementación de un sistema tributario coparticipativo como instrumento de crecimiento de la Nación.

En este sentido han surgido del debate tanto propuestas de solución como recomendaciones y cursos de acción dirigidos a ese fin último y con conciencia de las limitaciones que la tarea impone y mereciendo la necesidad de su eventual y periódica revisión y/o adaptación a las realidades de cada momento.

## PROPUESTAS

1. Crear una comisión interdisciplinaria para que en un plazo perentorio proponga un proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, adecuada a las necesidades de crecimiento argentino, cuya integración garantice:

1.1. El relevamiento riguroso desde el punto de vista científico de las realida-

des sectoriales y los medios disponibles.

1.2. La definición consensuada de los alcances y contenido de la distribución de funciones en los distintos niveles, así como del criterio de distribución de recursos, que obviamente, no puede dejar de ser retributivo.

1.3. El establecimiento de indicadores que reflejan —estadística y fundamentalmente— la necesidad de cubrir y un sistema óptimo de reparto.

1.4. El seguimiento de la dinámica de su aplicación y un ágil, eficaz y eficiente sistema de adaptación a los datos de la realidad enunciados y verificados.

2. En este sentido y a fin de hacer efectiva la garantía preseñalada se estima adecuado a los fines propuestos, la siguiente integración de la citada Comisión:

2.1. Integrantes representantes de los estados provinciales, municipales y de la Nación.

2.2. Integrantes del Consejo Federal de Inversiones, de la Convención Federal de Impuestos y de la Contaduría General de la Nación.

2.3. Legisladores (diputados y senadores) o sus representantes.

2.4. Integrantes de universidades de cada sector involucrado.

3. Finalmente y como aspectos a tener en cuenta a fin de coadyuvar en la tarea que se trata, se recomienda:

3.1. Definir y precisar una adecuada clasificación de las responsabilidades funcionales de los distintos niveles estatales para programar una adecuada coordinación financiera.

3.2. Establecer mecanismos de captación de datos y examen integrado del

sector público, que permitan detectar un afinado conjunto de indicadores que denoten el desarrollo regional global de las distintas provincias.

3.3. Completar el conjunto de flujos financieros que se distribuyen entre los niveles de gobierno, así como el conjunto de instrumentos que se aplican para promover el desarrollo regional, y en su caso elaborar propuestas abarcativas de los distintos aspectos que en su caso, fundamenten su eliminación o bien su implementación y/o modificación.

3.4. Incorporar elementos que ponderen el esfuerzo fiscal propio, evitando connotaciones regresivas en la distribución.

3.5. Dotar al régimen de una estabilidad mínima —5 años— que permita evitar un replanteo total o un progreso de rediscusión permanente que paralice las acciones e impongan soluciones de coyuntura que —como ejemplo aportado por la misma Ley— se perpetuen o tiendan a perpetuarse en el tiempo.

3.6. Como correlato de los anterior, dotar al régimen a crearse de una plasticidad interna, compatible con la plasticidad intrínseca de los roles y funciones asignados a los respectivos niveles, de manera que no resulte necesario re-discutir cada año los porcentajes que corresponden a cada uno, sea en términos de distribución primaria como secundaria.

En este sentido se señala como ejemplo, de la plástica aludida, la aparición de la carga de la deuda externa como obligación nacional, la contaminación ambiental como problema urbano, la necesidad de implementar políticas de tinte ecológico y recientemente la irrupción del fenómeno Mercosur, cuyo tratamiento presupone, por lo menos, la fijación conjunta (Nación/Provincias) de políticas y acciones a mediano plazo.

Finalmente y como elemento útil de valoración, se señala que en el seno de la Comisión número 2 se han tratado temas puntuales que hacen a los presupuestos de complejidad del tema tratado, como por ejemplo el caso en los que un ente determinado (provincial o municipal) preste un servicio a otro ente a través de uno de sus integrantes (servicios hospitalarios educacional, etc.). Ante esta situación, catalogada como fenómeno de desbordes, derrames o exterioridades, se plantearon distintas alternativas de solución a saber:

1. Replantear el sistema de repartos primarios o secundarios según el caso.

2. Acudir a un sistema de convenios bi o multilaterales, también según el caso, a fin de recuperar el gasto, imputándolo al sector o ente de origen.

3. Revisar o analizar la generalidad del servicio prestado (si todos los habitantes o una porción significativa lo recibe) a fin de determinar si es la Nación, con sus fondos propios la que debe concurrir al financiamiento.

4. No modificar la situación dada, por considerar que por este medio se viabi-

liza una distribución progresiva que se valúa como aceptable o buena, toda vez que aparece como más justo que el ente más avanzado o capacitado para prestar ese servicio (requerido por todos) colabore de esa manera con el más rezagado, en una visión totalizadora de país.

En este caso claramente ejemplarizadora de la complejidad de la cuestión a resolver, sólo hubo consenso en el sentido de que la ubicación o territorialidad no define al responsable del financiamiento.

Todo esto permite en la humilde opinión de esta Comisión N° 2 estimar fundamentalmente que, en el seno de la Comisión Federal Propuesta, (punto 1) enriquecida la misma con los aportes científicos, empíricos, políticos y doctrinarios propios de la calidad de sus integrantes, cuestiones como estas, recibirán un exhaustivo, oportuno y eficiente tratamiento. Ello toda vez que serán los actores principales provinciales, quienes tendrán en sus manos la elaboración de los mecanismo idóneos para su resolución y coparticipación en la responsabilidad de darse las soluciones más apropiadas, o en el peor de los casos, de los perjuicios de una improbable inactividad.



**Maipú 26**  
**5to. piso - of G**  
**1084 Capital Federal**  
**☎ 342-3943**  
**Fax 331-2449**