



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

RInCE

**Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas
de La Universidad Nacional de La Matanza**

Trabajo Académico de Producción en Docencia:

Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina¹

Autor:

Norberto Bruno²

Resumen:

Las repercusiones del presupuesto público sobre la vida y la hacienda de las personas y de las unidades económicas y sobre el conjunto de la economía nacional son innegables. Para bien o para mal. El presupuesto público ha sido caracterizado de muchas maneras, entre ellas, como institución legal y financiera. Este puede ser su rasgo esencial dentro de las democracias representativas. Es a la vez el plan de acción y el marco normativo para el gobierno ejecutivo y un referencial vigoroso para las decisiones económicas privadas. Eso en la medida en que esté razonablemente formulado y respetablemente ejecutado.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El presupuesto público es el presupuesto del Estado, de la administración pública, del sector público. También tienen presupuesto las organizaciones privadas, de la sociedad civil, entre ellas, las familias. Por lo común, está

¹ Ensayo preparado para la asignatura: Finanzas Públicas. Carrera de Licenciatura en Economía y Contador Público. Departamento de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Matanza

² Correo de contacto: Profesor Titular: Norberto Bruno: nobruno@unlam.edu.ar



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

plasmado por escrito en un documento, aunque algunas personas lo llevan en la cabeza. Hubo presupuestos en las tribus, reinos e imperios de la antigüedad. Y los hay en las repúblicas, monarquías y satrapías de la actualidad.

El presupuesto público no es un tema de conversación en la mesa familiar ni en la de un café, si esto último lo permitieran el contexto sanitario y las condiciones de aislamiento social. Tal vez lo sea el presupuesto personal o el de la casa, pero no el presupuesto público. El común de la gente no lo percibe como un problema para ella. Tiene algo de prensa cuando se lo presenta y cuando se lo está tratando en el Parlamento, y no mucho más. Su ejecución y sobre todo su rendición reciben poca o ninguna atención mediática. Por ley, la presentación debe hacerla el Poder Ejecutivo antes del 15 de septiembre del año anterior al que se refiere. El órgano receptor es la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (artículo 52 de la Constitución Nacional). La presentación consiste en un mensaje de elevación acompañado de un proyecto de ley que contiene normas y cuadros con números. En teoría, el presupuesto aprobado por el Poder Legislativo en un año determinado, con sus cifras de gastos, recursos, resultados y financiamiento previstos para el ejercicio venidero, va a revelar una parte sustancial del plan de acción del gobierno en los frentes económico y fiscal.

El presupuesto, de por sí, no es un tema glamuroso. Por ello, para contar con la atención de un lector o de un auditorio por algún tiempo, es conveniente tener a mano una buena historia de arranque, un cuento interesante. Tal vez la palabra "cuento" suene a ironía, ya que es corriente escuchar decir a los especialistas que los presupuestos que elaboran los gobiernos son una "ficción" "un dibujo", o cosas por el estilo. No, nada de eso. Es simplemente, un relato breve, imperfecto, acotado en la dimensión temporal, del origen del presupuesto. No va a hacer una narración maravillosa como el mito de *Prometeo*, que en griego antiguo significa "el previsor", "el que piensa con anticipación" (*pro*, antes, y *metheus*, cuidado). ¿Y acaso eso no es el



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

presupuesto, una previsión, una anticipación? *Prometeo* es el amigo de los humanos y les roba el fuego a los dioses del Olimpo para llevar luz y calor al mundo de los mortales. Que *Prometeo* pues nos ilumine y nos ayude a comprender el presupuesto.

Un presupuesto es, esencialmente, una previsión de ingresos y gastos. Previsiones ya hacían los egipcios cuando se disponían a pronosticar los resultados de su cosecha de trigo con el objeto de anticipar años de escasez. Los romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados para exigir el tributo correspondiente. Censaban y amillaraban. En ambos casos, la idea subyacente es la importancia de saber con anticipación cuál sería el grado de equilibrio o balance entre los recursos y las necesidades.

Hacia el siglo V de nuestra era, el descalabro de las finanzas imperiales terminó minando la capacidad militar de las legiones romanas y ello dejó a la *Ciudad Eterna* a merced de las incursiones bárbaras. Los déficits y la desenfrenada emisión de moneda, que entonces castigaban a la economía romana, parecen temas de actualidad. Tras la invasión de los bárbaros, Europa quedó hecha un desastre y todas las instituciones romanas fueron anuladas: las políticas, las jurídicas y las económicas. Con la caída del imperio romano de occidente y la dislocación de una autoridad central, la organización de referencia en la Europa occidental pasó a ser la Iglesia Católica. "*Solo la Iglesia conserva y sostiene todo*", dice el historiador *Lactancio*. En el medio de esa fragmentación política y social, inseguridad y retroceso cognitivo y material, la Iglesia comenzó a generar una economía propia y comprendió la necesidad de administrar eficientemente esa economía. Y también puso bajo su resguardo el conocimiento filosófico y científico proveniente del mundo clásico. En los «*scriptoriums*» (término monástico equivalente a bibliotecas de investigación), los monjes escribieron copias perdurables de los libros griegos y romanos, conservando esta herencia del saber para todos nosotros. Y con ese conocimiento, y con el tiempo, diseñó métodos de administración. Están –entre



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

ellos- la contabilidad y el presupuesto. Estas creaciones administrativas se sitúan particularmente en un lugar y en un tiempo (la Italia de la baja Edad Media y renacentista, la cuna del capitalismo comercial).

Koontz y O'Donnell, en el libro *Curso de administración moderna*, afirman que la Iglesia Católica de ese periodo histórico, en esa geografía europea, políticamente hegemonizada por el régimen monárquico, tuvo la organización más eficiente.

En los monasterios, abadías e iglesias de la época reverberaban los cantos sagrados y la oración, pero había allí adentro, al mismo tiempo, mucho trabajo y estudio Y no solo estudio teológico, sino también sobre ciencias, artes y técnicas. Especialmente en lo que se refiere a técnica, Luca Pacioli, un fraile franciscano de fines del siglo XV, estableció la partida doble. Posteriormente, el monje benedictino Ángelo Pietra trató de la relación entre ingresos y gastos. Por fin, hacia 1636, el jesuita Lodovico Flori se explaya sobre el concepto y el instrumento de gestión que aquí nos atañe. Tal era el prestigio técnico de los clérigos que las casas y familias nobles y los comerciantes acaudalados del embrionario capitalismo habitualmente acudían a ellos en procura de asesoramiento y consejo experto en materia de administración.

La entrada del sistema fiscal, y por añadidura la del presupuesto público, en la arena de la lucha política tuvo lugar mucho tiempo antes. Podríamos ubicar un hito lejano y tenue en las concesiones que les arrancan los barones y el clero de Inglaterra al rey Juan I (más conocido por Juan Sin Tierra) a través de la Carta Magna de 1215. En la *Magna Carta Libertatum* está la cuna de la regla básica de la actividad fiscal en las democracias representativas: "*No hay impuesto sin ley*". Ese contexto histórico-político, es el ambiente en el que transcurre la novela *Ivanhoe*, debida al escritor escocés Walter Scott, y en la que aparece el legendario *Robin de Locksley*, o sea, *Robin Hood*.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

Para encontrar una señal relevante en ese camino histórico- político tenemos que dar un gran salto en el tiempo e instalarnos en 1789 cuando la Asamblea General Constituyente francesa sanciona el 26 de agosto de ese año la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Allí, en el artículo 14, se establece el derecho de todo ciudadano "...ya por sí mismo o por su representante, a constatar la necesidad de la contribución pública, a consentirla libremente, a comprobar su adjudicación y a determinar su cuantía, su modo de amillaramiento, su recaudación y su duración".

El presupuesto comienza a perfilar su forma actual en Inglaterra, ya establecida la monarquía parlamentaria, durante el siglo XVIII, después de desbaratados los intentos de los Estuardo por implantar el absolutismo. La llegada posterior de las revoluciones liberales-burguesas en gran parte de Europa marca el momento clave de su adopción por los distintos estados hasta su clara generalización en el siglo XX.

Y en este repaso de la historia del presupuesto no podríamos omitir referencias a actos y hechos hacendísticos que acompañan al proceso político de formación de nuestra Nación. Serán apenas unas marcas de pincel. A saber:

- La Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata, por Decreto del 28/05/1810, asume la responsabilidad sobre "2. *Todos los asuntos gubernativos y de Hacienda...*". Juan José Paso fue puesto al frente de la Secretaría de Hacienda.
- José de San Martín, Gobernador Intendente de Cuyo. Desarrolló allí una acción política y administrativa. Una es inseparable de la otra. Tomó posesión del cargo el 12 de septiembre de 1814 e inmediatamente comenzó a organizar los recursos de la provincia y los impuestos que recaudaba el estado para poder utilizar esos fondos en función de las necesidades del pueblo y de sus planes de liberación de América. Para



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

financiar su campaña, además de los cuantiosos aportes de Pueyrredón, impuso «contribuciones obligatorias» a todos los comerciantes y hacendados. A cambio se les extendía un vale, para cobrarlo «cuando las circunstancias lo permitan». En cambio, tuvo muy pocos miramientos para confiscar los bienes de todos los españoles que no se destacaran en la ayuda a la causa de la Independencia.

- Constitución de 1826. En el artículo 44 se atribuyó al Congreso la facultad de "Fijar cada año los gastos generales con presencia de los presupuestos presentados por el Gobierno", competencia que, a pesar de ser fundamental, se había omitido en 1819.

2. BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución Nacional, sancionada en 1853 y reformada por última vez en 1994, incluye normas relacionadas con el presupuesto público, a saber:

ARTÍCULO 4º: Se refiere a que el Gobierno Federal provea a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional e indica, al efecto, sus principales fuentes del financiamiento. Según lo define J. B. Alberdi en *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*, esta es la norma marco de los consumos y rentas públicos.

ARTÍCULO 75: Trata de las atribuciones del Congreso de la Nación. Las que tienen que ver expresamente con el presupuesto público serían las siguientes:

En lo que respecta a recursos:

- ✦ Legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (Inciso 1).



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

- ✦ Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (Inciso 2).
- ✦ Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, bajo determinadas circunstancias (Inciso 2).
- ✦ Instituir regímenes de coparticipación de esas contribuciones con las provincias a través de una ley convenio (Inciso 2).
- ✦ Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado (Inciso 3).
- ✦ Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación (Inciso 4).

En materia de gastos:

- ✦ Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Nación (Inciso 7).
- ✦ Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas sean insuficientes para cubrir sus gastos ordinarios (Inciso 9).

Para ambas materias, el inciso 8 contiene la atribución de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional. Este mismo inciso establece que el Congreso aprobará o desechará la Cuenta de Inversión.

ARTÍCULO 85: De acuerdo con esta norma, el control externo constituye una atribución propia del Poder Legislativo, para cuyo ejercicio cuenta con la asistencia técnica de la Auditoría General de la Nación (AGN). En este mismo artículo se deja sentado que la AGN intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la cuenta de percepción e inversión de los fondos públicos.

ARTÍCULO 99: Su inciso 10 atribuye al Presidente de la Nación la facultad de supervisar al Jefe de Gabinete de Ministros en el ejercicio de la materia presupuestaria.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

ARTÍCULO 100: Su inciso 1 pone en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros la administración general del país. En lo que se refiere específicamente a la materia presupuestaria, tiene la misión de remitir al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo (Inciso 6). De igual forma se le asigna competencia para hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto nacional (Inciso 7).

3. EL PRESUPUESTO COMO SISTEMA ADMINISTRATIVO

En el Sector Público Nacional, el presupuesto es uno de los sistemas de administración financiera, los cuales están regulados por la Ley N° 24.156. De acuerdo con el artículo 2° de esta ley, la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Cada uno de los sistemas tiene un órgano rector, que –en el caso del presupuestario- es la Oficina Nacional de Presupuesto. A su vez, todos los sistemas o -dicho de otra manera- el macrosistema de administración financiera, dependen de un órgano de coordinación. Al sistema presupuestario le corresponde el Título II de dicha Ley. Ese título contiene –entre otras cosas- normas técnicas comunes a todo el proceso presupuestario y normas que explican el desarrollo del proceso presupuestario. De entre las normas técnicas comunes merecen destacarse los artículos 11, 12, 13 y 14.

Para el artículo 11, el sistema presupuestario comprende los principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso o ciclo presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que integran el sector público.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina
Norberto Bruno

El artículo 12 incluye varios principios clásicos en el presupuesto público. En este sentido establece que: “Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas”.

El artículo 13 trae determinaciones sobre los presupuestos de recursos, indicando al respecto que deben contener la enumeración de los distintos rubros de recursos y otras fuentes de financiamiento, con los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio, y utilizar denominaciones lo suficientemente específicas como para identificar su origen.

El artículo 14 manda utilizar las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos.

El proceso presupuestario incluye las siguientes etapas:

- Formulación (preparación: cronograma de actividades, comunicación de techos, elaboración de anteproyectos a cargo de las jurisdicciones y entidades).
- Discusión y aprobación (análisis y sanción de la ley de presupuesto por parte del Congreso).
- Ejecución (distribución administrativa, programación de los gastos, utilización de los créditos, cierre de cuentas)
- Evaluación (seguimiento físico financiero de los programas presupuestarios).
- Control (técnico y parlamentario).



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

4. FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

Para la formulación del Presupuesto nacional es necesario contar con hipótesis sobre el desenvolvimiento futuro de variables macroeconómicas, tales como la inflación esperada, el crecimiento proyectado o el tipo de cambio que se prevé para el próximo año. Por lo general, estos supuestos o hipótesis constituyen los mayores desaciertos. Los datos que se muestran a continuación corresponden a las previsiones sobre comportamiento de variables macroeconómicas para 2021 que se hicieron constar en el Mensaje de Elevación del proyecto de Ley de Presupuesto para ese mismo año.

Tipo de cambio (Peso/dólar)	102,4
Saldo comercial (Superávit)	USD 15.087 millones
Crecimiento económico (PBI)	+5,5%
Inflación promedio anual (IPC)	29,0%

El cuadro que sigue, tomado de la publicación “El Auditor.info”, muestra las diferencias entre los números de los supuestos que se tomaron como base para la preparación del presupuesto 2019 y los que adoptaron las mismas variables en la realidad. Esto, lejos de ser un traspie ocasional, ha sido una constante en los últimos 20 años de práctica fiscal y presupuestaria. Y esa recurrencia en el error -muchas veces intencional- ha echado al cuarto de los trastos los necesarios sentimientos de confianza que debe inspirar una ley tan importante para la vida de una república y del ordenado funcionamiento de su economía.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

Evolución de las Variables Macroeconómicas

Año 2019, en miles de millones de \$, miles de millones de USD, % y puntos porcentuales (p.p.)

Variables	Presupuesto 2019	Observado 2019	Diferencias	
PIB (variación real, en %)	-0,5	-2,1	-1,6	en p.p.
Variación anual del Deflactor PIB (promedio anual, en %)	34,2	50,5	16,3	en p.p.
PIB (en miles de millones de \$ corrientes)	18.415	21.447	16,5	en %
Variación anual IPC (diciembre/diciembre, en %)	34,8	53,8	19,0	en p.p.
Tipo de cambio nominal \$/USD (promedio anual, en %)	40,1	48,3	20,4	en %
Exportaciones FOB (en miles de millones de dólares)	74,6	65,1	-12,7	en %
Importaciones CIF (en miles de millones de dólares)	68,8	49,1	-28,6	en %
Saldo Comercial (en miles de millones de dólares)	5,8	16,0	10,2	miles de mill. de USD

Fuente: OPC, en base a datos del Proyecto de Ley Presupuesto 2019, INDEC y BCRA.

El Proyecto de Ley de Presupuesto se estructura bajo estos tres títulos:

Título I - Disposiciones Generales.

Título II - Presupuesto de recursos y gastos de la Administración Central.

Título III - Presupuesto de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

5. CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

En tiempos viejos, en la Argentina de la "buena época", que integraba el *top ten* de los países del mundo, en la que *"Inflaba el trigo la luz de su desvelo. Y un toro triste lamía su esplendor"*, según reza el tango "Aquella Reina del Plata", las leyes de presupuestos públicos eran textos simples, relativamente breves y entendibles, y -por efecto de esas cosas- más transparentes; un listado pormenorizado de erogaciones a tal punto que era posible encontrar en él al jardinero de la Casa de Gobierno, identificado por su nombre y apellido y por su sueldo. En la actualidad, los conceptos de gasto público son muchos y



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

variados, como consecuencia de un sector público más complejo y expandido. Por estas razones, las leyes de presupuesto presentan los recursos y los gastos de una manera más agregada y bajo denominaciones genéricas y globalizadoras, no obstante, lo cual terminan siendo documentos voluminosos y plagados de jerga técnica solo asequible para “iniciados”. Para poder ordenarlos mejor y utilizarlos a los fines de diversos tipos de análisis es que se hacen clasificaciones de ellos. La metodología está formalizada en el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional”. De ahí recogemos las explicaciones que figuran a continuación.

5.1. ¿Qué son las clasificaciones?

Son agrupamientos de los recursos y gastos de acuerdo con diferentes criterios, que tienen en cuenta aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

5.2. ¿Para qué sirve clasificar los recursos y los gastos?

- Proporciona información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.
- Permite determinar el ahorro o desahorro, superávit o déficit financiero de las instituciones del sector público.
- Facilita la aplicación de los sistemas de programación, gestión, evaluación y auditoría del gasto público.

5.3. Clasificación de los recursos

5.3.1. Por rubro. Según la naturaleza de las transacciones que les dan origen.

5.3.2. Por el carácter económico.

5.4. Clasificación de los gastos

5.4.1. Por ubicación geográfica.

Establece la distribución espacial de las transacciones económicas financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como base la división política



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina
Norberto Bruno

del país. Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del sector público.

5.4.2. Por el objeto del gasto.

Es una ordenación del gasto por su materia, por su realidad primaria, por aquello de lo que esencialmente trata. Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto.

Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene cuatro niveles de cuentas: el de los incisos, el de las partidas principales, el de las partidas parciales y el de las partidas subparciales.

5.4.3. Por finalidad y función.

Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas. Las finalidades comprenden actividades propias de la administración pública, servicios proporcionados a la sociedad y gastos por intereses y comisiones de la deuda pública.

5.4.4. Por el carácter económico.

La clasificación se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales. Permite identificar las relaciones que existen entre el presupuesto y la economía. Los gastos de capital muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción.

5.4.5. Por fuente de financiamiento.

Consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Permite identificar los diferentes tipos de financiamiento de la producción pública.

5.4.6. Por categoría programática

Implica la asignación de recursos financieros a cada uno de los Programas que se ejecutan en las instituciones de la Administración Pública Nacional. La



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina
Norberto Bruno

identificación de cada acción programática se logra indicando programa, subprograma, proyecto, actividad y obra.

6. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Las normas sobre ejecución de gasto surgen de la misma ley de presupuesto y también están presentes en otra legislación permanente sobre presupuesto público, como en la Ley N° 11.672 y en la ya citada 24.156, de Administración Financiera. Un primer acto de ejecución de la competencia constitucional y de la manda legislativa es la distribución administrativa de las autorizaciones para gastar incluidas en la ley de presupuesto. Esta decisión se adopta en el ámbito del Poder Ejecutivo (Jefatura de Gabinete de Ministros). La distribución administrativa consiste en la presentación desagregada, hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación, de los créditos y realizaciones contenidos en la ley general de presupuesto. A la distribución administrativa de los créditos sigue la programación del gasto por parte de las jurisdicciones y entidades, de acuerdo con la metodología y pautas que emite el órgano rector del sistema presupuestario. Al realizarse la programación debe cuidarse que la ejecución del gasto no supere el monto de los recursos que se prevén para el ejercicio.

La ejecución tiene que ver con las etapas de una transacción financiera sobre un crédito presupuestario. Al respecto, podemos diferenciar tres etapas: 1. La afectación preventiva (compromiso); 2. La afectación definitiva (devengado); 3. El pago. La norma es que se considera gastado un crédito y, por lo tanto, ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando quede afectado definitivamente al devengarse el gasto.

Una norma de ejecución, que tiene una larga tradición, es la que impide adquirir compromisos para los cuales no queden saldos disponibles de créditos presupuestarios, y también utilizar los créditos para una finalidad distinta a la prevista.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) ha publicado un informe sobre su análisis de la ejecución del presupuesto 2020 a agosto, base devengado, el que se exponen los siguientes comentarios:

- ✓ Los gastos primarios (que no incluyen el pago de los intereses de la deuda) registraron un incremento de 24,1% año contra año (a/a), verificándose por quinto mes consecutivo una suba de más de dos dígitos en términos reales. Las erogaciones ejecutadas en el marco del COVID-19 sumaron alrededor de \$116.918 millones, sin los cuales el gasto primario hubiera caído 2,6% a/a.
- ✓ Los gastos totales (que incluyen el pago de los intereses de la deuda) registraron una suba real de 25,7% a/a.
- ✓ El crédito vigente al mes de agosto aumentó un 56,2% con relación al crédito inicial. El 62,7% del incremento se destinó a aumentar las prestaciones sociales, destacándose las jubilaciones y pensiones, el Ingreso Familiar de Emergencia y el Salario Complementario (AETP). En agosto se sancionó la Ley 27.561 que incrementó el presupuesto de gastos en la suma de \$1.859.583 millones.
- ✓ Al 31 de agosto los gastos totales devengaron el 57,7% del crédito presupuestario vigente, impulsados por los gastos corrientes. Lideran el nivel de ejecución alcanzado las transferencias a universidades (66,0%), mientras que en el otro extremo se ubica la inversión real directa (33,6%).

7. CIERRE DE CUENTAS

El título de la Ley N° 24.156 referido al sistema presupuestario incluye normas relativas al cierre de cuentas a la finalización del ejercicio financiero.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina
Norberto Bruno

Enunciamos estas principales:

- Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año.
- Después de ese cierre, los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de aquéllos.
- Con posterioridad al cierre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio finiquitado.
- Los gastos comprometidos y no devengados al cierre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputándolos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

8. EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

La producción de bienes y servicios debe ser programada y el ámbito en que se despliega esa planificación es el presupuesto público. El enlace entre programación y presupuesto es la técnica del presupuesto por programas. Esta técnica lleva asociados definiciones y conceptos básicos, algunos de los cuales serán explicados a continuación.

- Insumos: Son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para la realización de un producto (bien o servicio).
- Productos: Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones.
- Proceso de producción: Es la combinación de los diversos recursos reales para la obtención de un producto.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

- Producción terminal: Es la que se origina, en forma exclusiva, desde un programa, subprograma y, en algunos casos, desde un proyecto. Puede estar terminada o en proceso.
- Producto terminal: Es el salido del proceso de producción durante el período presupuestario y está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción.
- Productos intermedios: Son los que resultan necesarios para satisfacer una demanda interna de la organización que se presupuesta.
- Programa: Expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una red dada de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad.
- Subprograma: Designa a toda acción presupuestaria cuya producción es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un programa.
- Proyecto: Propuesta de inversión destinada a la generación de un bien de capital. La obra es una unidad física, perfectamente individualizable, que actúa dentro del proyecto como una producción intermedia.

Los créditos presupuestarios están asignados a categorías programáticas, programas, subprogramas, proyectos. Estas categorías programáticas tienen metas a alcanzar, tienen que producir bienes o servicios. La información sobre la ejecución de los créditos presupuestarios sirve para evaluar la eficacia de ellas y de su administración y calcular diversos indicadores de gestión.

- Indicadores de producto: refieren número, cantidad, volumen (por ejemplo, población asistida con leche en polvo del Programa Materno Infantil).



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina
Norberto Bruno

- Indicadores de resultado: se expresan como porcentaje, tasa, índice (por ejemplo, tasa de mortalidad infantil).
- Indicadores de economía: expresan costo por unidad de insumo o recurso real (por ejemplo, costo por 10 dosis de la vacuna Triple Bacteriana).
- Indicadores de eficiencia: relacionan el costo en insumos con la cantidad de producto terminado (por ejemplo, gasto mensual de operación del PAMI x beneficiario).

9. CONTROL DEL PRESUPUESTO. CUENTA DE INVERSIÓN. RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas tiene su propia historia. La primera noticia que se tiene de ella data de hace 6.000 años, cuando apareció el primer embrión de Estado. Mucho más adelante en el tiempo, la vemos entre las reglas administrativas de las antiguas civilizaciones occidentales, en la Atenas de la democracia directa y en la Roma de la república. En tiempos de Pericles ya funcionaban ciertos mecanismos de balance, revisión y sanción. Específicamente para la responsabilidad financiera regía el *Euthinay*, que era el proceso por el cual se examinaban, a posteriori, las cuentas de fondos públicos administrados por algún funcionario. Este proceso lo llevaba adelante el *Bulé*, que era una suerte de comisión revisora de cuentas formada a partir de la Asamblea de ciudadanos (*Ekklesia*). Y hablando de Roma, la rendición de cuentas de los magistrados y comandantes militares era un asunto de suma importancia en la antigua república. El *accontare* (dar cuentas) era algo que se les exigía a los generales que volvían de sus campañas apenas ponían un pie sobre el pulido piso del Senado. La encontramos en los evangelios como eje de una parábola: El hombre que, al irse de viaje les encomienda a sus siervos la administración de una cierta cantidad de talentos, a su regreso le pide explicación a éstos de lo que han hecho con el dinero que les ha confiado en



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

cuidado. Y además de historia documentada y/o escrita hay un anecdotario en el que destaca ese tópico del costumbrismo español conocido como “Las Cuentas del Gran Capitán”, que inspiró a Lope de Vega la obra teatral homónima. La relación de gastos que le hace Gonzalo Fernández de Córdoba (El Gran Capitán) a Fernando el Católico es un inventario de conceptos y cifras extravagantes e improbables. En la didáctica de las Finanzas Públicas sirve de ilustración sobre lo que no puede ni debe ser una auténtica rendición de cuentas de parte de un funcionario responsable. (*«Cuentas del Gran Capitán», donde se hallan las siguientes partidas de descargo: «Doscientos mil setecientos treinta y seis ducados y nueve reales en frailes, monjas y pobres para que rogaran á Dios por la prosperidad de las armas españolas.—Cien millones en picos, palas y azadones.—Cien mil ducados en pólvora y balas.—Diez mil ducados en guantes perfumados para preservar á las tropas del mal olor de los cadáveres de los enemigos tendidos en el campo de batalla.—Ciento setenta mil ducados en poner y renovar campanas destruidas con el uso continuo de repicar todos los días por nuevas victorias conseguidas sobre el enemigo.—Cincuenta mil ducados en aguardiente para las tropas en días de combate.—Millón y medio de ídem para, mantener prisioneros y heridos.—Un millón en misas de gracias y Te Deum al Todopoderoso.—Tres millones de sufragios por los muertos.—Setecientos mil cuatrocientos noventa y cuatro ducados en espías.—Y cien millones por mi paciencia en escuchar ayer que el Rey pedía cuentas al que le ha regalado un reino.»*)

La información sobre ejecución de los créditos presupuestarios es captada, registrada, procesada y clasificada por el organismo rector de contabilidad gubernamental. Estas operaciones concurren a la elaboración de estados contables financieros de la administración, que integran la Cuenta de Inversión del ejercicio.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina
Norberto Bruno

Todos los años, para mediados de septiembre, la presentación del proyecto de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio financiero siguiente en la sede de la Cámara de Diputados de la Nación concita una cierta atención por parte de los medios de comunicación. Esa atención se traslada más adelante al desarrollo del examen y debate en torno de la iniciativa del Poder Ejecutivo. En cambio, la remisión al Congreso por el Ministerio de Hacienda del documento que revela la aplicación, la utilización que se ha hecho de los recursos y autorizaciones para gastar previstos en el presupuesto es ignorada olímpicamente por esos mismos medios. Estoy aludiendo a la llamada "Cuenta de Inversión", mencionada en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional.

La Cuenta de Inversión es la exposición detallada de lo que el Poder Ejecutivo hizo con los recursos y autorizaciones que el Poder Legislativo puso a su disposición a través de la ley de presupuesto; esencialmente es una rendición de cuentas del Poder Ejecutivo a la sociedad vehiculizada a través del Poder Legislativo.

De acuerdo con la Ley Nº 24.156, la Cuenta de Inversión debe ser presentada al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que ella corresponda.

La Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 8, establece como atribución del Congreso aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. A su vez, el artículo 85 de la Ley Fundamental dispone que la Auditoría General de la Nación intervenga necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión.

Es apropiado visualizar a la Cuenta de Inversión como un acto correspondiente a la obligación de los gobiernos de rendir cuentas de lo actuado. En efecto, mientras el Presupuesto General de la Nación expresa de manera económica, financiera y administrativa los objetivos que la política intenta realizar para satisfacer las demandas sociales, la Cuenta de Inversión



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

reflejará el grado de cumplimiento de esos objetivos revelando al ojo fiscalizador los aciertos y desvíos del Ejecutivo en la administración de los recursos.

La rendición de cuentas se ha enraizado en la cultura democrática hasta convertirse en parte del núcleo duro de su esencia. En la democracia de estos tiempos, no se concibe el poder sin la obligación de responder por su ejercicio ni sin el derecho de los gobernados de evaluar el ejercicio de ese poder.

10. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO. CONCLUSIONES

En la década de 1880, el economista alemán Adolph Wagner presentó su “ley de crecimiento de los gastos públicos”. Él pensaba, quizás anticipándose a las tendencias que se materializarían de cincuenta a cien años más tarde, que el desarrollo de la moderna sociedad industrial daría lugar a crecientes presiones políticas “en pro del progreso social”, que exigirían tener cada vez más en cuenta las “consideraciones de carácter social” en la dirección de la empresa. En consecuencia, era de esperar una continua expansión del sector público y de su participación en la economía.

La medida más global para apreciar la evolución del gasto público es la relación de éste con el PIB. Desde 1913 a la actualidad, el gasto público en el conjunto de países desarrollados (los de la OCDE) pasó de representar el 11,9% del PIB al 44,9%. Los factores que alimentaron esta expansión pueden resumirse en estos tres:

- Las guerras y las depresiones, principalmente las ocurridas en el siglo XX, que familiarizaron a los gobiernos con la intervención en la economía.
- El clima intelectual en la academia y la profesión de la economía, que hacía dominante la idea de que el Estado puede y debe redistribuir la renta, estabilizar la economía y proporcionar bienes de mérito (sanidad, educación etc.).

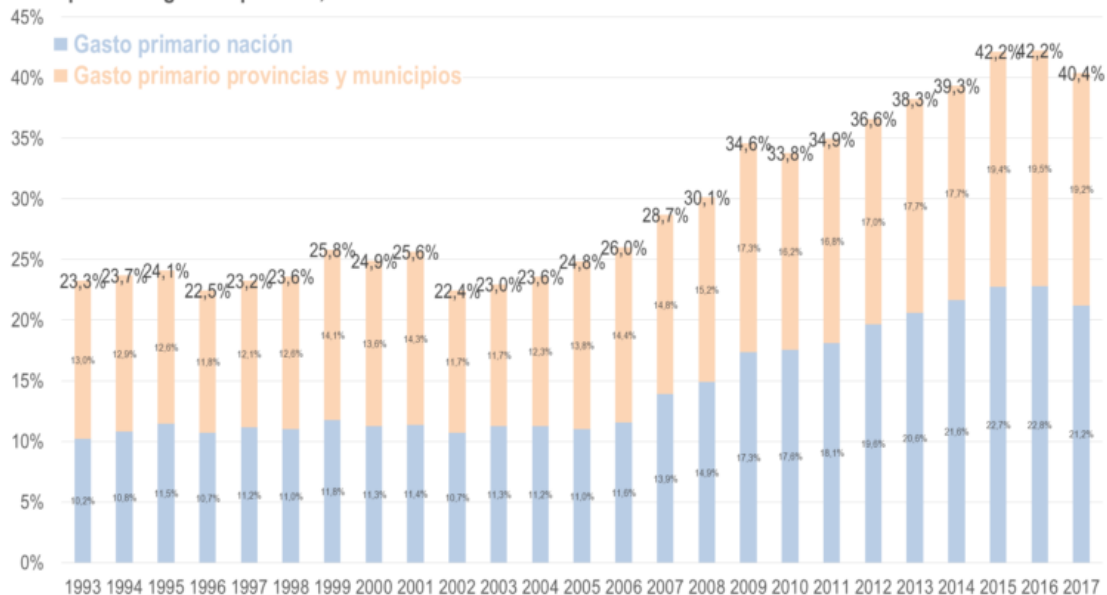
Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

- La competencia política entre los partidos que acentuó el intercambio de votos y gasto público.

Sea cual fuere su relación con el PIB, el hecho es que el gasto público debe ser de calidad. Esta es una circunstancia a evaluar tanto antes de decidir su incorporación al presupuesto, como cuando se está ejecutando, y también después de esto cuando se está auditando y controlando.

Gasto público argentino primario, como % del PIB



Focoeconomico.org

En relación con el producto, el gasto público de la Argentina (40%) está al nivel de los países que integran la OCDE, pero su grado de eficacia y rendimiento dista mucho, para mal, del que obtienen esos mismos países. La lección que surge inmediatamente es que realizar un gasto público comparativamente alto no significa necesariamente tener más y mejor Estado. La disposición de capacidad estatal es condición fundamental para enfrentar con



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

alta probabilidad de éxito problemas públicos de primer orden (por ejemplo: el desarrollo económico y la reducción drástica de los niveles de pobreza); es esencial, además de la voluntad política de hacerlo, la presencia de capacidad de gestión y de capacidad administrativa. Sin éstas, la disponibilidad de recursos es vana, ya que no ha de estar presente la inteligencia directiva que los organice y que encamine los esfuerzos en la dirección correcta. Un programa público desprovisto de las suficientes capacidades de gestión y administrativas es agregar un problema a los que se quiere resolver, ya que pronto van a aparecer los costos de ineficiencia, el despilfarro de recursos y la liviandad en los controles.

No ha sido favorable para la vitalidad legal del presupuesto y la de su credibilidad a los ojos de los actores económicos y sociales, y muy probablemente para su eficacia instrumental, la reescritura del artículo 37 de la Ley N° 24.156, que diezma las atribuciones presupuestarias del Parlamento tal cual las concebía el texto original, los frecuentes y groseros errores de estimación y el uso extendido e intensivo de las emergencias administrativas y de los decretos de necesidad y urgencia.

En su “Estudio sobre la discrecionalidad presupuestaria a nivel nacional en Argentina entre 1994 y 2016”, la Asociación de Administración de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) concluye -entre otras cosas- que, en el periodo en análisis, se verificó una progresiva concesión de “superpoderes” presupuestarios al Poder Ejecutivo, lo que en los hechos significó un vaciamiento de la “zona de reserva de la ley” en esa materia.

El conjunto de esas prácticas “heterodoxas”, más la repetida invasión de la ley con normas que poco o nada tienen que ver con la materia, y el argot y la numerología que la atraviesan, llenan el presupuesto de misterios, suspicacias y sorpresas desagradables. Una virtual “caja de Pandora” como aquella que ideó Zeus para vengarse de la osadía de Prometeo de querer iluminar el mundo.



Presupuesto Público. Breve historia. Reglas, ficción y realidad en la República Argentina

Norberto Bruno

11. BIBLIOGRAFÍA

ALBERDI, Juan Bautista. *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1954.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA (ASAP). *Estudio sobre la discrecionalidad presupuestaria a nivel nacional en Argentina entre 1994 y 2016*, disponible en www.asap.org.ar

GIBBON, Edward. *Historia de la decadencia y ruina del Imperio Romano*, Hyspamérica Ediciones Argentinas, Buenos Aires, 1985.

KINDLEBERGER, Charles P. *Historia financiera de Europa*, Editorial Crítica, Barcelona, 1988.

KOONTZ, Harold y O'DONNELL, Cyril. *Curso de administración moderna*, Mc Graw Hill, México, 1970.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS. *Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional, Sexta Edición Actualizada*, editado por el mismo Ministerio, Buenos Aires, 2016.

ROSEN, Harvey S. *Manual de Hacienda Pública*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis. *Historia social y económica de la Edad Media europea*, Espasa-Calpe S.A., Madrid,