

## Capítulo V

### SISTEMA PRESUPUESTARIO

*“Cuida de los pequeños gastos; un pequeño agujero hunde un barco. En este mundo, ninguna cosa es cierta salvo la muerte y los impuestos”. Benjamin Franklin*

#### **V.1. El sistema presupuestario. Definición y organización en la normativa actual. Formación histórica y resguardo constitucional de la institución presupuestaria.**

Normativamente hablando, comprende los principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que integran el Sector Público (conf. artículo 11, Ley N° 24.156). El sistema tiene un órgano rector, designado por la misma ley, que se llama Oficina Nacional de Presupuesto (en adelante, ONP).

El presupuesto público no es un tema de conversación popular ni titular frecuente de los diarios o noticiosos radiales o televisivos. 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.

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.

#### **EL RENACIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Hacia el siglo V de nuestra era, el descalabro de las finanzas de la Roma imperial terminó minando su capacidad de defensa militar 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 (Lucio Cecilio Firmiano 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. En los *scriptoriums* (término monástico equivalente a bibliotecas de investigación), los monjes hicieron transcripciones inmarcesibles de los clásicos griegos y romanos, conservando esta herencia del saber para todas las generaciones posteriores. Y con ese conocimiento, y con el tiempo, diseñó métodos de administración. Están —entre 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 afirman que la Iglesia Católica de ese periodo histórico, en esa geografía europea, políticamente hegemónica 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.

**Fuentes:** Harold Koontz y Cyril O'Donnell, Curso de Administración Moderna, Ed. McGraw Hill, 1979 y elaboración propia sobre la base de conocimientos históricos.

La entrada del régimen fiscal en la arena de la lucha por el poder tuvo lugar en el siglo XIII, con 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*.

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. Por ejemplo:

- **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 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.

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).
- 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. 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.
- **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).
- **OTROS ARTÍCULOS:** La Constitución contiene una serie de artículos que son condiciones basales de la existencia y sustancia del presupuesto en tanto ley formal. Es el caso de los artículos 52 y 77 al 84. Así, en el artículo 52, se atribuye a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, la iniciativa de las

leyes sobre contribuciones. Por su parte, en los artículos 77 al 84, se establecen normas relacionadas con el proceso de formación de las leyes y, siendo la de presupuesto una de ellas, el contenido de los artículos es fundamental, en especial en la fase correspondiente a la discusión y la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

En el cuerpo de la Ley N° 24.156, el sistema presupuestario tiene dedicado el Título II. Este 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.

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.

En el interior de la definición normativa plantada al inicio de este capítulo aparece la locución “proceso presupuestario”. Ahora pasamos, en primer lugar, a enunciar las fases que componen ese proceso en tanto elemento integrante del conjunto sistema, y luego vamos a acordarle un desarrollo particularizado a cada una de ellas. Las fases en cuestión son estas:

- Formulación (preparación: cronograma de actividades, comunicación de “techo”, elaboración de anteproyectos).
- Discusión y aprobación (sanción de la ley de presupuesto por parte del Congreso de la Nación).
- Ejecución (distribución administrativa, programación de los gastos, utilización de los créditos, cierre de cuentas).
- Evaluación (seguimiento físico financiero).
- Control (técnico y parlamentario)

## **V.2. 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. La experiencia histórica con nuestras prácticas de presupuesto público ofrece la lección de que en esos supuestos o hipótesis suelen estar radicados los mayores desaciertos de estimación.

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.

Los recursos y los gastos en la formulación presupuestaria están ordenados y agrupados de acuerdo con ciertos criterios técnicos. Esos ordenamientos y agrupamientos permiten la realización de diferentes análisis, cálculos, evaluaciones y controles por diversos responsables, interesados e involucrados. A esta facilitación contribuye la introducción de los llamados “clasificadores presupuestarios”.

### **V.2.1. Clasificadores presupuestarios**

#### **a. ¿Qué son?**

Las clasificaciones presupuestarias son herramientas normativas que ordenan los recursos y gastos según criterios específicos. Estas categorías se establecen mediante la identificación de aspectos compartidos y distintivos de las operaciones gubernamentales. Al organizar y presentar las diversas facetas de las transacciones públicas, estas clasificaciones crean un sistema de información adaptado a las necesidades del gobierno y los organismos encargados de recopilar datos sobre los sectores públicos. Esto facilita un análisis imparcial de las acciones llevadas a cabo por el sector público. En consecuencia, el conjunto de clasificaciones

presupuestarias constituye un componente esencial para registrar la información relacionada con el flujo de recursos y gastos en la esfera pública.

En conclusión, podría decirse que son agrupamientos de los recursos y gastos de acuerdo con diferentes criterios, que tienen en cuenta aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

**b. ¿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.

**c. Clasificación de los recursos**

- **Por rubro:** Según la naturaleza de las transacciones que les dan origen.
- **Por el carácter económico:** Desde una perspectiva económica, los recursos se dividen en tres categorías principales: corrientes, de capital y fuentes financieras.

#### **d. Clasificación de los gastos**

- **Por ubicación geográfica:** Establece la distribución espacial de las transacciones económicas financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como base la división política del país. Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del sector público.
- **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 sub parciales.

- **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.

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

### **V.2.2. Ejecución del presupuesto.**

Las normas sobre ejecución de gasto surgen de la misma ley de presupuesto y también están presentes en otra legislación permanente sobre presupuesto público y administración financiera (por ejemplo, la ya citada N° 24.156). 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.

Volvemos a repetir esta idea porque es la que guía las realizaciones presupuestarias, la formulación de los estados financieros y la determinación de los resultados del ejercicio fiscal: La ejecución presupuestaria de un gasto implica el consumo del crédito presupuestario, de la autorización para gastar, mientras que la transacción financiera completa llega hasta el desembolso que extingue la obligación jurídica. Cuando se da por agotada la ejecución presupuestaria de un ejercicio tiene lugar el cierre de cuentas.

### **V.2.3. Cierre de cuentas**

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

- 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.
- Los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año podrán ser cancelados, durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y bancos existentes a la fecha señalada.
- Los gastos mencionados en el párrafo anterior también podrán ser cancelados, por carácter y fuente de financiamiento, con cargo a los recursos que se perciban en el ejercicio siguiente.
- La programación de la ejecución financiera del ejercicio fiscal siguiente deberá ajustarse a fin de atender las obligaciones financieras determinadas en el párrafo precedente.
- Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos. Del mismo modo, procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.
- Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la Cuenta de Inversión del ejercicio que, de acuerdo con el artículo

95 de la Ley N° 24.156, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.

Para cumplimentar la fase de evaluación del proceso presupuestario no es necesario esperar el cierre del ejercicio completo. Pueden hacerse evaluaciones, y de hecho se hacen, en periodos intermedios.

#### **V.2.4. 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.
- **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.

La auténtica fase de control presupuestario es la que se materializa desde una posición institucionalmente externa a la administración propiamente dicha, representada sustantivamente por las jurisdicciones y entidades ubicadas en la zona de reserva o actuación del Poder Ejecutivo. Estamos aludiendo al Poder Legislativo y a su organismo técnico auxiliar que es la Auditoría General de la Nación.

#### **V.2.5. Control del presupuesto. Cuenta de Inversión. Rendición de Cuentas.**

La Constitución Nacional, por su artículo 85, radica en el Poder Legislativo la atribución de control integral sobre el Sector Público Nacional, la cual incluye obviamente a las cuentas presupuestarias.

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

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 Economía (en ocasiones, llamado 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. Estamos 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 N° 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.

La Cuenta de Inversión es presentada oficialmente como un acto correspondiente a la obligación de los gobiernos de informar respecto del uso de los créditos presupuestarios y de los recursos públicos. 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 reflejará el grado de cumplimiento de esos objetivos revelando al ojo fiscalizador los aciertos y desvíos del Ejecutivo en la administración de los recursos.

### **Breve recorrido histórico de la institución “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 (*Ekklesía*). 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 *accountare* de los romanos (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.

Encontramos la esencia de la rendición de cuentas en el Evangelio según San Mateo como eje de una de las parábolas con las que enseñaba Jesús: El hombre que, al irse de viaje les encomienda a sus siervos la administración de una cierta cantidad de talentos, a su regreso les pide explicación a estos de lo que han hecho con el dinero que les ha confiado en cuidado.

#### LA COMEDIA LAS CUENTAS

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 rosario de conceptos y cifras estrafalarios e improbables. Gonzalo estaba indignado porque su hermano, el rey Fernando, no le concedía audiencia antes de que presentara la rendición de cuentas de su campaña de Nápoles. El auditor de la corona le había advertido al monarca que esa empresa insumió un costo excesivo. En la didáctica de las Finanzas Públicas y del Control Público, “Las Cuentas del Gran Capitán” sirven de ilustración sobre lo que no puede ni debe ser una auténtica rendición de cuentas de parte de un funcionario responsable. En ellas aparecen registradas 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.

**Fuente:** Félix Lope de Vega Carpio, Las cuentas del Gran Capitán, Biblioteca virtual universal.

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.

#### **LA GUERRA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.**

En una mañana del año 189 AC, los hermanos Escipión, Lucio y Publio, se encontraban frente a una asamblea de ciudadanos de Roma. Habían vuelto triunfadores de la campaña militar contra Antíoco III, pero el Senado los acusaba de malversación de caudales públicos. El monto en cuestión era irrelevante frente a los gastos totales de la guerra en Asia: una “caja chica”; como mucho, “un fondo rotatorio”. Los comandantes prefirieron el tribunal popular a la luz del día a la turbia atmósfera de la *Curia Hostilia*. Eran los tiempos todavía de la República Romana y los “padres de la patria” (*patres conscripti*) tenían por costumbre horadar, por instinto de conservación, la reputación de los generales victoriosos. Mientras Publio Cornelio, el “Africano”, discursaba sobre los cuantiosos beneficios que la campaña le había reportado a Roma, la “barra brava” del Senado lo hostigaba con el grito “rindan cuentas”. Finalmente, el “Africano” perdió la paciencia y rompió en las propias narices de los senadores las tablillas con las anotaciones del *Questor* (el contador-auditor) sobre los gastos de guerra en Asia. Marco Porcio Catón, quien lideraba la acusación contra los hermanos Escipión del robo de 500 talentos, no echaría en saco roto la ofensa inferida por Publio Escipión y lo perseguiría obstinadamente. La guerra civil se evitó por la negociación que llevó adelante el cónsul Graco, pero Escipión, el general más victorioso de Roma, debió abandonar la “ciudad eterna” y no volvería a ella nunca más.

**Fuente:** Santiago Posteguillo, *La traición de Roma*, Ediciones B, 2014.

La rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. Sin embargo, ¿sabemos qué significa?

La rendición de cuentas tuvo ayer, mantiene hoy, y seguramente conservará mañana un núcleo duro invariable, una configuración prototípica, una esencia clásica. Ese núcleo duro está compuesto por una dimensión argumentativa y una dimensión examinadora. La dimensión argumentativa la ocupa el obligado a rendir cuentas, el cuentadante. Este narra y fundamenta las

operaciones y actos de su gestión, de su gobierno. La dimensión examinadora es el territorio de quien tiene la facultad, el derecho de pedir cuentas, de exigir cuentas, de llamar a cuentas. Aquí se aprecia, se juzga, se califica una actuación, una gestión, un gobierno, y se genera una consecuencia para el cuentadante. La calificación puede ser aprobación o censura. La consecuencia, en la segunda posibilidad, puede ser una penalidad, una sanción. La sanción puede ser disciplinaria, legal, política, patrimonial o social. Los procesos de rendición de cuentas que se prolongan excesivamente en el tiempo, o que no concluyen en una sanción, en una consecuencia, son puro ejercicio de ritualismo o un disfraz de la impunidad (Schedler, 2004). La presencia de la voz “cuentas” no restringe el campo de la “rendición” a lo contable, financiero o presupuestario. Puede que sea necesario rendir cuentas sobre el cumplimiento de una norma legal o técnica, sobre el grado de impacto alcanzado por un programa de gobierno, sobre actos del poder como ocurre en la llamada Justicia Transicional, etc.

Es cierto que la “rendición de cuentas”, tal como sucede con el sistema de control interno, está enraizada en la infraestructura de las organizaciones, pero cuando se nos plantea la necesidad de definir sus alcances como deber del gobierno, somos propensos a imaginar una única relación de cuentas, en la que el Poder Ejecutivo asume el rol de cuentadante y una agencia estatal independiente de ese Poder cumple el papel de examinador de esas cuentas.

Nuestra impresión es que mientras rigió la “ley de contabilidad” en el orden nacional (entre los años 1956 y 1992) las personas que trabajaban con la hacienda pública, sea como administradores, sea como controladores de la administración, sabían con razonable

precisión qué significaba rendir cuentas, a quién le correspondía hacerlo, sobre que debía versar la rendición, cuál era el material informativo, probatorio o documental que debía acompañarse, con qué periodicidad debía hacerse la presentación. El receptor y examinador de esa rendición era el organismo de control externo. Eventualmente, la rendición de cuentas podía derivar hacia un juicio de cuentas si es que el organismo de control cuestionaba la presentación del cuentadante. La responsabilidad contable, la instrumentación de la rendición de cuentas y la sustanciación del juicio de cuentas ocupaban un espacio normativo importante en la ley de contabilidad.

Con la visión actual sistémica de la administración financiera y el control alguien podría decir que el régimen de cuentas de “la ley de contabilidad” mostraba una sólo de las varias modalidades operativas que puede asumir la rendición de cuentas. Aquello sería una parte de la rendición de cuentas horizontal o intra estatal, la que ejerce la agencia asignada, referida a las formas legales, contables y presupuestarias. La misma claridad que había en torno de la responsabilidad contable y su determinación, existía respecto de la responsabilidad administrativa y su determinación.

Como ya se dijo, la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, vigente desde el 1° de enero de 1993, dejó sin efecto la casi totalidad de la “ley de contabilidad”. A raíz de ello, quedaron en el camino, entre otras cosas, las regulaciones sobre responsabilidad contable y su enjuiciamiento y responsabilidad administrativa y su enjuiciamiento. La expresión “rendición de cuentas” es mencionada un par de veces en todo el texto de la Ley N° 24.156. Una vez, al

comienzo para declararla principio básico de la administración financiera. La responsabilidad por daño económico al patrimonio estatal mereció el despliegue de dos artículos. Esta flaqueza dio lugar a un volumen considerable de crítica académica y política, la que convergía en destacar que esa desatención normativa llevaba a licuar el sentido de responsabilidad. Después de la sanción de la ley, hubo proyectos para rellenar el marco jurídico de la rendición de cuentas y de la responsabilidad. Una de las iniciativas incorporaba como atribución de la Auditoría General de la Nación (AGN) la de requerir, con carácter conminatorio, la rendición de cuentas a quienes tengan la obligación de presentarla. Para los que trabajaban en el sistema, no estaba claro, al comienzo, cómo sería de ahí en más la rendición de cuentas y cómo la determinación de las responsabilidades.

Con respecto a la ausencia de un tratamiento normativo particularizado de la rendición de cuentas, los promotores y defensores de la reforma argumentaron que, en la concepción sistémica de la ley, la rendición de cuentas es multifacética, pluridimensional, omnipresente y ubicua, con varios mecanismos y varios actores. Mucha adjetivación y poca “efectividad conducente”. Si tuvieran tanta potencia los mecanismos actuales de rendición de cuentas, como alegan sus panegiristas, no existiría el gran manto de sospecha que se proyecta sobre la gestión pública. Para la visión conformista con la versión vigente del control contable, el plano horizontal de la rendición de cuentas, que antes ocupaba la ley de contabilidad con sus normas específicas, ahora estaba perfectamente cubierto con el examen e informe de la Cuenta de Inversión. Con respecto a esta aseveración, la experiencia muestra

una baja utilidad de la Cuenta de Inversión como mecanismo efectivo de rendición de cuentas, debido principalmente a que:

- Es tardío y difuso el pronunciamiento parlamentario sobre la Cuenta de Inversión.
- Es baja o directamente nula la probabilidad de que con motivo del trámite de la Cuenta de Inversión surjan sanciones por las incorrecciones o irregularidades.
- Es escaso, por no decir inexistente, el espacio que los medios de comunicación le dedican al tema.
- El documento está plagado de jerga técnica y es un amontonamiento de datos, de tal suerte que se torna indigerible para el gran público.

Con respecto a la responsabilidad por daño económico, cuatro años después de la entrada en vigencia de la ley, el Poder Ejecutivo dictó un decreto que preveía un procedimiento para la identificación, cuantificación y resarcimiento del perjuicio fiscal. En la Ley N° 24.156, la responsabilidad es una sección del título “Sistema de Control Externo”, cuyo órgano rector es la AGN. Es extraño que la reglamentación de la ley, dada por el Decreto N° 1344/2007, haya involucrado en el tema al organismo rector del Sistema de Control Interno con un papel principal.

La idea rectora de la rendición de cuentas es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Esta idea incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y actos y de justificarlos en público.

Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios que se quedan a mitad de camino (Schedler, 2004).

La Ley N° 24.156 proclama la institución de la rendición de cuentas, pero poco o nada dice sobre el “régimen de cuentas”. Por régimen se entiende la interacción entre las múltiples relaciones de rendición de cuentas en un sistema político, lo que supone responder, por cada relación de rendición de cuentas, las preguntas básicas de quién rinde cuentas, ante quién lo hace, cómo las rinde y respecto a qué. Ni en la ley ni en su normativa reglamentaria y complementaria aparece una respuesta esencial a esos interrogantes. La expresión “rendición de cuentas” es recogida un par de veces en todo el texto de la ley. La regulación de los organismos de control, con sus autoridades y facultades, no es todo el régimen de cuentas y hace más bien a una parte de los “mecanismos” de rendición de cuentas.

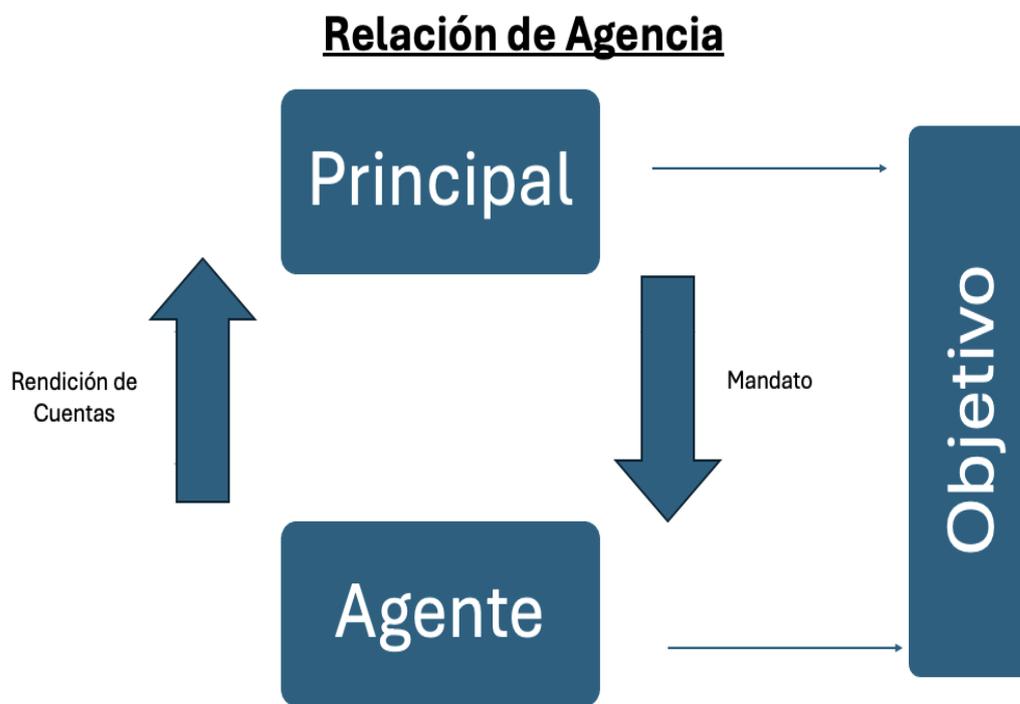
En su forma clásica, la rendición de cuentas es un valor connatural de los contratos de representación. En ese marco, la rendición de cuentas es la obligación de responder por las facultades y la confianza conferidas. El contrato de representación está basado en el mandato y la rendición de cuentas. El principal confía al mandatario la administración de sus intereses. Como el principal no está en condiciones de ejercer un monitoreo permanente de la gestión ni tiene una “confianza ciega”, es que establece mecanismos de control interno y externo y, especialmente, la rendición de cuentas.

Aquí nos estamos ocupando de la rendición de cuentas clásica y en el marco de la administración financiera del Sector Público.

El alcance de la rendición de cuentas en el ámbito de la administración pública no es independiente de la naturaleza del régimen político. Todo régimen político tiene un régimen de cuentas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante un tercero, independiente de ellos, es el propio de la democracia. En la democracia, 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. El gobernante absoluto, en cambio, está convencido de que no le debe cuentas a nadie terrenal, salvo que sea el mismo. En las monarquías absolutas, los regímenes de responsabilidad se detienen a las puertas del rey. Hay gobiernos de origen democrático que, en el ejercicio del mandato legal, van consumando una concentración de facultades a expensas de los otros poderes, desequilibrando el balance del programa de la Constitución. En este contexto, la rendición de cuentas a través de las vías institucionales va perdiendo sentido y vigor práctico y el discurso oficial se asienta en la invocación a un diálogo directo con una entidad incorpórea a la que no tiene llegada el común de los mortales: el Pueblo, la Patria, la Revolución, el Proyecto, etc.

El sistema político de la elección general y la deliberación pública puede ser estudiado bajo el enfoque de la Teoría de Agencia. La sociedad, a través del cuerpo electoral, confía a los gobernantes la administración de los recursos públicos, del tesoro común. Simétricamente, los gobernantes deben responder a ese mandato rindiendo cuentas de su gestión ante un controlador independiente, la misma sociedad, el órgano deliberativo o una entidad estatal

técnica. Delegación y control, he aquí la esencia del gobierno representativo. Confianza y desconfianza, términos antagónicos que se fusionan sinérgicamente para consolidar un sistema político.



**Figura 4.-** Principal-Agente/Mandante-Mandatario/Ciudadano-Gobernante.

En una democracia representativa el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a diversos actores sobre el manejo de los recursos y gastos públicos, así como también por la provisión de bienes y servicios en cantidad y calidad adecuados. Cuando se diseñan los sistemas de rendición de cuentas de la administración del Estado debe considerarse que existen diferentes interesados y que cada uno de ellos hace la evaluación de la información recibida para un fin determinado, el cual puede variar de un caso a otro. No es infrecuente que el trabajo de evaluación realizado por uno o más grupos de interesados sea utilizado por otro u otros. A pesar de esta variedad de interesados, con posible diversidad de objetivos, es factible identificar un denominador común de requerimientos

informativos a satisfacer por quien está obligado a rendir cuentas desde el poder.

El derecho ciudadano de participar en lo público, es decir el ejercicio de la libertad “antigua” en la democracia ateniense, como la define Benjamín Constant, presenta su contrapartida en la obligación del gobierno de informar oportuna y adecuadamente a la sociedad sobre las acciones que desarrolla y sobre el uso de los recursos financieros que le han sido confiados. En esta época, el ejercicio de aquel derecho se ve favorecido por la revolución de las comunicaciones, en particular por la aparición y la explosión de la Internet y de las redes sociales.

Para evitar la dilapidación de las rentas públicas, Aristóteles (1989) proponía aplicar estas reglas: “...que se obligue a cada cuál a rendir cuentas en presencia de todos los ciudadanos reunidos, y que se fijen copias de aquéllas en las fratrias, en los cantones y en las tribus; y para que los magistrados sean íntegros, que la ley procure recompensar con honores a los que se distinguen como buenos administradores”.

#### **V.2.7. La juridicidad del proceso presupuestario.**

La proyección, aprobación y ejecución del gasto público está sujeta a normas jurídicas. La Constitución Nacional ocupa el nivel más alto de la pirámide normativa. De ella emerge un régimen de competencias en materia de gasto público. Así, su artículo 75, inciso 8, atribuye al Poder Legislativo la facultad de sancionar el presupuesto de gastos y recursos de la administración. El presupuesto es una ley en todo sentido. La ley vota créditos, autorizaciones para gastar. Del mismo artículo surge la competencia del Congreso para arreglar el pago de la deuda interior y exterior de

la Nación (inciso 7), y para acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias (inciso 9). Por la Constitución le corresponde al Poder Ejecutivo/Jefe de Gabinete de Ministros: (i) enviar al Congreso el proyecto de presupuesto nacional (artículo 99, inciso 6); (ii) ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional (artículo 99, inciso 7).

Un esquema de competencias semejante es dable encontrarlo en las constituciones de las provincias argentinas. Ponen en cabeza del órgano legislativo (bicameral o unicameral) la atribución de sancionar anualmente el presupuesto general de la Administración Pública provincial de gastos y cálculo de recursos. Al Poder Ejecutivo le corresponde enviar a la Legislatura el proyecto de presupuesto general de la Administración Pública provincial, como también hacer recaudar y decretar la inversión de las rentas con arreglo a las leyes.

El presupuesto público moderno es un conjunto ordenado de políticas, objetivos, metas y recursos, un verdadero programa de gobierno. Como tal, tiene la capacidad de afectar el sistema económico general de una sociedad y la vida y la fortuna de sus miembros individuales. De ahí que, en las democracias republicanas, el diseño y la puesta en práctica de ese programa no puede ser la decisión de un solo Poder del Estado. Por la magnitud de sus consecuencias, por el volumen de los recursos sociales allí comprometidos, requiere el funcionamiento de los mecanismos de representación popular y de deliberación pública, radicados por excelencia en el Parlamento. Por ello, el presupuesto público es, primero de todo, inevitable e indispensablemente, un pronunciamiento parlamentario. Nuestra pieza jurídico política principal, la Constitución Nacional, se hace eco de esa regla del gobierno equilibrado y la recoge en su artículo 75, inciso 8.

La Ley N° 24.156, de Administración Financiera, aparece informada –entre otras cosas-, en el loable propósito de hacer realidad la letra constitucional, a partir de generar una “cultura presupuestaria” basada en sanos y republicanos principios de Finanzas Públicas. Uno de ellos es que el proceso presupuestario, por el impacto que le hemos reconocido, está dividido entre los ramos del gobierno. Así la asignación del presupuesto, esto es, la votación de la cantidad total de dinero que se va a gastar en un ejercicio financiero, las finalidades del gasto público y la del monto de los recursos que financiarán las erogaciones, corresponde al Poder Legislativo. El presupuesto público es una Ley en todo sentido, por la forma y por la materia. Esta ley no solo trasunta un programa de gobierno, sino también un acto de control preventivo de un Poder sobre otro. Con imperfecciones, debidas sobre todo a la cerrazón de los oficialismos parlamentarios con respecto a revisar el realismo de las hipótesis en que se basa el proyecto presentado por el Ejecutivo, y desgarramientos, a causa de la utilización extendida del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) y de “súper-poderes”, esta forma fundamental de la democracia se ha respetado puntillosamente durante toda la vigencia de la Ley N° 24.156.

La semilla del presupuesto la puso la necesidad de limitar el poder, de impedir su uso abusivo, despótico y tiránico, la exigencia de no confundir las urgencias del monarca con el bien general, la idea de que los impuestos no sean determinados y gastados al antojo del gobernante. Esa experiencia histórica fue uno de los disparadores del proceso de configuración del gobierno representativo hasta desarrollarse tal como lo conocemos en la actualidad; con la división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas. A partir de ahí,

quedaron plasmadas dos reglas básicas: no hay impuesto sin ley y no hay gasto público sin ley. En ellas se asienta el presupuesto público. El presupuesto público es una ley en todo sentido; significa que el Gobierno sólo gasta por la cantidad y en el concepto que la ley autoriza. El constitucionalismo moderno las recogió otorgando al Poder Legislativo la facultad de fijar los impuestos y aprobar el presupuesto.

Desde el *Civil List Act* de 1698, pasando por las constituciones francesas de 1791, 1795 y 1799, e incluyendo en el recorrido la Constitución de Cádiz de 1812, en la que aparece por primera vez en Europa la palabra que nos ocupa, un presupuesto público para que realmente merezca este nombre ha de contar con la aprobación del órgano político depositario de la representación popular y un control de las cuentas ejecutivas por un organismo independiente.

#### **V.2.8. Cuantía y calidad del gasto público.**

Las crisis económicas a las que se arroja una y otra vez la Argentina, en algunos casos por culpa de una mala conducción política del Estado y en otros por “choques” externos, suelen poner sobre el tapete la cuestión del tamaño y la calidad del gasto del Estado. Con creces se sabe, sin necesidad de mayores diagnósticos de profundización, que el gasto público es una realidad doliente y maloliente con muchos casos de ineficiencia e inutilidad. El despilfarro también es corrupción, precisamente porque corroe el sentido de responsabilidad y rendición de cuentas que el funcionario público debe imprimirle a la administración de cosas ajenas, muy superior al que pone para el cuidado de las propias. Aún con un gasto público en constante crecimiento durante prácticamente dos décadas, ha habido en la Argentina, como irónico contrasentido, un

“Estado ausente” (que incluye la ineficiencia). Los estados no se ausentan por sí mismos, son los gobiernos de turno los que determinan su condición, para qué sirven y a quiénes sirven. En efecto, el gobierno político que estuvo a cargo del Estado en todos estos años (póngale a este segmento temporal el adjetivo que quiera) ha decretado su ausencia porque lo ha privado de capacidades para:

- Formular un plan estratégico que exprese los consensos básicos en torno de los modos de organización interna del país (social, política y económicamente) y de su vinculación con el mundo.
- Cumplir bien sus funciones esenciales, como la administración de justicia y la seguridad.
- Definir y aplicar una política de gastos e ingresos públicos que coadyuve a una redistribución progresiva de la renta nacional.
- Proveer eficientemente bienes sociales, como lo sería un “medio ambiente” limpio.
- Supervisar y regular los mercados para favorecer una producción amplia, diversificada y competitiva, y evitar la concentración económica.
- Suministrar servicios de educación y salud de buena calidad (los llamados “bienes de mérito”).
- Planificar su “poder de contratación” para obtener economías de costo y de tiempo de construcción y abastecimiento y para promover sectores y regiones. Precisamente, en lo que se refiere a economías de costo ha sucedido exactamente lo contrario y con fines non santos.

Es verdad que una gruesa porción del gasto público es, como dicen los economistas fiscales, nominalmente inflexible a la baja

(remuneraciones, jubilaciones y pensiones, asignaciones universales), pero también es cierto que hay toda una gama de erogaciones dispendiosas e innecesarias, más propias de cortesanos que de repúblicos, y que –por lo tanto- deben ser exploradas minuciosamente para su adecuada depuración. Están entre ellas el gasto público que tiene que ver principalmente con lo que se ha dado en llamar “costo de la política”. Puede que no sean gran cosa, cuantitativamente hablando, pero el sacarlo a la luz y colocarlo en el centro de la escena servirá para instalar un liderazgo de autoridad moral a partir del cual será mucho más posible mejorar la comprensión pública sobre la necesidad de ser más finos a la hora de evaluar la cantidad y la calidad del gasto público.

Optimizar el gasto público implica medidas serias que sean cumplidas, gestión del gasto austera y fundamentalmente control del gasto. Sobre todo, implantar una cultura que ponga atención a los costos de operación y funcionamiento y obtenga un valor mayor por un recurso igual o inferior.

### **V.3. Conclusiones y reflexiones.**

El sistema presupuestario es el más complejo y el mejor desarrollado, normativa y tecnológicamente, de los cuatro que conforman el macro sistema de administración financiera. Como institución económica tiene su propia historia que se inicia con el surgimiento de las civilizaciones más antiguas. El presupuesto público, de raigambre constitucional y de estructura definida por la ley (la N° 24.156), no solo cumple una función previsor de ingresos y gastos o de plan de acción monetizado, sino que también opera como instrumento de mandato y control parlamentarios.

El proceso presupuestario discurre atravesando las instancias de formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control. Una operación convergente al proceso presupuestario es el agrupamiento y asignación de los recursos y gastos. El criterio técnico al efecto lo proveen los clasificadores presupuestarios. La utilización de los clasificadores sirve luego, durante la ejecución presupuestaria y al finiquito de esta, para realizar cálculos, evaluaciones y controles. El cierre y la rendición de cuentas y el control externo de esos actos y documentos se encuentran dentro de la fase final del proceso o ciclo presupuestario.

En resumen, el presupuesto público es -al mismo tiempo- una formulación técnica y una institución jurídico-económica prolijada como resultado del funcionamiento armonioso del sistema político de división del poder. Esa doble implicancia demanda a los órganos competentes del Estado la asunción de deberes de responsabilidad y conciencia cívica a la hora de elaborar, sancionar y ejecutar el presupuesto de recursos y gastos y controlar esta última acción de manera objetiva e independiente.