



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



ASAP | Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL
SECTOR PÚBLICO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**Ejecución presupuestaria de los gastos en personal de las
Fuerzas Armadas**

Autor: Silvia Vanesa Montero

Tutor: Cristina Rolandi

Buenos Aires, Junio 2021

A Daniel Montero quien hoy es el ángel que guía mis pasos

Agradecimientos

A mis autoridades del Estado Mayor General de la Armada

Por brindarme esta oportunidad.

ABREVIATURAS

BCRA: Banco Central de la República Argentina

DEP: Dirección de Evaluación Presupuestaria

E-SIDIF: Sistema integral de información financiera en entorno web

HCN: Honorable Congreso de la Nación

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto

PE: Poder Ejecutivo

SPN: Sector Público Nacional

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia

CN: Constitución Nacional

UAI: Unidad de Auditoría Interna

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

MINDEF: Ministerio de Defensa

F.F. Fuentes de Financiamientos

INC: Inciso

SAF: Servicio Administrativo Financiero.

INDICE

Resumen Ejecutivo.....	7
Introducción.....	9
Capítulo I ~ Breve reseña de antecedentes presupuestario.....	11
I.1- Primeros Antecedentes Internacionales.....	11
I.2- Antecedentes en Argentina.....	12
Capítulo II ~ Técnicas Presupuestarias.....	16
II.1- Presupuesto por Programas.....	16
II.2- Presupuesto Base Cero	17
II.3- Presupuesto Orientado a Resultados - Gestión por Resultados.....	18
Capítulo III~ El Sistema Presupuestario en la Actualidad.....	20
III.1- Formulación.....	21
III.2- Discusión y Aprobación del Proyecto de la Ley de Presupuesto.....	22
III.3- Ejecución Presupuestaria.....	24
III.3.1- Programación de la Ejecución.....	26
III.3.2- Modificaciones Presupuestarias.....	26
III.3.2.1- Algunas consideraciones del mecanismo de las modificaciones presupuestarias.....	28
III.4- Seguimiento y Evaluación de la Ejecución.....	28
III.4.1- La Cuenta de Inversión.....	29
III.4.2- El presupuesto y su control a través de la Cuenta de Inversión.....	30
III.4.3- La cuenta de inversión permite comparar el presupuesto con su ejecución.....	30
III.4.4- El control.....	31
III.4.4.1- Conclusiones acerca de los conceptos sobre control de la Ley 24.156.....	32
III.5- Criterios de registración del gasto público.....	33
III.5.1- Criterios de clasificación del gasto público.....	34
Capítulo IV ~ Análisis del Presupuesto del año 2019 – Ley N° 27.467.....	37
IV.1- Antecedentes del Proyecto de la Ley de presupuesto del año 2019.....	37
IV.1.1- Algunas consideraciones sobre los gastos y sobre el Proyecto de Ley.....	37
IV.2- Política Presupuestaria de la Jurisdicción 45- Ministerio de Defensa.....	39
IV.2.1- Subjurisdicción 22 “Estado Mayor General de la Armada”.....	47
IV.2.1.1- El presupuesto del “Estado Mayor General de la Armada”.....	49

IV.3- Inciso 1 – Gastos en Personal.....51

IV.3.1- Ejecución Presupuestaria del Inciso 1- Gastos Personal- del Estado Mayor General de la Armada53

IV.3.1.1.- Circuito en la Ejecución presupuestaria del Inciso 1- Gastos en Personal.....58

IV.3.1.2- Problemas en la Ejecución del Inciso 1- Gastos en Personal.....60

Propuesta63

Conclusiones.....66

Referencias bibliográficas.....69

Resumen Ejecutivo

¿Cuántas son las personas que trabajan en nuestro Estado Nacional?

¿Qué características cualitativas presentan?

¿En cuánto dinero se las remunera?

El ciudadano identifica al Estado por sus recursos humanos, con sus falencias y virtudes: la seguridad con los efectivos de la Policía, Fuerzas Armadas, Gendarmería o Prefectura, la educación con los maestros, la salud con la atención que recibe de los médicos de hospitales públicos, entre otros.

Saber cuántas son estas personas, qué características tienen y cuánto dinero perciben por su trabajo, es un conocimiento valioso tanto para el Estado mismo, como para sus ciudadanos. Para el Estado porque le permite, por ejemplo: identificar su composición, evaluar el gasto en remuneraciones, verificar posibles excedentes o déficits de personal, y todo aquello que crea necesario para administrar, gestionar y regular eficientemente sus recursos humanos; y para los ciudadanos porque les permite conocer la cantidad de empleados públicos que tiene el país, las características que éstos tienen, cómo es su relación laboral, y cuánto se les paga por su trabajo.

El presente trabajo se basa en un estudio realizado sobre el presupuesto del año 2019, Ley N° 27.467, tomando los créditos asignados a la Jurisdicción 45 - Ministerio de Defensa, Sub-jurisdicción 22- Estado Mayor General de la Armada, realizando un análisis en los créditos y partidas presupuestarias correspondientes al Inciso 1 – Gastos en Personal - y su correspondiente ejecución presupuestaria.

Al analizar la ejecución del gasto se observó que existen desvíos entre la información obtenida del sistema interno de liquidación de haberes con su correspondiente imputación presupuestaria en el sistema externo e-Sidif.

Para solucionar y corregir dichos desvíos se propone realizar modificaciones presupuestarias a fin de acomodar los créditos de acuerdo a las aperturas programáticas correctas, como así también implementar controles en los sistemas que se utilizan para ejecutar el proceso de la liquidación de sueldos.

Antes de llegar al tema propuesto a desarrollar, se considera oportuno realizar un análisis sobre el Sistema Presupuestario en Argentina, para luego entrar en el tema que es de análisis en este trabajo.

Introducción

A partir de la sanción de la Ley 24.156 ha sido necesario documentar los desarrollos conceptuales y metodológicos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público así como también con los aspectos operativos del proceso presupuestario.

El objetivo del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, consiste en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Todas ellas resultan actividades proyectadas o planeadas basadas en normas legales y técnicas seleccionadas antes de su ejecución y en armonía con los objetivos del sistema mayor.

Las normas legales y técnicas que sustentan la elaboración del presupuesto general para la administración son establecidas por la Sección I del Título II de la Ley 24.156.

El Art. 12 dice “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. Mostraran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para su periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas”

Asimismo, el Art. 14 establece que en los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con las fuentes de financiamientos.

En este trabajo hacemos una breve reseña de los antecedentes presupuestarios en el ámbito internacional y en nuestro país.

Actualmente, se integran distintas técnicas presupuestarias: Presupuesto por programas, Presupuesto Base Cero y Presupuesto Orientado a Resultados.

Al presupuesto debe concebirse como un proceso mediante el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y provisión de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como los insumos reales y financieros que la misma requiere.

Para llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso presupuestario, es necesario que todas y cada una de las etapas del proceso guarden un adecuado equilibrio entre ellas.

Vamos a detenernos en la etapa de ejecución del presupuesto para realizar un análisis de las retribuciones de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de la vinculación contractual del personal que conforman las Fuerzas Armadas.

Al realizar un análisis en el presupuesto del año 2019, en los datos de la ejecución presupuestaria del Inciso 1 – Gastos del Personal - y al analizar las proyecciones de sueldos, como así también de las partidas presupuestarias que lo conforman, se observó que hay un desvío entre la información obtenida que surge de los sistemas de liquidación de haberes internos y su correspondencia con los créditos asignados a cada partida presupuestaria.

Es por ello que se quiere mostrar la importancia de realizar modificaciones presupuestarias para modificar el presupuesto aprobado y acomodar los créditos de acuerdo a las necesidades que surgen de acuerdo a su ejecución. Dicho régimen de modificaciones presupuestarias tiene su fundamento en el principio de flexibilidad del presupuesto.

Capítulo I ~ Breve reseña de antecedentes presupuestarios.

Como punto de partida, resulta conveniente analizar el origen del presupuesto y la evolución del mismo a lo largo de la historia Argentina, en relación a las demandas ciudadanas, y explorar los diversos intentos de lograr una administración financiera eficiente.

I.1- Primeros Antecedentes Internacionales

El primer antecedente del país en el que se dio origen al presupuesto, como institución propia del sistema de gobierno republicano, se encuentra en Inglaterra. En ese país, hacia el año 1215, el Consejo de los Nobles impone en la Carta Magna, que el Rey no podía crear tributos sin la autorización previa del Consejo.

Sin embargo, como antecedente de considerar a la ciudadanía parte del proceso, como sujeto activo, se sitúa en Francia hacia fines del siglo XVIII, precisamente con la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos del 26 de agosto de 1789.

En dicha Declaración se definen los derechos naturales e imprescriptibles como la libertad, la propiedad, la seguridad, reconoce también la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia. Por último, señala la necesidad de una fuerza pública para garantizar los derechos, y que para mantener esa fuerza y los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común; que debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad.

A los fines perseguidos, se resaltan los siguientes artículos:

Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

I.2- Antecedentes en Argentina

El primer antecedente se remonta al acta del 25 de mayo de 1810 que en su artículo 9º, establece que no se puede imponer contribuciones ni gravámenes al Pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad del Cabildo

En 1853 con la sanción de la Constitución Nacional, queda determinado el financiamiento de los gastos de la nación, las potestades de imponer contribuciones, de aprobar el presupuesto y la cuenta de inversión del ejercicio, como atribuciones del Poder Legislativo, quedando para el Poder Ejecutivo la facultad de administrar los recursos y los gastos.

El primer presupuesto público lo presenta la provincia de Buenos Aires en 1822, ante la Junta de Representantes, mientras que el primer presupuesto nacional aprobado por el Congreso fue para 1855 / 1856 bajo la Ley N° 40.

Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en lo concerniente a la preparación, discusión y ejecución del presupuesto, comenta Carlos González en su libro Historia de las Finanzas Públicas que “Las evidencias aportadas por A. Martínez indican que los presupuestos nacionales se sometían al parlamento sin la preparación y estudio convenientes y con un alto grado de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo”, y agrega “la incorporación de leyes especiales y acuerdos ministeriales distorsionan las cifras aprobadas por el Congreso Nacional”.

Más adelante, aún en medio de conflictos políticos-institucionales, se incrementaban los intentos de mejorar las finanzas públicas, bajo otra visión. En declaraciones del ministro de Hacienda de 1947 demarca esta tendencia: “Los gastos públicos tienen la función primordial de ser un instrumento de política social y económica con la finalidad de propulsar la educación y la salud pública, mejorar los servicios de transporte y salubridad, proveer a la defensa externa e interna y afectar el sistema económico en modo tal de promover a una plena ocupación de los recursos y a un crecimiento constante de nuestra actividad económica”¹

Un hito destacado de mediados del siglo XX en materia de administración financiera a nivel internacional, fue el cambio en la visión del rol del estado, traspasando de un modelo burocrático a un modelo gerencial. En esta línea, en respuesta al cambio de paradigma, en 1966, se elevó el

¹ Carlos González. Historia de las finanzas Públicas Argentinas, del Inicio de la vida independiente hasta la convertibilidad. Cuadernos ASIP de experiencias comparadas. Serie Finanzas Públicas.

proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo Nacional ante el Congreso, acompañado de un proyecto informativo con la clasificación del gasto por programas, el cual no fue aprobado. En 1967 el presupuesto incluye el gasto clasificado por programas, por finalidades y por su naturaleza económica, además de las tradicionales clasificaciones jurisdiccionales y por objeto del gasto.

No obstante a principios de la década del 70, se entendía que la técnica aplicada no respondía a sus expectativas dado que los programas no estaban bien formulados y se continuaba con el criterio tradicional de asignación.

De todos modos, en los lineamientos generales acerca del presupuesto por programas detallados en las “Normas para la Confección del Proyecto de Presupuesto del Ejercicio 1980”, insiste en la necesidad de la utilización de una técnica de presupuesto de la siguiente forma: “ La limitación de recursos en la economía y en el estado en particular y, por otra parte, la necesidad de atender demandas que exceden a aquellos, determinan que deba establecerse algún sistema de asignación de fondos, que logre la mayor satisfacción de las necesidades de la comunidad con el mejor uso de los recursos disponibles. Una alternativa para una más eficiente asignación de los recursos en el sector público es la implementación del sistema de presupuesto por programas”.

En la formulación del presupuesto de 1987 se propone aplicar la técnica de presupuesto por programas en el marco de un sistema de planeamiento. "Esto se debe en primer término, a que los propósitos definidos en forma imperativa por el plan en las áreas de influencia estatal, estarán totalmente compatibilizados con los de los restantes sectores de la economía, para los que se utilizarán diferentes técnicas de asignación de los recursos y diversos mecanismos de incentivos y promoción para su cumplimiento. En segundo lugar existe una ventaja adicional en lo referente a la selección de las metas y resultados que deberán perseguirse a través de la programación dado que las mismas se explicitan en los propósitos enunciados en el planeamiento. En tercer término, los criterios políticos en los que está basado el plan, determinan los instrumentos alternativos que se deban utilizar, a los efectos de programar la acción del Estado en forma compatible con tales criterios"²

En la década de los 90, se continuó con una política orientada a mejorar la gestión financiera pública con avances normativos significativos, reflejo de ello es el dictado de leyes como: la N°

² Normas para la confección del Presupuesto de la administración nacional. Ejercicio 1987.

24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la N° 24.629 llamada la Segunda Reforma del Estado, y la N° 25.152 de Administración de los Recursos o más conocida como de Solvencia Fiscal.

También en esta década se promovió la instrumentación del presupuesto base cero, “que recoge la idea de vincular la producción estatal con insumos (reales y financieros) y brinda herramientas para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Técnica con escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria.”³

La ley N° 24.629, que apunta al mejoramiento de funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas dependencias de la Administración Pública Nacional, prestó base al dictado del Decreto N° 928/96 que establece que los organismos descentralizados deberán diseñar un plan estratégico en el marco del nuevo rol del estado que esté orientado al ciudadano, a la medición de los resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos.

En tanto, la Ley N° 15.152 nace con la intención de equilibrar las cuentas públicas, lograr la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión a través de acuerdos programas y avanzar en la transparencia de la información hacia el Congreso de la Nación y al público en general.

Estas dos últimas normas, fijaron el antecedente a las nuevas perspectivas, el Presupuesto Orientado a Resultados, como técnica complementaria a la del presupuesto por programas.

Desde fines del siglo pasado, se impulsa una nueva gestión financiera que contribuye al logro de los resultados de políticas públicas con construcción de valor público y, satisfacción de las demandas ciudadanas a través de la acción pública⁴

El sistema de Gestión por Resultados es un enfoque impulsado como política central de Estado desde la Jefatura de Gabinete de Ministros con intervención de otras dependencias, como la Secretaría de Hacienda, con el objetivo de dotar a la administración pública de un modelo y un

³ Marcos P. Makón. La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. Junio 2005. Secretaría de Gestión Pública.

⁴ Mejor Gestión Financiera Pública e indicadores de resultados para Satisfacer Demanda Ciudadana. Raúl Rigo

conjunto de metodologías técnicas diseñadas para lograr la consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos de gobierno y los planes de cada una de las organizaciones.

En este sentido, la Subsecretaría de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda, se concentró fundamentalmente en el desarrollo, implantación y consolidación de prácticas de gestión presupuestaria orientada a resultados⁵, como respuesta a los desafíos sociales crecientes que demandan acciones regulatorias, compensatorias y de promoción económica y social del estado.

En síntesis, se puede observar a lo largo de la historia, que existe una búsqueda constante de optimizar la vinculación del Estado y la Ciudadanía y que, en general, las normas que acompañan el proceso apuntan al mejoramiento de la calidad y transparencia de la información física de los presupuestos.

⁵ En el marco de la evolución técnico- operativa del proceso de reforma de los Sistemas de administración financiera iniciada en 1991. Quinta etapa. Disposición SSP N° 664/07 Anexo.

Capítulo II ~ Técnicas Presupuestarias.

A partir de las técnicas enunciadas en el capítulo anterior, se estima oportuno exponer los aspectos más relevantes de dichas técnicas y su relación con la vinculación Estado- Ciudadanía e efectos de remarcar la esencia de las mismas.

II.1- Presupuesto por Programas

Para Marcos Makón⁶, el presupuesto por programas “tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias”. Y continúa, "por tanto plantea un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto, con base en la evolución histórica de los gastos utilizando la clasificación por objeto del gasto".

Según el Manual del Sistema Presupuestario de la Secretaría de Hacienda, el presupuesto por programas es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

Esta técnica parte de la base que los recursos son limitados y las necesidades a atender por parte del Estado son ilimitadas. Frente a este conflicto, propone mostrar las acciones que impartirá el gobierno para cumplir con sus objetivos, los que surgen de la necesidad de satisfacer las demandas sociales y el gasto incurrido en ellos, como ser: recursos humanos, materiales y tecnológicos. Para Miguel A. Bolívar⁷ es la técnica que pone énfasis en la obtención de determinados propósitos y en el esfuerzo demandados para alcanzarlos.

Aunque fueron persistentes los esfuerzos para mantener la técnica, la misma no lograba concretar los resultados esperados. Para Marcos Makón, “La decadencia y posterior falta de vigencia de la

⁶ Marcos P. MaKón. Junio 2005. La Gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. Subsecretaría de la Gestión Pública.

⁷ Miguel Ángel Bolívar. Manual de las Finanzas Públicas y Control

planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción e impacto), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegia el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos con su uso en lo que hace a promover un cambio en el modelo de funcionamiento de las instituciones públicas”.

En respuesta a algunas de las falencias señaladas por Makón en los resultados esperados en la aplicación del modelo de presupuesto por programas, el 30 de septiembre de 1992 fue sancionada la Ley N° 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, con el espíritu de ordenar los sistemas de administración y control, bajo la óptica de la teoría de sistemas.

El espíritu de esta ley se orienta al uso eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos (art. 4°), mediante técnicas adecuadas para demostrar el cumplimiento de políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos (art. 14).

Define a la administración financiera como un macrosistema donde se relacionan los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público; en interacción con los sistemas de control interno y externo; bajo una administración regida por el principio de Centralización Normativa y Descentralización Operativa.

Es destacable mencionar además que por primera vez en la normativa, se ordena que los presupuestos deben mostrar la producción de bienes y servicios que generan las acciones previstas (art. 12).

II.2- Presupuesto Base Cero

"Consiste, en forma resumida, en una evaluación de los programas y actividades sobre la base de su costo –beneficio y otros criterios razonables para la asignación de recursos presupuestarios

según una escala de prioridades, como si se tratara del primer año; es decir, partiendo de cero y sin referencia a períodos anteriores."⁸

Por lo tanto, promueve la desagregación y priorización de actividades en tareas lo que permite detectar la asignación ineficiente de recursos en materia organizativa por duplicación de tareas, efectuar una evaluación exhaustiva de la capacidad productiva del organismo, y poder realizar análisis costo-beneficio con información detallada, de mínimo nivel, de todos los elementos que intervienen en el proceso productivo.

II.3- Presupuesto Orientado a Resultados - Gestión por Resultados

La técnica de presupuesto orientado a resultados “presenta elementos superiores a la técnica del Presupuesto por Programas, pero no es una técnica que la reemplaza, sino que es complementaria”⁹, dado que también recoge la idea de relación insumo-producto y de objetivos de política como marco de la producción.

Uno de los elementos que caracteriza al presupuesto orientado a resultados es la incorporación de indicadores en el sistema de seguimiento físico para su utilización en la ley de presupuesto como así también en la cuenta de inversión, con el objeto de reflejar los efectos del accionar de los programas presupuestarios.

La aplicación de esta técnica, facilita un nuevo modo de gestión de los gestores públicos: la Gestión Orientada a los Resultados.

La gestión por resultados supone profundizar lo realizado hasta el momento, en cuanto a la descentralización operativa, a la técnica de presupuesto por programas y los instrumentos técnicos para que conduzcan a una mayor integración e interacción del presupuesto y los planes de gobierno. Implica una reforma en la forma de gestionar.

"El objetivo de este modelo es incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura

⁸ Manual del Sistema Presupuestario. Argentina. Texto actualizado.

⁹ Marcos P. Makón. La Gestión Orientada a Resultado, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo. Junio 2005.

de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo."¹⁰

El sistema de Gestión por Resultados impulsado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, propone el establecimiento de compromisos¹¹ de desempeño explícitos entre cada organismo y la JGM apoyados previamente con los compromisos asumidos dentro de la organización.

Se podría decir hasta aquí, que las técnicas expuestas buscan mostrar la racionalización del gasto en función de la atención de las demandas ciudadanas. En el capítulo siguiente nos adentraremos en el funcionamiento del sistema presupuestario, bajo las técnicas actuales.

¹⁰ Jefatura de Gabinete de Ministros. Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público.

¹¹ Se expresan en términos de resultados y surgen de los procesos de planificación estratégica de cada organismo

Capítulo III ~ El Sistema Presupuestario en la Actualidad

La técnica aplicada en Argentina, actualmente, es la de Presupuesto por Programas, complementada con la técnica de presupuesto base cero y de presupuesto orientado a resultados.

De acuerdo a lo visto en el capítulo anterior, mediante esta técnica, el sistema presupuestario es concebido como el proceso por el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y los insumos.

Ahora bien, bajo esta conceptualización se puede decir que el sistema comprende 4 etapas: Formulación (elaboración y expresión), Aprobación, Ejecución y Evaluación, aclarándose que esta división responde a un análisis desde el punto de vista teórico, dado que en la realidad, las mismas no actúan en compartimientos estancos sino en forma integrada.

En este capítulo, se analizará cada una de las etapas en forma separada, deteniéndonos en el capítulo IV en la etapa de ejecución y realizando un análisis en las partidas presupuestarias que conforman el Inciso 1 – Gastos en Personal y su ejecución.



III.1- Formulación.

De acuerdo a las reglamentaciones vigentes, algunas ya comentadas, el presupuesto debe confeccionarse con miras a la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, y eso lo expresa en las políticas generales de gobierno y en las políticas sectoriales que coadyuvan con la global.

La premisa para la elaboración del presupuesto, desde la óptica del presupuesto por programas, es determinar el nivel de producción de acuerdo a los planes de acción que se llevarán a cabo para cumplir con un objetivo de política. La determinación de los mismos permitirá cuantificar los insumos necesarios (físicos y financieros). Es pensar el presupuesto desde lo físico para establecer los niveles financieros que se requieran.

No obstante, con la aplicación gradual de la gestión por resultados, con la mirada puesta en la medición de los efectos esperados en el corto y mediano plazo a partir de la construcción de cadena de valor, la formulación está pensada un poco más allá de la producción, en el cumplimiento de los objetivos de política.

Atento a las posibilidades de financiamiento que actúan como limitaciones en las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, se promueve el uso del presupuesto preliminar con la aplicación de la técnica del presupuesto base cero, la planificación estratégica, el presupuesto plurianual y la gestión por resultados.

De brindar, las jurisdicciones y entidades toda esa información, el análisis desde el órgano central sería más rico y las discusiones y decisiones no se basarían simplemente, si los niveles asignados resultan menores o mayores a los del ejercicio vigente.

Merece señalarse que los componentes del plan estratégico: planeamiento estratégico y el operativo¹² representan un instrumento clave para el enfoque de gestión por resultados, porque a través del plan se definen los objetivos estratégicos en función de los cuales se articulan otros subsistemas necesarios para la gestión por resultados, como el de responsabilidad, monitoreo, control y evaluación, y el de desarrollo de personal.

¹²“Plan estratégico: Es el plan donde se formulan los resultados precisos, factibles y medibles que se propone lograr el organismo en un determinado periodo de tiempo. Plan operativo: define las acciones, responsables, plazos y recursos necesarios para conseguir los resultados estratégicos”. Sistema de gestión por Resultados y Planificación estratégica en el Sector Público. Oficina Nacional de innovación de Gestión, Subsecretaría de Gestión Pública. JGM

Actualmente, los anteproyectos sólo pueden analizarse con la información del preliminar, del plurianual, de ejecución del presupuesto del ejercicio anterior y del vigente en sus aspectos físico-financieros y con los informes de evaluación presupuestaria, entre otros.

Si bien las técnicas, normas y procedimientos hacen a una mejor relación del plan con los productos ofrecidos y de la producción con los resultados esperados en pos de mostrar lo que el estado hace, pareciera que las mismas no alcanzan para que los gestores de los programas internalicen la técnica.

III.2- Discusión y Aprobación del Proyecto de la Ley de Presupuesto.

“La Constitución de la Nación Argentina, establece en su artículo 75, inciso 8, que corresponde al Congreso nacional fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y cálculo de Recursos de la Administración Nacional.

A su vez, la ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su artículo 26 determina que el Poder Ejecutivo Nacional presentará el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá.

Según esta ley, el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general (artículo 26), y la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del sistema presupuestario del sector Público Nacional, preparará dicho proyecto de ley y fundamentará su contenido (Art. 16 y Art.17, inciso g).

La constitución establece la participación que, en materia presupuestaria, compete al Jefe de Gabinete de Ministros. Este aspecto está legislado por el artículo 100, el cual establece, además, para dicho cargo, una responsabilidad política ante el Congreso de la Nación.”¹³

Una vez que el proyecto de ley de Presupuesto, ya elaborado, ha logrado el acuerdo del gabinete nacional y su aprobación por parte del Poder Ejecutivo, el Jefe de Gabinete de Ministros debe enviarlo al Congreso para su tratamiento (Art 100 inciso 6).

¹³ El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.

El proyecto ingresa a la Cámara de Diputados en donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para efectuar su estudio y obtener su dictamen. Los diputados integrantes de esta comisión formulan por escrito consultas y efectúan apreciaciones que son remitidas oficialmente a la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Al culminar con esta ronda de consultas, y cuando se ha completado el procesamiento de la información adicional requerida al Poder Ejecutivo Nacional. La Comisión de Presupuesto y Hacienda elabora un Dictamen o despacho que puede ser único, o bien uno por la mayoría y otro por la minoría.

Estos despachos son girados a la Secretaria de la Presidencia de la Cámara de Diputados, la que los incorpora a la orden del día. Cuando se inicia el tratamiento del proyecto de ley en el recinto, el Presidente les da la palabra al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda o a un miembro informante por la mayoría. A continuación le otorgará la palabra a un miembro de la minoría. Por último le tocará el turno al resto de los Diputados.

Finalizada la discusión en general, si el proyecto no es rechazado puede comenzar la discusión en particular; en caso contrario deberá retornar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que elabore un nuevo despacho.

Concluida la lectura y aprobación del articulado en particular, suele presentarse mociones de inclusión de nuevos artículos, los cuales también son sometidos a debate para su inclusión en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional.

El proyecto aprobado por parte de la Cámara de Diputados pasa para discusión al senado con todas las enmiendas realizadas.

Sancionada la Ley, esta pasa al Poder Ejecutivo de la Nación. De no mediar reparos, se promulga (Art 78 de la Constitución Nacional). Si no hay observaciones ni se promulga, regirá el Art 80 de la Constitución Nacional, que establece que todo proyecto no devuelto por el Poder Ejecutivo Nacional en el término de diez días útiles, queda automáticamente promulgado.

III.3- Ejecución Presupuestaria.

“El presupuesto debe entenderse como una visión anticipada de lo que va a ocurrir en un periodo determinado, lo cual se expresa en un documento aprobado.”¹⁴

“Los créditos del presupuesto de gastos, aprobados por el Congreso Nacional, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar (artículo 29 de la Ley de Administración Financiera).

Para la ejecución del Presupuesto el Ejecutivo, a través del Jefe de Gabinete, efectúa una distribución analítica o detallada de los créditos que han sido aprobados, en forma relativamente sintética, por el Congreso Nacional. De acuerdo a lo establecido por el artículo 30 de la Ley de Administración Financiera y la Ley anual de Presupuesto.

La distribución administrativa del presupuesto de gasto consistirá en la presentación desagregada según los clasificadores y las categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto. También se distribuyen los recursos y el financiamiento.

En materia de presupuestación de recursos y gastos cabe remitirse a los artículos 21 y 22 de la Ley de Administración Financiera, que establecen que para la Administración Central se considerará como recurso todos aquellos que se prevén recaudar durante el periodo en cualquier organismo autorizado, el financiamiento de operaciones de crédito, sean o no entradas en efectivo, y los excedentes de ejercicios anteriores; se consideraran como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el periodo; para los Organismos Descentralizados la reglamentación establecerá los criterios para determinar los recursos; en cuanto a los gastos se programarán siguiendo el criterio del devengado.

En cuanto a la ejecución de gastos y recursos, se remite a lo establecido por los artículos 31, 32 y 33 de la Ley de Administración Financiera. Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. Las jurisdicciones y entidades deben llevar registros de ejecución presupuestaria y, como mínimo, registrar la liquidación o momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y,

¹⁴ El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.

en materia de gastos, además del momento del devengado las etapas del compromiso y pago. El registro del compromiso se utilizará para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios y el del pago para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas. No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de crédito presupuestario, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.”¹⁵

Durante el ejercicio se efectuarán modificaciones del presupuesto, tema al que hace referencia más adelante. Algunas de ellas requerirán la intervención del Congreso a través de una Ley y otras podrían efectuarse por decreto, decisión administrativa o resolución.

Al respecto, el Artículo 37 de la Ley de Administración Financiera establecerá que la reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la Ley de Presupuesto según que resulten necesarias durante su ejecución, enumerando los casos reservados al Congreso (por ejemplo: monto total del presupuesto y monto de endeudamiento previsto).

La distribución administrativa de presupuesto es la que establece los procedimientos para llevar a cabo las modificaciones del Presupuesto General. Dentro de los límites y lineamiento de la Ley de Administración Financiera y la Ley de Presupuesto. El proyecto de acto administrativo respecto deberá estar acompañado de la justificación correspondiente.

“En cuanto al cierre de cuentas la Ley de Administración Financiera en sus artículos 41 y 42 establece que las cuentas de recursos y gastos del presupuesto se cerraran al 31 de diciembre; los recursos que se recauden con posterioridad se considerarán parte del presupuesto vigente; después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra; los gastos devengados y no pagados se cancelarán durante el año siguiente , preferentemente con cargo a las disponibilidades a la fecha señalada y excepcionalmente con recursos del ejercicio siguiente; los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.”¹⁶

¹⁵ Miguel A. Bolívar. Finanzas Públicas y Control. Editorial Osmar Buyatti.

¹⁶ Miguel A. Bolívar. Finanzas Públicas y Control. Editorial Osmar Buyatti.

III.3.1- Programación de la Ejecución

Se refiere fundamentalmente a desagregar en el tiempo, durante el año, ingresos y gastos. Tomando como punto de partida una distribución, por ejemplo, mensual de los recursos a percibir se dispondrá de un techo máximo de gastos posibles a ejecutar. Este máximo se distribuirá, tomando en consideración, en primer lugar, los gastos rígidos, por ejemplo, salariales. Quedará entonces un margen para atender “otros gastos”, posible de distribución.

La desagregación podrá ser mayor o menor: mensual, bimestral, trimestral; para compromisos, devengados, pagos; a nivel de jurisdicción, entidad; por programas, partidas, etc.

El artículo 34 de la Ley de Administración Financiera establece que a los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos. Dicha programación será ajustada y aprobada por los órganos competentes para los periodos que se establezcan. El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá superar el monto de los recursos recaudados durante el mismo.

III.3.2- Modificaciones Presupuestarias

“Durante el ejercicio presupuestario puede presentarse la necesidad de modificar el presupuesto aprobado. Dichas modificaciones pueden implicar aumentos, disminuciones o reasignaciones de los créditos y de los recursos presupuestarios.

Entonces, las modificaciones presupuestarias son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados a nivel de las diferentes categorías programáticas, de acuerdo a las normas legales vigentes. Se originan por varios motivos entre los cuales puede mencionarse las sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por los cambios no previstos en la proyección de los ingresos.

El régimen de modificaciones presupuestarias tiene su fundamento en el principio presupuestario de flexibilidad. La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no adolezca de

rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, de gobierno y de programación.

Para lograr esta condición durante la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida concreción de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

La normativa legal que rige las modificaciones presupuestarias se encuentran en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su reglamentación, en la Ley de Presupuesto General y en la Decisión Administrativa distributiva de los créditos y recursos aprobados en la Ley de Presupuesto.

De acuerdo con la naturaleza de la modificación, se requiere un nivel de autorización y aprobación específicamente delegado. Esa delegación está básicamente determinada por su impacto en el ordenamiento presupuestario de gastos, recursos y resultados, en función de los clasificadores (por ejemplo, Finalidad, Económico, Fuente de Financiamiento, Institucional, etc.), y se encuentra prevista de la siguiente manera:

- Modificaciones reservadas al Congreso Nacional.
- Modificaciones que requieren el dictado de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional o bien de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Modificaciones delegadas en el Órgano Coordinador de la Administración Financiera, por ejemplo en el Secretario de Hacienda.
- Modificaciones delegadas en los Órganos Periféricos, que en función de la naturaleza del ajuste son aprobadas por el Ministro respectivo, Secretario, o Titular de Organismo Descentralizado.

Toda solicitud de modificaciones presupuestarias que se tramite de acuerdo a los niveles de aprobación comentados precedentemente, debe acompañarse con la información que justifique, en forma razonada, dicha solicitud, según las causas de la misma.”¹⁷

¹⁷ El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.

III.3.2.1- Algunas consideraciones del mecanismo de las modificaciones presupuestarias.

En los últimos años, ha tenido lugar un proceso de delegación de facultades importantes en el Poder Ejecutivo Nacional en materia presupuestaria. Ello se originó en la necesidad de dar respuestas inminentes a requerimientos y demandas de los organismos de la Administración Pública Nacional.

Asimismo, el Poder Ejecutivo ha dictado Decretos de Necesidad y Urgencias (D.N.U), bajo el argumento de las circunstancias imperantes no han permitido seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes (art.99, inciso 3, de la C.N.).

La utilización de estos dos mecanismos ha limitado la intervención del Poder Legislativo sobre las decisiones tomadas en materia presupuestaria, al mismo tiempo que ha significado un aumento de la concentración de dichas decisiones en manos del Poder Ejecutivo.

El instrumento de las modificaciones presupuestarias resulta útil, en la medida que permite hacer cambios en las asignaciones en función de las necesidades de ejecución de los organismos, reflejando hechos imprevistos y cambios en el entorno.

III.4- Seguimiento y Evaluación de la ejecución.

“Los términos "control", "evaluación" y "control y evaluación" han sido usados indistintamente para denominar a la última etapa del proceso presupuestario. Esto ha dado lugar a amplios debates sobre la conceptualización de dichos términos.

Los especialistas en administración definen al control como la última etapa del proceso administrativo, siendo la evaluación la parte del control que se ocupa de los análisis de eficiencia y eficacia.

Otros autores, más vinculados con la economía, denominan a esta etapa como "evaluación" ya que consideran que su razón de ser es el análisis de la eficiencia y eficacia para la proposición de medidas correctivas, siendo el control - como sistema de mediciones y relaciones técnicas - un medio para llevar a cabo la evaluación.

Por último, quienes denominan a la etapa como de "control y evaluación", consideran que los dos conceptos son parte indisoluble de un sistema que, partiendo de la medición de los productos

resultantes de la ejecución presupuestaria, continúa con el análisis de los desvíos de lo ejecutado respecto de lo programado y culmina con la definición de acciones correctivas que retroalimentan al sistema.”¹⁸

Sin embargo, debe tenerse presente que la Ley N° 24.156 establece diferencias entre las funciones de control y las de evaluación, considerando que éstas últimas competen a la Oficina Nacional de Presupuesto, en tanto que señala explícitamente ambas capacidades cuando se refiere a los organismos de control, tanto interno como externo.

“Todo sistema de evaluación se justifica si a través del mismo es posible analizar la eficiencia con que se proveen los bienes y servicios, así como el grado de eficacia verificada para la materialización de las políticas y objetivos previstos.”¹⁹

III.4.1- La cuenta de Inversión.

“La Cuenta de Inversión, como la denomina la C.N. (art. 75 inciso 8), antes denominada Cuenta General del Ejercicio, será preparada por la Contaduría General de la Nación, según lo establece el artículo 91 de la Ley de Administración Financiera.

Esta cuenta está integrada por una serie de estados tales como: estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio; estado de movimiento y situación del Tesoro de la Administración Central; estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta; estados contables –financieros de la Administración Central; informe de la gestión financiera consolidada del sector público.

Además se incluirá en la cuenta de inversión comentarios sobre el grado de cumplimiento de objetivos y metas previstos en el presupuesto; y comportamiento de costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública. El Poder Ejecutivo, debe elevar antes del 30 de junio al Congreso de la Nación la Cuenta de Inversión, según lo establece el artículo 95 de la Ley de Administración Financiera.”²⁰

¹⁸ El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.

¹⁹ El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.

²⁰ Miguel A. Bolívar. El Presupuesto Publico

III.4.2- El presupuesto y su control a través de la Cuenta de Inversión.

“Cayetano Licciardo sostiene que la Constitución nacional une, en un solo precepto, el régimen de control para la gestión del Poder Ejecutivo. La norma establece, como atribución del Congreso nacional: “Fijar anualmente el presupuesto de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión”. Así, la función inicial y la conclusiva resultan inseparables, porque no se puede suponer el ejercicio del control sin la existencia de los dos elementos.

Si bien el presupuesto adquiere la forma de un cálculo financiero previo, es bastante más que eso. Es un programa que, formulado por el Poder Administrador, viene a informar al país en orden a lo que el gobierno se propone hacer mediante el operar de los funcionarios públicos, que son los encargados de la gestión.”²¹

III.4.3- La cuenta de inversión permite comparar el presupuesto con su ejecución

La función de la cuenta de inversión viene a completar la idea de conexión entre el órgano deliberativo y el ejecutivo. Cuando el Poder Ejecutivo promulga el presupuesto contrae la obligación de ejecutarlo; es decir, de hacer, de cumplir los programas propuestos. Por lo tanto, la cuenta de inversión debe servir para comprobarlo.

El Poder Ejecutivo es el que asume la responsabilidad por la ejecución y, por lo tanto, debe rendir cuenta. Eso y no otra cosa es la cuenta de inversión. Es en este sentido que se debe entender al Parlamento limitando y controlando las actividades administrativas.

Surge así la naturaleza de la cuenta de inversión como ordenamiento formal de la ejecución del presupuesto, de manera que puedan efectuarse comparaciones válidas. Lo que debe interesar es que pueda demostrarse que, en los hechos, las magnitudes y proporciones de los distintos tipos de gastos han respondido a la dirección con que fueron predeterminados o, de no ser así, las causas de los posibles desvíos. El análisis de los motivos por los que algún programa debió cambiarse o no pudo cumplirse es elemento válido para lograr eficiencia en la gestión del Estado.

²¹ Miguel A. Bolívar. El Presupuesto Publico

III.4.4- El control

“Es la última etapa del ciclo presupuestario y se refiere en lo administrativo a las verificaciones legales y contables que permiten apreciar los resultados y determinar responsabilidades; y en lo político a la comprobación entre lo propuesto y lo realizado.

La ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece los sistemas de control interno (Título VI) y de control externo (Título VII). El sistema de control interno está formado por la Sindicatura General de la Nación. Órgano normativo de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna de cada jurisdicción y entidad que dependa del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependen de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá instrumentos de control previo y posterior. La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades, realizadas por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna.

El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura será integral e integrado, abarcará los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estará fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.”²²

La Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control externo de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos y entes privados adjudicatarios del proceso de privatización.

El artículo 85 de la Constitución Nacional establece que el control externo del Sector Público Nacional es atribución del Poder Legislativo. Su opinión estará sustentada en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

²² Miguel A. Bolívar. Finanzas Públicas y Control. Editorial Osmar Buyatti

La facultad constitucional del Congreso de aprobar el Presupuesto sobreentiende la correlativa atribución de controlar su ejecución. Quien está investido con la facultad de aprobar el Presupuesto, es quien más atribuciones tiene para aprobar si ese acto se cumplió en la medida de su autorización.

III.4.4.1- Conclusiones acerca de los conceptos sobre control de la Ley 24.156

El control interno, que se encomienda a las autoridades superiores de los organismos de la Administración Pública Nacional, es del tipo control como dominio o mando. En su carácter de conductores de los organismos, aquellas son responsables de:

a)- Instituir los instrumentos de control interno a través de:

- Las estructuras de organización de cada jurisdicción y entidad;
- Los reglamentos de funcionamiento interno;
- Los mandatos de procedimiento.

b)- Designar a los integrantes de las UAI que actuarán como apoyo de las autoridades superiores, como unidades de control de gestión, asesorándolas sobre la razonabilidad de la información dada por los operadores del organismo acerca de su gestión, la legalidad de ésta y la eficacia, eficiencia y economía de dicha gestión.

La actividad de control por las UAI serán esencialmente de comprobación, en el sentido de reunir evidencias sobre lo hecho y manifestado de lo hecho por los operadores. Tal comprobación puede incluir inspecciones de aquello que fuere menester.

La función de control de la SIGEN, es esencia de establecer normas orientativas o pautas que sirvan de base para que cada organismo se fije las normas obligatorias en materia de instrumentos de control interno y de auditoría integral e integrada.

III.5.- Criterios de registraci3n del gasto p3blico

Desde el momento de la formulaci3n del Presupuesto hasta su ejecuci3n final se producen diferentes etapas de registraci3n contable. A continuaci3n se presenta una breve descripci3n de cada una de ellas.

1)- Cr3dito Inicial

Es la etapa en la que se imputa el presupuesto original, aprobado por el Poder Legislativo y corresponde a una proyecci3n del gasto para todo el ejercicio fiscal, por lo que los montos que se informan tienen alcance anual.

2)- Cr3dito Vigente

Esta etapa parte del Cr3dito Inicial y le incorpora todas las modificaciones que se le aplican al presupuesto a lo largo del a1o, tanto en reasignaciones de partidas, como ampliaciones y reducciones del presupuesto total. Al igual que en el caso anterior, constituye una proyecci3n para todo el ejercicio, por lo que los montos que se informan tienen alcance anual.

3)- Compromiso

En esta etapa se produce la aprobaci3n, por parte del funcionario, de la afectaci3n de recursos para un concepto y monto determinados. A partir de esta etapa se produce una afectaci3n preventiva del cr3dito presupuestario, que reduce su importe del saldo disponible.

A diferencia de los casos anteriores, esta etapa de registraci3n no conforma una proyecci3n de gastos anuales sino un acumulado desde el inicio del a1o fiscal hasta una fecha determinada.

4)- Devengado

Esta etapa corresponde con el surgimiento de una obligaci3n de pago, que se produce a partir de la recepci3n con conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o bien, por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestaci3n.

En esta oportunidad se produce la afectaci3n definitiva de los cr3ditos presupuestarios asociados a un concepto y monto. Es la etapa de registraci3n que suele utilizarse para analizar la ejecuci3n de una determinada partida, ya que implica una obligaci3n de pago hacia terceros.

Al igual que las etapas anteriores, los montos involucrados refieren al acumulado desde el inicio del ejercicio fiscal.

5)- Pagado

Es la última etapa de registración de una partida presupuestaria ya que refleja la cancelación de las obligaciones asumidas en las etapas anteriores.

Al igual que las etapas anteriores, los montos involucrados refieren al acumulado desde el inicio del ejercicio fiscal.

III.5.1- Criterios de clasificación del gasto público

En el ámbito del presupuesto nacional existen diversas formas de clasificación con diferentes niveles de desagregación en cada una de ellas, las cuales están detalladas en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Se pueden identificar 6 formas diferentes de clasificación, las cuales a su vez pueden combinarse entre ellas:

- 1- Ubicación Geográfica
- 2- Objeto o Inciso
- 3- Carácter económico
- 4- Finalidades y funciones
- 5- Categorías programáticas
- 6- Fuentes de financiamiento

Cada una de ellas se utiliza para diferentes tipos de análisis. La más utilizadas en los informes de la Secretaria de Hacienda son las de “Finalidades y funciones”, “carácter económico”. La primera de ellas para identificar de forma agregada el tipo de políticas públicas que ejecuta el gobierno, y la segunda para informar mensualmente el resultado fiscal.

A continuación se describe brevemente cada una de las clasificaciones:

Ubicación Geográfica: Identifica en qué provincia el gobierno nacional u organismo ejecuta el gasto público.

Objeto o Inciso: solo los vamos a mencionar y más adelante se definirá el Inciso 1 –gastos en Personal que es el tema donde vamos a centrarnos en el análisis

- Gastos en Personal
- Bienes de consumo
- Servicio no personales
- Bienes de uso
- Transferencias
- Incrementos de activos financieros
- Servicios de deuda y disminución de otros pasivos
- Otros gastos
- Gastos figurativos

A su vez esta clasificación cuenta con 3 niveles adicionales de desagregación (partida principal, partida parcial y partida subparcial) que permiten tener un mayor detalle del registro contable del gasto público.

De acuerdo con la normativa vigente, algunas de estas aperturas tiene carácter “Indicativo”, mientras que otras funcionan a los fines “limitativos” ya que establecen los montos máximos asignados en las cuotas trimestrales.

Finalidades y funciones: En una de las clasificaciones más utilizadas por ofrecer una mirada agregada de las partidas temáticas de las políticas públicas, a la vez que es usualmente considerada para realizar comparaciones internacionales o entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

Cuenta con dos niveles de desagregación, por finalidades y funciones. Existen 5 finalidades de gasto: administración gubernamental, defensa y seguridad interior, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública. A su vez cada una de estas finalidades contiene diferentes funciones.

Categorías Programáticas: Al igual que el caso de “Finalidades y funciones”, esta clasificación describe de forma más específica los programas de gobierno. De hecho, es usual que se utilice de forma conjunta con aquella clasificación como si formara parte de una mayor desagregación.

De esta manera, se puede tener un análisis de qué jurisdicciones/ministerios ejecutan acciones en una función específica y mediante qué programas presupuestarios.

El principal ordenamiento de la apertura programática es por “Jurisdicción”, que corresponde a la clasificación institucional por ministerios, a la que le sigue la de “Servicio de Administración Financiera (SAF)” que hace las veces de subjurisdicción, aunque es usual que un ministerio cuente con un solo SAF, excepto en los casos en que existan Organismos Descentralizados (poseen SAF propios)

A estos dos primeros niveles de agregación le sigue el de “Programa”, el cual se desagrega a su vez en 4 niveles: subprogramas, actividad, proyecto y obra.

Fuentes de Financiamientos: Si bien no es una clasificación muy utilizada en el análisis presupuestario, resulta relevante para la gestión pública ya que suele delimitar las posibilidades de reasignar partidas presupuestarias dentro de un ministerio sin requerir la autorización de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Esta clasificación básicamente agrupa las diferentes partidas presupuestarias de acuerdo con su forma de financiamiento. No tiene niveles de desagregación y comprende 7 conceptos: crédito interno, recursos con afectación específico, recursos propios, tesoro nacional, transferencias externas y transferencias internas.

Capítulo IV ~ Análisis del Presupuesto del año 2019 – Ley N° 27.467-

En este capítulo se realiza un análisis del presupuesto del año 2019, enfocándonos más precisamente en la Jurisdicción 45 que corresponde al Ministerio de Defensa y dentro de esta Jurisdicción al Organismo que corresponde al Estado Mayor General de la Armada (SAF 379)

El presupuesto es muy amplio, por ello para poder mostrar la importancia de un buen registro de los gastos y su ejecución es que nos vamos a centrar puntualmente en un análisis en el inciso 1 – Gastos en Personal.

IV.1- Antecedentes del Proyecto de la Ley de Presupuesto del año 2019.²³

El día 17 de septiembre de 2018, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 24.156, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio 2019.

Este presupuesto se discutió en un contexto de caída de la actividad y de incertidumbre sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, producto de una crisis de financiamiento que afectaba al país desde hace varios meses y que debió su origen, entre otras causas, a las dudas sobre la sustentabilidad de las cuentas públicas en el mediano plazo.

Como, además, el oficialismo no poseía mayoría en ninguna de las cámaras legislativas, se requirió un importante consenso en cuanto al rumbo a adoptar para conseguir el equilibrio fiscal y garantizar un sendero de recuperación de la economía que se pueda mantenerse a lo largo del tiempo.

IV.1.1-Algunas consideraciones sobre los gastos y sobre el Proyecto de Ley.²⁴

La estimación de gastos de la Administración Pública Nacional para 2019 asciende a \$4,025 billones, con un incremento del 27,4% con respecto a la proyección de cierre de 2018. Los gastos

²³ Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2019. ASAP

²⁴ Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2019. ASAP

corrientes totalizarían \$3,841 billones, con una suba del 29,8%, mientras que los gastos de capital llegarían a \$184.217 millones, con una reducción nominal del 8,6%.

El gasto primario, que excluye del total los servicios de la deuda pública, llegaría a \$3,432 billones, con un incremento del 24,3%. Aquí se ve tanto el objetivo del gobierno en cuanto a la reducción del déficit como el cambio de estrategia reciente. En efecto, en los primeros años de la actual gestión el gasto primario del SPNF se redujo un 0,8% en 2016 y un 3,0% en 2017. En 2018 el ritmo de reducción se aceleró y se espera llegar a una contracción del 6,2%, mientras que la previsión para 2019 es de una caída del 7,7%, casi diez veces más fuerte que la realizada al principio de la gestión.

Dentro de los gastos corrientes, las prestaciones de la seguridad social se llevan el 44,5% del total de erogaciones, con un crecimiento esperado del 36,7%, por encima de la inflación promedio, como consecuencia de la variación esperada en la movilidad jubilatoria y del impacto de la reparación histórica. Cabe resaltar que esta partida (que solo incluye jubilaciones y pensiones, sin considerar asignaciones familiares) ya ha aumentado del 34,3% del total del gasto en 2016 al 41,5% en la proyección de cierre de 2018, con lo que, de confirmarse la variación prevista, su participación crecería más de 10 p.p. en tres años, aumentando la rigidez del gasto.

Las remuneraciones totalizan \$437.792 millones, con un crecimiento del 31,9%. Cabe destacar que no se prevén ingresos de personal para el año 2019 ni cubrir las vacantes que se produzcan en el marco de retiros voluntarios y jubilaciones, por lo que la dotación de personal tendrá una disminución estimada del 2%. Además, de acuerdo a lo informado en el Mensaje, se prevé un incremento nominal de los salarios que esté en línea con la inflación proyectada.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 marca un cambio significativo en la estrategia fiscal del gobierno. Hasta aquí, el objetivo central había sido reducir el déficit de manera gradual, acompañando la baja del gasto con disminuciones puntuales de impuestos, y diluir el peso del déficit en el producto a partir del crecimiento del PIB. Entre tanto, se buscó financiarse en los mercados internacionales de crédito, aprovechando las buenas condiciones imperantes durante los primeros dos años de gestión.

El cierre de esos mercados, ocurrido en el segundo trimestre del año, generó una crisis de financiamiento y llevó al gobierno a dejar de lado la visión gradual y a implementar un ajuste

fiscal de una magnitud muy importante. Es decir, lo que intentó evitar durante la primera mitad de su mandato.

El eje central del Presupuesto 2019 es mostrar que el país no requiere de un financiamiento internacional significativo y que está en condiciones de afrontar los servicios de su deuda pública sin mayores inconvenientes. Paralelamente, a través de los supuestos macroeconómicos, se busca generar tranquilidad planteando que la volatilidad cambiaria ya quedó atrás y que lo que viene es un escenario de clara contracción de la actividad pero sin la incertidumbre de los últimos meses. No obstante, esos supuestos plantean desafíos importantes a la política económica. A modo de ejemplo, un tipo de cambio superior al actual obligaría a aumentar tarifas, con el consiguiente impacto sobre la inflación y la caída del consumo, o a reformular la política energética, e incluso presionaría sobre la Una vez despejada la actual coyuntura, quedará la necesidad de avanzar en el diseño de una institucionalidad fiscal que, con una perspectiva de mediano plazo, permita prevenir las crisis recurrentes que atraviesa el país y disminuir la vulnerabilidad argentina a los shocks externos carga de la deuda pública.

IV.2- Política Presupuestaria de la Jurisdicción 45- Ministerio de Defensa

“La misión primaria del Ministerio de Defensa (MINDEF) consiste en asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa Nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente.

En ese marco, el Ministerio de Defensa tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Entender en la concepción Estratégica Nacional ejerciendo la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, en virtud de lo cual asume la supervisión y Seguimiento de las Directivas de Estrategia Nacional (Decreto N° 357/02), que de aquel emanen correspondientes al Planeamiento Estratégico.
- Asistir y asesorar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en la determinación de la Estrategia Militar, requerida por el nivel nacional. Asimismo interviene en la Directiva de Planeamiento Militar, a partir de la cual, a través de la subjurisdicción Estado Mayor

Conjunto (Decretos N° 683/18 y N° 1691/06) se formula la doctrina, articula el planeamiento a plazos, ejerce la dirección del adiestramiento y del accionar militar.

- Intervenir en el diseño de las capacidades necesarias para el instrumento militar a través de la aplicación de los procedimientos y plazos establecidos por el Ciclo de Planeamiento de la Defensa (Decreto N° 1.729/07) y la orientación y criterios fijados para la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1.691/07), elaborando las directivas políticas respectivas, así como el planeamiento estratégico militar, determinando los requerimientos provenientes del mismo y la supervisión y control del planeamiento estratégico operacional.
- Intervenir en la proposición de los nombramientos para los cargos superiores de los organismos conjuntos que le están subordinados y en la propuesta de efectivos de las Fuerzas Armadas y su distribución.
- Determinar la política y estrategia logística de las Fuerzas Armadas en consonancia con los requerimientos emergentes de las capacidades requeridas para el instrumento militar desde la Política de Defensa, la Estrategia Nacional, Militar y Operacional. Bajo el principio de economía de medios coordina con las Subjurisdicciones, Entidades y Organismos el mantenimiento, la recuperación, la modernización, la adquisición y la investigación y desarrollo.
- Entender en la coordinación de las actividades logísticas de las Fuerzas Armadas, bajo la órbita del Servicio Logístico de la Defensa, en todo lo relativo al abastecimiento, normalización, catalogación y clasificación de efectos y las emergentes del planeamiento militar conjunto (Ley N° 22.520). Para ello deberá elaborar y ejecutar un planeamiento logístico contribuyente al diseño de fuerza establecido, garantizando también la compatibilidad e interoperabilidad entre los sistemas de armas, así como el respeto de los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y economía de escala.
- Mejorar la calidad de respuesta en emergencias de los organismos con competencia en la materia, a través de la especialización de su personal y fortalecer las capacidades de acción y respuesta del voluntariado y las comunidades en general, ante la ocurrencia de fenómenos adversos.

- Impulsar la perspectiva de género en el ámbito de la jurisdicción, promoviendo iniciativas que fortalezcan la inserción de la mujer, así como la igualdad de oportunidades para el desarrollo de su carrera dentro del Ministerio y las Fuerzas Armadas.
- Profundizar en el diagnóstico y creación del escenario de defensa y seguridad global y regional, como así también en la orientación y supervisión del Planeamiento Militar Conjunto, reforzando los mecanismos y aptitudes técnicas de los ejercicios militares, fomentando la cooperación internacional
- Fomentar y especificar pautas metodológicas de la enseñanza, la formación, desarrollo de planes, modernización y capacitación para la defensa, estando en armonía con la política educativa y la reconversión del Sistema de Defensa.
- Fortalecer los cimientos de la naturaleza educativa internacional relacionados con la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología de la defensa, haciendo hincapié en los vínculos bilaterales y multilaterales con estados extranjeros, organismos internacionales y demás instituciones de cooperación técnica y de apoyo.
- Incentivar políticas destinadas a la minimización de riesgos en el uso de equipos militares.
- Desarrollar programas educativos específicos tales como ciberdefensa, robótica, nanotecnología, realidad virtual, y en lo que respecta a lo social, fomentar el análisis y formulación de políticas específicas de sustentabilidad ecológica, políticas de género, adicciones y derechos humanos en la sociedad.

Las Fuerzas Armadas, representan el instrumento militar de la Defensa Nacional apto que garantiza ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la Independencia política de la República Argentina; la vida y la libertad de sus habitantes, o ente cualquier otra forma de agresión externa que sea compatible con la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

En cumplimiento de esta función, el Instrumento Militar de la Nación priorizará, en tiempo de paz, el desarrollo de los siguientes tipos de operaciones:

1. Vigilancia y control de los espacios soberanos.
2. Protección de los Objetivos Estratégicos.
3. Apoyo a la política Exterior.
4. Apoyo al sistema de Seguridad Interior.
5. Apoyo a la Comunidad.
6. Apoyo a la Generación de conocimiento científico.

Las Fuerzas que conforman el Instrumento Militar tendrán por misión alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, como así también aquellas funciones y responsabilidades asignadas por la normativa vigente, a los efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.

Las fuerzas Armadas enmarcaran su planeamiento y empleo en los siguientes tipos de operaciones: operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación; operaciones dispuestas en el Marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) u otros organismos internacionales; operaciones encuadradas en la Ley N° 24.059; y operaciones en apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional. A tales efectos, ajustarán su formulación doctrinaria, planificación, y adiestramiento, en la previsión de adquisiciones de equipos y/o medios de conformidad a las previsiones de la Ley N° 23.554, con las limitaciones previstas en las Leyes N° 24.059 (Seguridad Interior) y N° 25.520 (Inteligencia Nacional).

En el Marco de las misiones establecidas en la Ley de Seguridad Interior, el Ministerio de Defensa considerará como criterio para las previsiones estratégicas, la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las Fuerzas de Seguridad.

Cabe destacar, además, que el Decreto N° 703/2018, Aprueba la Nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, el cual es el documento que establece los lineamientos centrales de la política de Defensa Nacional de la República Argentina.”²⁵

A continuación se detallan los gastos del Ministerio de Defensa de acuerdo a su finalidad y función, siendo los mismos los siguientes:

GASTOS POR FINALIDADES Y FUNCIONES (JURISDICCIÓN)

FIN	FUN	DENOMINACION	IMPORTE
2	1	Defensa	71.042.483.247
2	4	Inteligencia	1.676.434.857
3	1	Salud	9.925.594.954
3	4	Educación y Cultura	15.310.688.903
3	5	Ciencia y Técnica	1.156.585.749
4	3	Transporte	1.189.401.246
9	9	Gastos Figurativos	2.537.101.614
TOTAL			102.838.290.570

Los datos están expresados en millones de pesos.

Como puede observarse en el gráfico el mayor gasto se lo lleva la finalidad 2.1 Defensa, en segundo lugar la finalidad 3.4 que corresponde a Educación y Cultura y en tercer lugar la finalidad 3.1 que pertenece a Salud. El resto de las finalidades tienen un porcentaje inferior dentro del presupuesto de la Jurisdicción.

En el cuadro que le sigue, se muestra los gastos de esta jurisdicción de acuerdo a su fuente de financiamiento:

²⁵ Ley de Presupuesto año 2019- Ley N° 27.467

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

F. de F.	INCISO	DENOMINACION	IMPORTE
11		Tesoro Nacional	99.527.672.460
11	1	Gastos en Personal	85.595.384.472
11	2	Bienes de Consumo	4.098.947.637
11	3	Servicios No Personales	5.902.208.542
11	4	Bienes de Uso	1.366.042.853
11	5	Transferencias	27.987.342
11	9	Gastos Figurativos	2.537.101.614
13		Recursos con Afectación Específica	3.310.618.110
13	1	Gastos en Personal	290.547.519
13	2	Bienes de Consumo	902.243.312
13	3	Servicios No Personales	897.063.677
13	4	Bienes de Uso	1.217.263.602
13	5	Transferencias	3.500.000
TOTAL			102.838.290.570

Los datos están expresados en millones de pesos.

Como podemos observar en el cuadro los gastos son financiados con Fondos del Tesoro Nacional (F. de F. 11), los cuales tienen origen en los recursos de rentas generales. Estos recursos se caracterizan por ser de libre disponibilidad y sin cargo de devolución, por lo que excluye a las transferencias internas o externas afectadas a programas específicos de la Administración Central. Tampoco comprende el uso de crédito interno o externo

Asimismo, la otra parte de los gastos son financiados con Recursos con Afectación Específica (F. de F. 13), estos se caracterizan por constituir recursos para financiar instituciones, programas y actividades específicas de la Administración Central.

En el próximo cuadro podemos observar los créditos otorgados en el año 2019 al Ministerio de Defensa en su composición por Incisos – partidas principales:

CRÉDITOS POR INCISO – PARTIDA PRINCIPAL (JURISDICCIÓN)

(en pesos)

INCISO - PARTIDA PRINCIPAL	IMPORTE
TOTAL	102.838.290.570
Gastos en Personal	85.885.931.991
Personal Permanente	79.370.421.391
Personal Temporario	1.801.945.409
Servicios Extraordinarios	274.835.998
Asistencia Social al Personal	3.032.630.907
Beneficios y Compensaciones	322.448.647
Gabinete de autoridades superiores	31.613.089
Personal contratado	1.052.036.550
Bienes de Consumo	5.001.190.949
Productos Alimenticios, Agropecuarios y Forestales	1.621.004.429
Textiles y Vestuario	341.876.843
Productos de Papel, Cartón e Impresos	114.262.020
Productos de Cuero y Caucho	77.041.413
)Productos Químicos, Combustibles y Lubricantes	1.265.321.482
Productos de Minerales No Metálicos	72.201.977
Productos Metálicos	153.022.398
Minerales	33.986.489
Otros Bienes de Consumo	1.322.473.898
Servicios No Personales	6.799.272.219
Servicios Básicos	909.054.902
Alquileres y Derechos	297.813.017
Mantenimiento, Reparación y Limpieza	3.726.754.809
Servicios Técnicos y Profesionales	220.563.912
Servicios Comerciales y Financieros	308.973.574
Pasajes y Viáticos	892.263.499
Impuestos, Derechos, Tasas y Juicios	50.625.400
Otros Servicios	393.223.106
Bienes de Uso	2.583.306.455
Construcciones	331.254.617
Maquinaria y Equipo	667.463.025
Equipo Militar y de Seguridad	1.583.022.826
Activos Intangibles	1.565.987
Transferencias	31.487.342
Transf. al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	28.177.721
Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Fin. Gastos Corrientes	3.255.621
Transferencias al Exterior	54.000
Gastos Figurativos	2.537.101.614
Gastos Fig. de la Adm. Nac. p/Transacciones Corrientes	2.537.101.614

Los datos están expresados en millones de pesos.

En el siguiente cuadro los gastos de la Jurisdicción 45 – Ministerio de Defensa - de desagrega en las diferentes subjurisdicciones que la componen , siendo las mismas: Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General del Ejército, Estado Mayor General de la Fuerza Área, Ministerio de Defensa y Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

JURISDICCION			ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA	ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA	MINSTERIO DE DEFENSA	ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUEZAS ARMADAS	TOTAL JURISDICCION
FF	IN C I S O	DENOMINACION	IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE
11		Tesoro Nacional	26.528.564.265	45.188.752.515	20.837.799.005	5.778.772.996	1.193.783.679	99.527.672.460
	1	Gastos en Personal	23.999.463.909	41.974.935.560	18.077.118.001	1.362.072.002	181.795.000	85.595.384.472
	2	Bienes de Consumo	490.709.566	1.499.558.442	1.172.689.867	325.516.762	610.473.000	4.098.947.637
	3	Servicios No Personales	2.035.306.098	1.362.820.558	1.022.687.311	1.079.932.896	401.461.679	5.902.208.542
	4	Bienes de Uso	0	350.085.955	564.648.826	451.308.072	0	1.366.042.853
	5	Transferencias	3.084.692	1.352.000	655.000	22.841.650	54.000	27.987.342
	9	Gastos Figurativos	0	0	0	2.537.101.614	0	2.537.101.614
13		Recursos con Afectación Especifica	465.714.915	1.689.289.195	1.144.860.000	10.754.000	0	3.310.618.110
	1	Gastos en Personal	32.393.093	258.154.426	0	0	0	290.547.519
	2	Bienes de Consumo	95.227.781	626.539.006	180.476.525	0	0	902.243.312
	3	Servicios No Personales	121.204.439	600.095.763	165.009.475	10.754.000	0	897.063.677
	4	Bienes de Uso	213.389.602	204.500.000	799.374.000	0	0	1.217.263.602
	5	Transferencias	3.500.000	0	0	0	0	3.500.000
TOTAL			26.994.279.180	46.878.041.710	21.982.659.005	5.789.526.996	1.193.783.679	102.838.290.570

Los datos están expresados en millones de pesos.

Como se mencionó anteriormente solo vamos a analizar el gasto que corresponden al Inciso 1 – Gastos en Personal – ya que es el Inciso que mayor impacto presupuestario tiene en la Jurisdicción y en el presupuesto del resto de los Organismos que conforman la Administración Central. Como puede observarse este Inciso tiene asignado un total de crédito para la jurisdicción de \$ **85.595.384.472** correspondiente a la fuente de financiamiento 11 “Tesoro Nacional” y \$ **290.547.519** correspondiente a la fuente de financiamiento 13 “Recursos de Afectación Especifica”, totalizando un importe de \$ **85.885.931.991**.

Asimismo si se quiere analizar en forma porcentual el inciso 1 en F.F. 11 tiene una afectación del 83,23% y en F.F. 13 0,28% del total del crédito, lo que totalizaría casi un 84% del crédito de la jurisdicción.

IV.2.1- Subjurisdicción 22 “Estado Mayor General de la Armada”.

Antes de comenzar a analizar el presupuesto de este organismo, vamos a conocer un poco la estructura que tiene El Estado Mayor General de la Armada

Como vimos en el capítulo anterior, las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

Estas clasificaciones al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el sector público

Por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

“Los conceptos relevantes que integran las distintas clasificaciones del Presupuesto Público en el ámbito del Estado Mayor General de la Armada, son los que se detallan a continuación:

1. Finalidad: meta amplia y general que, con su acción, pretende alcanzar el Estado. La Armada Argentina desarrolla su accionar en las finalidades: Servicios de Defensa y Seguridad. Servicios Sociales y toda otra que determine la Ley de Presupuesto.
2. Función: acción muy amplia y genérica a realizar tendiente al cumplimiento de la Finalidad. En la Armada Argentina las funciones básicas son: Defensa, Salud, Educación y Cultura y aquellas que determine la Ley de Presupuesto.
3. Categorías Programáticas:
 - a. Programa: expresión de la acción anual proyectada por el Estado Mayor General de la Armada, con un mayor grado de especificación que la Función y con la estimación del costo correspondiente. Admite la totalidad de conceptos de la clasificación económica de los gastos.
 - b. Subprograma: meta parcial que contribuye al cumplimiento de un Programa con la estimación de los recursos físicos y financieros y que se agrega al nivel superior.
 - c. Proyectos: propuesta de asignación de recursos en bienes de capital, necesarios para la satisfacción del objetivo del programa que la involucra.
 - d. Obra: cada uno de los componentes en que puede desagregarse un proyecto de inversión y que no forman parte de la actividad específica de la administración del proyecto. Es la categoría programática de mínimo nivel e indivisible a los fines de la asignación de los recursos que demande su ejecución.
 - e. Actividad: conjunto de acciones relativamente autosuficientes, coordinadas para el cumplimiento de un determinado Programa, posibilitando la medición de resultados a través de su producto final. Este nivel se emplea para todas las erogaciones corrientes o de capital con excepción de las correspondientes al Plan de Inversión Pública, las que programáticamente se integran por proyectos.
 - f. Tarea: combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea. Por su dimensión, no requieren su identificación como un centro formal de asignación de recursos, pero su determinación resulta indispensable para el cálculo de insumos de una actividad.

Estructura Programática de la Armada.

1. Administradores de Áreas programáticas (AA.AA.PP.): tendrán la tarea de asignar metas y recursos a cada programa, siendo responsables de brindar a los Administradores de Programas, y estos a las Unidades Componentes, los factores de planeamiento para la formulación de los requerimientos de recursos necesarios para cumplir las metas asignadas.
2. Administradores de Programas (AA.PP.): componente orgánico del Estado Mayor General de la Armada, que tendrá a su cargo la administración de los programas.
3. Unidad Componente (UU.CC.): integrante de cada programa y ejecutora parcial de los mismos. Anualmente a través de la Directiva del Plan Bienal Naval o su equivalente se actualiza la estructura programática, con las modificaciones que se determinen.”²⁶

IV.2.1.1- El Presupuesto del “Estado Mayor General de la Armada”.

La Dirección General de Planes, Programas y Presupuesto de la Armada, a través de los Administradores de Áreas Programáticas, los Administradores de Programas y sus Unidades Componentes tendrá la responsabilidad de ejecutar el presupuesto.

La Dirección General de Administración y Finanzas de la Armada, por medio del Servicio Administrativo Financiero de la Armada, centralizará, controlará, procesará y presentará dicha ejecución ante los Órganos Rectores del Sistema que corresponda, conciliando con éstos los respectivos registros.

Habiendo hecho un análisis del presupuesto asignado a la jurisdicción 45 – “Ministerio de Defensa”, en los próximos puntos analizaremos la subjurisdicción 22 que corresponde al “Estado Mayor General de la Armada”.

²⁶ Manual de Gestión y Ejecución Presupuestaria Manejo de Fondos de la Dirección General de Administración y Finanzas de la Armada Argentina.- Publicación R.A-8-006

ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA				
FF	INCISO	DENOMINACION	IMPORTE	%
11		Tesoro Nacional	26.528.564.265	
	1	Gastos en Personal	23.999.463.909	88,906
	2	Bienes de Consumo	490.709.566	1,818
	3	Servicios No Personales	2.035.306.098	7,540
	4	Bienes de Uso	0	0,000
	5	Transferencias	3.084.692	0,011
	9	Gastos Figurativos	0	0,000
13		Recursos con Afectación Específica	465.714.915	
	1	Gastos en Personal	32.393.093	0,120
	2	Bienes de Consumo	95.227.781	0,353
	3	Servicios No Personales	121.204.439	0,449
	4	Bienes de Uso	213.389.602	0,790
	5	Transferencias	3.500.000	0,013
TOTAL			26.994.279.180	100

Como se mencionó anteriormente el Inciso 1 –Gastos en Personal, es el objeto del gasto que mayor impacto tiene dentro de la Jurisdicción y en cada una de las subjurisdicciones. En el caso del Estado Mayor General de la Armada este inciso representa un **89,03%** de su presupuesto, siendo su crédito total de **24.031.857.002,00 en gastos en personal.**

IV.3- Inciso 1 – Gastos en Personal.

El manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional define al Inciso 1 – Gastos en Personal- de la siguiente manera: "Son las retribuciones de los servicios personales en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas, y las correspondientes contribuciones patronales. Incluye además los gastos en conceptos de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado".²⁷

Las partidas presupuestarias que componen este inciso son las siguientes:

1 Gastos en personal

11 Personal permanente

- 111 Retribución del cargo
- 112 Retribuciones a personal directivo y de control
- 113 Retribuciones que no hacen al cargo
- 114 Sueldo anual complementario
- 115 Otros gastos en personal
- 116 Contribuciones patronales
- 117 Complementos

12 Personal temporario

- 121 Retribuciones del cargo
- 122 Retribuciones que no hacen al cargo
- 123 Sueldo anual complementario
- 124 Otros gastos en personal
- 125 Contribuciones patronales
- 126 Complementos

13 Servicios extraordinarios

- 131 Retribuciones extraordinarias

²⁷ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta edición actualizada. Año 2016

- 132 Sueldo anual complementario
- 133 Contribuciones patronales

14 Asignaciones familiares

15 Asistencia social al personal

- 151 Seguros de riesgo de trabajo
- 159 Otras asistencias sociales al personal

16 Beneficios y compensaciones

17 Gabinete de autoridades superiores

18 Personal Contratado

- 181 Retribuciones por contratos
- 182 Adicionales al contrato
- 183 Sueldo anual complementario
- 185 Contribuciones Patronales
- 187 Contratos Especiales

En el caso de las Fuerzas Armadas estas partidas presupuestarias están conformadas por distintos tipos de personal que se desempeñan dentro de las fuerzas, a continuación se mencionan las mismas:

- Personal Militar
- Personal Civil
- Personal Docente Civil
- Personal de Investigación y Desarrollo
- Clero Auxiliar castrense
- Policía de establecimientos Navales

IV.3.1. Ejecución presupuestaria del - Inciso 1 – Gastos en Personal- del Estado Mayor General de la Armada.

Como vimos anteriormente la Ley de Presupuesto del sector público consiste es una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado. Dentro de la autorización de los gastos se encuentran las provisiones con los recursos humanos, previstos en la organización del Estado, en este caso en las Fuerzas Armadas. El acto presupuestario debe aprobar, además de los niveles de gasto para la atención de los costos de los recursos humanos, la aprobación de las unidades físicas (cargos, horas catedra, guardias asistenciales), financiadas con dicho nivel de gasto, en los órganos centrales y locales del marco institucional. El acto distributivo de la ley deberá fijar los niveles de gasto y las unidades físicas de recursos humanos, financiadas en la red programática presupuestaria vigentes.

Las unidades físicas financiadas en el acto presupuestario, cuya distribución se concreta en la red programática presupuestaria, constituirán la planta financiada. Los cargos financiados pueden tener la cualidad de ocupados a la fecha de aprobación o elaboración de la ley o vacantes cuya cobertura se puede concretar durante el ejercicio.

La red programática presupuestaria desagrega, dentro de la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas, los programas, subprogramas, actividades y proyectos que contienen los niveles del gasto en recursos humanos y las unidades físicas financiadas que lo integran.

De acuerdo a los datos obtenidos de la página del Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía, al consultar la ejecución del gasto por inciso del Estado Mayor General de la Armada, se obtuvo la siguiente información acerca del Inciso 1 –Gastos en Personal:



OBJETO DEL GASTO				PRESU- PUESTO INICIAL	PRESU- PUESTO VIGENT E	COMPR O- METIDO	DEVENGA DO	PAGAD O	%DEV EN- GADO
INCI- SO	PRIN- CIPAL	PARCIAL	SUBPAR- CIAL						
Gast os en Perso nal	Personal Permanen te	Retribució n del Cargo	Retribución del Cargo	9.134,06	9.300,20	9.299,94	9.299,94	9.282,72	100,00 %
		Contribuci ones Patronales	Contribuci ones Patronales	4.749,66	4.749,66	4.749,66	4.749,66	4.358,88	100,00 %
		Retribucio nes que no hacen al Cargo	Retribucio nes que no hacen al Cargo	3.286,12	3.286,12	3.262,70	3.262,70	3.244,97	99,29%
		Compleme ntos	Compleme ntos	3.127,98	3.127,98	2.950,62	2.950,62	2.686,55	94,33%
		Sueldo Anual Compleme ntario	Sueldo Anual Compleme ntario	1.035,01	1.035,01	1.035,01	1.035,01	1.027,85	100,00 %
		Otros Gastos en Personal	Otros Gastos en Personal	422,50	422,50	422,47	422,47	395,02	99,99%
	Asistencia Social al Personal	Otras Asistencias Sociales al Personal	Otras Asistencias Sociales al Personal	994,46	994,46	931,25	931,25	509,10	93,64%
		Seguros de Riesgo de Trabajo	Seguros de Riesgo de Trabajo	92,59	92,59	92,39	92,39	80,75	99,78%
	Personal contratad o	Retribucio nes por contratos	Retribucio nes por contratos	423,30	423,30	423,30	423,30	398,26	100,00 %
		Contribuci ones Patronales	Contribuci ones Patronales	124,54	124,54	124,54	124,54	115,98	100,00 %
		Adicionale s al contrato	Adicionale s al contrato	45,93	45,93	45,93	45,93	45,93	100,00%
		Sueldo Anual Compleme ntario	Sueldo Anual Compleme ntario	39,10	39,10	39,10	39,10	27,70	100,00 %
	Personal Temporar io	Retribucio nes que no hacen al Cargo	Retribucio nes que no hacen al Cargo	176,20	176,20	176,20	176,20	89,35	100,00 %
		Retribucio nes del Cargo	Retribucio nes del Cargo	147,37	147,70	147,70	147,70	147,70	100,00 %
		Contribuci ones Patronales	Contribuci ones Patronales	57,25	57,25	57,25	57,25	42,91	100,00 %

		Sueldo Anual Complementario	Sueldo Anual Complementario	26,96	26,96	26,14	26,14	21,32	96,95%
		Complementos	Complementos	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	100,00%
	Servicios Extraordinarios	Retribuciones Extraordinarias	Retribuciones Extraordinarias	60,90	70,90	60,64	60,64	57,73	85,52%
		Contribuciones Patronales	Contribuciones Patronales	14,84	14,84	14,84	14,84	14,67	100,00%
		Sueldo Anual Complementario	Sueldo Anual Complementario	5,08	5,08	5,08	5,08	5,08	100,00%
	Beneficios y Compensaciones	Beneficios y Compensaciones	Beneficios y Compensaciones	66,94	66,94	66,94	66,94	56,71	100,00%
TOTAL				24.031,86	24.208,33	23.932,75	23.932,75	22.610,21	98,86%

Referencias de columnas:

Inciso, partida principal, partida parcial y partida subparcial: son los cuatro niveles de desagregación del objeto del gasto.

Presupuesto inicial: Su nombre técnico es "crédito inicial". Es la asignación prevista para los gastos anuales, establecida al inicio del año.

Presupuesto vigente: Su nombre técnico es "crédito vigente". Es el presupuesto actualizado a la fecha.

Comprometido: el compromiso es la obligación potencial que el Estado contrae con un tercero, empresa o individuo, para adquirir un bien o servicio, transferir fondos o contratar personal. Es un gasto potencial similar a lo que significa una reserva. Se materializa generalmente a través de una Orden de Compra.

Devengado: También se lo denomina "ejecutado". Es la obligación de pago que surge cuando se reciben los bienes o servicios pactados en la Orden de Compra. El proveedor entrega los bienes junto con su factura, el Estado los recibe y a partir de ahí se genera la obligación de pago que se registra como devengado.

%Devengado: es el porcentaje de la ejecución de los gastos en relación al presupuesto vigente.

Los importes están expresados en millones de pesos.

Sin aplicaciones ni fuentes financieras ni contribuciones ni gastos figurativos –Fuente e-Sidif.

Como podemos ver en el cuadro la partida que corresponde al Personal permanente, retribuciones que hacen al cargo (partida 1.1.1.), es la partida que más crédito tiene asignado; esto se debe porque en esta partida presupuestaria se encuentran agrupados la mayor cantidad de personal que conforman las fuerzas (Personal Militar, Personal Militar en el Exterior, Personal Civil, Personal Docente, etc.), siendo la partida que genera mayor gasto en personal, teniendo un porcentaje de devengado de un 38,86% sobre el total de devengado de todas las partidas que conforman el inciso 1.

La partida 1.1.1 Retribución del cargo de acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias corresponde a la asignación básica de la categoría o nivel y conceptos que con carácter general corresponden al cargo u horas de catedra con prescindencia de las características individuales del agente o circunstancias del cargo o función, como sueldo básico, haber mensual, dedicación funcional y responsabilidad jerárquica, entre otros.

La diferencia entre el crédito inicial y el crédito vigente corresponde a dos refuerzos de créditos que fueron asignados a la Subjurisdicción. En el mes de Diciembre, por no contar con el crédito suficiente para hacer frente a los gastos de los sueldos y a la segunda cuota del SAC del mes de diciembre, se realizaron dos modificaciones presupuestarias, a saber:

- Solicitud de Modificación Presupuestaria de requerimiento (SMP N° 20/19): Requerimiento Inciso 1 (partidas 1.1.1 y 1.2.1) por diferencia de cambios haberes personal Militar y Civil del exterior por un importe de \$11.345.960, aplicada por Propuesta de Modificación Presupuestaria (PMP N° 1688) Según consta en la Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros - DA-2019-961-APN-JGM de fecha 27/11/2019.
- Solicitud de Modificación Presupuestaria de requerimiento (SMP N° 21/2019): Se realizó una modificación presupuestaria para pedir un refuerzo de crédito en INCISO 1 por un importe de \$165.126.242 aplicada por propuesta de Modificación Presupuestaria PMP N° 1936 siendo el documento respaldatorio la Decisión Administrativa de Jefe de Gabinete de Ministros - DECAD-2019-1-APN-JGM de fecha 19/12/2019.

Como podemos observar las dos modificaciones presupuestarias se realizaron para solicitar un refuerzo de los créditos en las partidas para hacer frente a los gastos de los sueldos del personal, por lo general en el caso del Inciso 1, todos los años se deben solicitar refuerzos de los créditos, debido a que cuando se formula el presupuesto preliminar para el año siguiente hay factores que no se tienen en cuenta por ejemplo: paritarias acordadas, ya que esas se llevan a cabo en el ejercicio en el cual se está ejecutando el presupuesto, bonos que se deciden pagar al personal de la Administración Pública, como también la variación en la inflación que se da en la economía.

En el cuadro siguiente podemos observar la apertura por programas que conforman el Inciso 1- Gastos en Personal correspondiente al ejercicio 2019.

COMPOSICION INCISO 1 POR PROGRAMAS						
F . F	I n c	P g	Descripción Programa	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado Consumido
				24.031.857.002	24.208.329.204	23.932.751.162
				24.031.857.002	24.208.329.204	23.932.751.162
				23.999.463.909	24.165.936.111	23.900.494.334
1	1	1	Actividades Centrales	4.699.425.428	4.732.376.551	4.668.815.696
1	1	16	Alistamiento Operacional de la Armada	12.862.105.666	12.949.424.423	12.772.276.289
	1	17	Sanidad Naval	1.904.790.552	1.923.994.734	1.923.994.734
	1	18	Formación y Capacitación	3.949.125.004	3.973.200.410	3.949.591.724
	1	19	Hidrografía Naval	412.150.830	414.495.623	414.355.365
	1	20	Transportes Navales	171.866.429	172.444.370	171.460.527
				32.393.093	42.393.093	32.256.828
1	3	1	Actividades Centrales	0	10.000.000	0
	1	16	Alistamiento Operacional de la Armada	32.393.093	32.393.093	32.256.828
Totales				24.031.857.002	24.208.329.204	23.932.751.162

Según consta en la Ley de Presupuesto N° 27.467 El Estado Mayor General de la Armada cuenta con una planta de personal que totaliza 26.082 cargos. Esto cargos están distribuidos en los distintos programas que conforman la apertura programática de las Fuerzas Armadas.

- Programa 1 – Actividades centrales: 3.845 cargos
- Programa 16- Alistamiento Operacional de la Armada: 14.851 cargos

- Programa 17- Sanidad Naval: 2.231 cargos
- Programa 18- Formación y Capacitación: 4.554 cargos
- Programa 19 – Hidrografía Naval: 430 cargos
- Programa 20: Transportes Navales: 171 cargos

El programa 16 – Alistamiento Operacional de la Armada- es el programa que mayor crédito y ejecución presupuestaria tiene. Este programa contempla las tareas habituales que hacen al cumplimiento de la misión de la Armada en cuanto al alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de los medios puestos a su disposición a fin de satisfacer los requerimientos de Alistamiento Operacional derivados del Planeamiento Militar Conjunto.

V.3.1.1. Circuito en la Ejecución presupuestaria del - Inciso 1 – Gastos en Personal.

Como se mencionó anteriormente, los Gastos en Personal comprenden la retribución de servicios personales prestados en relación de dependencia, por vinculación contractual y/o por miembros de directorio. Además incluye las correspondientes contribuciones patronales, retribuciones en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado

Los incisos alcanzados por esta gestión, conforme el manual de Clasificaciones Presupuestarias se encuentran agrupados dentro del inciso 1 – Gastos en Personal.

Los comprobantes que serán utilizados en esta gestión son los siguientes:

- Solicitud de Gastos Genéricas: Genera el preventivo en aquellas partidas que contengan cualquiera de los Objetos del Gasto del Inciso 1.
- Compromiso de Cargo: Genera compromisos para beneficiarios específicos. Puede hacer referencia a Solicitudes de Gastos Genéricas que hayan realizado preventivo previo
- Liquidación de Haberes: Indica las partidas y los montos que se deben liquidar. Debe hacer referencia a Compromisos de Cargo previamente realizados, las partidas y montos van a ser tomados en el proceso de liquidación de gastos para su devengamiento.

- Resumen de Liquidación: Permite liquidar los gastos de acuerdo a lo indicado en los comprobantes de Liquidación de Haberes. Puede referenciar a uno o varios comprobantes de Liquidación de Haberes y devenga las partidas indicadas en ellos
- Comprobante de Modificación al Compromiso: Permite corregir, incrementar o decrementar compromisos realizados por los comprobantes de Compromiso de Cargo.
- Comprobante de Modificación al Registro: Permite corregir o decrementar devengado generado a partir de liquidar comprobante de Liquidación de Haberes.

Descripción del circuito

El circuito de Gastos en Personal puede comenzar opcionalmente con la emisión de una Solicitud de Gastos Genérica que realiza reserva de créditos sobre aquellas partidas que contienen los objetos del gasto que se van a afectar en las distintas liquidaciones de haberes.

Las reservas de crédito realizadas a través de Solicitudes Genéricas de Gastos van a ser referenciadas al momento de conformar los Compromisos.

Una vez aplicado el Acto Distributivo se procede a realizar el compromiso para todo el ejercicio o por un período menor.

El compromiso se realiza registrando, en el sistema –e-Sidif -, comprobantes de Compromiso de Cargo los cuales se ingresan en forma manual o se puede obtener desde los sistemas de Liquidación de Haberes.

Con la autorización del comprobante de Compromiso de Cargo se realiza la ejecución de la etapa del compromiso presupuestario.

Cada mes, al momento de efectuar la liquidación de los sueldos, el sistema toma la información del Liquidador de Haberes.

El instrumento para registrar esta información se denomina comprobante de Liquidación de Haberes, el cual en sus imputaciones hace referencia a las partidas presupuestarias de comprobantes de Compromiso de Cargo autorizados, que sean del mismo beneficiario y que posean saldo de compromiso sin devengar.

Con la autorización del comprobante de Liquidación de Haberes se realizan las reservas de crédito presupuestario y cuota de devengado.

Para realizar el registro de devengado, el comprobante de Liquidación de Haberes debe ingresar al proceso de liquidación del gasto. Dicho proceso consiste en registrar un Resumen de Liquidación que incluya, entre otros, los comprobantes de Liquidación de Haberes.

Una vez que el Resumen de Liquidación es aprobado, genera las Órdenes de Pago, que quedan a la espera de la autorización del Resumen de Liquidación. Dicha autorización se efectúa mediante la firma digital realizada con la cadena de firmas definidas, e impacta en ese momento en el devengado presupuestario y contable.

V.3.1.2. Problemas en la Ejecución presupuestaria del - Inciso 1 – Gastos en Personal.

Al realizar un análisis de la ejecución de los gastos en personal, y al comparar la información obtenida del sistema de liquidación de haberes con la información obtenida del sistema e-Sidif., se observó que a lo largo del año hubo falta de crédito en determinadas partidas presupuestarias, lo que generó un desvío en la información. Muchas veces por falta de crédito, los gastos no son imputados en los programas, actividades y en las partidas presupuestarias correctas generando información errónea en el gasto devengado en cada partida.

A continuación se muestra un ejemplo de la información obtenida del sistema interno y del sistema e-Sidif correspondiente al mes noviembre del año 2019.

EJECUCIÓN INCISO 1 - NOVIEMBRE 2019							
FF	IPP	TOTAL P. MILITAR	TOTAL P. CIVIL	TOTAL P. DOCENTE	Suma TOTAL SISTEMA INTERNO	Suma de TOTAL ESIDIF	DIFERENCIA
11	1.1.1	631.048.023,18	231.341.516,10	22.139.137,47	884.528.676,75	418.243.645,42	466.285.031,33
	1.1.3	236.439.549,06	59.125.910,26	32.881.011,22	328.446.470,54	293.050.310,81	35.396.159,73
	1.1.4	1.092.657,88	775.053,79	227.504,72	2.095.216,39	2.002.277,05	92.939,34
	1.1.5	34.130.000,00	0,00	0,00	34.130.000,00	34.081.838,19	48.161,81
	1.1.6	287.097.508,67	70.150.242,42	12.199.141,09	369.446.892,18	445.721.248,23	-76.274.356,05
	1.1.7	151.683.984,91	3.195.516,70	1.124.969,19	156.004.470,80	598.321.216,66	-442.316.745,86
	1.2.1	0,00	25.720.667,00	0,00	25.720.667,00	7.095.924,89	18.624.742,11
	1.2.2	0,00	2.164.750,27	0,00	2.164.750,27	4.626.791,59	-2.462.041,32
	1.2.3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	1.2.5	0,00	3.633.713,48	0,00	3.633.713,48	3.631.712,98	2.000,50
	1.3.1	0,00	3.172.876,63	0,00	3.172.876,63	5.002.071,35	-1.829.194,72
	1.3.2	0,00	1.226,69	0,00	1.226,69	26.047,36	-24.820,67
	1.3.3	0,00	761.741,64	0,00	761.741,64	557.024,36	204.717,28
	1.4.0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	1.5.1	0,00	7.483.754,95	0,00	7.483.754,95	7.483.754,95	0,00
	1.5.9	253.339.930,43	0,00	0,00	253.339.930,43	252.970.119,41	369.811,02
	1.6.0	0,00	11.096.655,67	0,00	11.096.655,67	9.213.570,38	1.883.085,29
	1.8.1	0,00	36.800.395,21	0,00	36.800.395,21	43.268.661,00	-6.468.265,79
	1.8.2	0,00	6.546.826,79	0,00	6.546.826,79	0,00	6.546.826,79
	1.8.3	0,00	4.951,09	0,00	4.951,09	4.951,09	0,00
	1.8.5	0,00	10.675.626,61	0,00	10.675.626,61	10.753.677,40	-78.050,79
	1.8.7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		1.594.831.654,13	472.651.425,30	68.571.763,69	2.136.054.843,12	2.136.054.843,12	0,00

A la hora de generar los compromisos de cargos de los distintos beneficiarios, y al tener que imputar los gastos nos encontramos con la dificultad de que hay partidas que no tienen créditos en determinadas aperturas programáticas, lo cual hace que para poder generar el comprobante haya que imputar el gasto en otro programa y apertura programática, generando un desvío en la información.

Esta dificultad hace que se generen compromisos de cargos, sin modificar cuantitativamente el valor del comprobante, pero generando un error cualitativo ya que las imputaciones muchas veces se registran en aperturas programáticas que no son las correctas. Este error es arrastrado generando que todo el circuito sea afectado.

Esto genera una debilidad al no cumplirse con lo establecido en el Art. 14 de la Ley 24.156 que nos dice que en los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con las fuentes de financiamientos.

Para subsanar esta debilidad como herramienta tenemos las modificaciones presupuestarias, estas permiten cubrir necesidades de dotación que surgen en las distintas estructuras organizativas de la Fuerza, permitiendo descentralizar la asignación crediticia destinada para la finalidad que se trata, en concordancia con la ejecución del gasto.

Otras de las debilidades que se encontró es que a la hora de realizarse la aprobación de cuota trimestral, con respecto al crédito vigente al inicio de cada trimestre en los últimos años fueron bajas, generando que en cada trimestre haya que realizar una solicitud de refuerzo de cuota para hacer frente a los gastos de los sueldos del personal de las Fuerzas.

Es importante realizar un seguimiento en la ejecución presupuestaria para poder detectar los errores y desvíos de la información, y así buscar la forma de solucionarlos. Esto contribuye a que la gestión sea más eficaz, eficiente y efectiva.

Propuesta.

La Ley de Presupuesto, contiene la autorización de la totalidad de los gastos, la previsión de la totalidad de los recursos de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no y las Fuentes y Aplicaciones Financieras de todos los organismos que conforman la Administración Central, los Organismos Descentralizados e Instituciones de Previsión Social, para cierto periodo o ejercicio fiscal. Es por esto que el presupuesto debe entenderse como una visión anticipada de cómo se van a desarrollar las políticas públicas en un periodo anual determinado.

Junto a esto, debe tenerse en cuenta que, según dispone la Ley de Presupuesto, los créditos para gastos deben destinarse a la finalidad específica para la que hayan sido aprobados, y tiene carácter limitativo, es decir que no pueden adquirirse compromisos por mayor importe al presupuestado.

En la fase de la ejecución presupuestaria le corresponde a la técnica presupuestaria examinar la coherencia cuantitativa y cualitativa, temporal y espacial de las acciones que deben efectuar las diversas instituciones que integran el Sector Público. Ello se cumple mediante la coordinación de la ejecución del presupuesto.

La coordinación de la ejecución presupuestaria implica prever los problemas que se presentan durante la ejecución y a los cuales debe dárseles soluciones adecuadas y oportunas, teniendo siempre presente el logro de los objetivos originalmente programados, con un mínimo de alteraciones o posibilitando los cambios cuando así lo ameriten. Los instrumentos básicos que se utilizan en esta etapa son la Programación de la Ejecución y las Modificaciones Presupuestarias.

Como vimos anteriormente al analizar la ejecución presupuestaria del Inciso 1 –Gastos en Personal- del Estado Mayor General de la Armada, nos encontramos con el problema de que algunas partidas que conforman el Inciso 1 no tenían crédito asignado en todas las categorías programáticas, siendo esto una dificultad a la hora de generar los compromisos de cargos para luego confeccionar las órdenes de pago de los sueldos. Esto implica que se tengan que imputar los gastos a otras categorías programáticas, generando un desvío en la información que luego se ve informada en el sistema e-Sidif.

Si bien el instrumento de las modificaciones presupuestarias muchas veces genera que exista una excesiva cantidad de modificaciones que se realicen en un organismo durante un ejercicio presupuestario, esto se da para el resto de los incisos (inciso 2, 3, 4, 5 etc.), pero no en el caso del Inciso 1 –Gastos en Personal.

No obstante las consideraciones vertidas en el párrafo anterior, el instrumento de las modificaciones presupuestarias resulta útil, en la medida que permite hacer cambios en las asignaciones en función de las necesidades de ejecución de los organismos, reflejando hechos imprevistos y cambios en el entorno.

En el caso del Inciso 1 podemos aconsejar realizar 3 tipos de modificaciones presupuestarias de acuerdo a las tipologías de adecuaciones presupuestarias:

- **Ampliaciones de Créditos:** Son las modificaciones que incrementan los créditos asignados para erogaciones como consecuencia de atender mayores gastos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial de la jurisdicción y de los organismos que la conforman.
- **Adecuaciones e incorporaciones de cargos y Horas Cátedra:** Las adecuaciones son trasposos de dotaciones de cargos y/o Horas Cátedra respecto de la distribución aprobada por la Ley de Presupuesto, Pueden realizarse dentro de una misma categoría programática o entre distintas categorías y si fuera necesario implicaran transferencias de crédito.
- **Realizar modificaciones entre los programas sin alterar el total del presupuesto asignado.**

El régimen de modificaciones presupuestarias tiene su fundamento en el principio presupuestario de flexibilidad. La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, de gobierno y de programación.

El instrumento de las modificaciones presupuestarias resulta de utilidad para acomodar los créditos de acuerdo a las necesidades que se van dando de acuerdo a la ejecución del gasto.

Asimismo, también se propone que se realicen mecanismos de control en los sistemas internos de liquidación de haberes, a fin de ir corrigiendo los errores detectados para que a la hora de procesar la información, esta brinde la información correcta en relación a los códigos de

liquidación con su consecuente imputación presupuestaria de acuerdo a los clasificadores presupuestarios, y dicha información sea registrada correctamente en el sistema e-Sidif.

Como se sabe las decisiones que toman las autoridades que están al frente de los organismos deben estar basadas en datos confiables, es por ello que la información debe ser oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditorías por diversos responsables de ello, en particular por el ciudadano.

Tengamos presente que toda la información que se registra en el Sistema e-Sidif se toma para ser publicada en el sitio del presupuesto abierto y puede ser consultada por los ciudadanos que quieran obtener información sobre la ejecución del presupuesto.

Conclusiones

El Presupuesto Nacional es una ley anual que sanciona el Congreso, donde planifica los ingresos que recibirá el Gobierno y cómo se aplicarán para satisfacer las necesidades de la población: seguridad social, educación, salud, seguridad y justicia, entre otras. Tiene mucha importancia porque permite responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es el destino del gasto? ¿En qué se gasta? ¿Quién gasta? ¿Cuál es el origen de los recursos?

El Presupuesto financia el funcionamiento de todo el Estado Nacional; es decir de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También contiene las transferencias que se realizan a los estados provinciales y municipales quienes a su vez confeccionan sus propios presupuestos.

El Presupuesto es una herramienta dinámica y flexible.

Para llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso presupuestario, es necesario que todas y cada una de las etapas del proceso guarden un adecuado equilibrio entre ellas.

Podemos resumir que el Presupuesto Público:

- Es una herramienta de gestión
- Es producto de un plan
- Expresa las Políticas Públicas
- Contribuye a la priorización
- Brinda trazabilidad
- Contribuye al equilibrio
- Optimiza la aplicación de recursos
- Contribuye a la Sostenibilidad
- Estimula a la evaluación
- Brinda elementos claves para el consenso
- Es ley- requiere aprobación legislativa

Ahora, bien frente al desafío planteado al inicio de este trabajo, de analizar el Presupuesto del año 2019 Ley N° 27.467, la Jurisdicción 45 –Ministerio de Defensa – y la ejecución

presupuestaria de los gastos en personal de la subjurisdicción 22 – Estado Mayor General de la Armada- , se concluye lo siguiente:

- El inciso 1- gastos en personal – es el inciso que mayor presupuesto asignado tiene dentro de la jurisdicción y en el Estado Mayor General de la Armada. Siendo el porcentaje asignado del 89,03% del total de presupuesto asignado a las Fuerzas.
- Los créditos son distribuidos en los distintos programas y aperturas programáticas
- El total de cargos para el año 2019 fueron de 26.082.
- Al realizar un análisis de la ejecución presupuestaria se observó la falta de crédito en determinadas partidas presupuestarias
- Asimismo, se encontró un desvío en la información al comparar el sistema de liquidación interno con el sistema externo
- Solo se aplicaron 2 modificaciones presupuestarias para ampliar los créditos asignados en el inicio del ejercicio aprobados por la ley de presupuesto, para hacer frente al pago de los sueldos de las Fuerzas Armadas

Como propuesta para poder cubrir las necesidades de la falta de crédito en determinadas aperturas programáticas, se recomienda utilizar la herramienta de las modificaciones presupuestarias.

Esta herramienta tiene su fundamento en el principio presupuestario de Flexibilidad. La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, de gobierno y de programación; y para ello es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida concreción de etapa presupuestaria.

Asimismo, se recomienda realizar controles en los sistemas de liquidación para corregir cualquier error en la información que es emitida y que luego debe cruzarse con el sistema externo.

Es importante que la información obtenida de los sistemas sea oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditorías por diversos responsables de ello.

Podemos concluir que el presupuesto es una "institución" para garantizar el derecho de la ciudadanía a saber lo que un organismo hace con la riqueza que le detrae mediante los impuestos u otras formas de recursos (o medios financieros).

Silvia Vanesa Montero.

Referencias bibliográficas

- Constitución Nacional.
- Acta del 25 de mayo de 1810
- Ley 24.156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 24.629 Normas complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional.
- Decreto 1344/07.
- Ley N° 27.467 -Presupuesto Nacional 2019 -.
- Decreto Nro. 1094/2018 de Promulgación de la Ley N° 27.467.
- Decisión Administrativa N° 12/2019.
- Miguel A Bolívar - El presupuesto Público.
- El Sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina – Ministerio de Economía – Secretaria de Hacienda.
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Secta edición actualizada. Año 2016.
- Fianzas Publicas y Control - Miguel A. Bolívar.
- Historia de las Finanzas Publicas Argentinas, del inicio de la vida independiente hasta la convertibilidad. Cuadernos ASIP de experiencias comparadas. Serie Finanzas Públicas.
- Raúl Rigo.- Mejor Gestión Financiera Publica e indicadores de Resultados para satisfacer la Demanda Ciudadana,
- Marcos P. Makón- (Junio 2005)- La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo.

- Manual de Gestión y Ejecución Presupuestaria Manejo de Fondos de la Dirección General de Administración y Finanzas de la Armada Argentina.- Publicación R.A-8-006.