



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



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

---

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

---

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN**

---

**PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DEL  
PRESUPUESTO PROVINCIAL DE SANTA CRUZ**

---

**AUTOR: MAURO AGUSTÍN CASTRO**

**DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI-GONZALO LECUONA**

**JULIO DE 2023**

---

## Resumen

La reforma del estado abordada por la provincia de Santa Cruz con la sanción e implementación de la Ley 3.755 y modificatorias, en adelante Ley 3.755, conlleva el desarrollo de nuevos procesos que alcanzan al de programación de la ejecución física y financiera del presupuesto.

La provincia de Santa Cruz no cuenta con una metodología para garantizar una correcta ejecución del presupuesto y compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles.

Es por ello que el objetivo del presente trabajo es contribuir con un marco conceptual y establecer una metodología para la implementación e implantación de la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto de la Provincia de Santa Cruz, la que requiere la adopción de criterios similares a los adoptados a nivel nacional, pero que implican una adaptación local, dado la eliminación de la cuota de devengado en la ley 3.755, y la insipiente experiencia en los nuevos procesos de gestión.

### *Palabras claves:*

**Administración Financiera del Sector Público Provincial - Programación física y financiera del presupuesto - Ejecución Presupuestaria – Cuota Compromiso – Cuota Devengado – Instructivo – CAIF- Programa de Caja -**

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| Resumen .....  | 2  |
| Capítulo I: Introducción .....   | 4  |
| Capítulo II: Marco Teórico y Diagnóstico .....   | 7  |
| Marco Normativo .....  | 13 |
| La Programación Financiera en la Administración Nacional.....  | 14 |
| El Proceso de Programación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto .....                                   | 20 |
| La Programación Financiera del Órgano Rector del Sistema de Tesorería.....   | 23 |
| Etapas de la Ejecución Presupuestaria.....   | 26 |
| GASTOS.....  | 26 |
| RECURSOS .....   | 27 |
| Aprobación de la Programación Física y Financiera del Presupuesto.....   | 27 |
| Capítulo III: Propuesta de intervención.....   | 28 |
| Estrategia de Implantación del Proceso y Desarrollo de Habilidades y Competencias .....                                | 29 |
| Proyecto de Disposición de la Subsecretaria de Presupuesto de la Provincia de Santa Cruz .....                         | 32 |
| INSTRUCTIVO PARA LA PROGRAMACIÓN Y REPROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DEL PRESUPUESTO PROVINCIAL ..... | 34 |
| INSTRUCCIONES PARA LA PROGRAMACIÓN Y REPROGRAMACIÓN DE CUOTAS DE COMPROMISO .....                                      | 35 |
| Capítulo IV: Conclusiones.....   | 40 |
| Capítulo V: Referencias Bibliográficas .....   | 42 |

## Capítulo I: Introducción

La sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial N° 3.755, y su Decreto Reglamentario N°1.678/22 representan una Reforma del Estado Provincial, ya que plantea una nueva forma de administrar la Hacienda Pública.

Este cambio de paradigma de un modelo burocrático a uno gerencial implica la definición e implantación de nuevos procesos para una correcta gestión presupuestaria, entre ellos se encuentra la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto.

La programación física y financiera debe responder de manera creativa, innovadora e impulsar y romper la presión que ejerce la característica de los recursos finitos en oposición a la mayores exigencias y necesidades que plantea la ciudadanía. Debe poder anticipar los problemas y lograr el financiamiento con el fin de brindar soluciones a la gestión presupuestaria.

### ***1) Fundamentación y Planteo del Problema***

La provincia de Santa Cruz hasta el año 2022 administraba la “hacienda pública” bajo los preceptos y lineamientos establecidos en la Ley de Contabilidad N° 760, y Decreto Reglamentario N° 1.847/72, los cuales no se adaptaron y actualizaron a las nuevas corrientes y paradigmas de gestión pública, ni a los cambios producidos a nivel nacional con la implementación de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional, los que acumulan 30 años de aplicación y experiencia a la fecha del presente trabajo, ni a la corriente modernizadora a la que se sumaron la mayoría de las provincias, siendo Santa Cruz una de las tres provincia que no había ingresado al cambio de paradigma en administración pública.

La sanción e implementación de la Ley de Administración Financiera en la provincia, requiere una reingeniería de procesos, capacitación de los recursos humanos, provisión de herramientas de gestión modernas y sobre todo la generación de normativa que haga las

veces de puente entre una Ley de Contabilidad y la nueva LAF, como ser confección de nuevos clasificadores presupuestarios, ordenamiento de la clasificación institucional, incorporación de entes al alcance del presupuesto, tareas de cierre del ejercicio 2022, implantación de la cuenta única del tesoro, entre los más relevantes.

La Ley 3.755 establece en el artículo 2º sus objetivos y entre ellos los incisos a) y b) que se relacionan directamente con la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto:

- a) garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- b) sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público provincial;

Como podemos apreciar son objetivos fundamentales de la LAF, los que en la ley de contabilidad no existían, y por lo tanto la gestión de gobierno previo a la sanción de la ley, carecía de una visión de administración inteligente de los recursos.

Por ello, es necesario contextualizar la manera en que se captaban, gestionaban y aplicaban los recursos públicos durante la vigencia de la Ley de Contabilidad.

La principal característica de la administración pública de Santa Cruz durante la vigencia de la Ley 760, fue que no existía la gestión presupuestaria integral e integrada, el presupuesto no constituía un instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social, es decir, se sancionaba solo a los efectos legales, y se incumplían con los principios presupuestarios que permitirían una programación física y financiera adecuada, esos principios son:

- a) Programación: no se estructuraban las acciones presupuestarias cronológicamente en el ejercicio, mas bien el crédito presupuestario era un stock de autorizaciones legales a cumplir.
- b) Unidad: existían organismos descentralizados, y fondos por fuera del alcance del presupuesto sancionado.

- c) Especificación: la clasificación de las fuentes de financiamientos y de categorías programáticas se incorporan como clasificadores recién en el Ejercicio fiscal 2020, por lo que anterior a ese ejercicio no había una gestión integral de los recursos por fuente de financiamiento, sino mas bien la mayoría de los fondos (no todos los fondos pues existían cuentas desperdigadas por fuera del radar de la tesorería general) ingresaban a una misma caja pagadora.
- d) Transparencia: del incumplimiento de los principios mencionados precedentemente se deduce una falencia en la transparencia fiscal, toda vez que es dificultoso brindar al ciudadano información oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto del control y auditoria.

La plena implementación de la Ley de Administración Financiera implica el cumplimiento de los principios presupuestarios, y para ello es necesario corregir las desviaciones y deformaciones de la gestión de la administración pública e implantar nuevos procesos.

Para la provincia uno de esos nuevos procesos es el de la programación de ejecución física y financiera del presupuesto.

## ***2) Objetivos***

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar una metodología que contribuya como guía conceptual y operativa al desarrollo e implantación del proceso de programación del ejecución física y financiera del presupuesto, abordando la problemática a través de la óptica del órgano rector del sistema de presupuesto y su vinculación con el órgano rector del sistema de Tesorería y del órgano coordinador de los sistemas de la administración financiera como principal responsable de la coordinación y dirección de ambos.

Contar con una herramienta de programación es central para la toma de decisiones de los diferentes niveles de conducción, toda vez que el proceso vincula las pretensiones de las unidades ejecutoras de los programas de gobierno con la caja, optimizando de esa manera la productividad de los fondos públicos, en línea con los objetivos del artículo 2° de la Ley 3.755.

### *3) Aspectos Metodológicos*

Con el fin de lograr el objetivo planteado, me propuse analizar la evolución a lo largo de 30 años de vigencia de la L.A.F del proceso de programación de la ejecución física y financiera del presupuesto Nacional, focalizándome en la normativa nacional y provincial (fuentes secundarias), las herramientas informáticas utilizadas (e-sidif) y entrevistas con integrantes de la Oficina Nacional de Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación (fuentes primarias) con el fin de capturar la visión desde los órganos rectores involucrados en el proceso.

Analizar cualitativamente la evolución del proceso me permite identificar la maduración necesaria de la administración pública provincial, y por lo tanto elaborar una metodología acorde al estadio madurativo de los órganos rectores y las unidades de gestión descentralizadas para la implementación exitosa del proceso de programación.

## Capítulo II: Marco Teórico y Diagnóstico

### *1) La Reforma de la Administración Financiera del Sector Público Provincial*

La reforma de la Administración Financiera del Sector Público Provincial apoya su reingeniería en la centralización normativa (políticas generales, normas, metodologías, procedimientos generales y comunes que regulan la operación de cada sistema) y la descentralización operativa (capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas responsables de su manejo) en el marco de la Teoría General de Sistemas constituyendo estos los criterios metodológicos principales de la misma.

Es en la teoría general sistemas donde encuentra su sustento la creación de órganos rectores de los sistemas que componen el macrosistema de la administración financiera, los que asumen la responsabilidad de diseñar normas, procedimientos e instructivos que regulan su

funcionamiento, y de supervisar y coordinar su aplicación en todo el Sector Público Provincial.

Con el objetivo de mejorar la administración financiera provincial en julio del año 2021 se sanciona en la Provincia de Santa Cruz la Ley 3.755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, que entraría en vigor a partir del ejercicio siguiente al de su reglamentación, concluyendo así más de 50 años de la administración de la hacienda pública bajo la Ley de Contabilidad N° 760.

La provincia de Santa Cruz comenzó a partir de allí un proceso de reforma del estado para lo cual acudió a organismos especializados en materia presupuestaria e instituciones que participaron en otras reformas del estado, principalmente, la Asociación Argentina de Presupuesto, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y el Ministerio de Economía Nacional, a fin de encarar los cambios en los procesos de la mejor manera posible con los recursos financieros, técnicos y humanos disponibles.

Producto del intercambio de experiencia y asesoramiento, se plantea la modificación de la Ley N° 3.755. Es así, que en diciembre de 2022 se dicta la Ley N° 3.810 modificatoria de la Ley N° 3.755. Seguidamente por Decreto Reglamentario N° 1.678/22 la Ley queda operativa para su aplicación a partir del Ejercicio 2023.

La gestión financiera realizada por las distintas jurisdicciones del Sector Público Provincial se caracteriza por desarrollarse a través de sectores de la Administración cuya denominación define la función de cada uno ellos: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, contrataciones, control interno y control externo.

Estos sectores, por su propia naturaleza, conforman sistemas diferenciados que interactúan dentro de un sistema denominado Sistema de Administración Financiera. La estructura del sistema, define su propia forma de funcionar y le da coherencia al conjunto; en la actualidad está normado por el Artículo 4 de la Ley N° 3755. Se trata de un sistema integrado que permite gestionar las operaciones financieras gubernamentales, su registro y el acceso a la información para la mejor toma de decisiones.

Para la citada norma "...La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

1. Sistema Presupuestario.
2. Sistema de Crédito Público.
3. Sistema de Tesorería.
4. Sistema de Contabilidad.
5. Sistema de Contrataciones.
6. Otros sistemas conexos que se establezcan y/o fije la reglamentación.

A su vez, en el Artículo 5º establece: "...Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un (1) órgano rector de acuerdo con lo que dispone la presente y dependerán directamente del órgano coordinador...".

En este sentido, el Artículo 6º establece: "...La Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público o el que la reemplace, será el órgano responsable de la coordinación y supervisión de los sistemas que integran la administración financiera del sector público provincial. El mencionado órgano coordinará, dirigirá y supervisará la implementación y el mantenimiento de los sistemas que integran la administración financiera...".

Y el Artículo 7º completa la descripción de los componentes del sistema integrado al determinar que: "...Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público provincial que verificarán el cumplimiento de los principios señalados en el inciso a) del Artículo 2 de la presente y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Los sistemas de control deberán compatibilizar normas, procedimientos y acciones de control, de modo de contribuir a la concepción sistémica del funcionamiento del sector público provincial en relación con sus alcances, facultades y aplicación..."

En cuanto a los actores del sistema, el Artículo 9º de la norma establece que: "En el contexto de esta ley se entenderá que:

- Jurisdicciones: son organizaciones públicas sin personería jurídica, que integran la administración central y que representan cada uno de los poderes establecidos por la constitución provincial.
- Administración Central: agrupa a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial establecidos en la Constitución Provincial y todos aquellos organismos subordinados

jerárquica y administrativamente a ellos, cuyas erogaciones se financian con los recursos del tesoro provincial.

- Entidades Descentralizadas: son entidades constitucionales o que se creen por leyes especiales, que posean personería jurídica, patrimonio propio, dependencia funcional del Poder Ejecutivo Provincial y se financien con recursos propios y/o contribuciones del tesoro provincial.

- Entidades Autárquicas: son las entidades constitucionales o que se creen por leyes especiales, que posean personería jurídica, patrimonio propio, dependencia funcional del Poder Ejecutivo Provincial, dictan sus propias normas de funcionamiento y se financian con recursos propios.”

## *2) La Programación Financiera en la Administración Provincial Ley 3.755 y modificatorias*

El artículo 18 de la Ley N° 3.755 y modificatorias (en adelante 3.755) determina que una vez sancionada y promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo procederá a la distribución administrativa o analítica del presupuesto de gastos y las estimaciones de recursos.

De igual manera la Ley N° 3.755, en consonancia con la normativa nacional, establece:

**“ Artículo 46: A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial, de acuerdo con lo establecido en el inciso a) del artículo 8° de la presente ley deberán programar para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fije la reglamentación, las disposiciones complementarias y los procedimientos que establezcan los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería.**

**Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan. La asignación de cuotas de compromiso comprenderá los gastos de toda la Administración Pública Provincial.**

**El órgano coordinador establecerá los procedimientos de reasignación para utilizar los saldos sobrantes de las cuotas establecidas en función del financiamiento disponible.”**

El artículo 46 del Decreto Reglamentario N° 1.678/22 dice:

**“La asignación de cuotas de gastos de compromiso comprenderá los gastos de toda la Administración Pública Provincial y se realizará en la forma que determine el órgano coordinador.**

**Dentro del nivel asignado y conforme las facultades que se establezcan en la distribución del presupuesto para modificar las cuotas asignadas, las jurisdicciones y entidades podrán efectuar reasignaciones de las cuotas de compromiso comunicadas.**

**Las cuotas que apruebe y comunique la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público a través del órgano rector del sistema presupuestario, serán distribuidas internamente en tiempo y forma, en el ámbito de cada jurisdicción, subjurisdicción, entidad y proyectos financiados con préstamos de Organismos Internacionales de Crédito.”**

En materia de competencias sobre la programación la ley de administración financiera establece el alcance de los órganos rectores del sistema presupuestario y de tesorería:

OR. Sistema Presupuestario:

Artículo 20:

El órgano rector del sistema presupuestario tendrá las siguientes competencias:

g) aprobar juntamente con la Tesorería General de la Provincia, la programación de la ejecución del presupuesto;

OR. Sistema de Tesorería

Artículo 82: La Tesorería General tendrá las siguientes competencias, sin perjuicio de las que por otras leyes o reglamento se establezcan:

d) elaborar en forma anual el presupuesto de caja del Sector Público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución en forma conjunta con el órgano rector del sistema presupuestario;

Decreto Reglamentario artículo 82:

d) El presupuesto de caja tendrá como objetivo ordenar la ejecución del presupuesto de la administración financiera del Sector Público Provincial, en función de la recaudación efectiva de los recursos destinados para su financiamiento.

La Tesorería General de la Provincia junto a la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público determinarán los distintos rubros que integran el Presupuesto Anual de Caja, **como así también los subperíodos** en que se desagregue. Podrá requerir a cada uno de los Poderes y otros entes que integran la administración financiera del Sector Público Provincial la información que estime conveniente para conformar con la debida antelación los presupuestos de caja de cada uno de ellos. Sobre la base de esta, y de acuerdo con las disponibilidades de fondos existentes, dará curso a las órdenes de pago que se emitan con cargo a los créditos presupuestarios destinados a su financiamiento.

En materia de programación de la ejecución del presupuesto existe una profunda interacción entre los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público.

Dado que el objetivo del presente trabajo es definir la metodología para la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto en la provincia de Santa Cruz, haré un análisis de la normativa que da sustento al proceso de programación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Nacional.

A partir de ese análisis y del estudio de la normativa provincial será posible esbozar una estrategia de implantación de la Programación Física y Financiera del Presupuesto de la Provincia de Santa Cruz y definir un instructivo funcional al órgano rector de presupuesto. Paralelamente a la elaboración de las normas que complementan los lineamientos de la ley de administración financiera de Santa Cruz, la provincia firma un convenio en el año 2022 para la provisión del software informático utilizado por el Estado Nacional para su administración financiera, el e-SIDIF.

Se inicia así un proceso de relevamiento de procesos y reingeniería de alto impacto institucional, que requirió la capacitación de todos los usuarios integrantes de los órganos rectores como de las unidades operativas de los Servicios Administrativos Financieros (SAF).

Finalmente, la provincia contaba con un sistema informático que tecnológicamente permitía integrar todos los procesos de la Administración Financiera, beneficiándose así, de los más de 30 años de experiencia del Estado Nacional plasmados en las mejoras continuas al sistema e-SIDIF a lo largo del tiempo.

La reforma del estado provincia supone un plan ambicioso de reforma estableciendo la obligación de utilizar el mismo software informático e-SIDIF a todas las jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial, incluidos el Poder Legislativo y Poder Judicial.

Para cerrar el círculo de una programación financiera que contemple todos los recursos disponibles del Tesoro, se estableció el alcance de la Cuenta Única del Tesoro también a todas las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial.

## Marco Normativo

La normativa bajo estudio y análisis del trabajo es la que a continuación se detalla:

### 1) Normativa Nacional:

- a. Ley N° 24.156 – de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- b. Decreto Reglamentario N° 1.344/07
- c. Ley 24.629 – Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional
- d. Ley 25.152 – Ley de Administración de los Recursos Públicos
- e. Resolución N° 598/98 de la Secretaria de Hacienda
- f. Decisión Administrativa N° 1/1999
- g. Decreto N° 450/2002
- h. Circulares de la Oficina Nacional de Presupuesto: N° 1/99; N° 1/2005; N° 1/2010; N° 1/2012; N° 1/2015;
- i. Circular de la Tesorería General de la Nación: N° 5/2017; N° 4/2019.

- j. Disposiciones: N° 24/TGN/2013; N° 141/ONP/2015; N° 644/ONP/2018; N° 1/TGN/2019;
- k. El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina
- l. El sistema de tesorería versión 2.0 - Diciembre de 2017

2) Normativa Provincia de Santa Cruz:

- a) Ley N° 3.755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial y modificatorias Ley N° 3810
- b) Decreto Reglamentario N° 1.678/23

## La Programación Financiera en la Administración Nacional

La Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se sancionó en el año 1.992, fue reglamentada parcialmente por el Decreto N° 2.666/92; la ley se implementó en el Ejercicio Financiero 1.993 en el marco de una profunda Reforma del Estado Nacional.

Si bien la LAF entró en vigor en el año 1.993, no existía a ese momento un sistema informático que integrara todas las operaciones del estado, y no se habían concluido las adaptaciones en los procesos de gran impacto como ser la formulación del presupuesto mediante la técnica de presupuesto por programas o la adopción de la Cuenta Única del Tesoro la cual se inició recién en 1.995, siendo ambas herramientas esenciales de la programación física y financiera.

**El artículo 34 de la Ley N° 24.156 establecía que todas las Jurisdicciones y Entidades debían programar para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, a excepción del Poder Legislativo, el Poder Judicial, y luego se sumaría en 2003 el Ministerio Público Fiscal.**

**La provincia de Santa Cruz posee en su Ley N° 3.755 el artículo 46, que es muy similar a la normativa nacional, pero con una gran diferencia, no exceptúa a ninguna de las**

**jurisdicciones y entidades que componen la Administración Pública Provincial, es decir el alcance de la programación física y financiera abarca tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial.**

Asimismo, tanto el Decreto Reglamentario N°1.361/1994, como el Decreto N° 1.344/2007 que lo reemplaza, establecían la programación anual de los compromisos y del devengado (mandado a pagar).

Otra importantísima diferencia respecto de la provincia de Santa Cruz es que el Decreto Reglamentario 1.678/22 en su artículo 43 establece que las Jurisdicciones y Entidades remitirán al órgano rector del sistema presupuestario la programación anual de los compromisos con las características, plazos y metodología que aquel determine.

El órgano coordinador a través del órgano rector del sistema presupuestario, definirá las cuotas de compromiso conforme a las posibilidades de financiamiento y comunicará los niveles aprobados a las jurisdicciones y entidades, pudiendo, en función de variaciones no previstas en el flujo de recursos, modificar sus montos.

Asimismo, establecerá los procedimientos a utilizar con los saldos sobrantes de las cuotas establecidas.

Es decir, a diferencia de lo que establece el Decreto Reglamentario Nacional N° 1.344/2007, el Decreto Reglamentario Provincial solo establece la programación anual de los compromisos. Este punto de diferencia entre la programación a nivel Nacional y Provincial fue producto de debates intensos conceptuales respecto de la conveniencia o no de tener cuota de devengado, los cuales detallaré más adelante.

Retomando la línea de tiempo, la Ley N° 24.156 a pesar de establecer competencias a la ONP y a la TGN para la fijación conjunta de las cuotas compromiso y de devengado, en 1.993 no estaban dadas las condiciones técnicas para el desarrollo de las acciones.

Desde 1.993 a 1.995, con el desarrollo de un software integrador de los sistemas de la administración financiera se incorporó una concepción interactiva de los procesos, integrando la información en la base de datos central operada por el sistema informático

Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) CENTRAL, que interoperaba con los datos locales de los Servicios Administrativos Financieros (SAF), ejecutada en cada organismo por SIDIF Local. Ese sistema integrado fue concebido bajo el principio general de la centralización normativa, junto a la descentralización operativa.

**En materia de programación financiera, el 5 de agosto de 1.994 el Poder Ejecutivo de la Nación dicta el Decreto N° 1.361 Reglamentario Parcial N° 3 de la Ley N° 24.156 estableciendo que todas las Jurisdicciones y Entidades dependientes de él, debían remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) la programación Anual de los compromisos y del devengado, con las características, plazos y metodología que la ONP estableciera.**

En el periodo 1.995 a 1.999 se consolidó la reforma de la Administración Financiera. Los presupuestos comenzaron a ser formulados plenamente mediante la técnica de presupuesto por programas; en 1.995 se estableció la Cuenta Única del Tesoro con alcance a toda la administración central y luego se extendió a los organismos descentralizados, eliminando más de 3.500 cuentas bancarias, y se sentaron las bases para el módulo de la conciliación bancaria obligatoria.

Cabe mencionar que la Tesorería General de la Nación (TGN), imparte las primeras instrucciones para la programación financiera mediante las Circulares N° 6/1995 y 14/1995 para los organismos que a ese momento habían ingresado al sistema de cuenta única del tesoro CUT.

A comienzos de 1.998 se inició una reingeniería informática y funcional, para optimizar la operatoria del sistema informático y modernizarlo.

El 22 de diciembre de 1.998 la Secretaria de Hacienda decide avanzar en la programación física y financiera de la ejecución presupuestaria dictando la Resolución N° 598/1.998, la que en su artículo 1° estableció, por primera vez, que las jurisdicciones, subjurisdicciones y entidades comprendidas en el Presupuesto General de la Administración Nacional, dentro del ámbito de cada servicio administrativo financiero, debían proceder en el tiempo y forma a la distribución interna entre las unidades ejecutoras de los programas o categorías presupuestarias de nivel equivalente, de las cuotas de compromiso y de devengado que

trimestralmente aprueba y comunica la Secretaria de Hacienda (Subsecretaria de Presupuesto), con igual tratamiento para las reprogramaciones.

Una cuestión para destacar, de esa primera experiencia, es el requerimiento del artículo 2° de aprobación de un reglamento interno para regular las compensaciones y reasignaciones de cuota, como así también la creación de un comité consultivo de presupuesto para gestionarlas.

Es importante resaltar que no existía en ese entonces una herramienta que entrelazara las unidades operativas de presupuesto con la ONP, por ello, se facultaba a la ONP a requerir información acerca de la distribución interna de las cuotas.

Cabe mencionar que en ese estadio no se especificaban niveles de límites de cuota, ni por fuente de financiamiento ni por inciso de objeto del gasto.

El 04 de enero de 1999, el Jefe de Gabinete dicta la Decisión Administrativa N° 1/1999, donde el artículo 11, establece por primera vez la obligación de Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional debían presentar en forma obligatoria a la ONP la programación trimestral de las **metas físicas y de la producción bruta de cada uno de los programas, así como el avance físico programado de los proyectos de inversión antes de cada trimestre y su ejecución luego del mismo**. Algo novedoso, la obligación de la Contaduría General de la Nación a no dar curso a las Órdenes de Pago de las Jurisdicciones y Entidades que no comuniquen la programación de la ejecución física. Por último, el artículo 14 de la misma decisión administrativa establece que las cuotas compromisos y de devengado podrán ser asignadas por Resolución de la Secretaria de Hacienda o por Disposición de la Subsecretaria de Presupuesto.

Posteriormente, el 25 de enero de 1.999 la ONP dicta la Circular N° 1/1999 para la Implementación de la Resolución N° 598/1998 de la Secretaria de Hacienda. En ella se establecen las misiones y funciones de quienes participan del proceso de programación de la ejecución física y financiera del presupuesto, hasta ese momento, los responsables de la ejecución de programas y de los Servicios Administrativos Financieros.

Se introduce como novedad un modelo de reglamento interno y un flujograma como anexo a la Circular.

El 15 de Marzo de ese mismo año, la ONP dicta la Circular N° 6/1999 vinculada a la Remisión de la información sobre programación y ejecución física a la cual hacía referencia el artículo 11 de la Decisión Administrativa N° 1/1999. El alcance de esta última es la programación física anual, programación física trimestral inicial, reprogramación física trimestral y reprogramación física anual.

En paralelo a las instrucciones de la ONP en materia de la programación física y financiera, la Subsecretaria de Presupuesto a partir del año 2.001 inició el desarrollo propio de un nuevo sistema informático de administración financiera, con equipos interdisciplinarios en interacción con los servicios administrativos financieros, el cual se denominó SIDIF LOCAL UNIFICADO (SLU) el cual llegó en el 2.005 a ser utilizado por 63 organismos del estado. El 07 de Marzo de 2.002, el Presidente Duhalde, dicta el Decreto N° 450/2002, en un difícil contexto político y económico, consciente de ello y frente a la necesidad de instrumentar mecanismos para utilizar los escasos recursos del Tesoro Nacional, de acuerdo a un orden de prioridades, instruye a la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía para que elabore, en base a la estimación de recursos y fuentes de financiamiento a percibir por el Tesoro Nacional, un PROGRAMA MENSUAL DE CAJA que priorice las prestaciones previsionales de la ANSES, el Programa Social Alimentario y Jefes de Hogar, y el gasto en personal y toda transferencia asimilable. Dicho PROGRAMA MENSUAL DE CAJA sería comunicado a la Tesorería General de la Nación con un (1) día de antelación. Ese mismo año la TGN dicta la Circular N° 14/2002 modificando el proceso de programación financiera de la Circular N°04/2000 y 9/2002.

**El Decreto N° 450/2.002 constituye la expresión política más clara de la necesidad de vincular la CAJA con los Programas Presupuestarios para mejor aprovechamiento de los recursos.**

Pasaron varios años hasta que se dictó en 2.007 la reglamentación integral del a Ley N° 24.156, el Decreto N° 1.344/2007, el cual estableció las bases del proceso de programación física y financiera de la ejecución presupuestaria tal cual la conocemos hoy, incluyendo una visión sistémica entre los requerimientos de gastos las unidades ejecutoras, los recursos y financiamiento necesario.

De esta manera, el artículo 34, fija que las Jurisdicciones y entidades remitirán a la ONP con las características, plazos y metodologías la programación anual de los compromisos y del devengado de una manera similar a la lo establecido en el Decreto N 1.361/94.

En el año 2010 el Poder Ejecutivo Nacional con la experiencia ganada en la gestión presupuestaria y junto al conocimiento informático y tecnológico acumulado a lo largo de los años, dió lugar al desarrollo de una herramienta informática de plataforma web denominado e-SIDIF y con ello, un importante avance en administración financiera en el marco de la teoría general de sistemas.

El e-SIDIF constituyó una profunda transformación de los sistemas de la administración financiera sobre la base de tres ejes estratégicos, ampliación del alcance funcional, actualización tecnológica e incorporación de herramientas que promovieron y facilitaron una gestión de la administración financiera orientada a resultados.

El desarrollo de una herramienta capaz de integrar todos los componentes del macrosistema de administración, juntamente con la expansión del alcance de la cuenta única del tesoro a todos los organismos de la Administración Nacional, permitieron en 2010 avanzar en el intercambio de información en tiempo real, consistentes y precisos abierta a todos los usuarios.

Ese salto tecnológico, permitió el intercambio de información en línea entre las unidades ejecutoras y la disponibilidad de recursos, eliminando la remisión de información tardía y las sanciones que el incumplimiento en la programación se establecía en los instructivos de gestión de los órganos rectores, proveyendo de dinamismo al proceso de la programación física y financiera, y por lo tanto elevando la calidad de información para la toma de decisiones de altos niveles de conducción.

Ese salto cualitativo en la gestión de la programación se plasmó en la **Circular N° 1/2010** con la implementación del subsistema e-PEF (Programación y Ejecución Física de Programas y Proyectos) en el entorno e-SIDIF internet, desafectando el aplicativo EVALFIS (Evaluación Física) para carga y remisión de información a la ONP vigente hasta 2010.

El subsistema e-PEF permite la administración y gestión de la información presupuestaria referida a la programación y ejecución física de los programas y proyectos para los siguientes

momentos del ciclo presupuestario: programación y reprogramación de la ejecución física, ejecución física y cierre de ejercicio.

Un hito en la gestión e-SIDIF fue la implementación de la Firma Digital, lo que permitió, facilitar la gestión electrónica de documentos y la despapelización de todos los procesos de gestión, incluida la programación.

Desde 2010 a la fecha se dictaron las Circulares de la ONP entre ellas la N° 1/2012, comunicando el instructivo para la programación y reprogramación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Nacional 2012, es decir para solo ese ejercicio.

**En cuanto a los recursos, la TGN dictó la Disposición N° 24/2013 (vigente), aprobando los Instructivos de Programación Financiera Trimestral, tanto para los organismos que operen con e-SIDIF, como para los que continúen operando conforme los procedimientos habituales hasta tanto queden habilitados a operar el módulo correspondiente desde el referido sistema. Deja sin efecto las Circulares TGN N° 2/2004 y N° 14/2002.**

Con posterioridad, en el año 2015, la ONP dicta la Disposición N° 141/2015 (vigente) que aprueba el “Instructivo para la Programación y Reprogramación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Nacional”.

Es decir, el instructivo ya no regula un solo ejercicio como lo establecía la Circular 1/2012, sino que se transforma en una norma de vigencia permanente, perdurable a lo largo de los ejercicios.

Por último, la Oficina Nacional de Presupuesto, dicta la Disposición N° 644/2018 (vigente), modificando la Disposición N° 141/2015, sustituyendo el Instructivo para la Programación y Reprogramación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Nacional, la cual se encuentra vigente a la fecha del presente trabajo.

## El Proceso de Programación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto

La ley de presupuesto contiene el total de las autorizaciones a gastar como así también las estimaciones de recursos previstas para un ejercicio fiscal determinado. Las autorizaciones para gastar, es decir los créditos, tienen su origen en los requerimientos de las unidades ejecutoras de los programas y proyectos definidos como prioritarios y acordes a los objetivos, producción de bienes y servicios fijados por las políticas públicas de gobierno. En ese sentido, tanto los gastos como los recursos tienen características estacionales y cíclicas que hace necesario definir, por un criterio de prudencia y eficiencia, la programación y planificación de la ejecución del presupuesto, entendiéndose como tal a la captación de fondos públicos y aplicación de estos a la producción de bienes y servicios para la ciudadanía.

Es así, que, en el marco de la teoría general de sistemas, los sistemas de presupuesto y tesorería se interrelacionan e intersectan, abordando conjuntamente la programación de la ejecución según las competencias que les son asignadas por la ley 3.755.

Cada uno, posee atributos que permiten proveer los insumos necesarios a la programación según la materia de su competencia, normando y fijando procesos para la producción de la información necesaria.

La interrelación entre ambos sistemas constituye un circuito que se retroalimenta programando y reprogramando la ejecución del presupuesto en la medida que las distintas variables que lo gravitan varían a lo largo del ejercicio.

La programación tiene un límite claro, al cual confluyen los gastos, y es el total de los recursos recaudados y el financiamiento al cierre del ejercicio.

Así lo establece el artículo 43 de la Ley 3.755 donde fija que el monto total de las cuotas de compromiso fijadas en el ejercicio no podrá superar al final del mismo, el monto total de los recursos recaudados y el financiamiento obtenido durante el ejercicio.

En virtud de dicha restricción, es conveniente analizar las normas que fijan cada uno de los órganos rectores que intervienen en la programación. El órgano rector del sistema presupuestario tiene una visión con tendencia al gasto, mientras que el de tesorería lo tiene hacia los recursos.

El inicio de la programación se da a partir de una etapa del ciclo presupuestario, que es la formulación del presupuesto del siguiente ejercicio. Allí se expresan los requerimientos y objetivos de las políticas públicas, las metas, las unidades de medidas de la producción de bienes y servicios que el estado pretende brindar a la sociedad y se estiman los recursos y fuentes de financiamiento necesarias.

El proyecto de Ley de presupuesto elevado por el Poder Ejecutivo es pasible de sufrir modificaciones en el recinto de la Honorable Cámara de Diputados, donde pueden alterarse los objetivos planificados en la etapa de la formulación.

Al comenzar el ejercicio presupuestario, y una vez efectuada la distribución de crédito para el ejercicio, los Organismos deben elaborar la programación de la ejecución.

La programación física y financiera es un proceso de planificación que considera distintos escenarios estimados posibles, basados en hipótesis sobre el comportamiento de variables, tales como los flujos futuros de recursos, los planes de contrataciones anuales, la estacionalidad de los recursos y gastos, la metas y el cronograma de avance físico de los proyectos de inversión y obras y la política de liquidez, entre las más relevantes.

Al basarse en hipótesis de comportamiento de variables, dicha programación está sujeta a cambios, por lo que debe ser flexible a reprogramaciones.

La programación requiere una íntima comunicación y coordinación entre los sistemas de Presupuesto y de Tesorería. A tal punto esto es así que la falta de ello generaría un desequilibrio en el macrosistema de administración financiera, generando costos financieros no previstos, retrasos en la cadena de pago, excesivos niveles de deuda, con costos financieros, de oportunidad y de gestión política.

Por esta razón el coordinador, en su función de responsable de la conducción de los sistemas de la administración financiera debe asegurar contar con información confiable y oportuna para tomar las decisiones necesarias a fin de asegurar una programación de la ejecución que brinde la mayor producción de bienes y servicios a la sociedad con el menor consumo de recursos públicos.

Esta programación es:

- Física, debiéndose definir las metas, el cronograma de avance físico de los proyectos de inversión y obras, ordenadas por trimestre. Este aspecto se analizará en el apartado de Medición.
- Financiera: en la que se define la programación anual del uso del crédito presupuestario, desagregada en períodos menores.

A los efectos de la determinación de las mencionadas cuotas presupuestarias, la ONP recibe y procesa la siguiente información:

- los requerimientos de cuotas por parte de las Jurisdicciones y Entidades, quienes reflejan sus necesidades en función de la propuesta de programación física y financiera derivada de las metas establecidas por los responsables de los programas presupuestarios para el período en cuestión, una estimación de los recursos y las distintas fuentes financieras a percibir en el período
- una versión inicial de la programación de caja del período que la TGN propuso, de acuerdo al stock de deuda exigible inicial observado (definido como los gastos devengados no pagados vencidos, o a vencer en el período de programación), y en base a hipótesis propias de calendarización de erogaciones.

## La Programación Financiera del Órgano Rector del Sistema de Tesorería

Los recursos y gastos contemplados en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal sujeto a la programación constituyen los insumos iniciales del proceso de programación financiera del tesoro, a partir de los cuales el órgano rector del sistema de tesorería elabora una primera versión del Programa Financiero Anual, trimestral y mensual.

De los programas financieros mencionados precedentemente, se obtienen el resultado fiscal, primario y financiero (esquema AIF) y como consecuencia, surge el excedente financiero y, o bien las necesidades de financiamiento (AIF Base Caja). Seguidamente se incorporan las

operaciones debajo de la línea, las fuentes de financiamiento y las aplicaciones financiera con la colaboración del órgano de crédito público.

| Concepto                                   |   | Período |
|--|---|---------|
| I.   | Ingresos Corrientes   |         |
| II.  | Gastos Corrientes   |         |
| III.                                       | Resultado Económico Ahorro / Desahorro (I - II)             |         |
| IV.  | Recursos de Capital   |         |
| V.   | Gastos de Capital   |         |
| VI.  | Resultado Financiero antes de Contribuciones (III + IV - V) |         |
|  | Total Recursos (I + IV)                                     |         |
|  | Total Gastos (II + V)                                       |         |
| VII.                                       | Contribuciones Figurativas                                  |         |
| VIII.                                      | Gastos Figurativos  |         |
| IX. Resultado Financiero (VI + VII + VIII) |   |         |
|  | Fuentes Financieras   |         |
|  | Contribuciones figurativas (para aplicaciones financieras)  |         |
|  | Disminución de la inversión financiera                      |         |
|  | Endeudamiento público e incremento de otros pasivos         |         |
| X.   | Aplicaciones Financieras                                    |         |
| XI.  | Gastos figurativos (para aplicaciones financieras)          |         |
|  | Inversión financiera  |         |
|  | Amortización deudas y disminución de otros pasivos          |         |

Sobre la base de la programación de cada Organismo y del análisis mencionado, a nivel central se determinan autorizaciones de gasto denominadas cuotas presupuestarias, que son:

- Compromiso: las cuotas de compromiso que se asignen para el trimestre pueden ser utilizadas a lo largo del mismo. Por ejemplo, para un determinado Organismo y Fuente de Financiamiento se asigna una única cuota de compromiso para Gastos en Personal para el trimestre, que puede ejecutarse durante el mismo.
- Devengado: las cuotas de devengado se asignan a comienzos del trimestre, pero tienen una periodicidad mensual. Es decir, para el Organismo y Fuente de Financiamiento mencionados, se asigna una cuota para Gastos en Personal para el mes de enero, una para febrero y otra para marzo.



A nivel Nacional esas instrucciones fueron plasmadas en las Disposiciones N° 141/15 y 644/18 de la Oficina Nacional de Presupuesto y Disposición N° 24/2013 y 1/2019 de la Tesorería General de la Nación.

**Es necesario mencionar que las cuotas de devengado juegan un rol fundamentalmente para la tesorería ya que permite asumir que de la ejecución de estas surgirán gastos a vencer en el periodo de programación.**

**Cabe mencionar que las cuotas presupuestarias tanto en la Ley de Administración Financiera Nacional como la de la Provincia de Santa Cruz son establecidas en sus Decretos Reglamentarios.**

**Para el caso de Santa Cruz, el Decreto 1.678/22 estableció para la programación anual de los compromisos solamente en su artículo 43, prescindiendo de las cuotas de devengado.**

**Es necesario destacar que la cuota de devengado es una herramienta que es de gran utilidad de la programación financiera, sobre todo la programación de pagos, ya que da señales a los servicios administrativos respecto de las disponibilidades financieras, anticipando la necesidad de reducción o aceleración del ritmo de gastos en los periodos posteriores.**

**Sin embargo, la cuota de devengado no restringe los procesos de contratación tal cual si lo hace la cuota de compromiso. Por lo tanto, no disminuye el gasto taxativamente, sino que da una señal de cual deberá ser el ritmo de ejecución en el futuro. Esta cuota tiene una particularidad negativa a los fines del registro de las operaciones económicas,**

toda vez la carencia de cuota devengado impide el registro de contrataciones habilitadas por la cuota de compromiso, las que tienen un impacto patrimonio provincial y del cual no se tiene conocimiento hasta tanto se le otorga cuota de devengado al servicio requerente.

La provincia de Santa Cruz, como estrategia de implementación decidió prescindir de la cuota de devengado, pero ello implica que deberá desarrollar un sistema de comunicación entre la caja y los servicios administrativos que requieren la aplicación de recursos para la cancelación de sus obligaciones, muy aceitado y ordenado, que permita superar la prescindencia de la cuota de devengado.

## Etapas de la Ejecución Presupuestaria

El artículo 39 de la Ley 3.755 establece que en materia de gastos como mínimo deben registrarse las etapas de compromiso, del devengado y del pago.

Siendo el compromiso una afectación preventiva de los créditos disponibles, el devengado la afectación definitiva del gasto y el del pago la cancelación definitiva de las obligaciones. Por el lado de los recursos, el artículo 40 de la ley fija que en los presupuestos de recursos como mínimo deberán registrarse la liquidación o en el momento que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva.

### GASTOS

**Compromiso:** es la afectación preventiva de los créditos disponibles que nace cuando:

- a) El origen de una relación jurídica con terceros que dará lugar en el futuro a una eventual salida de fondos sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado.
- b) La aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados y de la tramitación administrativa cumplida.
- c) La identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y cantidad

de los bienes o servicios a recibir o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación

**Devengado:** es la afectación y consumo definitivo de los créditos presupuestarios que se perfecciona cuando:

- a) Una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio del organismo, originada por transacciones con incidencia económica y financiera.
- b) El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.

**Pagado:** El registro del pago se efectuará en la fecha en que se emita el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo o de otros valores.

## RECURSOS

**Devengado:** cuando por una relación jurídica se establece un derecho de cobro a favor de las jurisdicciones o entidades de la Administración Pública Provincial y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas, sean públicas o privadas.

**Percibido:** en el momento en que los fondos resultantes ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro Provincial, o de cualquier otro funcionario facultado para recibirlos.

Es importante resaltar que, en el caso de los recursos, el devengamiento y percepción del recurso debe registrarse simultáneamente cuando se indica el devengamiento con la percepción o recaudación del recurso.

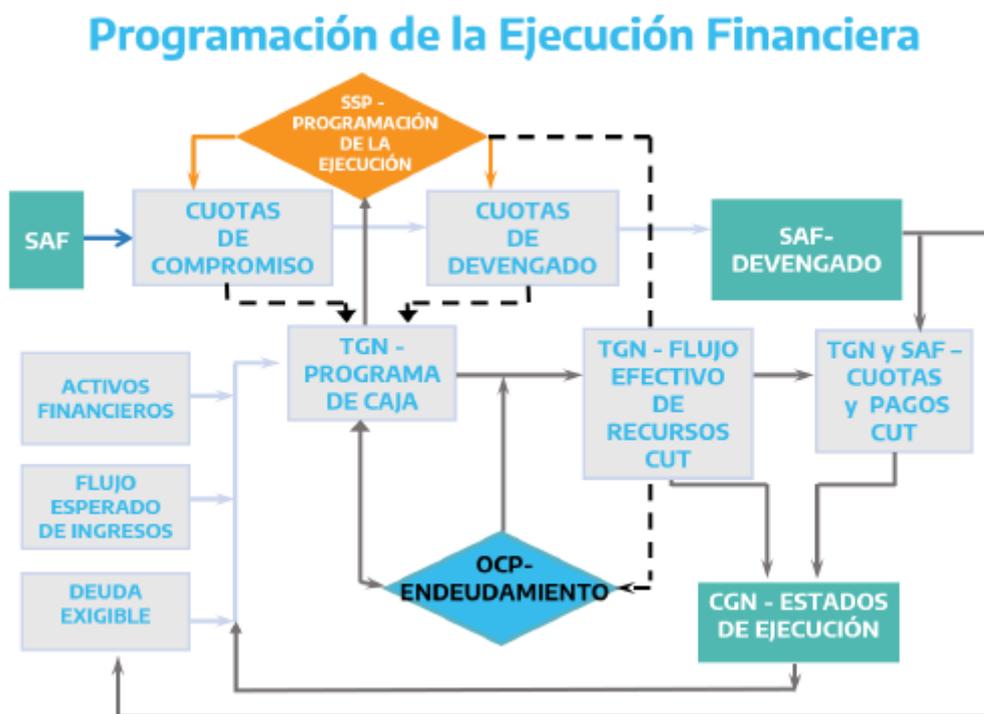
## Aprobación de la Programación Física y Financiera del Presupuesto

El órgano coordinador de los sistemas de la Administración Financiera, es quien aprueba y define la magnitud de las cuotas compromiso y devengado, a instancia de las propuestas elevadas por el órgano rector del sistema presupuestario el que considerará:

1. Los requerimientos de cuotas presupuestarias de las Jurisdicciones y Entidades
2. Estimación de los recursos a percibir en el periodo
3. Programa de Caja de la Tesorería para los subperiodos

Una vez aprobadas las cuotas presupuestarias, las Jurisdicciones y Entidades, comprometen y devengas gastos, a través de la emisión de las órdenes de pago, las que alimentan la deuda exigible, siendo esta última insumo básico de la programación financiera.

El proceso de la Programación Física y Financiera de la Ejecución del Presupuesto se puede apreciar en su integridad en el siguiente gráfico.



### Capítulo III: Propuesta de intervención

La provincia de Santa Cruz desplegó la reforma de la Administración Financiera realizando una profunda reingeniería de los procesos de gestión.

Sin embargo, en lo que respecta a programación de la ejecución física y financiera del presupuesto de la Administración Provincial su implantación e implementación es una de

las materias pendientes. Por ellos, es necesario desarrollar habilidades y competencias en los distintos sistemas que componen la administración financiera dado el valor estratégico para una correcta y eficiente gestión de gobierno.

Asimismo, es necesaria la elaboración de la normativa para la fijación de las instrucciones para la construcción de la programación anual y por subperiodos de los compromisos.

Atento a ello, me propuse desarrollar la normativa que debe dictar el Órgano Rector del sistema presupuestario según la competencia establecida en el artículo 20, inciso g) de la Ley 3.755, la que a continuación desarrollo.

## Estrategia de Implantación del Proceso y Desarrollo de Habilidades y Competencias

La programación de la ejecución física y financiera del presupuesto es un proceso transversal que atraviesa las unidades ejecutoras de los programas presupuestario y los sistemas que integran la administración financiera.

La implantación de un nuevo proceso requiere generar las habilidades y competencias de las áreas que intervienen en el desarrollo y proporcionar las condiciones necesarias para que las tareas y acciones se realicen de manera coordinada e integrada.

Una estrategia implica partir de un escenario determinado, este último a los efectos de las acciones a desplegar, se asienta en la base de que la programación es un proceso nuevo para implantar por lo que será necesario:

### I. Diseño Organizacional

Las estructuras organizativas de los sistemas de la administración financiera deben contemplar áreas especializadas en las materias que le son de su competencia y que contribuyen al proceso de programación. Es necesario contar con personal idóneo, capaz de adquirir los conocimientos necesarios para la elaboración y su comunicación. Cabe mencionar que el Ministerio de Economía, Finanzas e

Infraestructura de la Provincia de Santa Cruz, carece de este tipo de áreas especializadas.

Un claro ejemplo, es desarrollar un área con capacidad para estimar y proyectar los recursos públicos en escenarios definidos, como lo es en el estado nacional la DIRECCIÓN DE ANALISIS DE POLITICA FISCAL Y DE INGRESOS O la DIRECCION NACIONAL DE MODELOS Y PROYECCIONES ambas dependientes de la Secretaria de Hacienda.

## II. Capacitación del Recurso Humano

El desarrollo de habilidades implica la adquisición del conocimiento necesario para la realización de las tareas. Por ello en materia de programación se sugiere capacitar a los sistemas de la administración financiera en su conjunto en:

- a) CAIF: (Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento) en sus versiones de Devengado, Pagado y Base Caja.

Dada la especificidad y alcance al Sector Público Provincial del esquema AIF, será necesario gestionar talleres que aborden la temática con instituciones especializadas, con experiencia en materia pedagógica para la incorporación del conocimiento, como lo son ASAP, UBA y el Foro Permanente de Presupuesto.

- b) Estadística y Matemática Financiera

Es necesario adquirir técnicas y herramientas para la proyección, fijación de los escenarios, actualización e indexación de las variables mas relevantes que afectan la programación.

- c) Instrumentos de Financiamiento e Inversiones Financieras

Contar con los recursos y el financiamiento para la cumplimiento y ejecución del presupuesto es vital. Por ello es necesario que principalmente la Tesorería General y el órgano rector del sistema de crédito público adquieran habilidades en el manejo fluido de las inversiones financieras e instrumentos de deuda que permitan el financiamiento oportuno del presupuesto.

Es necesario profundizar sobre el mercado de capitales, evaluar alternativas de financiamiento, análisis de riesgos y beneficios en cada caso de acuerdo con los objetos definidos como prioritarios.

En esta materia educación financiera, la UBA posee carreras de posgrado, y existen instituciones que permiten una introducción y luego especialización

en el manejo de estos instrumentos como la Comisión Nacional de Valores el BYMA, la Bola de Buenos Aires, las Calificadoras de Riesgos entre otras.

d) Herramientas para la gestión de tareas y actividades

Existen distintas herramientas tecnológicas que permiten el desarrollo de tareas y ejecución de proyectos, las que son amigables y dinámicas. Una muy utilizada es TRELLO. La utilización generalizada de una misma herramienta de gestión permitiría una adecuada articulación de las áreas en tiempo real, mejorando la comunicación y por lo tanto la calidad de la programación.

III. Liderazgo

La programación requiere principalmente de una adecuada coordinación entre las partes que aportan a la misma. Ello requiere una tarea de liderazgo de parte de quien es el responsable principal, es decir, el órgano coordinador según la ley de administración financiera.

Ello implica que el coordinador debe contar con habilidades que permitan conducir y acompañar a las áreas intervinientes en el proceso, estableciendo un orden de prioridades para el cumplimiento del objetivo común.

Sin dudas hay muchas instituciones especializadas en la preparación y coaching que permitirían explotar las habilidades y adquirir herramientas para la gestión de los grupos.

IV. Seguimiento y Evaluación

El seguimiento y evaluación de la programación permite corregir desvíos y retroalimentarla.

Para ello, es importante la definición de indicadores de la programación que permitan de manera ágil y simple el análisis de esta.

El desarrollo de tableros de control permitiría el seguimiento y por lo tanto la evaluación de la programación anticipando errores o desvíos que podrían afectar no solo la performance financiera, **sino anticipar problemas que podrían significar el incumplimiento de normas o leyes.**

## Proyecto de Disposición de la Subsecretaria de Presupuesto de la Provincia de Santa Cruz

Santa Cruz, 31 de Julio de 2023

VISTO la Ley 3.755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial y sus modificatorias, el Decreto Reglamentario N° 1.678/2022 29 de diciembre de 2022 y Decreto N° 1.545/202 del 2 de diciembre de 2022, y

### CONSIDERANDO:

Que el artículo 19 de la Ley 3.755 y sus modificatorias establece que la Subsecretaria de Presupuesto es el órgano rector del sistema presupuestario;

Que inciso g) del artículo 20 de la Ley N° 3.755 establece que la Subsecretaria de Presupuesto tiene la competencia de dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración pública provincial;

Que el artículo 46 de la Ley 3.755 establece que a los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial, de acuerdo con lo establecido en el inciso a) del artículo 8° de la ley deberán programar para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fije la reglamentación, las disposiciones complementarias y los procedimientos que establezcan los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería.

Que, asimismo, el citado artículo menciona que dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan. La asignación de cuotas de compromiso comprenderá los gastos de toda

la Administración Pública Provincial. El órgano coordinador establecerá los procedimientos de reasignación para utilizar los saldos sobrantes de las cuotas establecidas en función del financiamiento disponible.

Que es necesario establecer pautas y ordenamientos generales y particulares para la programación de la ejecución física y financiera por parte de las Jurisdicciones y Entidades;

Que las distribuciones administrativas o analíticas correspondientes a cada ejercicio fijan pautas para las modificaciones de las cuotas presupuestarias;

Que es necesario consolidar y poner en valor la técnica de presupuesto por programas como insumo básico de la programación para la integración e interacción entre el presupuesto y los planes de gobierno;

Que en el marco de la reforma de la administración financiera la provincia celebró un convenio de provisión del Sistema Integrado de Información Financiera web (e-SIDIF) con Ministerio de Economía del Estado Nacional;

Que el Decreto 1.545/2022 establece el uso obligatorio del sistema informático e-SIDIF para todas las Jurisdicciones y Entidades que componen la Administración Pública Provincial;

Que el citado software se encuentra operativo y cuenta con el módulo de “e-SIDIF – Programación de la Ejecución”, el que facilita la despapelización y la integración de los componentes de la programación de la ejecución física y financiera del presupuesto, permitiendo el intercambio de información en tiempo real entre usuarios;

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades emergentes del artículo 20 y 46 de la Ley N° 3.755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control y sus modificatorias;

Por ello;

#### EL SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO

DISPONE:

ARTÍCULO 1°: Las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial deberán programar los requerimientos para comprometer gastos en función de la producción pública medida en términos de metas físicas e indicadores, cumpliendo el “Instructivo para la Programación y Reprogramación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Provincial” que obra como Anexo al Presente Artículo.

ARTÍCULO 2°: Regístrese, comuníquese y archívese.

DISPOSICIÓN N° /2023

ANEXO AL ARÍCULO 1°

## INSTRUCTIVO PARA LA PROGRAMACIÓN Y REPROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DEL PRESUPUESTO PROVINCIAL

### **Introducción:**

En el marco de lo establecido en el artículo 46 de la Ley N° 3.755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, y sus modificatorias, reglamentado por Decreto N° 1.678/2022, y de acuerdo a los términos que anualmente se definen en la Distribución Administrativa o Analítica que distribuye el Presupuesto Provincial, las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial trimestralmente deberán programar la ejecución física y financiera de sus presupuestos por programas, equilibrando los resultados esperados con los recursos recaudados y el financiamiento obtenido durante el ejercicio.

En ese sentido, y a los fines de compatibilizar los objetivos de política que las respectivas Jurisdicciones y Entidades consideren de prioritaria ejecución en cada ejercicio, los requerimientos para comprometer los gastos durante el año deberán programarse en función de la producción pública, medida en términos de metas físicas, producción bruta terminal y otros indicadores de gestión, que estrictamente es necesaria para el cumplimiento de los objetivos de los respectivos programas.

Asimismo, de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización operativa, es necesaria la participación de las unidades ejecutoras de programas, atendiendo al nivel de responsabilidades que emana de la estructura presupuestaria en relación con la programación de metas físicas y las asignaciones financieras de cada uno de los programas.

Esta participación de las unidades ejecutoras de programas es fundamental cuando dichos programas llevan a cabo objetivos de política que son prioritarios para la jurisdicción o entidad y que por lo tanto es preciso destacar en la fundamentación de la Programación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto.

La Subsecretaría de Presupuesto, en su carácter de órgano rector del sistema presupuestario provincial y en ejercicio de sus competencias para coordinar la ejecución presupuestaria de la Administración Pública Provincial y dictar normas relativas a la programación de la ejecución, según lo disponen los artículos 19 y 20 de la Ley N° 3.755 de Administración Financiera, pone en conocimiento de los Servicios Administrativos Financieros y de las Direcciones de Presupuesto de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Nacional, el siguiente "Instructivo para la Programación y Reprogramación de la Ejecución Física y Financiera del Presupuesto Provincial", con el objetivo de optimizar los resultados de la gestión pública en el marco del uso eficiente de los recursos y financiamiento disponibles y facilitar la despapelización y gestión mediante la herramienta informática "eSIDIF—Programación de la Ejecución" toda vez que incorpora nueva tecnología de información y comunicación (TIC).

## **INSTRUCCIONES PARA LA PROGRAMACIÓN Y REPROGRAMACIÓN DE CUOTAS DE COMPROMISO**

1. Tramitación de la Información: A los fines de ordenar las tramitaciones y atender las prioridades presupuestarias, los requerimientos de la Programación de la Ejecución Física y Financiera previo al inicio del trimestre y las reprogramaciones de cuotas de compromiso que adicionalmente sean requeridas durante el trimestre en ejecución, deberán ser incorporados (holográficamente como adjunto) y firmados electrónicamente utilizando la aplicación "eSIDIF—Programación de la Ejecución", para ser considerados por la Subsecretaría de Presupuesto, según se trate de la Solicitud de Cuota Presupuestaria al Inicio del Ejercicio (SCP-IE) o de Solicitudes de Cuota Presupuestaria (SCP) correspondientes a la programación trimestral durante el año.

La documentación respaldatoria que fundamente, desagregue o explique complementariamente las solicitudes de programación y reprogramaciones de cuotas de compromiso, de acuerdo con las instrucciones del presente Anexo, deberán

ponerse a disposición de la Subsecretaría de Presupuesto mediante el campo "Archivos Adjuntos" de la aplicación "eSIDIF—Programación de la Ejecución"

No se recibirán tramitaciones en forma personal, sea en mano o vía correo electrónico.

2. **Transición y Firma:** La programación y las reprogramaciones de cuotas de compromiso deberán encontrarse ingresadas en la base de datos eSIDIF y en estado "Disponible para Analizar". En caso contrario no será posible avanzar con el trámite pertinente hasta que se cumpla con este requisito. Los respectivos comprobantes deberán estar suscriptos con firma electrónica y hológrafo por los responsables autorizados, esta última como adjunto a la solicitud.
3. **Presentación Oportuna de la Programación Física Anual y Trimestral:** Las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Nacional deberán presentar la programación física en los plazos que determine la Decisión Administrativa de Distribución del Presupuesto Nacional correspondiente al ejercicio en ejecución.
4. **Plazos para las Solicitudes de Programación y Reprogramaciones de Cuotas de Compromiso:** La presentación de los requerimientos de cuotas para comprometer gastos deberán quedar "Disponibles para Analizar" por la Subsecretaría de Presupuesto entre los días 15 y 20 del mes anterior del trimestre que se programa. La presentación de las reprogramaciones de cuotas para comprometer gastos deberá quedar "Disponibles para Analizar" antes del día 20 de la terminación del trimestre respectivo.  

A los fines de fomentar una adecuada programación trimestral y mensual del gasto, las jurisdicciones y entidades deberán minimizar la cantidad de solicitudes de reprogramaciones de cuota, procurando que las mismas contemplen la totalidad de sus necesidades trimestrales, evitando la reproducción de solicitudes de reprogramación de cuotas de carácter parcial.
5. **Definición de los Objetivos de Política Prioritarios:** Las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial deberán definir en la programación de cuota de compromiso al inicio del ejercicio, los objetivos de política que consideren de prioritaria ejecución. Se deberá detallar la apertura programática asociada al gasto considerado prioritario (Programa, Subprograma, Actividad, Proyecto, Obra, Inciso, Partida Principal, Parcial, Subparcial y Fuente de Financiamiento).

Si en el transcurso del ejercicio se produjeran cambios en la definición de los objetivos de política, se deberá presentar una actualización de estos con la debida fundamentación.

6. Desagregación de los requerimientos de Programación y Reprogramación de Cuotas: Las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial deben efectuar la carga de los requerimientos de cuotas de compromiso para la programación trimestral y su reprogramación de acuerdo con la apertura disponible en la herramienta "eSIDIF—Programación de la Ejecución", cuya desagregación es la siguiente:

- Institución: Jurisdicción
- Servicio
- Apertura Programática: Programa o Categoría Equivalente
- Fuente de Financiamiento
- Objeto del Gasto
- Inciso 1- Gastos en Personal Nivel Inciso
- Inciso 2- Bienes de Consumo Nivel Inciso
- Inciso 3- Servicios no Personales Nivel Inciso
- Inciso 4- Bienes de Uso Nivel Inciso
- Inciso 5- Transferencias Nivel Partida Principal
- Inciso 6- Activos Financieros Nivel Partida Principal
- Inciso 7- Servicio de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos Nivel Partida Principal
- Inciso 8- Otros Gastos Nivel Inciso
- Inciso 9- Gastos Figurativos Nivel Partida Subparcial

La carga de los programas presupuestarios o categorías equivalentes es obligatoria para la tramitación de los requerimientos de cuotas de compromiso por parte de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial. En el caso de las solicitudes de refuerzos de cuotas, deberá efectuarse un análisis de la situación presupuestaria de los programas presupuestarios involucrados, a los fines de la evaluación, por parte del Órgano Rector, de posibles compensaciones con otras categorías programáticas de la jurisdicción, subjurisdicción y/o entidad.

7. Solicitudes de cuotas para comprometer Gastos en Personal: La programación y las reprogramaciones de la ejecución del Inciso 1. Gasto en Personal que supongan además una insuficiencia de crédito, se complementará con un informe sobre el/los motivo/s que originan esa situación.
8. Información Física Relacionada con las cuotas de gastos: La programación y reprogramaciones de cuotas de compromiso deberán estar acompañadas, en los casos que el programa presupuestario sea sujeto de seguimiento físico, de la identificación de las metas físicas, producción bruta terminal, avance de las obras de los proyectos y otros indicadores de gestión del periodo, que estén directamente relacionados con los gastos propuestos, cuantificando el impacto positivo o negativo de la solicitud.
9. Reprogramaciones de cuotas a financiar con Recursos Propios o con Recursos con Afectación Específica: Las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial que realicen reprogramaciones de cuotas de compromiso durante el trimestre en ejecución a financiarse con fuentes de financiamiento 12-Recursos Propios ó 13-Recursos con Afectación Específica deberán fundamentar que dichos requerimientos de cuotas de gastos no exceden los recursos que para dichas fuentes se prevé ingresarán en el trimestre.
10. Anexo Obligatorio para Solicitudes de Reprogramación: Las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Pública Provincial que soliciten reprogramaciones de cuotas para comprometer gastos durante el trimestre en ejecución, deberán acompañar la solicitud con un informe técnico que describa la contribución del requerimiento adicional a la realización de las metas físicas de los programas; al avance físico de los proyectos y sus obras, si fuera el caso; al cumplimiento de los indicadores de gestión propuestos; a la satisfacción de los objetivos de política a nivel programático y, en última instancia, de los objetivos estratégicos de la Institución.



## Capítulo IV: Conclusiones

La reforma de la Administración Financiera abordada por la provincia de Santa Cruz, fue y continúa siendo muy ambiciosa en cuanto a los objetivos a cumplir, ya que el tipo de administración pública del cual partía la provincia requería la reingeniería de la mayoría de los procesos, cambios muy profundos, como lo es por ejemplo, pasar de una administración centralizada a una centralización normativa y descentralización operativa en el marco de la teoría de sistemas, o la administración inteligente de los fondos públicos con todo el significado que eso implica.

Algunos de los objetivos de altísimo impacto fueron la inclusión al presupuesto y al esquema de la Cuenta Única del Tesoro de organismos que por naturaleza resisten ese tipo de decisiones, como ser la Caja de Servicios Sociales (Obra Social Provincial), la Lotería para Obras de Acción Social (LOAS), el Poder Judicial y Poder Legislativo.

La situación antes descrita, dista de la experiencia Nacional referida en el presente trabajo, prueba de ello es la evolución paulatina que tuvo el esquema de cuenta única del tesoro, siendo de menor a mayor la cantidad de organismos nacionales alcanzados, como también lo fue el desarrollo evolutivo del sistema informático integrador de los componentes del microsistema de administración financiera, el que fue ampliando permanentemente su alcance funcional y adaptándose a los cambios tecnológicos de la época.

Es importante destacar que el esquema de cuenta única del tesoro facilita y acelera el proceso de programación de la ejecución física y financiera del presupuesto, brindando información oportuna y confiable a los nodos decisores de las políticas públicas.

En materia de programación de la ejecución física y financiera del presupuesto la provincia de Santa Cruz se encuentra en el 2023 con muchísimas ventajas respecto del Estado Nacional, allá por el año 1.993, cuando inició la reforma del estado y la de la Administración Financiera. Porqué digo esto?, bueno, por la sencilla razón que la Santa Cruz hoy cuenta con un software robusto, que fue modificado y adaptado a los requerimientos de los procesos de gestión, además cuenta con aplicaciones que lo potencian como el BI (BUSINESS INTELLIGENCE) para información del tipo gerencial o el Sistema de Recaudación de la Administración Pública Nacional e-Recauda.

También, el hecho de que Nación incorporara a los organismos de la Administración Nacional, a excepción del Poder Judicial, Poder Legislativo y el Ministerio Público Fiscal, al esquema de cuenta única del tesoro enriqueció la programación financiera.

Por todo lo expuesto, Santa Cruz tiene la oportunidad, de beneficiarse de los avances conceptuales, operativos y tecnológicos de la reforma realizada por el gobierno nacional, e implantarlos en un periodo de tiempo acotado, ya que cuenta con el aporte técnicos de instituciones con conocimiento acumulado en administración financiera, y con carreras vinculadas al sector público, ventajas que no tuvo Nación allá por el 1992.

Por último, el presente trabajo pretende contribuir con una estrategia de implementación y una herramienta operativa, como lo es un instructivo, para la mejora en uno de los procesos que a la fecha no ha sido explotado, como lo es la PROGRAMACIÓN FÍSICA Y FINANCIERA DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUESTO en el Sector Público Provincial.

## Capítulo V: Referencias Bibliográficas

- ❖ Cermelo, Carlos Alberto Paradigmas de la administración Pública.
- ❖ Le Pera, Alfredo Estudio de la Administración Financiera Pública, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- ❖ Oscar Oszlak, Gobierno abierto hacia un nuevo paradigma de gestión pública.
- ❖ Ale Miguel Angel, Manual de Contabilidad Gubernamental, Ediciones Macchi
- ❖ Ley N° 24.156 – de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- ❖ Decreto Reglamentario N° 1.344/07
- ❖ Ley 3.755, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control de la Provincia de Santa Cruz, su modificatoria Ley 3.810.
- ❖ Decreto Reglamentario 1.678/22
- ❖ El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina
- ❖ El sistema de tesorería versión 2.0 - Diciembre de 2017
- ❖ <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/dgsiaf>

|  |   |
|--|---|
| <b>Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN (TFE)</b> | Código de la Especialización                      |
| Nombre y apellido del alumno<br>Mauro AGUSTIN CASTRO                     | Tipo y N° de documento de identidad<br>27.172.728 |



|  |  |
|--|--|
| Año de ingreso a la Especialización –<br>Ciclo 2021  | Fecha de aprobación del TFE en el Taller |
| <b>Título del Trabajo Final</b><br><br>LA PROGRAMACIÓN FISICA Y FINANCIERA DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ   |  |
| <b>Solicitud del docente a cargo del Taller</b><br><br>Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.<br><br>Firma del docente .....<br><br>Aclaración.....<br><br>Lugar y fecha..... |  |
| <b>Datos de contacto del Tutor</b>   |  |
| Correo electrónico   | Teléfonos                                |
| Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none"><li>• Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li><li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li><li>• Certificado analítico</li></ul>   |  |
| Fecha<br>31/07/2023  | Firma del alumno                         |

**PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Form. TFE v1**