

Claves para entender
el Presupuesto de
la Administración
Nacional



Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

Gisell Cogliandro



Cogliandro, Gisell

Claves para entender el presupuesto de la administración Nacional. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

96 p. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-1285-34-1

1. Política Argentina. 2. Administración Pública. I. Título
CDD 320.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3.

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

info.buenosaires@kas.de

www.kas.de/argentinien/es/

ISBN: 978-987-1285-34-1

Impreso en Argentina

Diciembre 2013

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1: Conceptos básicos e importancia del Presupuesto Nacional	9
1.1. ¿Qué se entiende por Presupuesto de la Administración Nacional?	9
1.2. ¿Cómo afecta el presupuesto a los ciudadanos?	11
1.3. ¿Qué comprende el Presupuesto de la Administración Nacional?	13
1.4. Información sobre el Presupuesto de la Administración Nacional: documentos importantes y dónde encontrarlos	20
CAPÍTULO 2: Organización e información presupuestaria	27
2.1. ¿Cómo se organiza el Presupuesto de la Administración Nacional?	27
2.2. Los gastos: ¿cómo se distribuyen las prioridades? Clasificaciones presupuestarias: ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué se gasta?, ¿en qué sectores se gasta?	30

2.3. Los ingresos: ¿de dónde vienen los recursos del gobierno?	59
2.4. Los resultados: primario y financiero	70
CAPÍTULO 3: El proceso presupuestario en Argentina: ¿cómo se elabora, ejecuta, controla y evalúa el Presupuesto Nacional?	71
3.1. Etapas del proceso presupuestario	71
Etapa 1: Formulación del Presupuesto Nacional	73
Etapa 2: Aprobación del Presupuesto Nacional	75
Etapa 3: Ejecución del Presupuesto Nacional	77
Etapa 4: Control y evaluación del Presupuesto Nacional	84
CAPÍTULO IV: Conclusiones y desafíos pendientes	89
BIBLIOGRAFÍA	93

Introducción

El presupuesto es el documento más importante de política pública de un gobierno, ya que en el mismo se establecen las intenciones políticas, las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos asignados a sus ingresos y sus gastos. En este sentido, el Presupuesto Nacional es un importante instrumento de política económica, que representa alrededor del 26% del PIB y tiene una enorme influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, dado que cumple tres funciones centrales: asigna bienes públicos a la ciudadanía, redistribuye los ingresos y define las prioridades de gasto.

A través del análisis presupuestario, es posible determinar cuáles son las áreas prioritarias para el gobierno y detectar cuáles son los sectores que menor atención reciben.

El objetivo de este libro es facilitar la comprensión y el análisis del Presupuesto Nacional en Argentina para no especialistas a través de la revisión de aspectos sustanciales del gasto y los recursos, y el proceso presupuestario. Está dirigido a funcionarios de las administraciones públicas locales y provinciales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y profesionales no especialistas en temas de presupuesto y finanzas públicas que trabajen en políticas públicas. Asimismo, se busca

aportar información a los medios de comunicación con el fin de hacer más comprensible la información presupuestaria.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero se presentan los conceptos básicos del presupuesto, su importancia e incidencia y cómo afecta a la vida de los ciudadanos. En el segundo capítulo se analiza cómo se organiza la información presupuestaria, haciendo hincapié en las principales clasificaciones del gasto y los recursos. Para ello, se busca responder las siguientes preguntas: ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué se gasta?, ¿en qué sectores se gasta? Por el lado de los recursos, se busca comprender cuáles son las principales fuentes de financiamiento del gobierno nacional. En el tercer capítulo se analiza el proceso presupuestario en Argentina, es decir, cómo es el sistema de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto, considerando el marco formal y el proceso real. Finalmente, en el cuarto capítulo, se realiza una síntesis de los principales conceptos y se presentan los desafíos pendientes que deben tenerse en cuenta para mejorar la información presupuestaria.

Conceptos básicos e importancia del Presupuesto Nacional

“Elaborar presupuestos es traducir los recursos financieros en objetivos humanos.”

Aaron Wildavsky

1.1. ¿Qué se entiende por Presupuesto de la Administración Nacional?

El Presupuesto Nacional es el documento donde se establecen las decisiones que tomará el gobierno con respecto a las fuentes de ingresos (cantidad y tipo de impuestos) y a qué sectores o a qué programas destinará los gastos (salud, educación, etc.). En este sentido, el presupuesto es la expresión de las políticas públicas, refleja el plan de gobierno de un año. El presupuesto es la herramienta de política económica más importante y presenta una declaración exhaustiva de las prioridades del gobierno. “Los presupuestos son importantes ya que determinan cómo los gobiernos utilizan y asignan los recursos públicos. Los presupuestos permiten hacer efectivas las políticas, establecen prioridades y otorgan los medios para satisfacer las necesidades sociales y económicas de los ciudadanos” (UNIFEM, 2002:13).¹

1 Traducción propia.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011:26) define el presupuesto público como un "instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo". En este sentido, estas características pueden explicarse de la siguiente manera:

- **Instrumento de gobierno:** gobernar implica esencialmente la adopción de decisiones. De manera simplificada, se puede decir que la función de gobernar contiene: a) la adopción de un programa de acción del Estado para un período dado; b) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho programa; y c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno.

- **Instrumento de programación económica y social:** el presupuesto público permite hacer efectivo el plan de gobierno propuesto en un año. Para ello se explicita cómo se obtendrán los ingresos y de qué manera se distribuirán los recursos en los programas correspondientes, priorizando los programas en función de los resultados e impacto que se busquen.
- **Instrumento de administración:** para ejecutar el programa de gobierno es necesaria una división del trabajo. En consecuencia, las diferentes unidades responsables, es decir, los ministerios y organismos públicos, son los responsables de ejecutar los programas presupuestarios.

- **Acto legislativo:** el Poder Legislativo, a través de la aprobación del presupuesto, tiene la facultad de fijar el nivel de gastos y el cálculo de recursos para que el Poder Ejecutivo lo lleve a cabo durante el año fiscal.

1.2. ¿Cómo afecta el presupuesto a los ciudadanos?

El presupuesto tiene una significativa influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, dado que cumple tres funciones centrales: asigna bienes públicos a la ciudadanía, redistribuye los ingresos y define las prioridades de gasto. Dado que los recursos provienen de la sociedad, todos los ciudadanos tienen el derecho de exigir que el dinero público se distribuya y se gaste de forma transparente y de acuerdo con las necesidades de la población.

En este sentido, el presupuesto tiene tres objetivos principales de política económica:

- **Asigna bienes públicos a los ciudadanos:** el Estado debe garantizar que los ciudadanos logren alcanzar la provisión de bienes públicos. Estos son, por ejemplo, justicia, defensa, salud, educación, entre otros.
- **Redistribución de los ingresos:** a través de esta función, el Estado contribuye a mejorar la situación de inequidad en la distribución del ingreso. En este sentido, pueden mencionarse a título de ejemplo: realiza transferencias de ingresos a personas en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, AUH) o el pago de pensiones, y a las provincias, con el fin de asegurar la equidad regional. La función de redistribución del gobierno central es especialmente relevante en Argentina, donde el grado de heterogeneidad social y económica entre las regiones es muy elevado.

“Los sistemas de transferencias fiscales entre niveles de gobierno pretenden no sólo devolver parte de los recursos recaudados por el gobierno central, que han sido delegados por los gobiernos sub-nacionales, a favor de la eficiencia recaudatoria, sino también para subsanar las diferencias demográficas económicas y sociales” (Uña, Cogliandro y Bertello, 2009:11).

De esta manera, el Presupuesto Nacional contiene un mecanismo implícito de redistribución que financia en muchos casos la provisión de bienes públicos típicamente locales.

- **Crecimiento y estabilidad:** el sector público puede influir a través de su política presupuestaria en la provisión de un marco estable y duradero que facilite una evolución favorable de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, empleo e inflación.

En suma, *“los presupuestos y las políticas macroeconómicas son herramientas para alcanzar metas de desarrollo, tanto económicas como sociales”* (Wehner y Byanyima, 2005:15).

En este sentido, Elson (2005:11) destaca: “Los presupuestos gubernamentales afectan a las personas de múltiples maneras: producen efectos primarios a través de la distribución de recursos mediante el gasto y la recaudación de recursos mediante impuestos y otras medidas; asimismo, producen efectos secundarios consecuencia de su impacto en la creación de empleo, el crecimiento económico o la inflación”.

Las decisiones presupuestarias tienen consecuencias importantes para todos los grupos sociales, pues afectan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, "el análisis y monitoreo del presupuestario contribuyen a democratizar la información pública y con ellos las instituciones, a la vez que ayudan a empoderar a la sociedad civil y, en consecuencia, a fortalecer la gobernabilidad democrática" (UNICEF, 2005:28).

Conocer el presupuesto y entenderlo nos permite evaluar la importancia que el Estado le asigna a determinada política pública. "Cuando los Estados conceden sus recursos por medio de la asignación presupuestaria, dan el combustible necesario para poner a caminar toda la maquinaria estatal, que responde a políticas priorizadas, y representan los compromisos de un gobierno, incluyendo el compromiso de cumplir con el ejercicio de los derechos humanos" (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007:32).

1.3. ¿Qué comprende el Presupuesto de la Administración Nacional?

El Presupuesto Nacional comprende la Administración Pública Nacional, la cual está constituida por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social.

La **Administración Central** está integrada por las jurisdicciones, organizaciones públicas sin personalidad jurídica. Estas jurisdicciones son: Poder Legislativo Nacional, Poder Judicial de la Nación, Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los 16 Ministerios (Público; Interior; Relaciones Exteriores y Culto; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Defensa; Economía y Finanzas Públicas; Industria; Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Educación; Ciencia,

Tecnología e Innovación Productiva; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Desarrollo Social), Servicio de la Deuda Pública y Obligaciones a Cargo del Tesoro.

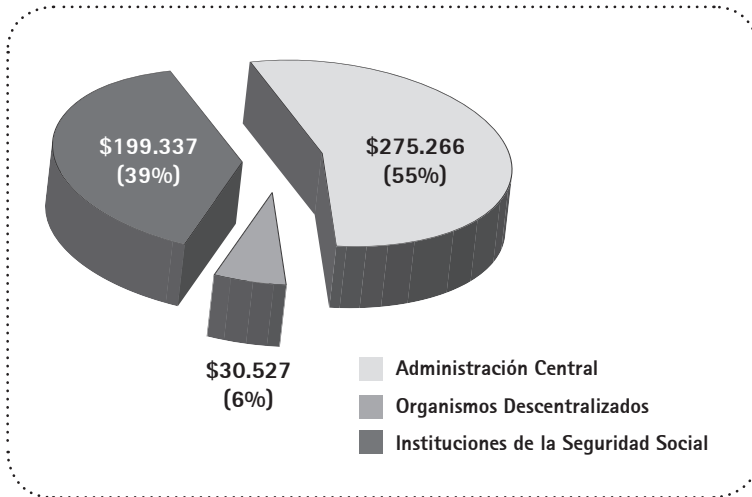
Por otra parte, los **Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social** son organizaciones públicas con personería jurídica y patrimonio propio. Cabe destacar que las Instituciones de Seguridad Social son organismos descentralizados.

Los organismos descentralizados que se encuentran comprendidos en el Presupuesto son 58 en total y dependen de las jurisdicciones. A modo de ejemplo, pueden mencionarse: Auditoría General de la Nación, Registro Nacional de las Personas, Biblioteca Nacional, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Dirección Nacional de Vialidad, etc.

Mientras que las **Instituciones de Seguridad Social** son en total tres: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina e Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares.

Tal como se observa en el Gráfico N° 1, el Presupuesto de la Administración Nacional para el año 2012 asciende a \$505.130 millones, de los cuales el 55% (\$275.266 millones) del gasto corresponde a la Administración Central, el 39% (\$199.337 millones) a las Instituciones de la Seguridad Social y el 6% (\$30.527 millones) restante, a los Organismos Descentralizados.

Gráfico 1: Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Año 2012. En millones de pesos y %



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Ley de Presupuesto Nacional 2012, N°26.728. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Además, la Ley de Presupuesto Nacional aprueba cada ejercicio fiscal los flujos financieros y el uso de los Fondos Fiduciarios, pero no consolidan en el mismo. Esto significa que no se encuentran comprendidos en el gasto total que se indica en el gráfico anterior.

Sector Público Nacional Consolidado

El Presupuesto Nacional forma parte del Sector Público Nacional, el cual está compuesto por: la Administración Nacional, los Fondos Fiduciarios, los Otros Entes del Sector Público y las Empresas y Sociedades del Estado o Empresas Públicas Nacionales. No se incluyen, salvo que se aclare lo contrario, los recursos destinados a provincias

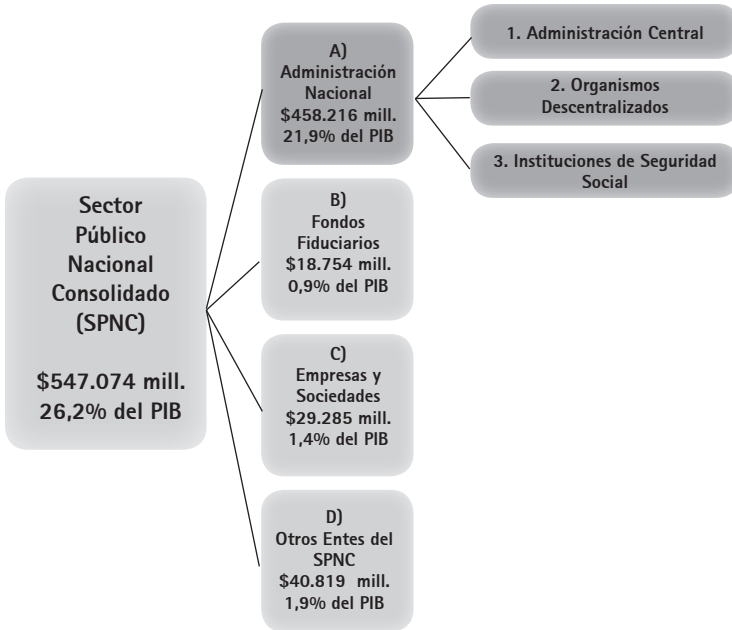
en virtud de la Coparticipación Federal ni las transferencias con ese destino originadas en recursos impositivos de origen nacional que se distribuyen en forma automática.

El gasto total del Sector Público Nacional Consolidado (SPNC) ascendía a \$547.074 millones y representaba el 26,2% del PIB en el año 2012.

Para llegar a conocer el gasto y el ingreso público total y el efecto sobre la economía, es necesario eliminar las transacciones que realizan entre sí los diferentes organismos integrantes del Sector Público Nacional. Las transacciones interinstitucionales son las originadas por transferencias que realizan entre sí los entes del Sector Público. En la consolidación se eliminan las transacciones que realizan entre sí los organismos públicos.

Es por ello que, en este caso, el Presupuesto de la Administración Pública Nacional asciende a \$458.216 millones en lugar de los \$505.130 millones que se consideraban en el punto anterior, ya que se eliminaron las transferencias hacia los otros organismos del Sector Público Nacional.

Gráfico 2: Componentes del Sector Público Nacional Consolidado



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Presupuesto Resumen 2012. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por su parte, las **Empresas y Sociedades del Sector Público Nacional** cuentan con un presupuesto de \$29.285 millones y representan el 1,4% del PIB. Este subsector, por su naturaleza comercial y figura jurídica, opera fuera del Presupuesto de la Administración Nacional. Está compuesto por 30 sociedades de mayoría estatal, siendo 26 las empresas que se encuentran funcionando y 4 las que se mantienen en proceso de liquidación.

La aprobación definitiva de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado se realiza con posterioridad a la presentación del presente proyecto de ley. En consecuencia, la información que se adjunta ha sido elaborada a partir de estimaciones preliminares del presupuesto de cada entidad.

Debe destacarse que si bien las empresas residuales abarcan el 13,3% del universo total de empresas, sólo representan el 0,09% de los ingresos totales y el 0,37% de los gastos.

En el caso de las empresas en marcha, las mismas se componen de sociedades del Estado (Radio y Televisión Argentina, Lotería Nacional, TELAM, etc.), Sociedades Anónimas (ENARSA, Correo Oficial de la República Argentina, AySA, Nucleoeléctrica Argentina, etc.), empresas interestadales (YMAD), etc.

Los **Fondos Fiduciarios** ascienden a \$18.754 millones y representan el 0,9% del PIB y alcanzan un total de 16 fondos.² A partir de la promulgación de la Ley N°24.441, que estableció el marco normativo correspondiente al fideicomiso, se constituyeron Fondos Fiduciarios integrados, total o parcialmente, por bienes y/o fondos del Estado Nacional.

Posteriormente, la Ley N°25.152, denominada "de Solvencia Fiscal", determinó la inclusión en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de los flujos financieros que se originen por

2 Para mayor información sobre los Fondos Fiduciarios, ver Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2012. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensaje/mensaje2012.pdf>.

la constitución y uso de los fondos fiduciarios, los que han adquirido creciente relevancia financiera. Esta disposición fue ratificada por el artículo 3° de la Ley N°25.917. En consecuencia, para el ejercicio 2013 se han incorporado los flujos financieros y usos de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional.

Con respecto a los **Otros Entes del SPNC**, el presupuesto asciende a \$40.819 millones y representa el 1,9% del PIB. En este grupo están incluidos: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacuyretá (UESTY), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y obras sociales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Este subsector se encuentra conformado por determinados organismos no incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional. La normativa presupuestaria de estos entes es similar a la establecida en el Capítulo III del Título II de la Ley N°24.156 para las empresas y sociedades del Estado. El subsector integra el presupuesto consolidado del Sector Público Nacional.

Por el artículo 64 de la Ley N°25.401 de Presupuesto Nacional 2001 se estableció este tratamiento presupuestario para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

Debe destacarse que la aprobación definitiva de los presupuestos de las entidades en cuestión se realiza con posterioridad a la presentación del presente proyecto de ley.

1.4. Información sobre el Presupuesto de la Administración Nacional: documentos importantes y dónde encontrarlos

En el sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto www.mecon.gov.ar/onp es posible encontrar toda la información referida tanto a la Ley de Presupuesto como a la ejecución y evaluación presupuestaria.

Información sobre el Proyecto de Ley y la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional

En el sitio web de la ONP sobre presupuesto <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#> es posible encontrar la información referida al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, con las planillas anexas y el Mensaje de Remisión. La información está disponible desde el año 2001 hasta la actualidad en el siguiente sitio: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensadosdoce.html>. Cabe destacar que el Mensaje de Remisión presenta información valiosa como: las proyecciones macroeconómicas (PBI, variación de precios, valor del tipo de cambio, exportaciones e importaciones) en un escenario de cinco años; las políticas presupuestarias; información sobre el Sector Público Nacional Consolidado y proyecciones plurianuales.

Por su parte, también están disponibles las Leyes de Presupuesto y sus planillas anexas desde el año 2001 hasta la actualidad en el siguiente sitio: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html>.

Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

Las planillas anexas al articulado de la Ley de Presupuesto presentan información sobre los recursos y los gastos de la Administración Nacional según las diferentes clasificaciones.

Por otra parte, en el sitio web de la ONP se encuentra información detallada sobre cada una de las jurisdicciones y/o entidades, donde se consigna la política presupuestaria de las mismas, los programas presupuestarios con los objetivos, detalle de gastos y recursos y las metas físicas. Esta información corresponde a la Decisión Administrativa N°1 de Distribución y está disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html#decision>.

Finalmente, se cuenta con información sobre la ubicación geográfica, es decir, la distribución del gasto a las provincias tanto para el año que corresponde la Ley de Presupuesto como comparativo con respecto al año anterior. Esta información corresponde a la sección denominada Anexo Estadístico y Ubicación Geográfica y se encuentra disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html#anexo>.

Síntesis de la principal información sobre proyectos de ley y leyes de presupuestos de la Administración Nacional

	Documentos	Principal información	Disponible en:
Proyecto de Ley	Mensaje de Remisión	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecciones macroeconómicas • Políticas presupuestarias (recursos y gastos) • Presupuesto de la APN • Otros entes (Empresas del Estado Nacional, Fondos Fiduciarios, otros entes del Sector Público Nacional) • Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional y proyecciones presupuestarias plurianuales 	http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensadosdoce.html
	Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Articulado del Proyecto de Ley 	http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensadosdoce.html
	Ley de Presupuesto de la Administración Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Articulado de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 	http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/ley/ley2012.pdf

Ley de Presupuesto	Planillas anexas al articulado	<ul style="list-style-type: none"> Recursos y gastos según las diferentes clasificaciones 	http://www.meccon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html#planillas
	Fascículos jurisdicción/ entidad (Decisión Administrativa N°1 de Distribución)	<ul style="list-style-type: none"> Política presupuestaria: programas, objetivos, recursos y gastos financieros y metas físicas 	http://www.meccon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html#decision
	Anexo estadístico y ubicación geográfica	<ul style="list-style-type: none"> Recursos y gastos distribuido a las provincias y comparativo con el año anterior 	http://www.meccon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html#anexo

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Información sobre ejecución y evaluación presupuestaria³

La información sobre la ejecución y evaluación del Presupuesto Nacional también se encuentra disponible en el sitio web de la ONP.

Con respecto a la ejecución presupuestaria, está disponible el **Sitio del Ciudadano**, <http://sitiodelciudadano.meccon.gov.ar/sici/#4>, donde se consigna la ejecución actualizada del presupuesto (semanalmente) así como información histórica desde el año 2004. La información que se encuentra, con diferentes tipos de clasificaciones, es: recurso presupuestado, recurso ingresado, gasto presupuestado, gasto comprometido, gasto devengado y gasto pagado.

³ Se detalla la principal información. Para ver en detalle toda las estadísticas, consultar <http://www.meccon.gov.ar/onp/html/index.html>.

Por otra parte, también con información sobre la ejecución presupuestaria, está el **Boletín Fiscal**, en el cual se consignan datos sobre la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento de la Administración Nacional y del Sector Público Nacional, Recursos y Gastos de la APN, Transferencias de Recursos de Origen Nacional a las Provincias, Ocupación y Salarios del PEN, y Deuda Pública. Este boletín se elabora trimestralmente y en la web está disponible la información actual e histórica (desde el año 2001) en http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole_trim_dosuno.html?var1=boletrimdosdoce.

Con respecto a la evaluación presupuestaria, la principal información corresponde a la **Cuenta de Inversión: Evaluación de Resultado de la Gestión**, que elabora la Contaduría General de la Nación. Se presenta un exhaustivo detalle de la ejecución y resultados del presupuesto. Como principales temas, pueden mencionarse: sistema de seguimiento físico-financiero, resultados de los programas y proyectos de la Administración Nacional, cuadros de programas y proyectos de orden institucional, entre otros. Esta información se encuentra disponible para el período 1993-2012 en el sitio http://www.mecon.gov.ar/onp/html/evatexto/cuenta_dosuno.html?var1=cuentadosdoce o a través de <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>.

Por otra parte, otra información valiosa sobre la evaluación presupuestaria y que de alguna manera es como una anticipación a la Cuenta de Inversión son los **Informes de Seguimiento Físico-Financiero del Presupuesto de la Administración Nacional**. Estos informes contienen una exhaustiva información con un enfoque funcional y jurisdiccional que consigna tanto la ejecución de los gastos como las metas físicas de los programas presupuestarios. La elaboración de estos informes es trimestral y se encuentra disponible en http://www.mecon.gov.ar/onp/html/evatexto/segui_presu_dosuno.html?var1=seguipresudosdoce.

Síntesis de la principal información sobre ejecución y evaluación presupuestaria

	Documentos	Principal información	Disponible en:
Ejecución	Sitio del Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de recursos y gastos información actualizada y desde el año 2004 	http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/#4
	Boletín Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Gastos y recursos Transferencias a provincias Actualización trimestral 	http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole_trim_dosuno.html?var1=boletrimdosdoce
Evaluación	Cuenta de Inversión	<ul style="list-style-type: none"> Resultados detallados de los programas presupuestarios (físico-financiero) Periodo 1993-2012 (se actualiza anualmente) 	http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/
	Seguimiento Físico-Financiero de la Administración Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Funciones del gasto por programas (físico-financiero) Actualización trimestral 	http://www.mecon.gov.ar/onp/html/evatexto/seguipresudosdoce.html?var1=seguipresudosdoce

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Organización e información presupuestaria

2.1. ¿Cómo se organiza el presupuesto de la Administración Nacional?

El Presupuesto de la Administración Nacional sigue la técnica del presupuesto por programas, la cual es una técnica que asigna a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades de la APN recursos para la producción de bienes y servicios. "El presupuesto por programas posibilita expresar la red de producción de las instituciones públicas y, por tanto, asignar y evaluar la utilización de recursos a centros de gestión productiva tomando en consideración dicha producción. Para ello permite distinguir los productos terminales que llevan a cabo las instituciones para cumplir con los requerimientos planteados en las políticas, de los productos intermedios que hacen a su gestión interna" (Makón, 2001:7).

El presupuesto cuenta con más de 300 programas presupuestarios, donde se establecen los objetivos, gastos estimados y metas físicas. Cabe aclarar que las metas físicas son de producción y no de resultados. Por ejemplo: uno de los principales programas del presupues-

to es *Prestaciones Previsionales*,⁴ con un presupuesto estimado en \$138.108.322.389 para el año 2012, administrado por ANSeS. Este programa contempla las tareas de ejecución, coordinación y supervisión de la normativa vigente (Ley N°24.241 y sus modificatorias y complementarias) para el otorgamiento y liquidación de las prestaciones del Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones. Este programa se divide en dos subprogramas: Subprograma 1- Prestaciones Previsionales del Régimen de Reparto y Subprograma 3- Prestaciones Previsionales de la Ley N°25.994.

Las metas de los subprogramas previstas eran las siguientes:

1) Subprograma Prestaciones Previsionales del Régimen de Reparto		
Metas	Unidad de medida	Cantidad
Atención de jubilaciones	Jubilado	1.697.298
Atención de pensiones	Pensionado	1.307.682
2) Subprograma Prestaciones Previsionales Ley N°25.994		
Metas	Unidad de medida	Cantidad
Atención de jubilaciones	Jubilado	2.424.316
Atención de pensiones	Pensionado	167.521

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012, Decisión Administrativa N°1 de Distribución por Jurisdicción-Entidad (ANSeS). ONP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte, otro programa que puede mencionarse a modo de ejemplo es Atención de la Madre y el Niño,⁵ que depende del Minis-

4 La información se encuentra disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/jurent/pdf/D12E850.pdf>.

5 La información se encuentra disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/jurent/pdf/D12J80.pdf>.

terio de Salud de la Nación y tiene como propósito la atención de la salud materno-infantil. En la descripción de la política presupuestaria 2012 se consignaba que las acciones del programa estaban destinadas a mejorar la calidad de vida y el estado sanitario y nutricional de las embarazadas y niños menores de 6 años. Con ese fin se desarrollan las acciones regulares de los subprogramas que lo integran: Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño y Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF 7.409-AR y PP 106.735).

El total del programa contaba con \$1.184.069.113 (Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño, \$617.227.000; Desarrollo de Seguros Públicos de Salud, \$566.842.113) y las metas físicas se establecen en el nivel de cada uno de los subprogramas. A modo de ejemplo, algunas de las metas de los subprogramas son las siguientes:

1) Subprograma Plan nacional a Favor de la Madre y el Niño		
Metas*	Unidad de medida	Cantidad
Asistencia nutricional con leche fortificada	Kg de leche entregado	16.000.000
Asistencia con medicamentos	Tratamiento entregado	1.950.000
Asistencia para la detección de enfermedades congénitas	Análisis realizado	1.500.000
2) Subprograma Desarrollo de Seguros Públicos de Salud		
Metas*	Unidad de medida	Cantidad
Asistencia financiera a provincias para seguro de salud	Beneficiario (6 a 9 años)	677.062
Asistencia financiera a provincias para seguro de salud	Beneficiario (10 a 19 años)	579.023

* Se seleccionaron las principales (no la totalidad) metas de cada uno de los subprogramas.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012, Decisión Administrativa N°1 de Distribución por Jurisdicción-Entidad (Ministerio de Salud). ONP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La información detallada de los programas de cada jurisdicción o entidad se encuentra disponible en los documentos "Políticas Presupuestarias de la Jurisdicción" de la Decisión Administrativa N°1 de Distribución por Jurisdicción-Entidad que contiene la Ley de Presupuesto Nacional. Esta información está disponible en el sitio de la ONP: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2012/leydosdoce.html#decision>.

2.2. Los gastos: ¿cómo se distribuyen las prioridades? Clasificaciones presupuestarias: ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué se gasta? ¿en qué sectores se gasta?

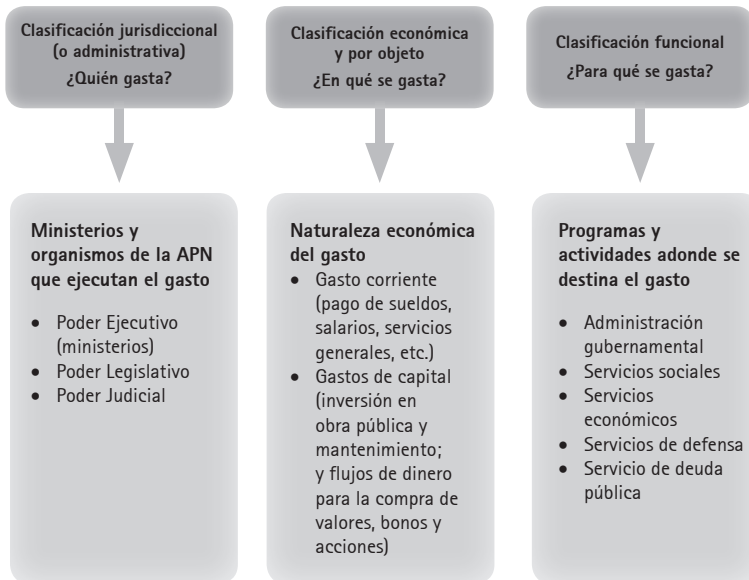
Las clasificaciones presupuestarias permiten sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos. Son de gran utilidad como herramienta de análisis de la estructura del gasto público.

La importancia de la clasificación radica en las diferentes lecturas o interpretaciones que pueden realizarse acerca de la manera en que se realiza el gasto, al mismo tiempo que es de utilidad para la interpretación y elaboración del presupuesto, ya que permite analizar la política presupuestaria y su incidencia (Guerrero Amparán y Valdés Palacio, 2001:27).

En esta línea de análisis, la OECD (2001:121) plantea que la clasificación de gastos es importante por diversos motivos: para la formulación de políticas y la asignación de recursos entre los sectores; para asegurar el cumplimiento del presupuesto aprobado por el Congreso; para análisis de revisión y desempeño de las políticas; y para la admi-

nistración diaria del presupuesto. La clasificación de los gastos otorga un marco normativo tanto para los tomadores de decisión como para los responsables del control.

El *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI (EFP, 2001) propone las clasificaciones del gasto administrativa, económica y funcional, que son las comunes y más utilizadas en las finanzas públicas. Estas clasificaciones, como proponen Guerrero Amparán y Valdés Palacio (2001), buscan responder a las preguntas ¿quién gasta?, ¿en qué se gasta? y ¿para qué se gasta?, respectivamente.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Guerrero Amparán y Valdés Palacio (2001). *Manual sobre la clasificación económica del Gasto Público*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE, México.

Clasificación jurisdiccional o administrativa

Esta clasificación responde a la pregunta ¿quién gasta los recursos? Especifica la cantidad de dinero que cada ministerio u organismo de la Administración Nacional tiene permitido gastar durante el año. Tal como se observa en la Tabla N°1, el mayor gasto se destina al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, \$194.094 millones, y representa el 38,4% del Presupuesto Nacional. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) explica la casi totalidad de este gasto, ya que tiene asignado un presupuesto de \$190.918 millones, destinado principalmente al pago de jubilaciones y pensiones. En segundo lugar de importancia se encuentra el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cuyos recursos ascienden a \$75.535 millones y representan el 15% del Presupuesto Nacional. Los principales programas están vinculados a los servicios económicos relacionados con los subsidios al sector energético, del transporte automotor, subterráneos y trenes y, asimismo, a las obras públicas e infraestructura social, vivienda, agua potable, etc.

Tabla N°1: Administración Nacional. Composición del Gasto por Jurisdicción. Año 2012

Jurisdicción	En millones de \$	%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	194.094	38,4%
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	75.535	15,0%
Servicio de la Deuda Pública	45.010	8,9%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	41.128	8,1%
Ministerio de Desarrollo Social	27.485	5,4%
Ministerio de Educación	27.386	5,4%

Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

Jurisdicción	En millones de \$	%
Ministerio de Seguridad	22.309	4,4%
Ministerio de Defensa	19.696	3,9%
Ministerio de Salud	10.137	2,0%
Poder Judicial de la Nación	6.008	1,2%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	5.819	1,2%
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	4.785	0,9%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	4.208	0,8%
Jefatura de Gabinete de Ministros	3.534	0,7%
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Pública	3.097	0,6%
Poder Legislativo Nacional	3.083	0,6%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2.874	0,6%
Presidencia de la Nación	2.744	0,5%
Ministerio del Interior	2.273	0,4%
Ministerio Público	1.675	0,3%
Ministerio de Industria	1.312	0,3%
Ministerio de Turismo	940	0,2%
Total gastos Corrientes y de Capital	505.130	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ley de Presupuesto Nacional 2012 (Capítulo I, Planilla N°4. Anexa al art.1). Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En tercer lugar se encuentra el Servicio de la Deuda Pública, que asciende a \$45.010 millones y representa el 8,9% del Presupuesto Nacional.

En cuarto lugar se encuentra la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro, la cual depende de la Secretaría de Hacienda. Es especial, ya que contempla gastos que no resulta adecuado otorgar al resto de las jurisdicciones o entidades de la Administración Pública Nacional. En esta jurisdicción se asignan créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales. Los recursos previstos ascienden a \$41.128 millones y representan el 8,1% del Presupuesto Nacional. El principal destino es, por un lado, la asistencia a empresas públicas de los sectores: energético, transporte, comunicaciones y aguas, entre otras. Por otro lado, el Fondo Federal Solidario,⁶ que tiene por finalidad financiar en provincias y municipios obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

Luego se encuentran el Ministerio de Desarrollo Social (\$27.485 millones) y el Ministerio de Educación (\$27.385 millones), con presupuestos similares que representan el 5,4% del Presupuesto Nacional. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, el 90% de los recursos está destinado a tres programas: a) Pensiones No Contributivas (\$17.492 millones), beneficios asistenciales otorgados por vejez, invalidez y a madres de 7 hijos o más, entre otros; b) Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (\$5.020 millones), que tiene por objetivo la generación de puestos de trabajo en organizaciones comunitarias/cooperativas; y c) Seguridad Alimentaria (\$2.100 millones), que brinda asistencia alimentaria directa a la población en situación de vulnerabilidad social.

6 Creado por el Decreto N°206/09, destina el 30% de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y derivados.

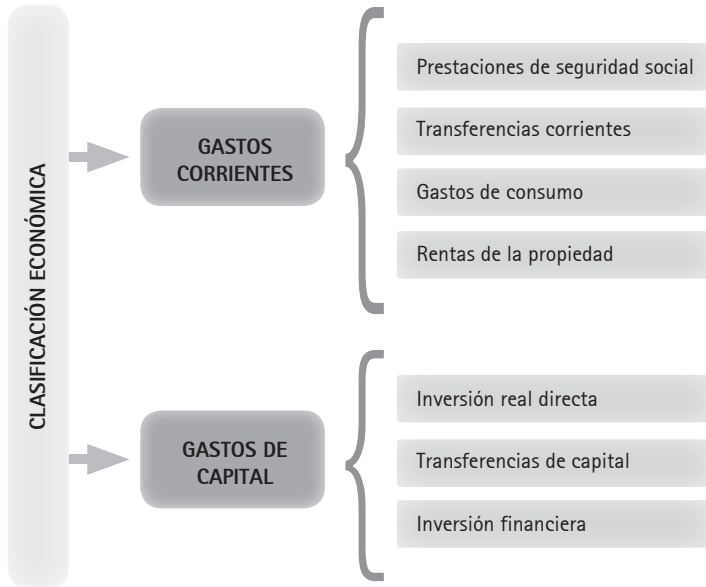
Por su parte, en el caso del Ministerio de Educación el 92% de los recursos está destinado a cuatro programas: *Desarrollo de la Educación Superior* (\$18.205 millones), mediante el cual se realizan transferencias a las universidades nacionales; *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (\$4.881 millones), a través del cual se hacen transferencias a las provincias para compensar desigualdades en los salarios docentes de establecimientos públicos y privados subsidiados; *Infraestructura y Equipamiento* (\$1.139 millones), mediante el cual se realizan transferencias a los gobiernos provinciales para mejorar las condiciones edilicias y equipamiento de las escuelas; e *Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica* (\$1.080 millones), el programa que transfiere fondos a los gobiernos provinciales para la educación técnica media y superior profesional no universitaria.

Finalmente, cabe destacar que estas seis jurisdicciones –Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, Deuda Pública, Obligaciones a Cargo del Tesoro, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Educación– representan el 81,2% del gasto del Presupuesto Nacional.

Clasificación económica

Esta clasificación responde a la pregunta ¿en qué se gastan los recursos? Permite identificar el gasto de operación y de inversión del gobierno. Su importancia radica en determinar el efecto del gasto público en la actividad económica. Desglosa el gasto total en: corriente (por ejemplo: salarios, productos de consumo como papel y gastos de teléfonos, etc.) y de capital (por ejemplo: equipos como computadoras, construcción de edificios y otro tipo de infraestructura).

Gráfico N°4: Esquema de la clasificación económica del gasto de la Administración Pública Nacional



Seguendo el *Manual de clasificaciones presupuestarias* del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2003):

Gastos corrientes: son las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público. Se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible. Algunos ejemplos que pueden mencionarse son remuneraciones y pagos por conceptos de seguridad social.

Una parte del gasto corriente origina beneficios de largo plazo en el bienestar y en las capacidades productivas de la población, semejantes a los que origina el gasto de capital. Por ejemplo, el costo de las vacunas que aplica el sector salud y la impresión de libros de texto

gratuitos. Asimismo, una parte importante dentro del gasto corriente son las remuneraciones a médicos y maestros, que constituyen el componente más importante de este gasto.

Tal como se observa en la Tabla N°2, los **Gastos corrientes** representan el 87,4% (\$441.342 millones) del total de gastos de la Administración Nacional presupuestado para el año 2012. La principal categoría corresponde a las **Prestaciones de la Seguridad Social**, que abarcan el universo del gasto previsional en jubilaciones, pensiones y retiros, el cual asciende a \$176.440 millones y representa el 40% de los gastos corrientes y el 34,9% del Presupuesto Nacional. Las prestaciones previsionales comprenden el pago de las jubilaciones y pensiones correspondientes a la Administración Nacional de la Seguridad Social; las pasividades de las ex cajas provinciales de previsión social transferidas a la Administración Nacional; el pago de los retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas, administrados por el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares; los beneficios jubilatorios correspondientes a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal; los retiros de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y de la Policía de ex territorios nacionales, cuya administración se integró a la Caja de Policía; las pasividades del Servicio Penitenciario Federal; las pensiones no contributivas (PNC) a cargo de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales; y el pago de las pasividades del Poder Judicial de la Nación y de las Pensiones Honoríficas de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur, incluidas en el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

La segunda categoría de los gastos corrientes corresponde a las **Transferencias Corrientes**, erogaciones destinadas a financiar a agentes económicos, y no involucran una contraprestación efectiva de bienes

y servicios. El monto previsto para 2012 es de \$141.572 millones y representa un 28% del Presupuesto Nacional. En el caso de las transferencias al *Sector Privado* se incluyen, por ejemplo, las transferencias a las unidades familiares, tales como las asignaciones familiares o la Asignación Universal por Hijo. En lo que respecta a las transferencias a las empresas privadas se destacan, por ejemplo, los recursos destinados al sostenimiento de las tarifas eléctricas.

Por su parte, las transferencias para financiar *gastos corrientes del Sector Público* se concentran principalmente en el apoyo financiero a las universidades nacionales, cuyo principal componente de las transferencias corrientes lo constituyen los gastos salariales. También se encuentran las transferencias destinadas a las empresas públicas no financieras, entre las cuales se destaca la asignación a Energía Argentina SA para la implementación del Plan Energía Total, a Ferrocarril General Belgrano SA y a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA SA), Yacimientos Carboníferos de Río Turbio y Radio y Televisión Argentina SE (RTA SE).

La tercera categoría de los gastos corrientes corresponde a los **Gastos de Consumo**. Son las erogaciones que realiza la Administración Nacional en la producción de bienes y servicios públicos de utilidad directa para los destinatarios. Tal como se observa en la Tabla N°2, el total de gastos de consumo asciende a \$78.488 millones y representa el 15,6% del Presupuesto Nacional. Dentro de esta categoría se encuentran las *remuneraciones* (11,2% del gasto total de la APN), que se destinan a cubrir los salarios de los empleados públicos (347.584 cargos para el año 2012). El otro rubro importante en esta categoría son las erogaciones en *bienes y servicios*, que representan el 4,4% del gasto total del Presupuesto Nacional. Algunos ejemplos que pueden

mencionarse son la compra de computadoras del programa Conectar Igualdad o las vacunas para los programas del Ministerio de Salud.

La cuarta categoría de los gastos corrientes corresponde a los gastos por **Rentas de la Propiedad**. Son las erogaciones destinadas al pago de los intereses de la deuda pública y de otras deudas que reflejan la retribución al capital obtenido. Se incluyen los pagos por el uso de las tierras y terrenos y los que corresponden a los derechos por concesiones y utilización de patentes, marcas y otros derechos. Tal como se observa en la Tabla N°2, estos gastos ascienden a \$44.831 millones y representan el 8,9% del Presupuesto Nacional. La casi totalidad de este gasto corresponde a *intereses de la deuda pública* (\$44.808 millones).

Tabla N°2: Composición económica del Gasto de la Administración Pública Nacional. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Clasificación Económica	Millones de \$	%
Gastos Corrientes	441.342	87,4%
Prestaciones de la Seguridad Social	176.440	64,9%
Transferencias Corrientes	141.572	28,0%
Gastos de consumo	78.488	15,5%
Rentas de la propiedad	44.831	8,9%
Otros Gastos Corrientes	11	0,0%
Gastos de Capital	63.788	12,6%
Transferencias de Capital	43.549	8,6%
Inversión Real Directa	19.398	3,8%
Inversión Financiera	841	0,2%
Total gastos Corrientes y de Capital	505.130	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto Nacional 2012 (Capítulo I, Planilla N°7. Anexa al art. 1). Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte, el segundo componente de la clasificación económica son los **Gastos de Capital**, destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras, los cuales incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

Los gastos de capital están dirigidos fundamentalmente a actividades estratégicas para el desarrollo nacional, por ejemplo la construcción de rutas para mejorar las condiciones de bienestar de la población (escuelas, universidades, hospitales, etc.). Otros ejemplos considerados como gasto de capital son: las maquinarias y el equipo agropecuario, industrial y de comunicación; los vehículos y equipo de transporte; los equipos e instrumental médico y de laboratorio; herramientas y refacción; maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública; obras públicas por contrato y administración; concesión de créditos; adquisición de valores; amortización de la deuda pública.

Los **Gastos de Capital** de la Administración Nacional previstos para 2012 ascienden a \$63.788 millones y representan el 12,6% del Presupuesto Nacional. Las **Transferencias de Capital** (\$43.549 millones) son el componente más importante, ya que representan el 68,3% del mismo y el 8,6% del Presupuesto Nacional. Son gastos sin contraprestación, con el objeto de que los diferentes agentes económicos públicos, privados o externos beneficiarios se capitalicen mediante inversiones reales o financieras. En el Presupuesto Nacional 2012 tienen como destino la financiación de inversión real principalmente de los gobiernos provinciales y municipales, que reciben en conjunto un 56% del total transferido para gastos de capital, lo que refleja un alto grado de descentralización de la inversión pública financiada por el

Estado nacional. A modo de ejemplo, pueden mencionarse el Fondo Federal Solidario o transferencias para las áreas de vivienda, agua potable y desarrollo vial, entre otros. Asimismo, se destacan las transferencias de capital a las empresas públicas no financieras, que concentran un 29,7% de las transferencias de capital. Estas se aplican fundamentalmente a la atención de obras de saneamiento a cargo de Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA SA); al desarrollo del Satélite Argentino de Telecomunicación y de la plataforma nacional de televisión digital terrestre por parte de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (AR-SAT); y a obras de infraestructura en materia energética a cargo de Nucleoeléctrica Argentina SA y Energía Argentina SA.

Por último, un 9,0% de las transferencias de capital se destina al sector privado, para financiar inversiones en materia energética (principalmente redes eléctricas de alta tensión) y en infraestructura ferroviaria a cargo de empresas privadas.

El segundo componente de importancia en los gastos de capital es la **Inversión Real Directa**. Son gastos destinados a la adquisición o producción por cuenta propia de bienes de capital. Estos gastos comprenden las edificaciones, instalaciones construcciones y equipos que sirven para producir otros bienes y servicios, que no se agotan en el primer uso que de ellos se hace y tienen una vida superior a un año y están sujetos a depreciación.

La inversión real también incluye las compras de tierras y terrenos y los activos intangibles. Algunos ejemplos son los gastos que se destinan a la construcción de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública.

El presupuesto asignado para la Inversión Real Directa asciende a \$19.398 millones y representa el 44,5% del mismo y el 8,9% del Presupuesto Nacional. Entre los proyectos de inversión, casi la mitad se destina a la Dirección Nacional de Vialidad, que impactan en la función transporte. También se destaca la inversión real directa en la finalidad servicios sociales (30,8%), destinada fundamentalmente a la atención de las necesidades sociales en las áreas de educación, ciencia y técnica, agua potable y alcantarillado y salud.

Del total de gastos en inversión real directa, se prevé que el 70,7% se ejecute por proyectos de inversión y el 29,3% restante, por adquisición de bienes de uso. El 84,2% de la inversión programada para 2012 en proyectos de inversión corresponde al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dentro del cual, a su vez, la mayor parte corresponde a la Dirección Nacional de Vialidad. En cuanto a las adquisiciones de bienes de uso, se destaca el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el 52,7% del total de este concepto, que se explica por la adquisición de las *netbooks* para el programa Conectar Igualdad.com.ar.

Por último tenemos la **Inversión Financiera**, que son gastos que efectúa el sector público no empresarial en aportes de capital y en adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, así como de instituciones nacionales e internacionales. Incluye la concesión de préstamos a corto y largo plazo de carácter reintegrable otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda que se acuerdan con instituciones del sector público, del sector externo y otras entidades y personas de existencia visible. En todos los casos, la realización de estos gastos responde a la

consecución de objetivos de política y no al logro de rentabilidad en la aplicación de excedentes financieros.

El presupuesto asignado en **Inversión Financiera** para 2012 asciende a \$841 millones, que representan el 1,3% de los gastos de capital y el 0,2% del Presupuesto Nacional. Se destacan los fondos destinados al fomento para la pequeña y mediana empresa, los aportes de capital al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y, en menor medida, a la Corporación Andina de Fomento.

Clasificación funcional

Esta clasificación responde a la pregunta ¿para qué se gastan los recursos? Organiza los gastos acorde al propósito o al sector que se busca priorizar (ej.: educación, salud, seguridad social, defensa, etc). Es importante porque permite analizar la asignación de recursos entre los sectores.

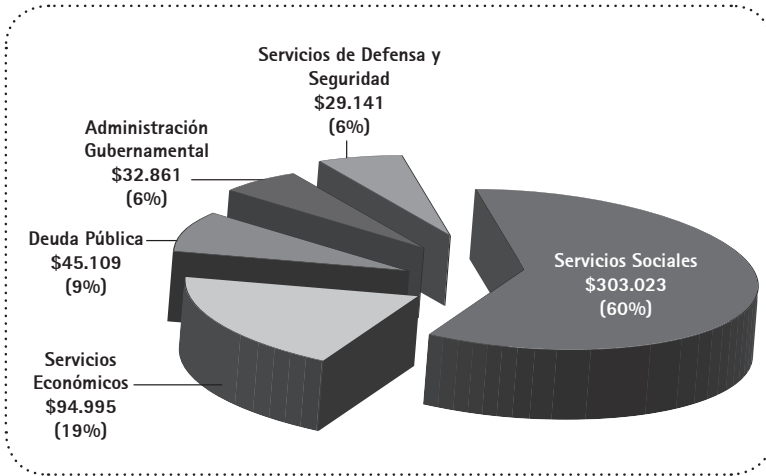
Mediante esta clasificación, el presupuesto se ordena en cinco finalidades que contienen funciones específicas, tal como se observa en la Tabla N°3. Esta clasificación es una de las más utilizadas y es independiente de la estructura organizacional, es decir que una finalidad o función puede abarcar más de un Ministerio u organismo. Por ejemplo, el gasto en la función Educación: si bien principalmente comprende el gasto del Ministerio de Educación, también hay gasto en educación asignado al Ministerio de Defensa (capacitación) y al Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos (construcción de escuelas).

Tabla N°3: Esquema de la clasificación funcional del Gasto de la Administración Pública Nacional

FINALIDAD	FUNCIÓN
1. ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	Legislativa; Judicial; Dirección Superior Ejecutiva; Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores; Administración Fiscal; Control de la Gestión Pública, Información y Estadísticas Básicas.
2. SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	Defensa; Seguridad Interior; Sistema Penal; Inteligencia.
3. SERVICIOS SOCIALES	Salud; Promoción y Asistencia Social; Seguridad Social; Educación y Cultura; Ciencia y Técnica; Vivienda y Urbanismo; Agua Potable y Alcantarillado; Otros servicios urbanos.
4. SERVICIOS ECONÓMICOS	Energía, Combustibles y Minería; Comunicaciones; Transporte; Ecología y Medioambiente; Agricultura; Industria; Comercio, Turismo y Otros Servicios; Seguros y Finanzas.
5. DEUDA PÚBLICA	Servicio de la Deuda Pública (intereses y gastos).

Tal como puede observarse en el Gráfico N°4, la composición del gasto de la Administración Pública Nacional muestra una importancia significativa de la finalidad Servicios Sociales, que asciende a \$303.023 millones, ya que representa el 60% del gasto total previsto en 2012. En segundo lugar se encuentran los Servicios Económicos, con \$94.995 millones que participan del 19% del gasto total. En tercer lugar se ubica el Servicio de la Deuda Pública, \$45.109 millones, que representa el 9%. Por su parte, la Administración Gubernamental, \$32.861 millones, abarca el 6% del gasto total, mientras que la participación restante corresponde a los Servicios de Defensa y Seguridad, \$29.141 millones, que alcanzan el 6% del mismo.

Gráfico N°4: Distribución funcional Gasto de la Administración Nacional. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012



Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2012. Oficina de Presupuesto Nacional. Subsecretaría de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A continuación se analiza en detalle la distribución de las finalidades y las funciones.

Servicios Sociales

Los gastos de la **función Seguridad Social** son los de mayor importancia presupuestaria en la finalidad Servicios Sociales, ya que ascienden a \$211.211 millones y representan el 69,7% del mismo y el 41,8% del Presupuesto Nacional. Estos gastos corresponden a las prestaciones destinadas a cubrir contingencias sociales de los trabajadores asociadas a la vejez, la invalidez, las cargas de familia y el desempleo. Dentro de esta función se destacan las transferencias destinadas al pago de jubi-

laciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y de las cajas de previsión social provinciales transferidas –a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)–, los retiros y las pensiones de los regímenes de pasividades de las fuerzas de defensa y de seguridad, y las pensiones no contributivas que administra el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, la ANSeS tiene a su cargo la atención de las pensiones a excombatientes de Malvinas, las prestaciones correspondientes a las asignaciones familiares tanto para trabajadores activos como pasivos, el pago del seguro de desempleo para los trabajadores en relación de dependencia que cotizaron al Fondo Nacional de Empleo, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo para Protección Social.

En segundo lugar de importancia se encuentra la **función Educación y Cultura**, que asciende a \$38.478 millones y representa el 12,7% de la finalidad Servicios Sociales y el 7,6% del Presupuesto Nacional. Los programas de mayor relevancia financiera son los relacionados con el sistema educativo nacional en todos sus niveles, que se ejecutan en el Ministerio de Educación de la Nación; la Asistencia Financiera al Programa Conectar Igualdad.com.ar, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; los programas “Más Escuelas, Mejor Educación” y Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Universitaria, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; como también los distintos programas de Formación y Capacitación de las Fuerzas de Defensa y Seguridad.

En tercer lugar se encuentra la **función Salud**, que asciende a \$17.935 millones y representa el 5,9% del gasto de la finalidad Servicios Sociales y el 3,6% del Presupuesto Nacional. Las asignaciones presupuestarias más importantes de esta función se concentran en

los programas del Ministerio de Salud y sus organismos descentralizados y en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). También presentan relevancia los recursos destinados a brindar cobertura sanitaria a integrantes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, a los Hospitales Universitarios, la Ayuda Social al Personal del Congreso de la Nación y las obras de infraestructura sanitaria financiadas a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

**Tabla N°5: Composición de la finalidad Servicios Sociales.
En millones de pesos y porcentajes. Año 2012**

Funciones	Millones de \$	%	% del Presupuesto Nacional
Seguridad Social	211.211	69,7%	41,8%
Educación y Cultura	38.478	12,7%	7,6%
Salud	17.935	5,9%	3,6%
Promoción y Asistencia Social	11.294	3,7%	2,2%
Ciencia y Técnica	8.138	2,7%	1,6%
Agua Potable y Alcantarillado	7.268	2,4%	1,4%
Vivienda y Urbanismo	5.423	1,8%	1,1%
Trabajo	3.276	1,1%	0,6%
Total finalidad Servicios Sociales	303.023	100,0%	60,0%
Resto de Finalidades	202.106	n/c	40,0%
Total Presupuesto Nacional	505.129	n/c	100,0%

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2012. Oficina de Presupuesto Nacional. Subsecretaría de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cuarto lugar se encuentra la **función Promoción y Asistencia Social**, que asciende a \$11.294 millones y representa el 3,7% del gasto de la finalidad Servicios Sociales y el 2,2% del Presupuesto Nacional. Esta función comprende los gastos destinados a la protección y ayuda directa a personas en condiciones de vulnerabilidad y los aportes a instituciones sociales para impulsar el desarrollo social. Estos gastos se concentran principalmente en los programas correspondientes a los ministerios de Desarrollo Social y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y –en menor medida– en las siguientes jurisdicciones: Presidencia de la Nación, Ministerio de Salud y Jefatura de Gabinete de Ministros.

En quinto lugar se encuentra la **función Ciencia y Técnica**, que asciende a \$8.138 millones y representa el 2,7% de la finalidad Servicios Sociales y el 1,6% del Presupuesto Nacional. Los gastos de esta función están vinculados a fomentar el desarrollo científico y tecnológico, impulsado principalmente por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el programa de Desarrollo de la Educación Superior del Ministerio de Educación, la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) y distintos programas de las Fuerzas Armadas.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) desarrolla acciones formativas que incluyen la administración de las carreras de Investigador Científico y Técnico, de Personal de Apoyo a la Investigación y la formación de nuevos investigadores mediante

un sistema de becas internas financiadas totalmente por el CONICET y otras cofinanciadas por empresas.

En sexto lugar se encuentra la **función Agua Potable y Alcantarillado**, que asciende a \$7.268 millones y representa el 2,4% de los gastos de la finalidad Servicios Sociales y el 1,4% del Presupuesto Nacional. Los fondos de esta función se destinan principalmente a la asistencia financiera a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA SA) y a las acciones desarrolladas por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). También se contemplan las iniciativas realizadas en el marco del programa Recursos Hídricos y de la actividad Emprendimientos Hídricos del Norte Grande del programa Acciones Hídricas y Viales para el Desarrollo Integrador del Norte Grande, todos ellos ejecutados en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Por su parte, la **función Vivienda y Urbanismo**, que asciende a \$5.423 millones, representa el 1,8% de los gastos de la finalidad Servicios Sociales y el 1,1% del Presupuesto Nacional. Los fondos de esta función se encuentran en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Entre los créditos presupuestarios más relevantes se destacan los destinados a financiar las acciones de los planes federales de vivienda dirigidas a la construcción y mejoramiento de viviendas en todo el país. Estas iniciativas se ejecutan, principalmente, a través de los programas presupuestarios Desarrollo de la Infraestructura Habitacional –Techo Digno, Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Fortalecimiento Comunitario del Hábitat y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

Por último, dentro de la finalidad Servicios Sociales se ubica la **función Trabajo**, que asciende a \$3.276 millones y representa el 1,1% del

mismo y el 0,6% del Presupuesto Nacional. Esta función comprende los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dirigidos a la generación de empleo y capacitación laboral, a la formulación y regulación de la política laboral y de seguridad social y a la regularización del trabajo, además del programa de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, como ente regulador de la Ley N°24.557 de Riesgos del Trabajo.

Servicios Económicos

Las acciones llevadas a cabo por distintos organismos de la Administración Nacional tienen como objetivo facilitar la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Asimismo, incluye acciones de promoción, regulación y fiscalización de la actividad productiva del sector privado.

Tabla N°6: Composición de la finalidad Servicios Económicos. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Funciones	Millones de \$	%	% del Presupuesto Nacional
Energía, Combustibles y Minería	43.210	45,5%	8,6%
Transporte	34.795	36,6%	6,9%
Comunicaciones	5.707	6,0%	1,1%
Agricultura	3.779	4,0%	0,7%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	3.543	3,7%	0,7%
Ecología y Medio Ambiente	2.052	2,2%	0,4%
Industria	1.712	1,8%	0,3%

Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

Funciones	Millones de \$	%	% del Presupuesto Nacional
Seguros y Finanzas	197	0,2%	0,0%
Total finalidad Servicios Económicos	94.995	100,0%	18,8%
Resto de finalidades	410.134	n/c	81,2%
Total Presupuesto Nacional	505.129	n/c	100,0%

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2012. Oficina de Presupuesto Nacional. Subsecretaría de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El principal componente de la finalidad Servicios Económicos es la **función Energía, Combustibles y Minería**, cuyos fondos ascienden a \$43.210 millones, que representan el 45,5% de los mismos y el 8,6% del Presupuesto Nacional. Esta función incluye las acciones destinadas a asegurar el abastecimiento energético en lo que se refiere a electricidad y gas natural.

En segundo lugar se encuentra la **función Transporte** con \$ 34.795 millones, que representa el 36,6% del gasto en Servicios Económicos y el 6,9% del Presupuesto Nacional. Las mayores asignaciones presupuestarias de esta función están destinadas a inversiones en las redes viales, nacionales, provinciales y municipales, comprendiendo además las asistencias financieras a empresas públicas de transporte y a operadores privados. Se destaca la Dirección Nacional de Vialidad, organismo encargado de administrar la Red Troncal Nacional de caminos y, dentro de ella, la Red Federal de Autopistas, llevando a cabo las tareas de mantenimiento, mejoramiento y construcción necesarias para brindar al usuario de las rutas seguridad en el tránsito y economía de transporte.

En tercer lugar se encuentra la **función Comunicaciones** (\$5.707 millones), que representa el 6% de los Servicios Económicos y el 1,1%

del Presupuesto Nacional. Las mayores asignaciones presupuestarias están dirigidas a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT), a Radio y Televisión Argentina SE, a TELAM SE, a la Comisión Nacional de Comunicaciones y a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En cuarto lugar se encuentra la **función Agricultura** (\$3.779 millones), que representa el 4% de los Servicios Económicos y el 0,7% del Presupuesto Nacional.

En quinto lugar se ubica la **función Comercio, Turismo y otros Servicios** (\$3.543 millones), la cual representa el 3,7% de los Servicios Económicos y el 0,7% del Presupuesto Nacional. Esta función se ejecuta bajo la órbita de diferentes organismos dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, del Ministerio de Industria, del Ministerio de Turismo y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

En sexto lugar se encuentra la **función Ecología y Medio Ambiente** (\$2.052 millones), que representa el 2,2% de los Servicios Económicos y el 0,4% del Presupuesto Nacional. Se incluyen los programas destinados a controlar y conservar los recursos naturales y el medioambiente. Se contemplan, de igual manera, aquellos relacionados con el tratamiento de residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos y la prevención de la contaminación del aire, el agua y el suelo.

Por otra parte, la **función Industria** (\$1.712 millones) representa el 1,8% de los Servicios Económicos y el 0,3% del Presupuesto Nacional. Esta función reúne los programas cuyos objetivos son la regulación, control y fomento de la actividad industrial. Incluye los gastos relativos al fomento de las micro, pequeña y mediana empresas (Mipymes)

a cargo de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional; la ejecución de los distintos instrumentos, incentivos y regímenes de promoción industrial que administra la Secretaría de Industria y Comercio; los gastos de la Dirección General de Fabricaciones Militares, del Instituto Nacional de Vitivinicultura y del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial y otras asistencias a empresas públicas y sectores económicos.

Por último se encuentra la **función Seguros y Finanzas** (\$197 millones), que representa apenas el 0,2% de los Servicios Económicos. Esta función incluye las acciones vinculadas a la actividad de seguros y reaseguros en general y todas aquellas actividades relacionadas con las finanzas, incluyendo los servicios bancarios. Comprende los gastos necesarios para financiar las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Valores (CNV) y la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

Deuda Pública

El gasto destinado al Servicio de la Deuda Pública asciende a \$45.109 millones y representa el 8,9% del Presupuesto Nacional. Los créditos asignados a esta finalidad comprenden principalmente la deuda pública directa de la Administración Central, la cual está integrada por los intereses y amortizaciones que provienen de deudas contraídas por todas las jurisdicciones que la conforman. Además, se atienden los préstamos contraídos con organismos financieros internacionales y otras deudas, así como la deuda de los organismos descentralizados de la APN.

Administración Gubernamental

La finalidad Administración Gubernamental comprende todas aquellas acciones desarrolladas por el Estado que tienen como objetivo la administración del gobierno.

La principal función en importancia presupuestaria es la **función Relaciones Interiores**, que contempla las acciones inherentes a las relaciones con los gobiernos provinciales y municipales y otros entes comunales. Asimismo, tienen especial relevancia las transferencias a provincias realizadas mediante el Fondo Federal Solidario. Por otra parte, se destaca la producción del Documento Nacional de Identidad y de Pasaportes, en el ámbito del Registro Nacional de las Personas. El presupuesto de esta función asciende a \$12.102 millones, que representan el 36,8% del gasto de la finalidad Administración Gubernamental y el 2,4% del Presupuesto Nacional.

Tabla N°7: Composición de la finalidad Administración Gubernamental. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Funciones	Millones de \$	%	% del Presupuesto Nacional
Relaciones Interiores	12.102	36,8%	2,4%
Judicial	8.406	25,6%	1,7%
Dirección Superior Ejecutiva	3.655	11,1%	0,7%
Relaciones Exteriores	2.787	8,5%	0,6%
Administración Fiscal	2.741	8,3%	0,5%
Legislativa	2.295	7,0%	0,5%
Control de la Gestión Pública	488	1,5%	0,1%
Información y Estadística Básicas	387	1,2%	0,1%
Total finalidad Administración Gubernamental	32.861	100,0%	6,5%
Resto de finalidades	472.268	n/c	93,5%
Total Presupuesto Nacional	505.129	n/c	100,0%

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2012. Oficina de Presupuesto Nacional. Subsecretaría de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En segundo lugar se encuentra la **función Judicial**, que comprende diversas acciones bajo la órbita del Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Procuración Penitenciaria de la Nación (para la protección de los derechos del interno penitenciario) y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y la Unidad de Información Financiera (UIF). El presupuesto de esta función asciende a \$8.406 millones y representa el 25,6% de la finalidad Administración Gubernamental y el 1,7% del Presupuesto Nacional.

En tercer lugar se encuentra la **función Dirección Superior Ejecutiva**, que comprende las diversas acciones de conducción y coordinación general desarrolladas por la Secretaría General y la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas, de Industria, de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. También se incluyen los gastos derivados del funcionamiento de la Oficina Anticorrupción, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y de los programas de Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno y de Modernización de la Gestión Pública, ambos bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El presupuesto de esta función asciende a \$3.655 millones, que representan el 11,1% de la finalidad Administración Gubernamental y el 0,7% del Presupuesto Nacional.

Luego, con presupuestos similares que representan alrededor del 8% de la finalidad Administración Gubernamental y del 0,5% del Presupuesto Nacional, se encuentran las funciones Relaciones Exteriores (\$2.787 millones) y Administración Fiscal (\$2.741 millones). La **función Relaciones Exteriores** agrupa las acciones diplomáticas de la política

exterior, el mantenimiento y la promoción de las relaciones económicas internacionales y el fortalecimiento de la presencia argentina en el ámbito internacional. Asimismo, se incluyen los créditos inherentes al registro y sostenimiento del culto católico, así como la iniciativa Cascos Blancos para la asistencia humanitaria (en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos). Mientras que la **función Administración Fiscal** comprende las asignaciones presupuestarias destinadas a financiar las acciones relacionadas con la administración financiera, la conducción de la política de financiamiento público y la administración de la política tributaria del Estado Nacional, así como la coordinación de los aspectos fiscales, económicos y financieros entre el Gobierno nacional y los sectores públicos provinciales y municipales. Asimismo, se incluyen los gastos inherentes a la administración de los bienes de patrimonio estatal, función desempeñada por el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONAB). Finalmente se incluyen los gastos del Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN) y el Tribunal Fiscal de la Nación (TFN), y la asistencia financiera a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Por su parte, la **función Legislativa** comprende los gastos de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación para la formación y sanción de leyes nacionales. También se incluyen las acciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Imprenta del Congreso. El presupuesto asignado a esta función asciende a \$2.295 millones, que representan el 7% de la finalidad Administración Gubernamental y el 0,5% del Presupuesto Nacional.

Por último, la **función Control de la Gestión Pública** (\$488 millones) compete a las acciones inherentes al control interno y externo de la hacienda pública y al manejo de sus bienes y recursos. Estas tareas

son ejercidas por la Auditoría General de la Nación (en el ámbito del Poder Legislativo Nacional) y la Sindicatura General de la Nación (en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional), órganos rectores de los Sistemas de Control Externo e Interno, respectivamente, según lo establece la Ley N°24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Mientras que la **función Información y Estadísticas Básicas (\$387 millones)** comprende la producción y actualización de información y del sistema estadístico. Se destacan por su relevancia presupuestaria las acciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), vinculadas a su actividad básica de generación de datos estadísticos.

Adicionalmente, se contemplan las asignaciones para el desarrollo de tareas pre-censales, censales y post-censales (procesamiento de datos, publicación de resultados, elaboración de marcos muestrales) relativas a los censos nacionales Agropecuario, Económico y de Población, Hogares y Viviendas, como así también asignaciones para encuestas sectoriales y regionales complementarias, y para la continuidad del proceso de armonización de estadísticas en el ámbito del Mercosur.

Servicios de Defensa y Seguridad

Esta finalidad comprende las acciones correspondientes a la defensa nacional, el mantenimiento del orden público, el tratamiento de personas en reclusión penal y las tareas de inteligencia.

La principal **función es Seguridad Interior**, ya que su presupuesto (\$14.676 millones) representa el 50,4% de la finalidad Defensa y Seguridad y el 2,9% del Presupuesto Nacional. La mayoría de los programas que componen la función **Seguridad Interior** se desarrollan bajo la órbita del Ministerio de Seguridad, contemplando las acciones

inherentes a la preservación de la seguridad y protección de la población y de sus bienes, a atender la vigilancia de los límites fronterizos terrestres, costas marítimas y fluviales y el espacio aéreo.

Tabla N°8: Composición de la finalidad Defensa y Seguridad. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Funciones	Millones de \$	%	% del Presupuesto Nacional
Seguridad Interior	14.676	50,4%	2,9%
Defensa	10.800	37,1%	2,1%
Sistema Penal	2.339	8,0%	0,5%
Inteligencia	1.326	4,6%	0,3%
Total finalidad Defensa y Seguridad	29.141	100,0%	5,8%
Resto de Finalidades	475.988	n/c	94,2%
Total Presupuesto Nacional	505.129	n/c	100,0%

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2012. Oficina de Presupuesto Nacional. Subsecretaría de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En segundo lugar se encuentra la **función Defensa**, con un presupuesto de \$10.800 millones, que representa el 37,1% de la finalidad Seguridad y Defensa y el 2,1% del Presupuesto Nacional. Entre los programas que conforman esta función se destacan, por su relevancia económica, las tareas esenciales para el desarrollo de las capacidades operacionales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En tercer lugar se encuentra la **función Sistema Penal**, que contempla los gastos del Servicio Penitenciario Federal, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ente de Cooperación Técnica y

Financiera en las acciones vinculadas a la seguridad y rehabilitación de los internos, a la política e infraestructura penitenciaria y a la laborterapia de los internos. El presupuesto asignado asciende a \$2.339 millones y representa el 4,6% de la finalidad Defensa y Seguridad.

Finalmente se encuentra la **función Inteligencia**, que comprende las tareas en el ámbito de la Secretaría de Inteligencia, las fuerzas armadas dependientes del Ministerio de Defensa, la Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y el Ministerio de Seguridad. El presupuesto asignado a esta función asciende a \$1.326 millones y representa el 4,6% de la finalidad Defensa y Seguridad y el 0,3% del Presupuesto Nacional.

2.3. Los ingresos: ¿de dónde vienen los recursos del Gobierno?

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten al sector público, por un lado, disponer de recursos reales para desarrollar las actividades programadas y la provisión de bienes y servicios por el Gobierno; por otro lado, permiten atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno y al sector privado.

Los impuestos son usados por el Estado para proveer bienes y servicios públicos y para redistribuir ingresos. La recaudación tributaria, por tanto, es una forma legítima de "alimentar" el presupuesto (UNICEF, 2005:28).

Tipos de clasificación de los recursos

Las cuentas de ingresos se reúnen en dos tipos de clasificación: a) por rubros y b) por su carácter económico.

Clasificación de los recursos por rubros

La clasificación por rubros agrupa los recursos públicos en función de los diferentes tipos que surgen de la naturaleza y el carácter de las transacciones que les dan origen. Así, se pueden distinguir los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos.

El clasificador de los recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de recursos, constituyéndose, por consiguiente, en clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

Tal como se observa en la Tabla N°9, la clasificación por rubros es exhaustiva.⁷ En una primera instancia, los recursos se pueden agrupar en las siguientes categorías: a) Ingresos Tributarios, b) Contribuciones, c) Rentas de la Propiedad, d) Ingresos No Tributarios, e) Ventas y Servicios de Administraciones Públicas, f) Transferencias de Capital, g) Transferencias Corrientes, h) Recuperación de Préstamos de Corto y Largo Plazo, i) Recursos Propios de Capital.

a) Los ingresos tributarios son los originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes, tal como los impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y/o comercialización.

7 Con el fin de simplificar el análisis, no se utilizó el detalle de todos los rubros. Para consultar todos los ítems comprendidos en esta clasificación, consultar el *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional*. Quinta Edición 2003. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Tal como se observa en la Tabla N°9, los ingresos tributarios representan el 63,4% (\$321.022 millones) del total de recursos de la APN. Los ingresos tributarios se pueden agrupar en cinco categorías: a) la Producción, el Consumo y las Transacciones, b) el Comercio Exterior, c) los Ingresos, d) el Patrimonio, e) Otros Impuestos.

Según se observa en la Tabla N°9, los ingresos tributarios sobre la producción, el consumo y las transacciones son los más importantes, ya que representan el 28,9% de los recursos. En particular se destacan el IVA y los impuestos a los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias. Cabe destacar que este tipo de impuestos también se conoce como impuestos indirectos (con menor efecto distributivo), se caracterizan porque se cobran sobre el consumo (no sobre la riqueza) –como es el caso del IVA–, son regresivos, su tasa es homogénea y no aumenta con el consumo y todos pagan igual. Asimismo, constituyen una proporción elevada de los ingresos de las personas con menos recursos y una proporción baja de los ingresos de los que tienen mayores recursos.

Por otra parte, la segunda categoría en importancia son los ingresos sobre el **Comercio Exterior**, ya que representan el 17% (\$85.985 millones) de los recursos y son los aranceles que se aplican principalmente a la importación y a la exportación.

La tercera categoría son los impuestos sobre los **Ingresos**, que representan el 13,8% de los recursos. El principal componente es el impuesto a las Ganancias, \$69.010 millones, ya que representa el 13,6% de los recursos.

La cuarta categoría son los impuestos sobre el **Patrimonio**, los que representan apenas el 0,6% de los recursos y de los cuales el impuesto a los bienes personales es el más importante.

Tabla N°9: Recursos por rubro. En millones de pesos y porcentajes 2012

Concepto	Millones de \$	% del total de Recursos
Ingresos Tributarios	321.022	63,4%
Sobre la producción, el Consumo y las Transacciones	146.287	28,9%
Valor Agregado	93.485	18,5%
Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias	37.065	7,3%
Combustibles Líquidos	8.789	1,7%
Otros	6.948	1,4%
Sobre Comercio Exterior	85.985	17,0%
Sobre los Ingresos	69.796	13,8%
Ganancias	69.010	13,6%
Ganancia Mínima Presunta	698	0,1%
Premios de Juegos de Azar Concursos Deportivos	88	0,0%
Sobre el Patrimonio	3.160	0,6%
Bienes Personales	2.760	0,5%
Otros	400	0,1%
Otros Impuestos	15.794	3,1%
Contribuciones	144.717	28,6%
Contribuciones a la Seguridad Social	142.420	28,1%
Contribuciones Patronales	82.173	16,2%
Aportes Personales	60.247	11,9%
Otras Contribuciones	2.296	0,5%
Rentas de la Propiedad	24.830	4,9%
Ingresos No Tributarios	11.404	2,3%

Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

Concepto	Millones de \$	% del total de Recursos
Venta de Bienes y Servicios de Administraciones Públicas	2.013	0,4%
Transferencias de Capital	1.319	0,3%
Transferencias Corrientes	577	0,1%
Recuperación de Préstamos de Corto y Largo Plazo	441	0,1%
Recursos Propios de Capital	253	0,0%
Total	506.576	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012. ONP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Estas dos últimas categorías (impuestos sobre los ingresos y el patrimonio) se caracterizan por ser directos (con mayor efecto redistributivo), ya que se cobran directamente sobre los ingresos y/o utilidades de las personas y empresas (riqueza). Además, son progresivos, su tasa aumenta de manera directamente proporcional con el ingreso: las personas con mayor capacidad de pago contribuyen más al financiamiento del Estado.

b) Contribuciones: están integradas por los Aportes y Contribuciones a los sistemas de seguridad social, obras sociales y otras contribuciones y representan el 28,6% de los recursos. Son el segundo grupo de mayor importancia de los recursos luego de los ingresos tributarios.

Los recursos más significativos, tal como se observa en la Tabla N°9, son las Contribuciones a la Seguridad Social (\$142.420 millones), integradas por las contribuciones patronales y los aportes personales.

c) Las Rentas de la Propiedad comprenden los ingresos por arrendamientos, intereses y dividendos derivados de la propiedad de activos

fijos, intangibles y financieros de las entidades públicas. Para el año 2012 representaban el 4,9% (\$24.830 millones) de los recursos.

d) Los Ingresos No Tributarios son los recursos provenientes de fuentes no impositivas, como son los ingresos por tasas, regalías, derechos, alquileres, primas, multas, etc.; representan el 2,3% (\$11.404 millones) del total de los recursos.

e) Ventas de Bienes y Servicios de Administraciones Públicas: son los recursos provenientes de la venta de bienes y la prestación de servicios por entidades incluidas en el Presupuesto de la Administración Nacional cuya gestión no se realiza según criterios comerciales e industriales. Incluye asimismo la venta de bienes como consecuencia de exposiciones o ferias y otros eventos organizados por estas entidades.

El resto de los ingresos que se enuncian en la Tabla N°9, como también son considerados en la clasificación por carácter económico, se explican en el punto siguiente.

Clasificación de los recursos por carácter económico

De acuerdo con la clasificación económica, los recursos se agrupan según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras. Los **ingresos corrientes** incluyen: las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva, como los impuestos y las transferencias recibidas; los recursos clasificados conforme a la naturaleza del flujo, es decir, por venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.

Los **recursos de capital** se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias

Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

recibidas de otros agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos.

Finalmente, **las fuentes financieras** son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.

La clasificación económica de los recursos se utiliza principalmente para análisis macroeconómicos, por cuanto tienen elementos que permiten evaluar el rendimiento fiscal de una determinada actividad económica y el grado de afectación del sistema tributario nacional, lo que a su vez hace posible tomar decisiones en cuanto al uso que se le debe dar a la tributación como instrumento a ser tomado en cuenta para la redistribución del ingreso.

Tal como se observa en la Tabla N°10, los **ingresos corrientes** ascienden a \$504.563 millones y representan el 99,6% del total de los recursos. Mientras que los **recursos de capital** ascienden a \$2.013 millones y representan apenas el 0,4% del total de recursos de la Administración Pública Nacional.

Tabla N°10: Recursos Corrientes y de Capital. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Concepto	Millones de \$	%
Ingresos Corrientes	504.563	99,6%
Recursos de Capital	2.013	0,4%
Total Ingresos	506.576	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012. ONP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ingresos Corrientes

Los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social constituyen la mayor parte de los recursos corrientes; ambos representan el 92,3% del total de los ingresos corrientes y del total de ingresos de la Administración Pública Nacional.

Los **ingresos tributarios**, que ascienden a \$321.022 millones y representan el 63,6% de los ingresos corrientes, corresponden a los gravámenes, tales como los impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y/o comercialización.

Tal como se observa en la Tabla N°11, los principales componentes que se destacan como parte de los ingresos tributarios son: IVA neto de reintegros (\$96.656 millones), Comercio Exterior (\$89.006 millones), Ganancias (\$70.721 millones), Créditos y Débitos Bancarios (\$37.331 millones), Combustibles Líquidos y Gas Natural (\$8.860 millones), Impuestos Internos (\$6.417 millones) y Otros Impuestos (\$12.031 millones).

Por otra parte, las **Contribuciones a la Seguridad Social** ascienden a \$144.717 millones y representan el 28,7% de los ingresos corrientes. Incluyen los aportes personales y patronales de los trabajadores en relación de dependencia, autónomos y del personal activo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, como también las contribuciones que los empleadores efectúan para el Fondo Nacional de Empleo, y las Asignaciones Familiares. A su vez, se incluyen dentro de los recursos los aportes personales y contribuciones patronales a la Administración Nacional de la Seguridad Social correspondientes a los ingresos de las ex cajas previsionales provinciales por estos conceptos.

Claves para entender el Presupuesto de la Administración Nacional

Siguen en orden de importancia las rentas de la propiedad, \$24.830 millones, y los recursos no tributarios, \$11.404 millones, que significan, respectivamente, un 4,9% y un 2,3% del total. El resto de los recursos corrientes corresponde a las ventas de bienes y servicios y transferencias corrientes.

Tabla N° 11: Ingresos Corrientes. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Concepto	Millones de \$	%
Ingresos Tributarios	321.022	63,6%
IVA Neto de reintegros	96.656	19,2%
Comercio Exterior	89.006	17,6%
Ganancias	70.721	14,0%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	37.331	7,4%
Combustibles Líquidos y Gas Natural	8.860	1,8%
Impuestos Internos	6.417	1,3%
Otros Impuestos	12.031	2,4%
Contribuciones a la Seguridad Social	144.717	28,7%
Rentas de la Propiedad	24.830	4,9%
Ingresos No Tributarios	11.404	2,3%
Venta de Bienes y Servicios de Administración Pública	2.013	0,4%
Transferencias Corrientes	577	0,1%
Total Ingresos Corrientes	504.563	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012. ONP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con respecto a las **Rentas de la Propiedad**, comprende principalmente las rentas generadas por el Fondo de Garantía de la Susten-

tabilidad (4,9% del total de las rentas de la propiedad) administrado por la ANSeS, que provienen de la tenencia de acciones, proyectos productivos en inversiones de infraestructura, fideicomisos, depósitos a plazo fijo y obligaciones negociables. El otro componente de mayor importancia relativa corresponde a las utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA), que explican un 36,2% del total.

Los **Ingresos No Tributarios** comprenden los ingresos provenientes de fuentes no impositivas, como son los ingresos por tasas, regalías, derechos, alquileres, multas, etc. Para el año 2012 se estiman en \$11.404 millones y representan el 2,3% del Presupuesto Nacional.

La **Venta de Bienes y Servicios** asciende a \$2.013 millones y son los recursos provenientes de la venta de bienes y prestaciones de servicios que se relacionan con las actividades sociales o comunitarias de los ministerios y organismos descentralizados.

Por último se encuentran las **Transferencias Corrientes**, que ascienden a \$577 millones. Estas están constituidas por los ingresos que se perciben sin efectuar contraprestación de bienes y servicios. Se utilizan para financiar el gasto corriente de producción o consumo y se caracterizan porque afectan el ahorro de las instituciones involucradas.

Recursos de Capital

Los **Recursos de Capital** comprenden los ingresos por la venta de activos, la disminución de existencias y las variaciones positivas de la depreciación y amortización, así como las transferencias recibidas con el objeto de financiar gastos de capital. Tal como se observa en la Tabla N°12, para el año 2012 ascienden a \$2.013 millones y representan apenas el 0,4% del total de ingresos de la Administración Pública Nacional.

El principal componente son las **Transferencias de Capital**, ya que representan el 65,5% (\$1.319 millones). Son los ingresos que se perciben sin contraprestación de bienes y servicios, con el fin de lograr que el beneficiario de los recursos los destine a la formación de capital o para aumentar su capital financiero. La mayor parte de las transferencias de capital (\$1.257 millones) para 2012 corresponden al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte, destinadas a financiar proyectos de inversión en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad.

Tabla N° 12: Recursos de Capital. En millones de pesos y porcentajes. Año 2012

Concepto	Millones de \$	%
Transferencias de Capital	1.319	65,5%
Disminución de la Inversión Financiera	441	21,9%
Recursos Propios de Capital	253	12,6%
Total Recursos de Capital	2.013	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012. ONP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En segundo lugar se encuentra la **Disminución de la Inversión Financiera**, que asciende a \$441 millones y comprende la recuperación de préstamos de corto y largo plazo que concede la Administración Nacional.

Por último se encuentran los **Recursos Propios de Capital**, que ascienden a \$253 millones y que comprenden la venta de maquinarias, edificios e instalaciones.

2.4. Los resultados

El **resultado financiero** es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales. Cuando la diferencia es positiva el resultado es superavitario y cuando la diferencia es negativa el resultado es deficitario. Tal como se observa en la Tabla N°13, el resultado financiero de la Administración Pública Nacional era superavitario de \$1.447 millones y representaba el 0,1% del PIB para el año 2012.

Por otra parte, también se considera el **resultado primario**, resultado financiero sin contabilizar los intereses de la deuda, el cual asciende a \$46.556 millones y representa el 2,2% del PIB.

Tabla N°13: Resultados de la Administración Pública Nacional. En millones de pesos y porcentajes del PIB. Año 2012

Concepto	Millones de \$	% PIB
I) Total Recursos	506.576	24,3%
II) Gastos Primarios	460.020	22,1%
III) Intereses	45.109	2,2%
IV) Total Gastos	505.129	24,2%
V) Resultado Primario (I-II)	46.556	2,2%
VI) Resultado Financiero (I-IV)	1.447	0,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Ley de Presupuesto Nacional 2012. ONP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El proceso presupuestario en Argentina: ¿cómo se elabora, ejecuta, controla y evalúa el Presupuesto Nacional?

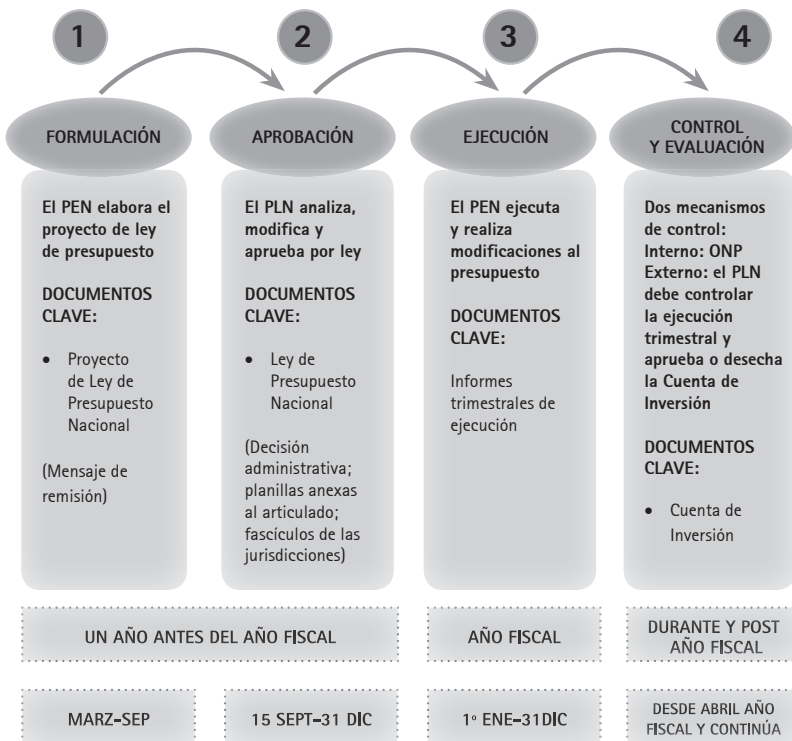
El marco normativo que define las características y actores responsables del proceso presupuestario es la Ley N°24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, del año 1992. Esta ley plasmó la reforma del sistema de administración financiera pública, la cual implicó un reordenamiento de las cuentas públicas nacionales bajo una concepción integral de los sistemas que componían la administración financiera.

3.1. Etapas del proceso presupuestario

El proceso presupuestario tiene cuatro etapas básicas, que abarcan un período entre dos años y medio y tres años aproximadamente. Las etapas son: 1) formulación del presupuesto, 2) discusión y aprobación del presupuesto, 3) ejecución y 4) control y evaluación.

Estas etapas pueden ocurrir en simultáneo, ya que se da el caso de que mientras se discute el presupuesto del año siguiente, se está ejecutando el del año actual y se puede estar revisando el del año pasado. Sin embargo, a los fines de una mejor comprensión del proceso presupuestario conviene analizar por separado cada una de las fases.

El proceso presupuestario es el ámbito clave donde se determinan la distribución y asignación de los recursos del Estado, y donde se manifiestan las políticas y objetivos de gobierno que se pretenden alcanzar. Es por ello que el proceso de formulación, aprobación y control del presupuesto tiene fuerte impacto en la calidad del sistema de gestión del gasto público.



Fuente: elaboración propia.

Etapa 1: Formulación del Presupuesto Nacional

La etapa de formulación se refiere al conjunto de actividades que realiza el Ejecutivo para presentar un proyecto de presupuesto que será elevado al Legislativo para su aprobación. Comprende varias fases, que se desarrollan entre marzo y septiembre del año anterior al ejercicio presupuestario. En primer lugar, la preparación del presupuesto se inicia cuando la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) establece el cronograma de actividades con la conformación del Grupo de Apoyo a la Elaboración del Presupuesto (GAEP), el cual es coordinado por la Subsecretaría de Presupuesto y está compuesto por las distintas áreas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas involucradas con la elaboración del proyecto de presupuesto cada año.

En el mes de mayo se elaboran las proyecciones macroeconómicas –variación del Producto Interno Bruto, inflación (variación del índice de precios al consumidor), tipo de cambio, saldo comercial (diferencia entre las exportaciones y las importaciones). Sobre la base de esta información, la Secretaría de Hacienda estima el nivel de recursos y gastos, estableciendo los límites al gasto, denominados usualmente como “techos presupuestarios”. Los techos también consideran el nivel de ejecución del presupuesto del período anterior y la evolución del presupuesto consolidado del sector público del ejercicio corriente. De esta manera, a fines de junio la ONP comunica los “techos presupuestarios” por jurisdicción (Salud, Educación, Desarrollo Social, Seguridad, etc.) y entidad, para que las mismas puedan elaborar sus anteproyectos y enviarlos a la ONP para su consolidación.

Durante el período en el que la ONP realiza la consolidación de los proyectos de presupuesto sectoriales, a lo largo de los meses de julio/

agosto, es cuando generalmente se producen las negociaciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los ministerios sectoriales para tratar solicitudes de asignación de mayores fondos, denominadas "sobretechos".

Finalmente, la ONP prepara el proyecto de ley de presupuesto que el Jefe de Gabinete de Ministros presentará ante el Congreso. De esta manera, la etapa de formulación finaliza formalmente con la presentación del Proyecto de Ley Presupuesto en el Poder Legislativo, la cual debe realizarse antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo tiene que presentar al Congreso, antes del 30 de junio del año previo, un informe de avance del proyecto de ley de presupuesto con los lineamientos generales.

En la práctica, cabe destacar que el presupuesto nuevo se realiza con las cifras elaboradas el año anterior como base y se le hacen modificaciones. Además, las diferencias significativas entre los valores proyectados y los valores reales de las principales variables macroeconómicas, como por ejemplo el nivel de crecimiento del PIB, que sustentan el Presupuesto Nacional, provocan variaciones en los recursos disponibles y, consecuentemente, variaciones en los fondos disponibles para cada entidad. Esta situación afecta directamente la previsibilidad del presupuesto, considerando que la base de un presupuesto ordenado y confiable es la correcta estimación de los recursos.

En esta línea de análisis, a partir de 2003 se subestimaron las variaciones del PIB, es decir, se establecían valores de crecimiento inferiores y, por lo tanto, durante el año fiscal se producían excedentes de recursos que luego se distribuían sin la aprobación del Congreso. Por el contrario, antes de 2003, cuando la situación económica no era fa-

vorable, se sobrestimaban el crecimiento del PIB y, por lo tanto, luego se debía recortar el gasto para no acrecentar el déficit fiscal. Esta falencia en la planificación macroeconómica, o la excesiva utilización estratégica de las proyecciones macroeconómicas, impacta directamente sobre la dinámica de la ejecución presupuestaria (Stein, 1999).

Estas discrepancias⁸ responden en mayor medida a una utilización estratégica que a dificultades técnicas inherentes para su elaboración. Esta situación afecta la utilidad de la planificación e impacta directamente sobre la ejecución presupuestaria. Aunque resulta entendible la sensibilidad política con respecto al mensaje que se envía mediante las estimaciones macroeconómicas para un ejercicio fiscal, la excesiva utilización estratégica de las mismas da cuenta hasta cierto punto del peso que tienen en el presupuesto las necesidades de dar señales globales respecto de las variables macroeconómicas en detrimento de los aspectos relacionados con la planificación y el empleo de los recursos públicos en un período determinado.

Etapa 2: Aprobación del Presupuesto Nacional

La Constitución Nacional (art. 75, inc. 8) establece la facultad del Poder Legislativo de fijar anualmente "... *el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas...*".

La segunda etapa del proceso presupuestario se inicia cuando el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional ingresa en la Cámara de Dipu-

8 Un análisis detallado sobre las estimaciones macroeconómicas del Presupuesto Nacional se encuentra en Bertello (2006).

tados de la Nación, cámara iniciadora del trámite. El proyecto es girado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda (CPyH) para su discusión. La CPyH está integrada por 45 diputados y presidida por el partido mayoritario. En esta etapa, los legisladores pueden solicitar información o aclaración al Ejecutivo y también pueden convocar a funcionarios del Ejecutivo para que realicen presentaciones. Luego de un período de discusión, la comisión debe emitir uno o más dictámenes. Estos pueden ser únicos (sólo dictamen por mayoría) o puede existir un dictamen por minoría en caso de discrepancia. Los dictámenes incluyen recomendaciones de modificaciones. Luego, el proyecto de ley será tratado en sesión plenaria de la Cámara de Diputados y puede ser aprobado o rechazado en general. Si es rechazado, tiene que volver a la CPyH para que elabore un nuevo dictamen. Si es aprobado, se gira a la Cámara de Senadores e ingresa a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, donde se debate y ésta debe emitir un dictamen para su aprobación en la Cámara de Senadores. En el caso de que Senadores realice cambios al proyecto, debe volver a Diputados.

El Congreso cuenta con casi tres meses para el tratamiento del proyecto de ley, desde el 15 de septiembre hasta el 10 de diciembre, período que puede extenderse hasta el 31 de ese mes en caso de que el proyecto de ley de presupuesto sea incluido en el temario de las sesiones extraordinarias.

Finalmente, una vez aprobada la Ley de Presupuesto Nacional, se necesita la promulgación del Presidente de la Nación, el cual también tiene la facultad de vetarla en forma parcial o total. En el caso de veto total, situación que nunca sucedió, se necesita la aprobación de los 2/3 de votos de ambas cámaras. En el caso de que el proyecto de ley no se apruebe antes del 1° de enero del año correspondiente al ejer-

cicio fiscal, se prorroga el presupuesto del año anterior hasta su correspondiente aprobación. Esta situación sucedió con el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2011 y el Ejecutivo emitió la prórroga del Presupuesto 2010.

En la práctica, el proyecto de Ley de Presupuesto suele ser aprobado sin demasiadas modificaciones y los cambios que se producen a la Ley aprobada durante su ejecución suelen ser efectuados unilateralmente por el PEN, sin participación del Congreso.⁹ Adicionalmente esta situación contribuye a disminuir los incentivos de los legisladores para invertir en el incremento de aquellas capacidades técnicas e institucionales relacionadas con el Presupuesto.

Etapas 3: Ejecución del Presupuesto Nacional

La tercera etapa del proceso presupuestario se centra en el PEN, bajo la responsabilidad de la ONP se desarrolla durante el ejercicio fiscal, que se extiende entre el 1° de enero y el 31 de diciembre. En primer lugar, el Jefe de Gabinete de Ministros, mediante una decisión administrativa, distribuye de manera detallada los gastos que se aprobaron en la Ley de Presupuesto. Los créditos aprobados en la Ley de Presupuesto y distribuidos en la decisión administrativa establecen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

En segundo lugar, la ejecución de los gastos se regula a través de un sistema de asignación de cuotas presupuestarias. Debido a que la disponibilidad de recursos está afectada por diversas variables (recauda-

9 Para más detalles sobre el rol del Congreso en el proceso presupuestario, ver Uña (2006).

ción efectiva, inflación, crecimiento de la economía, etc.), las cuotas presupuestarias se van ajustando de acuerdo con la coyuntura y el flujo de caja. Entonces, a partir de estas proyecciones, la ONP, considerando las solicitudes de las distintas entidades y los gastos que presentan mayor rigidez (salarios, jubilaciones y pensiones, etc.), define el monto de las cuotas a ser asignadas a cada jurisdicción, es decir, el límite máximo a gastar, que se realiza trimestralmente.

Esta programación por períodos permite graduar la ejecución del gasto y constituye la base para determinar las cuotas de compromiso y de devengado.

De acuerdo con el *Manual del Sistema Presupuestario de la Administración* elaborado por la ONP (versión revisada a junio 2011), **compromiso** es una obligación potencial con terceros, es decir, la afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda. Mientras que el **devengado** es la obligación de pago a terceros, es decir, la afectación definitiva de los créditos presupuestarios. Esto implica una modificación cuali y cuantitativa en la composición del patrimonio del organismo que realiza el gasto devengado.

La programación de la ejecución del presupuesto debe realizarse tanto en los aspectos físicos (definir el cronograma de avance de las metas y producciones brutas) como financieros.

Este modelo de ejecución mediante cuotas, si bien permite un seguimiento actualizado de las erogaciones y un ajuste del gasto ante cambios en la situación económica durante el ejercicio fiscal, también ha producido una brecha entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, limitando en ciertos aspectos las posibilidades de gestión de los organismos.

Una de las características de esta etapa de ejecución suelen ser las modificaciones por parte del PEN al presupuesto. Estas modificaciones del presupuesto implican que en la práctica se ejecutan más o menos gastos (sobre-ejecutado y sub-ejecutado, respectivamente) de lo programado en la formulación.

En este sentido, se observa la concentración de facultades en el PEN sobre el Presupuesto Nacional. La delegación por parte del Congreso, o la propia asignación mediante decretos del Poder Ejecutivo, de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) para que realice modificaciones en la Ley de Presupuesto sin sujeción a las restricciones del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, permiten que los fondos destinados a las distintas actividades sufran variaciones a lo largo del ejercicio fiscal.¹⁰ En el año 2006, por la Ley N°26.124, se modifica el art. 37 de la Ley de Administración Financiera y se autoriza al JGM a realizar reestructuraciones dentro del total aprobado, pero quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.

Desde el año 2004, las modificaciones e incrementos presupuestarios superaron el 16% del presupuesto original. Sin embargo, estas cifras en algunos años fueron mayores: en 2007 los incrementos fueron del 31%, mientras que en 2010 y 2011 fueron del 23%. La mayor parte de estos créditos adicionales fueron incorporados al presupuesto mediante Decretos de Necesidad y Urgencia y por Decisiones Adminis-

10 El art. 37 de la Ley N°24.156 de Administración Financiera establece que no se podrán realizar aumentos sobre el monto total o modificaciones sobre el Presupuesto Nacional que impliquen cambios de finalidades, o cambios entre gastos corrientes y gastos de capital o aplicaciones financieras sin previa autorización del Congreso de la Nación.

trativas por parte del JGM, haciendo uso de las facultades legislativas delegadas sin participación del Congreso.

De esta manera, existen actualmente diferencias significativas entre el presupuesto que se aprueba y las modificaciones que luego sufre por parte del PEN. Esta situación limita la utilización del presupuesto como una herramienta de previsibilidad y gestión.

La delegación de facultades del Poder Legislativo Nacional al Poder Ejecutivo Nacional y los superpoderes modifican las reglas del proceso presupuestario¹¹

El mayor protagonismo otorgado al Congreso por parte de la LAF en materia de presupuesto no se reflejó de manera cabal en la práctica. A partir de 1995 y con la crisis económica del Tequila, el Congreso delegó en el PEN ciertas facultades con el fin de poder recortar gastos. El incremento en la delegación de facultades se mantiene a lo largo del período 1996-2007.

Por su parte, a través de la Ley N°24.629 Segunda Reforma del Estado (art. 7 y 8) se delegaban las facultades en materia de administración en el PEN, con el fin de realizar una reorganización del Sector Público Nacional que permitiría una mayor eficiencia y racionalización del mismo.

Para cumplir con este objetivo, dicha ley, en su art. 8, le otorgaba amplios poderes al PEN:

- centralizar, fusionar, transferir a las provincias, reorganizar o suprimir organismos descentralizados creados por ley;

11 Para un mayor desarrollo de la delegación de facultades, ver Uña, Bertello y Cogliandro (2005).

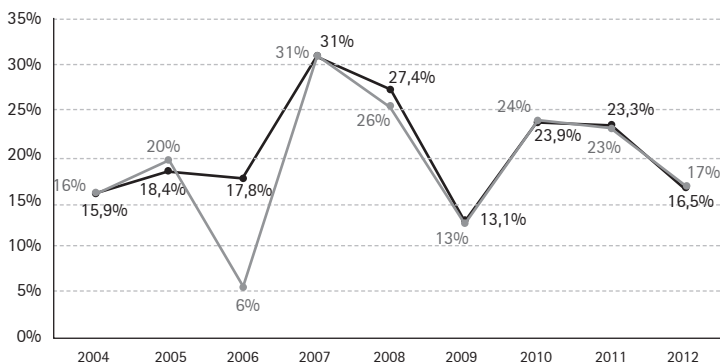
- disponer la supresión de recursos propios de la administración central con afectaciones específicas establecidas por ley, excepto aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social;
- proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central. Se excluye la privatización de empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos y la participación del Estado nacional en entes y/o empresas binacionales, parques nacionales.

Además, la Ley N°24.764 de Presupuesto Nacional 1997, en su art. 13, facultaba al JGM a realizar modificaciones en los créditos para lograr el cumplimiento de la Ley N°24.629 Segunda Reforma del Estado. También esta ley (art. 15) autorizaba al JGM a realizar modificaciones en el presupuesto dentro del total aprobado, con sujeción al art. 37 de la LAF ("quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades"). Por otra parte, no dejaba reducir los créditos de Obligaciones a Cargo del Tesoro y Servicio de la Deuda (art. 16). Este otorgamiento de facultades al JGM con algunas restricciones en las leyes de Presupuesto de los años 1998 y 1999 se mantuvo parcialmente. Es decir, se permitía al JGM realizar modificaciones con sujeción al art. 37 de la LAF, pero ya no se po-

nía la restricción de no poder reducir las partidas correspondientes a Obligaciones a Cargo del Tesoro y Servicio de la Deuda. Las leyes de Presupuesto 2000 y 2001 amplían la discrecionalidad del JGM, al permitirle realizar modificaciones en el presupuesto sin sujeción al art. 37 de la LAF. Además, en la Ley N°25.237 de Presupuesto 2000 (art. 20) se autorizaba al JGM a reducir gastos para poder cumplir con el déficit fiscal establecido por la Ley N°25.152 de Solvencia Fiscal. Si bien en las leyes de Presupuesto correspondientes a los años 2002, 2003 y 2006 las modificaciones que realiza el JGM deben respetar los límites establecidos por el art. 37 de la LAF, en las leyes de Presupuesto de los años 2004 y 2005 se vuelve a dejar sin efecto la sujeción a dicho artículo. De esta manera, cada año que se aprobaba la Ley de Presupuesto se hacía explícita la delegación de facultades al JGM, con mayores o menores restricciones. Finalmente, en el año 2006, por la Ley N°26.124 se modifica el art. 37 de la LAF y se autoriza al JGM a realizar reestructuraciones dentro del total aprobado, pero quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.

En definitiva, se establecía por ley una mayor discrecionalidad a favor del PEN, que de hecho se le otorgaba cada año. A modo de ejemplo, en la Tabla N°14 se observan las modificaciones que realizaba el PEN al presupuesto aprobado por el Congreso durante la etapa de ejecución del mismo mediante Decretos de Necesidad y Urgencia y Decisiones Administrativas. Así, mientras en el año 2004 el incremento que realizó el PEN al presupuesto aprobado por el Congreso fue del 15,9%, en 2007 se duplica al 30,7%.

Gráfico N°5: Ampliaciones a la Ley del Presupuesto Nacional. Período 2004-2012



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de boletines fiscales 2004-2012 cuarto trimestre. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Tabla N°14: Ampliaciones a la Ley de Presupuesto Nacional por DNU y facultades delegadas al JGM. Período 2004-2012

Año	Ampliaciones Presupuestarias (Millones de \$)			Presupuesto inicial	% de ampliación del Presupuesto inicial
	Total	DNU	DA		
2004	9.511	6.773	2.738	59.712	16%
2005	15.285	10.789	4.496	77.531	20%
2006	5.257	1.958	3.299	93.722	6%
2007	34.778	18.870	15.908	113.209	31%
2008	41.443	36.727	4.716	161.475	26%
2009	30.037	24.278	5.759	233.820	13%
2010	65.627	40.373	25.254	275.760	24%

Año	Ampliaciones Presupuestarias (Millones de \$)			Presupuesto inicial	% de ampliación del Presupuesto inicial
	Total	DNU	DA		
2011	88.502	50.586	37.916	380.389	23%
2012	83.571	51.787	31.784	505.101	17%

Notas: DNU: Decreto de Necesidad de Urgencia; DA: Decisión Administrativa.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio Fiscal de ASAP.

La delegación de facultades del Congreso en el PEN para modificar partidas del Presupuesto Nacional que originalmente le correspondían al Congreso, sumada a la ley de superpoderes, incrementó la concentración de poder en materia presupuestaria del PEN, quedando el PLN en una posición más debilitada.

Etapa 4: Control y evaluación del Presupuesto Nacional

La cuarta etapa del proceso presupuestario es la de control y evaluación, en la que el PEN debe rendir cuentas de los montos gastados y los resultados obtenidos. El análisis de esta etapa permite reconocer las prioridades reales del Ejecutivo, ya que son habituales las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejecutado realmente.

El PEN, a través de la Contaduría General de la Nación (CGN), tiene la responsabilidad de elaborar la Cuenta de Inversión.

El control y la evaluación se realizan mediante dos mecanismos:

- **Control interno realizado por el PEN:** está referido específicamente a aspectos presupuestarios de la ejecución y se encuentra a cargo de la ONP. Esta oficina monitorea la ejecución presu-

puentaria de las distintas entidades, tanto financiera como de metas físicas, de acuerdo con el presupuesto y solicita explicaciones en caso de desvíos. Por su parte, la Sindicatura General de la Nación es el órgano rector del sistema de control interno, elabora dictámenes sobre la utilización de los fondos de entidades o programas específicos del Sector Público Nacional No Financiero.¹² En ambos casos, los controles apuntan principalmente a seguir el cumplimiento de las normas contables y de procedimientos, prestando escasa atención al logro de los objetivos previstos en el presupuesto.

- **Control externo realizado por el PLN:**¹³ se centra en el tratamiento parlamentario de la Cuenta de Inversión. La Constitución Nacional (art. 75 inc. 8) establece que el PLN tiene la facultad de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión.

La Cuenta de Inversión, es la rendición final de los resultados de la gestión gubernamental en materia económica, financiera y patrimonial. El objetivo principal de esta cuenta es evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y programas del presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación. El PEN debe presentar al Congreso la Cuenta de Inversión antes del 30 de junio del año posterior al ejercicio fiscal.

12 Por la Ley N° 25.565 art. 60 se estableció que el PAMI queda comprendido dentro del alcance del Título II Capítulo III (Régimen presupuestario de las empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la Administración Nacional), Título III (Sistema de Crédito Público), Título VI (Control Interno) y Título VII (Control Externo) de la Ley N° 24.156.

13 Para mayor detalle, ver Uña (2006).

Si bien el PEN ha cumplido periódicamente con el envío de la Cuenta de Inversión al Congreso en término, el Congreso presenta demora en su aprobación.

La falta de utilización de la Cuenta de Inversión como herramienta de control debilita no solo el rol que debe ejercer el Congreso sobre el presupuesto de la Administración Nacional, sino también el control que puede ejercer sobre el Sector Público Nacional.

Como mecanismo complementario al control legislativo, la Ley 24.629 – Ejecución presupuestaria /Segunda Reforma del Estado estableció el requerimiento de que el PEN envíe informes trimestrales de la ejecución al Congreso. Pero esta normativa no ha pasado de un cumplimiento formal, sin que en la práctica se observe un análisis efectivo por parte del Congreso de esta información.

De esta manera, en la actualidad, el control del cumplimiento del presupuesto se centra en la supervisión interna dentro del Poder Ejecutivo del cumplimiento de las normas de procedimiento y de los límites financieros establecidos, sin un efectivo control parlamentario. Contribuyen a esta situación, por un lado, la falta de incentivos en el sistema vigente para que el Congreso ejerza sus facultades y, por otro lado, por la existencia de lagunas legales en el marco normativo que rige el tratamiento de la Cuenta de Inversión en aspectos tales como las consecuencias de una desaprobación de la misma por parte del Congreso (Santiso, 2005) o la ausencia de una prescripción de las mismas luego de un determinado período de tiempo.

En síntesis, el proceso presupuestario argentino se caracteriza por la existencia de dos procesos que funcionan en forma paralela. Por una parte, el proceso formal establecido por el marco normativo y, por

otra parte, el proceso real, el cual está influenciado y determinado por las reglas informales que establecen tanto los actores del PEN como del PLN.

El desarrollo de estas prácticas informales es generado por una combinación de factores del marco institucional de Argentina. Por un lado, la influencia de un Poder Ejecutivo fuerte que cuenta con amplias atribuciones para realizar modificaciones a través de los Decretos de Necesidad de Urgencia y el poder de veto sobre las leyes que aprueba el Congreso. Por otra parte, un Poder Legislativo con un rol debilitado y condicionado por el poder que ejercen los gobernadores provinciales sobre la política nacional. Los gobernadores y líderes de partidos políticos provinciales ejercen una clara influencia sobre la carrera de los legisladores nacionales (Jones et al., 2000).

Esta combinación de un Poder Ejecutivo fuerte y un Congreso que responde a los líderes provinciales plantea un desequilibrio en el sistema de contrapesos de poderes y, por lo tanto, influye en la generación de instancias de negociación y acuerdo de políticas fuera de los mecanismos establecidos por las reglas formales. En este sentido, el proceso presupuestario es parte del amplio proceso de elaboración de las políticas públicas, que implica negociaciones y acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Abuelafia et al., 2005; Spiller y Tommasi, 2003).

De esta manera, la coexistencia de reglas formales e informales pone de manifiesto los problemas y oportunidades de mejora que presentan las diferentes etapas del proceso presupuestario.

Conclusiones y desafíos pendientes

El presupuesto es la expresión de las políticas públicas, refleja el plan de gobierno de un año. Es, por lo tanto, la herramienta de política económica más importante y presenta una declaración exhaustiva de las prioridades del gobierno.

En este sentido, el presupuesto tiene una enorme influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, dado que cumple tres funciones centrales: asigna bienes públicos a la ciudadanía, redistribuye los ingresos y define las prioridades de gasto. Dado que los recursos provienen de la sociedad, todos los ciudadanos tienen el derecho de exigir que el dinero público se distribuya y se gaste de forma transparente y de acuerdo con las necesidades de la población.

Las clasificaciones presupuestarias permiten sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos. Son de gran utilidad como herramienta de análisis de la estructura del gasto público.

La clasificación administrativa o jurisdiccional responde a la pregunta ¿quién gasta los recursos? Especifica la cantidad de dinero que cada mi-

nisterio u organismo de la administración nacional tiene permitido gastar durante el año. Tal como se desarrolló en el trabajo, el mayor gasto se destina al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, \$194.094 millones, y representa el 38,4% del Presupuesto Nacional. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) explica la casi totalidad de este gasto, ya que tiene asignado un presupuesto de \$190.918 millones, destinado principalmente al pago de jubilaciones y pensiones.

La otra clasificación analizada fue la económica, la cual responde a la pregunta ¿en qué se gastan los recursos? Permite identificar el gasto de operación y de inversión del gobierno. Su importancia radica en determinar el efecto del gasto público en la actividad económica. Desglosa el gasto total en: corriente (por ejemplo: salarios, productos de consumo como papel y gastos de teléfonos, etc.) y de capital (por ejemplo: equipos como computadoras, construcción de edificios y otro tipo de infraestructura).

En el Presupuesto Nacional de 2012, los **Gastos Corrientes** representan el 87,4% (\$441.342 millones) del total de gastos de la Administración Nacional presupuestado para el año 2012. La principal categoría corresponde a las **Prestaciones de la Seguridad Social**, que abarcan el universo del gasto previsional en jubilaciones, pensiones y retiros, que asciende a \$176.440 millones y representa el 40% de los gastos corrientes y el 34,9% del Presupuesto Nacional.

En tercer lugar, la clasificación analizada fue la funcional. Esta clasificación responde a la pregunta ¿para qué se gastan los recursos? Organiza los gastos de acuerdo con el propósito o con el sector que se busca priorizar (por ejemplo: educación, salud, seguridad social, defensa, etc.). Es importante porque permite analizar la asignación de recursos entre los sectores.

En el Presupuesto Nacional, la composición del gasto muestra una importancia significativa de la finalidad Servicios Sociales, que asciende a \$303.023 millones, ya que representaba el 60% del gasto total previsto en 2012. Esta finalidad es conocida también como Gasto Social.

Por otra parte, del lado de los recursos, la clasificación por rubros agrupa los recursos públicos en función de los diferentes tipos que surgen de la naturaleza y el carácter de las transacciones que les dan origen. Así, se pueden distinguir los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos. El clasificador de los recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de recursos, constituyéndose, por consiguiente, en el clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

Tal como se desarrolló en el trabajo, los ingresos tributarios representaban el 63,4% (\$321.022 millones) del total de recursos de la APN.

Por otro lado, el proceso presupuestario es el ámbito clave donde se determinan la distribución y asignación de los recursos del Estado y donde se manifiestan las políticas y objetivos de gobierno que se pretenden alcanzar. Es por ello que el proceso de formulación, aprobación y control del presupuesto tiene fuerte impacto en la calidad del sistema de gestión del gasto público.

El proceso presupuestario argentino se caracteriza por la existencia de dos procesos que funcionan en forma paralela. Por una parte, el proceso formal establecido por el marco normativo y, por otra parte,

el proceso real, el cual está influenciado y determinado por las reglas informales que establecen tanto los actores del PEN como del PLN.

Existen desafíos pendientes que requieren ser afrontados para fortalecer al presupuesto nacional como un verdadero instrumento de planificación y gestión de gobierno:

- mejorar la planificación estratégica y operativa del PN, tanto por parte de los órganos rectores como de las jurisdicciones;
- revertir la tendencia a la subestimación de las variables macroeconómicas, en particular la de inflación y, por lo tanto, de los ingresos, para evitar luego un manejo discrecional de los excedentes;
- fortalecer la relación entre metas físicas y recursos financieros para la elaboración del presupuesto y reducir la tendencia inercial e incremental del gasto;
- reducir la discrecionalidad del PEN para modificar el presupuesto aprobado por el Congreso a través de los DNU y las facultades delegadas al JGM;
- fortalecer el control presupuestario tanto por parte del PEN como del Congreso para mejorar la calidad del gasto público.

En síntesis, es necesario mejorar la información y el proceso presupuestario. Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de las políticas públicas y, al mismo tiempo, mejorar el debate parlamentario en torno a las prioridades de las políticas públicas.

- ABUELAFIA, Emmanuel, BERENSZTEIN, Sergio, BRAUN, Miguel y DI GRESIA, Luciano (2005). "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina". CIPPEC-BID.
- ELSON, Diane (2005). "Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el cumplimiento de la CEDAW". UNIFEM.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Edición en español. División de Español. Departamento de Tecnología y Servicios Generales. Washington, DC.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y VALDÉS PALACIO, Yailén (2001). "Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público. Programa de Presupuesto y Gasto Público". Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- MAKÓN, Marcos (2001). "Fortalecimiento del proceso presupuestario público". Mimeo.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*. Quinta edición 2003. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador03.pdf>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2011). "El sistema presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina". Disponible en: <http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales.php>.
- OECD (2001). *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Editado por Richard Allen y Daniel Tommasi. OECD Publications Service. París.
- SANTISO, Carlos (2005). "Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America". World Bank Institute. Washington DC.
- SHICK, Allen (2003). "Managing Public Expenditures". En *Argentina Reforming Policies and Institutions for Efficiency and Equity of Public Expenditures*. World Bank Report N°25991- AR, 10 de septiembre de 2003.

- SPILLER, Pablo, STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano (2003). "Political institutions, policy making process, and policy outcomes. An intertemporal transaction framework". Documento N°81, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- STEIN, Ernesto (1999). "Reglas Macro Fiscales – Instituciones Presupuestarias". Presentación en el Seminario Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuesto Plurianuales. Ministerio de Economía.
- UNICEF (2005). *¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias*. Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN (UNIFEM) (2002). "Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences". Papers from a High Level International. *Conference Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting*. Brussels, 16-18 de octubre de 2001.
- UÑA, Gerardo (2006). "El Congreso y el Presupuesto Nacional en la Argentina: Desempeño y Condiciones de su rol en el Proceso Presupuestario". En *Cada cual, ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina*. Miguel Braun, Luciana Díaz Frers, Gerardo Uña (Compiladores). Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- UÑA, Gerardo, BERTELLO, Nicolás y COGLIANDRO, Gisell (2005). "Concentración de facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento". *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* N° 39, Buenos Aires.
- UÑA, Gerardo, COGLIANDRO, Gisell y BERTELLO, Nicolás (2009). "Inequidades y ausencias de criterios explícitos de reparto: la distribución del Presupuesto Nacional a las provincias en el período post crisis (2004-2007)". Documento de Trabajo N° 07/09. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, Septiembre.
- WEHNER, Joachim y BYANYIMA, WINNIE (2005). "El Parlamento, el Presupuesto y el Género". En *Manual para Parlamentarios* N° 6. Unión Interparlamentaria. Francia.

