



**Nº 34**

**“SOBRE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL ”**

**Fabián Slonimczyk**

**Buenos Aires, Mayo de 2002**

## INDICE

<b><u>I. Introducción: el Sector Público Argentino.</u></b>	<b>3</b>
<b><u>II. Los Sistemas de Administración Financiera del SPN</u></b>	<b>4</b>
<b><u>1) El Sistema Presupuestario</u></b>	<b>5</b>
a) La Formulación del Presupuesto. Presupuesto por programas.	6
b) La Ejecución Presupuestaria. Modificaciones al presupuesto.	9
c) El cierre de cuentas y la evaluación de la ejecución.	10
<b><u>2) El Sistema de Crédito Público</u></b>	<b>11</b>
a) Definiciones y clasificación de la deuda pública.	12
b) Del procedimiento decisorio y de control	13
c) Procedimientos para el Registro y Atención del Servicio de la Deuda	14
<b><u>3) El Sistema de Tesorería</u></b>	<b>16</b>
a) La Programación financiera	16
b) La Cuenta Unica del Tesoro	20
c) Administración de activos y pasivos de corto plazo	21
<b><u>4) El Sistema de Contabilidad Gubernamental</u></b>	<b>22</b>
<b><u>5) Organigramas de los órganos rectores de los sistemas</u></b>	<b>26</b>
<b><u>III. Los cambios al marco legal e institucional en la Ley de presupuesto 2002</u></b>	<b>27</b>
a) Sobre la ley complementaria permanente	28
b) Las reformas pasadas y las presentes	29
c) Otras modificaciones al marco legal e institucional	35



## ***I. Introducción: el Sector Público Argentino.***

Dada la organización federal de la República Argentina, el Estado, entendido aquí como agente económico, se encuentra compuesto por unidades independientes. Por un lado, la administración nacional con sus tres poderes y sus organismos descentralizados. Por otro, las provincias y municipios. Cada una de estas unidades gestiona su gobierno en forma autónoma y posee, por ende, su propio sistema de administración financiera. Por lo tanto, puede decirse que el gasto del Sector Público Argentino no es más que una abstracción. No existe ninguna institución, al margen de acuerdos circunstanciales entre la Nación y las Provincias, que tenga en su poder establecer una política de financiamiento y gasto global. Asimismo (y quizás causa de lo anterior) no existe al día de hoy un criterio claro acerca de las responsabilidades y atribuciones de cada uno de estos niveles de gobierno. Esto es válido tanto en lo que respecta a la administración de gastos y gestión de programas como para la obtención de los recursos necesarios para financiarlos.

En este trabajo nos limitamos, en consecuencia, a discutir algunas de las características más salientes de la administración financiera del Estado Nacional que, en mayor o menor medida, son aplicables también a las administraciones provinciales y municipales. Como veremos, la correcta administración financiera debe basarse en la aplicación de principios generales que regulen el funcionamiento de cada uno de los sistemas que la componen. Por ejemplo, la universalidad es uno de los principios fundamentales del sistema presupuestario. Por ella se entiende que el presupuesto debe incluir absolutamente todos los gastos y todos los recursos<sup>1</sup>. Pero lo importante es la razón. Dado que los recursos del Estado son limitados, el órgano encargado de asignar esos fondos debe tener la oportunidad de sopesar las distintas finalidades y programas. Los gastos extrapresupuestarios<sup>2</sup>, sin importar su relevancia, tienden a ser ineficaces pues han sido producidos al margen del programa de gestión global. Esto implica que la correcta aplicación del principio depende más del programa de gestión que de quien lo aplique. En consecuencia, el sector público argentino no lo cumpliría aún cuando cada una de sus unidades componentes lo aplicaran a la formulación de su presupuesto<sup>3</sup>. La educación pública, por ejemplo, se encuentra

---

<sup>1</sup> El principio de universalidad es sostenido por la ley de administración financiera en varias de sus partes. También se encuentra reforzado a través del cumplimiento de otros principios subalternos. Puede tomarse como ejemplo de esto último la prohibición de netear partidas. Si el Estado fuera a proveer un subsidio en la forma de una exención impositiva, entonces ésta debería incluirse en el presupuesto como un gasto más. Omitir la registración tanto del devengamiento del impuesto como de su exención configuraría un caso de neteo y, por tanto, un acto ilegal.

<sup>2</sup> La denominación “gastos extrapresupuestarios” se utiliza aquí en el más amplio sentido, como toda erogación del SPN que no apareciera especificada en el presupuesto nacional y cumple una función hipotética. Si hubiera gastos extrapresupuestarios, entonces serían ineficaces. Si existen o no en la práctica este tipo de gastos es una cuestión opinable.

<sup>3</sup> Se trata de parte del gasto provincial que es financiado por una transferencia de la nación. Aún cuando su carácter de extrapresupuestario, tal como ya se mencionó, es debatible desde el punto de vista legal/definicional, es claro que este tipo de gastos no recibe el mismo tipo de tratamiento ni se encuentra sujeto a los mismos mecanismos de control que aquellos gastos que son ejecutados directamente por la administración central. De hecho, se supone que las políticas públicas se proponen cumplir objetivos



dividida entre los tres niveles. Sin embargo, cada uno de ellos gestiona y presupuesta el gasto en educación independientemente, lo que resulta en una asignación completamente ineficaz de los recursos y en la imposibilidad de asignar responsabilidades por los resultados. Críticas similares pueden realizarse con respecto a cada uno de los sistemas.

Asimismo, en el presente trabajo intentaremos introducirnos en el al menos complejo marco legal e institucional de la administración financiera del Estado Nacional al margen de la ley regulatoria. Como veremos, dicha ley (la n° 24.156) deja amplio margen para la reglamentación y especificación de sus principios y normativas y, por tanto, es imposible hacerse una idea más o menos precisa del funcionamiento real del sistema sin recurrir a la normativa complementaria y/o reglamentaria. Recientemente se han introducido importantes modificaciones a dicho marco, lo cual nos proveerá del hilo conductor para su discusión.

## ***II. Los Sistemas de Administración Financiera del SPN***

De acuerdo con lo establecido por la ley 24.156, “la administración financiera comprende al conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que hacen posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado”. En este sentido, la ley de administración financiera interpreta y reglamenta el mandato constitucional fundamental por el cual “El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional...”.

En general, se admite que existe una mediación entre el establecimiento de los objetivos del Estado y su eficaz cumplimiento. Entre la voluntad política y su realización efectiva. Esta mediación se encuentra relacionada principalmente con la capacidad económica del Estado para cumplir metas que, en principio al menos, no se encuentran restringidas en ningún modo. Esta capacidad económica no viene dada sólo por el hecho de que el Estado pueda captar los recursos necesarios, sino también por límites de tipo organizativos. La administración financiera intenta lidiar con ambas limitaciones. Con la primera, a través principalmente del sistema presupuestario, mentado con el objetivo de ordenar e integrar el gasto público. Con la segunda, a través de los demás sistemas, que apuntan a brindar un marco de legalidad y transparencia a la gestión pública. Desde ya, hablamos aquí de los presupuestos a priori de la administración financiera y no de su realización práctica, que muchas veces dista bastante del modelo ideal.

La administración financiera del SPN consta de cuatro sistemas integrados (cinco, si se incorporara el control interno y externo<sup>4</sup>): el sistema presupuestario, el de crédito público, el de tesorería y el de contabilidad. A continuación se analizará en detalle el

---

independientemente de quien los produzca. Por tanto, para cumplir con el principio de universalidad, la formulación de un programa de gestión debería tomar en consideración también al sector privado. La determinación de los actores (quién hará qué) es el comienzo de la gestión.

<sup>4</sup> Aquí mantendremos la clasificación de la ley, que separa la Administración Financiera del Control de la Administración Financiera.



funcionamiento de cada uno de ellos. Por ahora, sin embargo, quisiéramos prestar atención a su interrelación. El planteo general, como vimos, corresponde a la mediación entre los objetivos del Estado y su eventual realización. La primera pregunta que surge aquí es sin dudas, ¿cómo se establecen los objetivos del Estado? La respuesta que brinda la ley de Administración Financiera es bastante clara. El Presupuesto Nacional es la institución en la que se corporizan dichos objetivos en la forma de programas públicos a los que se destinan fondos en una cuantía determinada. El Poder Ejecutivo Nacional<sup>5</sup> tiene la iniciativa para mentar dichos objetivos al confeccionar, año tras año, la ley de presupuesto. El Congreso, por otra parte, tiene la posibilidad de analizar y discutir el proyecto durante tres meses antes de darle o no su visto bueno. Luego, la responsabilidad de llevar adelante los distintos programas recae nuevamente en el PEN. Como vemos, el control del Poder Legislativo cesa una vez aprobado el presupuesto. Por lo tanto, la administración financiera debe prever mecanismos de control de la ejecución. El control de las operaciones públicas se realiza en forma interna paralelamente con su ejecución. El control externo, desarrollado por un órgano especial, se realiza con posterioridad a la ejecución.

De la formulación y aprobación del presupuesto surgen las necesidades de financiamiento del Estado. Estas deben ser satisfechas bien a través de la recaudación ordinaria de las tasas e impuestos aprobados por el Congreso o bien de la emisión de deuda pública. Los Sistemas de Tesorería y Crédito Público responden a esta necesidad. Por último, el Sistema de Contabilidad Gubernamental debe registrar y ordenar todas las operaciones resultantes de la ejecución presupuestaria de modo de proveer información para la evaluación de la gestión.

## 1) El Sistema Presupuestario

La gestión pública se desarrolla en etapas diferenciables, aunque muchas veces su realización práctica se solape en el tiempo. El objetivo del Sistema Presupuestario es darle un marco regulatorio a estas etapas. Así, el planeamiento de la gestión debe traducirse en un proyecto de presupuesto en el cual a una serie de programas públicos les sean asignados fondos en la forma de créditos presupuestarios. Estos programas se encuentran a cargo de alguna oficina pública a la que se denomina “unidad ejecutora”. En la práctica, el planeamiento de la gestión y, por consiguiente, la formulación del presupuesto se encuentra fuertemente descentralizada. En general, se supone que las autoridades superiores de cada área de la gestión pública diseñan políticas y objetivos generales, dejando a los directores de las unidades ejecutoras la posibilidad de generar las acciones concretas particulares.

La puesta en práctica de los programas públicos requiere de diferentes insumos. La ejecución es el proceso en el cual los créditos presupuestarios se consumen para adquirir dichos insumos y “producir” el servicio público en cuestión. La eficacia y la eficiencia no son propiedades atribuibles a la administración financiera sino a la gestión pública. Una unidad ejecutora puede o no ser eficaz, i.e. puede o no lograr alcanzar sus objetivos a través

---

<sup>5</sup> La reforma constitucional de 1994 tuvo entre sus objetivos disminuir o, al menos, descentralizar la iniciativa con la que hasta ese momento contaba el Presidente para fijar estos objetivos. Sin embargo, la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete no parece haberlo logrado.



de la producción de un servicio público, esto es, de la ejecución de un programa. Del mismo modo, la eficiencia de un programa viene dada por la relación entre las metas alcanzadas y los insumos consumidos. En todo caso, la administración financiera – entendida ella misma como gestión- puede considerarse eficaz si logra que el proceso de gestión pública se realice en forma organizada, prolija y transparente. En sus propios términos y categorías, la administración pública es un programa instrumental. Es decir que su producto primario satisface necesidades públicas sólo en forma mediata, a través de la provisión de un servicio sin el cual los otros programas difícilmente podrían funcionar. La unidad ejecutora del programa de administración financiera en el Gobierno Nacional es la Oficina Nacional de Presupuesto dentro de la Secretaría de Hacienda.

Una vez producido el cierre de cuentas cada 31 de Diciembre, el presupuesto pasa a ser evaluado. Por lo dicho hasta aquí, queda claro que la evaluación presupuestaria es (o debería ser) una evaluación de la gestión. Cabe aclarar que tanto el control interno como el externo se ocupan de verificar la legalidad de la ejecución presupuestaria y no la eficiencia de la gestión. Esto quiere decir que si una oficina pública gasta todos sus créditos presupuestarios respetando el marco legal vigente no será amonestada por la Auditoría General de la Nación aún cuando sus objetivos hayan estado lejos de cumplirse. Pero también que es posible<sup>6</sup> que se impongan sanciones a funcionarios por no haber respetado alguna resolución de la Secretaría de Hacienda, aún cuando esto le haya ahorrado al Estado tiempo y recursos y cuando las metas físicas se hayan cumplido de acuerdo con lo programado. En definitiva, la única evaluación real de la gestión la realizan las propias oficinas a través de los informes trimestrales de gestión que nunca son verificados por los superiores.

#### **a) La Formulación del Presupuesto. Presupuesto por programas.**

En principio, formular el presupuesto de una oficina pública es una tarea que no parece tan complicada. Los manuales instructivos que a los efectos prepara la Secretaría de Hacienda indican que la formulación debe realizarse siguiendo un procedimiento lineal. En primer lugar, se debe identificar la necesidad pública que desea satisfacerse. Los programas, las unidades presupuestarias elementales, son los servicios públicos diseñados para atender las necesidades identificadas. En el caso ideal, tanto la necesidad como la producción del programa debieran ser cuantificables. Por ejemplo, para formular el presupuesto de un programa de alfabetización para adultos se debería conocer como mínimo la cantidad total de personas mayores de edad que no saben leer y escribir, además de la cantidad de ellas que se desea alfabetizar en el próximo año<sup>7</sup>.

En segunda instancia, se deben planificar las actividades necesarias para producir el servicio. En general, cada programa reúne varias actividades. Continuando con nuestro ejemplo del programa de alfabetización, las actividades podrían ser: 1) conducción, 2)

---

<sup>6</sup> Las sanciones, cabe aclarar, son muy poco frecuentes y responden siempre a motivos políticos.

<sup>7</sup> Una verdadera revolución productiva del Sector Público Argentino se lograría con sólo disponer de información veraz de este tipo para cada uno de los programas vigentes tanto al inicio como al final de los períodos y si se estableciera un sistema de premios y castigos racional para los funcionarios responsables.



promoción y publicidad y 3) alfabetización. Cada una de estas actividades es el marco de una serie de acciones y transacciones. Por ejemplo, la segunda actividad puede incluir diversas campañas de difusión y la publicidad de los resultados. Para llevar adelante estas acciones, el programa demandará una serie de insumos: minutos de televisión, salarios y cargas sociales, fotocopias, teléfono, etc. Cada actividad reúne en su presupuesto a todos los insumos necesarios para realizar las acciones. La formulación del presupuesto se resume a esto, a determinar los insumos de cada actividad y calcular el monto necesario para adquirirlos. A continuación presentamos un esquema simplificado del proyecto de presupuesto para nuestro hipotético programa de alfabetización. Un proyecto completo incluye un breve análisis de la necesidad y el funcionamiento del servicio público por parte del responsable de la unidad ejecutora. Además, las clasificaciones utilizadas para presupuestar son mucho más detalladas. Dentro de cada inciso hay varias partidas, parciales y subparciales. Por ejemplo, el inciso “Bienes de Consumo” puede contener las partidas: “productos textiles”, “productos alimenticios”, etc. Por último, en general se pide que tanto la producción como el presupuesto se encuentren programados trimestralmente.

## Formulación Presupuesto

**Año 2002**

Jurisdicción: Secretaría de Educación  
Unidad Ejecutora: Dirección de Educación para Adultos

**Programa: Alfabetización para adultos**

Necesidad total: 20.000 personas  
Necesidad a satisfacer: 2.000 personas

Actividad 1: Conducción	\$ 130.900,00	Actividad 2: Difusión	\$ 63.000,00	Actividad 3: Alfabetización	\$ 140.000,00
1.Personal	\$ 120.000,00	1.Personal	\$ 12.000,00	1.Personal	\$ -
2.Bienes de Consumo	\$ 2.400,00	2.Bienes de Consumo	\$ -	2.Bienes de Consumo	\$ 15.000,00
3.Servicios no personal	\$ 6.000,00	3.Servicios no personal	\$ 50.000,00	3.Servicios no personal	\$ -
4.Bienes de Uso	\$ 2.500,00	4.Bienes de Uso	\$ 1.000,00	4.Bienes de Uso	\$ 25.000,00
5.Transferencias	\$ -	5.Transferencias	\$ -	5.Transferencias	\$ 100.000,00

**Total Presupuestado \$ 333.900,00**

Cabe aclarar que todo lo antes descrito se cumple en la práctica cada vez que un nuevo programa es creado. Aunque muchas veces se ha sugerido que todo este proceso debiera repetirse cada año<sup>8</sup>, en la actualidad las oficinas con programas vigentes tan sólo manifiestan la necesidad de continuarlos como requisito para lograr que se les vuelva a otorgar el mismo presupuesto que el año anterior. De hecho, muchas veces se solicita que el presupuesto sea incrementado sin reformular el programa. El caso paradigmático es el

<sup>8</sup> A esta opción se la denomina “presupuesto base cero”.



aumento de salarios del personal permanente por antigüedad, que en general se acredita a los programas sin que medie ningún trámite<sup>9</sup>.

Dado que el proyecto de presupuesto debe presentarse antes del 15 de Septiembre, se debería instruir a las unidades ejecutoras para que comiencen la formulación del presupuesto tan temprano como en Junio o Julio del año anterior<sup>10</sup>. La Secretaría de Hacienda reúne los proyectos de todas las oficinas del sector público y prepara el proyecto de gastos atendiendo a las líneas de política fiscal previamente establecidas. Esto quiere decir que si, como se intenta al presente, se desea que el SPN tenga un presupuesto equilibrado, Hacienda deberá recortar los gastos hasta llegar al monto estimado de la recaudación impositiva para el año siguiente. Lamentablemente, los recortes presupuestarios suelen realizarse al nivel de las partidas y no de los programas. Un ejemplo claro es el ajuste en los salarios de la Administración Central (inciso 1). Ajustando de esta manera se ven afectados todos los programas. Como veremos, la programación trimestral de la ejecución funciona de una manera similar e igualmente contraproducente.

Finalmente, el presupuesto es presentado al Congreso para su discusión. De acuerdo con la ley de administración financiera, el proyecto de presupuesto debe constar de tres títulos. El primero consiste de una serie de disposiciones generales que regularán la ejecución del presupuesto del año en cuestión, así como de una serie de cuadros que sintetizan la información presupuestaria. En los títulos segundo y tercero se determinan los recursos y gastos de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados respectivamente. Ahora bien, aún cuando la Oficina Nacional de Presupuesto debiera, como vimos, disponer de las formulaciones presupuestarias de las distintas unidades ejecutoras antes de presentar el proyecto, lo cierto es que lo que se presenta ante el Congreso es sólo un resumen agregado del presupuesto por jurisdicciones. Una vez aprobada la ley, el Jefe de Gabinete emite una resolución por la cual se distribuyen los créditos presupuestarios para la Administración Central hasta el más bajo nivel de desagregación. Los Organismos Descentralizados manejan su presupuesto independientemente.

La forma del proyecto de presupuesto hace que los legisladores tengan sólo una muy vaga idea de qué es lo que están aprobando. Idealmente, el presupuesto debiera presentarse en forma desagregada y los funcionarios responsables de las unidades ejecutoras debieran asistir al Congreso para defender su presupuesto ante comisiones especializadas, explicando en cada caso por qué se han solicitado las partidas en cuestión y cuáles son sus objetivos. Esta sería también una situación ideal para que se evaluara la gestión del año anterior. Para tener una idea de la diferencia entre la formulación presupuestaria de las oficinas públicas y el proyecto de presupuesto sólo cabe comparar nuestro ejemplo del programa de alfabetización con la siguiente planilla, parte integrante del proyecto de

---

<sup>9</sup> De hecho, desde la “reforma del Estado” del gobierno de Menem, todo el “sensible” inciso 1 es administrado directamente por Hacienda. En consecuencia, el personal permanente del SPN se encuentra muchas veces en oficinas en las que no tiene asignada ninguna tarea. Por otro lado, los programas que requieren nuevo personal recurren a la modalidad de “contrato de locación de obra” puesto que sí manejan la partida correspondiente. Desde ya, esto no es un problema administrativo sino una decisión política.

<sup>10</sup> En presencia de un proceso inflacionario significativo, la formulación sería de un presupuesto puede ser casi imposible.





presupuesto para el 2001<sup>11</sup>. Como se puede ver, el presupuesto correspondiente al programa en cuestión debería encontrarse incluido en alguno de los rubros –probablemente en educación y cultura–, aunque es imposible saber en cual. De hecho, el legislador puede no saber que existe dicho programa y aún así deberá decidir si aprobar su presupuesto. El presupuesto del SPN funciona como un conjunto de cheques en blanco a la orden del Jefe de Gabinete. Es él quien decide en qué y cómo gasta la Administración Central el cheque emitido con destino a la finalidad educación, el cheque para salud, etc. En rigor, el presupuesto no determina sino que tan sólo acota el margen de maniobra del poder ejecutivo para gastar una cierta suma a lo largo del ejercicio financiero.

### **b) La Ejecución Presupuestaria. Modificaciones al presupuesto.**

Una vez aprobados el presupuesto y su correspondiente división administrativa, las diferentes oficinas pasan a tener disponibles los créditos que les correspondan. Esto no quiere decir que tengan los recursos necesarios para sus acciones a la vista, sino sólo que, en principio, están autorizadas a contraer compromisos por ese monto<sup>12</sup>. Si, por ejemplo, el responsable de un programa desea contratar a un profesional, entonces puede firmar con él un contrato de locación de obra siempre que tenga disponible en su actividad correspondiente créditos presupuestarios suficientes para cubrir todo el monto del contrato. Desde ya, esos créditos deben haber estado preasignados específicamente a servicios profesionales. Una vez que el contrato ha pasado todas las etapas burocráticas para su aprobación, el monto total es afectado preventivamente. Esto quiere decir simplemente que los créditos dejan de estar disponibles para su afectación en otros usos. Supongamos que el contrato dura seis meses durante los cuales se le pagará al profesional \$1000 mensuales por sus servicios. En ese caso, a medida que pasen los meses y el gasto se devengue, la afectación preventiva de \$6000 pasará a ser definitiva. De acuerdo con la ley, la afectación definitiva es precondition para la liquidación. Es decir que la tesorería no emite pagos por adelantado sino sólo cuando el servicio en cuestión se ha devengado. Una vez liquidado el gasto se emite una orden de pago a cuenta del proveedor. La última etapa, por supuesto, es la del gasto efectivamente pagado.

Cabe aclarar que es virtualmente imposible para la unidad ejecutora acelerar el proceso de gasto. Cada una de las etapas debe ser aprobada por la unidad de contralor que le corresponda. En general, esta función la cumplen las direcciones generales legales y técnicas de cada organismo. El orden típico del trámite de gasto es:

Unidad Ejecutora (pedido)- Dirección legal y técnica (control y aprobación)- Contaduría (registro)- Tesorería (pago)- Dirección legal y técnica (notificación)-Unidad Ejecutora (notificación).

El trámite puede complicarse por diversos motivos. Por ejemplo, los contratos por más de cierto monto deben ser aprobados por autoridades superiores y revisados por la sindicatura.

<sup>11</sup> Por problemas de formato, incluyo la planilla como anexo.

<sup>12</sup> La excepción a esto son las “cajas chicas” que la tesorería anticipa a las unidades ejecutoras a cuenta de gastos de poca significancia que deben realizarse en efectivo.



Otros requieren el visto bueno de alguna otra oficina en particular, etc. Lo que quisiéramos recalcar es que: 1) la complejidad del trámite depende de factores y reglas ajenos a la importancia del gasto y que se aplican mecánicamente y 2) no hay correlación alguna entre el rigor del control efectuado y la búsqueda de eficiencia. Como ya se mencionó, la eficacia y la eficiencia son atributos de la gestión y no de la administración. Un gasto realizado perfectamente en regla salvará todas las instancias aún cuando carezca totalmente de sentido económico. Por supuesto, gastos indispensables pueden ser demorados largo tiempo por fallas formales en la presentación del pedido de afectación.

Además de la limitación de los compromisos que una unidad ejecutora puede contraer a través de la restricción presupuestaria de los créditos, en general las diferentes partidas son objeto de limitaciones adicionales. A esta restricción se la denomina (erróneamente) programación trimestral. En rigor, la programación es una facultad legal de la Secretaría de Hacienda como órgano rector del sistema presupuestario. La idea original detrás de la concesión de esta facultad consistía en darle mayor flexibilidad al sistema frente a las fluctuaciones estacionales en la recaudación. Sin embargo, la misma ley ya había previsto que la tesorería pudiera resolver esos inconvenientes emitiendo letras de corto plazo. Lo cierto es que, en la práctica, la “programación trimestral” funciona como un recorte encubierto al presupuesto sancionado. En primer lugar, porque en general la suma de los créditos trimestrales es simplemente inferior al total sancionado. En segundo lugar, porque se pierden los créditos asignados a cada trimestre que las unidades ejecutoras no llegan a comprometer. Desde ya, las partidas de salarios no son objeto de programación. Por último, la programación trimestral desvirtúa completamente el proceso de formulación antes descrito y puede tomarse como una buena causa explicativa de la muchas veces comentada escena de una oficina pública llena de empleados que no pueden realizar sus tareas pues carecen de los recursos para la tinta de la impresora.

La reglamentación de la ley de administración financiera prevé la posibilidad de que, debido a cambios en el escenario, sean necesarias modificaciones en los presupuestos. Las modificaciones pueden ser de diverso tipo y, de acuerdo con una jerarquía prefijada, pueden realizarse con el visto bueno de diferentes autoridades. Por ejemplo, aumentar un gasto corriente a costa de uno de capital requiere de una ley del Congreso. En el otro extremo, para traspasar créditos dentro del inciso “Bienes de Consumo” de un mismo programa es suficiente con la firma del director legal y técnico.

### **c) El cierre de cuentas y la evaluación de la ejecución.**

El ejercicio financiero se cierra el 31 de Diciembre. A partir de ese momento, las unidades ejecutoras no pueden comprometer sus partidas presupuestarias. Los compromisos no liquidados a ese momento deben ser atendidos con los recursos del año que cierra. Si hubiera algún sobrante, éste pasa a financiar el presupuesto siguiente.

Con el cierre de cuentas de recursos y gastos, la Contaduría General prepara la cuenta ahorro-inversión que debe ser presentada al Congreso. Conjuntamente, la Oficina Nacional de Presupuesto debe reunir la información correspondiente a la producción física del



período. Desde ya, la información se presenta nuevamente en forma agregada, con lo cual las posibilidades reales de evaluación son limitadas. Uno de los aspectos esenciales de todo sistema de administración financiera es que provee una normativa que más o menos mecaniza el proceso de gestión, permitiendo el control y acotando las posibilidades de desvíos. Al margen de la discusión que pudiera entablarse respecto de la bondad de las reglas mecánicas, lo cierto es que en el caso del SPN Argentino la evaluación presupuestaria constituye una excepción a la regla, pues la normativa vigente no prevé premios y castigos resultantes de la evaluación. De hecho, el establecimiento de incentivos de este tipo requeriría la previa rearticulación del sistema, pues una evaluación confiable supondría el control de la gestión en la unidad ejecutora misma. En la práctica, sin embargo, este tipo de control se limita a los aspectos formales, i.e. a verificar el cumplimiento correcto de la mecánica presupuestaria.

## 2) El Sistema de Crédito Público

En general, se entiende al "Crédito Público" como la capacidad que tiene el Estado para endeudarse con el objeto de atender sus necesidades de financiamiento. El Sistema de Crédito público es el conjunto de normas y organismos que regulan esta actividad central interactuando con los demás sistemas de la administración financiera. La "deuda pública" es el conjunto de obligaciones resultantes que asume el Estado como consecuencia del uso del crédito público. Dichas obligaciones contractuales se denominan "servicio de la deuda pública" y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público.

El principio rector y fundamento para que exista un Sistema de Crédito Público se relaciona con la búsqueda de mejores condiciones de acceso al crédito por parte del Estado, así como la necesidad de administrar eficientemente el creciente monto de deuda pública contraída en las últimas dos décadas. De acuerdo con la ley de administración financiera, los recursos captados por el Crédito Público quedan reservados exclusivamente a inversiones reproductivas, atención de casos de evidente necesidad nacional o reestructuración de los pasivos del Estado, quedando taxativamente prohibido el endeudamiento para financiar gastos operativos (salvo gastos de asistencia técnica financiados por organismos multilaterales de crédito).

El órgano rector del sistema se denomina Oficina Nacional de Crédito Público<sup>13</sup>. Esta tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de una serie de pautas y etapas

---

<sup>13</sup> En principio, los órganos componentes de los sistemas de administración financiera son meras unidades funcionales que pueden ser desempeñadas por cualquier Dirección General dentro de la administración central. De hecho, esta característica puede ser vista como una falencia en la legislación, pues podría cumplirse con ella y aún así no cumplir su cometido. Este sería el caso si dichas unidades funcionales fueran encarnadas por oficinas meramente burocráticas y sin relevancia política en el Estado. Lo cierto es que tanto la Oficina Nacional de Presupuesto como la Tesorería General de la Nación y la Contaduría General de la Nación existen como oficinas separadas dentro del organigrama de la Secretaría de Hacienda. La Oficina Nacional de Crédito Público depende (inconsistentemente en mi opinión) de la Secretaría de Financiamiento. Hasta hace poco tiempo, ambas secretarías dependían del Ministerio de Economía. Con la reestructuración en proceso se planea moverlas a la esfera de la Jefatura de Gabinete, tal como es lógico dada la reforma constitucional de 1994.



preestablecidas para regular el proceso de endeudamiento. Entre ellas se cuentan la autorización, la negociación, la contratación y la administración y control de las obligaciones contraídas. Paralelamente, este organismo tiene la responsabilidad de mantener un monitoreo constante de los mercados crediticios, así como relaciones con los organismos internacionales. Con el objeto de explicar más precisamente los distintos aspectos del sistema se hace necesario definir primero algunos términos.

#### **a) Definiciones y clasificación de la deuda pública.**

Como ya se mencionó, la deuda pública está compuesta por los distintos contratos que obligan al Estado a desembolsos futuros, habiéndose contraído con la finalidad de financiar gastos presentes. Con vistas a poder regular el proceso de endeudamiento, la misma se encuentra sujeta a una serie de clasificaciones.

Se denomina interna a la deuda contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la Argentina. El pago de este tipo de deuda puede ser exigible dentro del territorio nacional. La deuda externa es aquella contraída con otro Estado u organismo internacional, o con cualquier persona física o jurídica no residente en la Argentina. El pago de la deuda externa puede ser exigible fuera del territorio nacional. Esta clasificación, aún cuando se la sigue utilizando, ha tendido a caer en desuso pues la mayor parte de la deuda pública consisten en títulos negociables y, dada la apertura de la cuenta de capital, es difícil o imposible determinar la residencia del tenedor. Esta situación dio origen a la clasificación por tipo de moneda, local y extranjera, la que es utilizada para algunos fines operativos, como por ejemplo el presupuesto de caja que elabora la Tesorería General de la Nación. Esta situación de hecho refleja el cambio en las concepciones de política económica durante los 90.

La deuda asumida por la Administración Central en calidad de principal deudor se denomina directa. Su contraparte, la deuda indirecta, puede haber sido contraída por cualquier persona física o jurídica distinta de la Administración Central, pero que cuenta con un aval, fianza o garantía de la misma. Es importante destacar que la ley 24.156 dispone de los mismos controles y requisitos tanto para la deuda directa como indirecta. Esto quiere decir, entre otras cosas, que la provisión de un aval por parte del Estado Nacional tiene como condición previa su inclusión en la ley de presupuesto o la sanción de una ley específica.

Por último, una clasificación frecuentemente utilizada divide a la deuda según el tipo de operación o instrumentos o mecanismos financieros. En primer lugar, los “títulos públicos” son obligaciones de mediano y largo plazo vendidos en el mercado de capitales. Aún cuando a la mayoría se los llama títulos, bonos u obligaciones, también pertenecen a esta categoría las letras del tesoro cuyo vencimiento supera el ejercicio presupuestario vigente. En segundo lugar, los “préstamos” resultan de contratos específicos con instituciones financieras o de contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de un ejercicio financiero posterior al vigente. Tercero, el ya mencionado otorgamiento de avales, fianzas o garantías, cuyo vencimiento supere el periodo del ejercicio financiero. Los beneficiarios de la deuda indirecta suelen ser bien el resto de los organismos del Sector Público Nacional, bien las provincias y los organismos



paraestatales de jurisdicción nacional, provincial o municipal o bien, algunas veces, las empresas privadas. Cuarto y último, la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas configuran lo que genéricamente se denomina "reestructuración de la deuda". Por estas operaciones no se contrae mayor endeudamiento, sino que se modifica la estructura de pasivos en términos de montos, plazos, servicios de la deuda o rendimientos procurando una mejora en las condiciones de financiamiento (o al menos así lo estipula la ley). Cabe aclarar que la emisión de letras del tesoro con el fin de cubrir deficiencias estacionales en la recaudación no constituye deuda pública de acuerdo con la ley. Tampoco lo hace la denominada "deuda flotante", i.e. aquellos compromisos contraídos, vencidos y no pagados por el Estado con proveedores, contratistas u otro tipo de acreedor. Durante la última década, este tipo de deuda dio lugar a masivos juicios en contra del Estado y las operaciones de instrumentación de esa deuda en forma de títulos públicos (BOCON, BONTE, etc.) supuso la contracción –en términos legales- de nueva deuda, pues no constituía parte de la deuda pública con anterioridad.

#### **b) Del procedimiento decisorio y de control**

La incorporación del sistema de crédito público como parte integrante y esencial de la administración financiera conllevó una serie de innovaciones con respecto al procedimiento necesario para la contratación de nueva deuda. Por otra parte, la nueva legislación regularizó la contratación de deuda pública, estableciendo claramente el procedimiento, las etapas y las responsabilidades durante el proceso de endeudamiento.

En primer lugar, se centralizó la toma de decisiones, exigiendo la autorización previa de la Secretaría de Hacienda para el inicio de trámites y negociaciones de operaciones de Crédito Público (Art. 59 de la ley de administración financiera). En segundo lugar, se estableció el ya mencionado principio según el cual se requiere, previo a la formalización de una operación de Crédito Público, de su inclusión en la Ley de Presupuesto o en una Ley específica, indicando (Art.60): tipo de deuda, monto máximo autorizado, plazo mínimo de amortización y destino del financiamiento (se exceptúan las operaciones que se contraigan con Organismos Financieros Internacionales en los que la Nación forma parte). Por último, las operaciones que requieran avales, fianzas o garantías de la Administración Central deben estar autorizadas en Ley de Presupuesto General o en una Ley específica (Art.62) al igual que las operaciones de endeudamiento directo. En los casos de avales otorgados a quienes no forman parte del Sector Público surge también la exigencia de una ley específica a tal efecto (Art. 64), a no ser que dicho aval, fianza o garantía sea otorgado por una institución pública financiera.

La legislación y su reglamentación posterior han previsto además una serie de etapas para la contratación de deuda pública. Una operación típica comienza con la solicitud por parte de la Oficina Nacional de Crédito Público de la autorización para contratar nueva deuda (por ejemplo, colocar un título en el mercado de capitales). Como ya se mencionó, para poder iniciar el trámite es necesario que dicho endeudamiento haya sido previsto en la ley de presupuesto. El rol de la oficina de crédito público se limita a especificar los aspectos formales del contrato. La autorización para iniciar las gestiones debe proveerla la Secretaría de Hacienda. Una vez registrada la autorización, la oficina pasa a negociar el contrato con los proveedores de crédito. Una vez concretada la operación es también responsabilidad de



la oficina registrarla en su base de datos y establecer las normas e instructivos para el seguimiento, información y control del uso de los préstamos. Aquí, el sistema de crédito público se entrecruza con el de control, pues la Auditoría General de la Nación es el organismo legalmente a cargo de vigilar el cumplimiento de las pautas establecidas para el uso de los fondos. Por último, una sección especial de la Oficina de Crédito se encarga de seguir el calendario de vencimientos y verificar los desembolsos del servicio de la deuda.

### **c) Procedimientos para el Registro y Atención del Servicio de la Deuda**

Es competencia de la Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP), dependiente de la Oficina Nacional de Crédito Público, atender los servicios de la deuda pública de acuerdo a las previsiones presupuestarias y a los compromisos financieros asumidos por la Nación, para lo cual debe efectuar las previsiones presupuestarias de los servicios de la deuda, emitir las órdenes de pago, instruir la transferencia de fondos a través de la Tesorería General de la Nación (TGN) y efectuar el seguimiento de los pagos ordenados.

El proceso de registro de préstamos o bonos consiste básicamente en que una vez autorizado legalmente el endeudamiento y firmado el préstamo o emitido el título, el contrato, Decreto o Resolución aprobatoria de la operación es analizado para cargar al Sistema Informático<sup>14</sup> las condiciones financieras y los parámetros contractuales del mismo (fechas, frecuencia, tasa de interés, etc.), los que dan origen a los calendarios estimados de desembolsos y pagos de capital, intereses y comisiones. El procedimiento establecido para la carga de información al sistema, abarca tanto los instrumentos que constituyen deuda directa, como así también los que cuentan con garantía o aval de la Nación y a su vez contempla la posibilidad de cargar las operaciones de crédito público en tránsito, en proceso de negociación o que se estime se formalizarán en un determinado período ("préstamos hipotéticos").

En todos los casos, incluyendo las operaciones hipotéticas en las que no se cuente con información completa, las etapas a seguir para el registro de la información básica y los calendarios estimados son las siguientes:

- a. Interpretación de la información disponible que puede estar compuesta por el contrato del préstamo o la norma de emisión para el caso de los títulos.
- b. Ingreso de dicha información en las pantallas del sistema, en donde se destaca la información general (identificación del préstamo, datos de los participantes, identificación de la divisa y del monto del contrato) y la información relacionada con los calendarios estimados de desembolsos y pagos de capital, intereses y comisiones.

---

<sup>14</sup> Lamentablemente, todos los sistemas de información de la administración financiera son de uso restricto a las oficinas y personal responsable de la carga de datos y la generación de informes. Sólo es consultable la información que los órganos rectores del sistema publican por su propia voluntad.



c. Calculo y emisión por parte de los usuarios de la Tabla de Amortización tanto por pantalla como en formato de reporte gerencial.

d. Apertura de la carpeta de la operación, conteniendo la documentación legal disponible, copia del contrato o de la norma de emisión y la impresión de la Tabla de Amortización incorporada al sistema.

El procedimiento de atención del servicio de la Deuda se lo puede distinguir en tres etapas fundamentales: previsión presupuestaria, emisión orden de pago y transferencia de los fondos. En septiembre de cada año, la DADP envía a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) una previsión de los pagos de los servicios de la deuda correspondientes al siguiente ejercicio, esta previsión surge fundamentalmente de la integración de las tablas de amortización del conjunto de préstamos registrados en el sistema informático. La agregación de la información correspondiente permite a la ONP determinar el crédito a incluir en la Ley de Presupuesto del ejercicio y la cuota correspondiente a la Jurisdicción 90, Servicio Administrativo Financiero (SAF) 355 denominado Servicio de la Deuda Pública.

De esta manera, la ONP establece la previsión e imputación presupuestaria. Este es el primer paso del proceso de atención del servicio: establecer una adecuada previsión presupuestaria, previsión que puede estar sujeta a dos tipos de variaciones entre el momento de la presupuestación y el momento del pago: variación de la tasa de interés y variación del tipo de cambio. Estas eventuales variaciones se corrigen en primera instancia al emitir la orden de pago (etapa N° 2) y se ajustan en definitiva al momento de la transferencia de fondos (etapa N° 3) que realiza el agente financiero (B.C.R.A. en caso de moneda extranjera). Esta información, junto con la de las cuotas de compromiso y devengado trimestrales, es ingresada por la Oficina Nacional de Presupuesto y desde allí transmitidas a la Dirección de Administración de la Deuda Publica.

Generalmente con una anticipación de treinta días a la fecha del pago, la DADP confirma las tasas de interés aplicables y concilia los montos del servicio con el acreedor externo o interno. Luego se elabora en forma automática la denominada "Orden de Pago". El formulario de la orden de pago es remitido a la Contaduría General de la Nación (CGN), área que tiene a su cargo el control de consistencia entre los datos del formulario y la información previamente transmitida al sistema presupuestario. Finalmente la Contaduría interviene el formulario y lo envía a la TGN, etapa que conforma el momento de mandado a pagar.

Sobre la base de las tablas de amortización (las que son remitidas periódicamente por la DADP a la TGN), esta última elabora su Programa de Caja con distintos niveles de agregación. Este Programa de Caja identifica las fuentes con las que se atenderán los distintos pagos del período. Por otra parte y en forma paralela a la emisión de la orden de pago, la DADP elabora en forma automática la correspondiente nota de pago que consiste en la instrucción de movilización de fondos dirigida al agente pagador. Este documento se transmite automáticamente al sistema presupuestario y luego es seleccionado por miembros



de la TGN, los que una vez chequeado el pago contra el Programa de Caja suscribe la nota de pago, la que es enviada al agente pagador.

El agente de pago (BCRA si fuese un pago en moneda extranjera o Banco Nación si fuese en moneda nacional) recibe la nota de movilización de fondos y, a través de su oficina de Mercado Abierto, transfiere los fondos al exterior. Posteriormente, remite a la TGN y a la DADP los comprobantes de la transferencia al exterior y del débito en la Cuenta 4000 (Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera). Por último, la DADP elabora el parte contable diario y registra el pago en el libro mayor del Gobierno Nacional.

Un proceso similar se realiza para la recepción de fondos por contratación de nueva deuda.

### **3) El Sistema de Tesorería**

La ley N° 24.156 antes citada, en su título IV, artículo 72, define al Sistema de Tesorería como aquel "compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como la custodia de disponibilidades que se generen". El Sistema de Tesorería asume la responsabilidad de programar y administrar los grandes flujos financieros del Estado, procurando coordinar su acción con el resto de los sistemas que operan en la Administración Financiera y con los organismos que participan en la programación y la gestión de la política macroeconómica.

En ese sentido, se le asigna a la Tesorería General de la Nación (T.G.N.) un rol participativo en la definición de la política financiera del sector público, debiendo desarrollar técnicas de programación que permitan conocer la restricción financiera que enfrenta el mismo en cada momento. A la vez, dicha información debe permitir evaluar el impacto de los flujos monetarios y de divisas del sector sobre el sistema económico en general, buscando minimizar efectos distorsionantes en el mercado monetario y de capitales. Esto debe retroalimentar el proceso decisorio conducente a la programación de la ejecución financiera. Adicionalmente, la ley otorga facultades a la T.G.N. para cubrir eventuales déficits transitorios de caja mediante la emisión de Letras del Tesoro, e instrumentar aplicaciones financieras rentables de las disponibilidades excedentes en el corto plazo. Por otra parte, es responsabilidad del órgano rector del sistema elaborar y mantener actualizados los manuales de procedimientos e instructivos que rijan su funcionamiento, supervisando la aplicación de los mismos en el ámbito del Sector Público. Los procesos a diseñar contemplarán como criterio general, la centralización normativa y la descentralización operativa. Por último, la TGN tiene a su cargo el desarrollo e implantación de la Cuenta Única del Tesoro en el ámbito de la Administración Nacional, herramienta que permite la administración centralizada de fondos.

#### **a) La Programación financiera**

"La Programación Financiera del Sector Público es un proceso cuyo resultado es el planteo de diferentes escenarios posibles, en función de distintas hipótesis, acerca del comportamiento del flujo de fondos futuro, identificando la estacionalidad de los recursos y





los gastos establecidos en la Ley anual de Presupuesto Público y otros hechos no previstos que impacten en la caja, para los distintos subperíodos que conforman el ejercicio."

Puede surgir de la definición que la tarea de programación financiera se limita a la "previsión de lo que puede ocurrir en la caja", sin embargo, resulta necesario aclarar que además forman parte de la misma la gestión y la evaluación del flujo de ingresos y egresos públicos, necesarias para completar un proceso cuya finalidad es compatibilizar los objetivos concretos de la programación presupuestaria anual en función de las respectivas asignaciones financieras.

A partir de la determinación de este objetivo global, se deducen los objetivos específicos de la programación financiera, que consisten en:

- Por un lado, identificar la necesidad de financiamiento del Tesoro en el corto y mediano plazo, lo cual permite analizar con anticipación las fuentes alternativas para cubrir el déficit de caja y la conveniencia, por ello, de asumir determinado endeudamiento, con el objeto de minimizar el costo del financiamiento y/o del endeudamiento temporal.
- Por otro lado, anticipar la existencia de eventuales excedentes de caja, con el objeto de evaluar las distintas alternativas de aplicación, a los fines de optimizar el rendimiento de las mismas.

La Ley 24.156, ya mencionada en este trabajo, establece, en su artículo 34, la necesidad de la programación física y financiera a fin de garantizar el cumplimiento del equilibrio presupuestario. Las normas, elaboradas por la Oficina Nacional de Presupuesto (O.N.P.) con la colaboración de la T.G.N., reglamentan el citado artículo y determinan el mecanismo para la programación financiera en los distintos subperíodos que conforman el año.

Este mecanismo consiste en un proceso denominado Programación de la Ejecución del Presupuesto, cuyo resultado es la determinación de cuotas trimestrales que actúan como un techo o nivel máximo a gastar en las etapas de compromiso y devengado, para cada una de las jurisdicciones o entidades, con apertura de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto (inciso presupuestario). Las cuotas de compromiso rigen para el trimestre al término del cual los saldos no utilizados se pierden. El mismo criterio es válido para las cuotas de devengado, con la diferencia que estas últimas se otorgan mensualmente, y los saldos no utilizados durante los meses son acumulables hasta el final del trimestre, cuando fenecen definitivamente.

La vinculación de la Programación Financiera con este proceso se verifica en sus distintas etapas. Al operar dicho proceso, se pone de manifiesto cómo interactúan las fuentes de información (los "insumos" de la programación) y los distintos participantes (los Sistemas de Tesorería, Presupuesto, Crédito Público, etc.).

1) Inicialmente, la T.G.N. elabora una primera versión de la Programación Financiera (Plan de Caja) anual y para los distintos subperíodos que componen el ejercicio. Para ello toma en cuenta el flujo esperado de ingresos, integrado por:



- La estimación de la recaudación tributaria, suministrada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente de la Secretaría de Hacienda, quien se encarga de proyectar el volumen y estacionalidad de los ingresos impositivos esperados para los distintos períodos.
- La proyección de recursos no tributarios y otros ingresos corrientes y no corrientes a percibir, basada en estimaciones propias, en las previsiones contenidas en la Ley de Presupuesto General del ejercicio y en información acerca de otros ingresos que impactan puntualmente en la caja del Tesoro.
- Los fondos a desembolsar producto de operaciones de financiamiento confirmadas para el período objeto de la programación.

Posteriormente, se distribuyen los mencionados recursos considerando la previsión del flujo de egresos de caja. El mismo contempla los servicios financieros de la Deuda Pública, basándose en información proporcionada por la Oficina Nacional de Crédito Público, y la proyección propia de otros pagos corrientes y no corrientes del período, cuya estructura surge del análisis de la Deuda Exigible y de la estacionalidad de los gastos del período.

De esta forma queda conformada una primera aproximación al Plan de Caja del Tesoro, a partir de un ejercicio de elaboración propio de la T.G.N., que permite identificar los requerimientos o excedentes financieros proyectados en esta instancia.

2) Por otra parte, se produce la vinculación con el Sistema Presupuestario a través del siguiente mecanismo: la O.N.P., en forma simultánea a la evolución del proceso de programación de caja que ejecuta la T.G.N., recibe y procesa la siguiente información :

- los requerimientos de cuotas por parte de las jurisdicciones y entidades, quienes reflejan sus necesidades en función de la propuesta de programación física y financiera derivada de las metas establecidas por los responsables de los programas presupuestarios para el período en cuestión.
- una versión inicial de la programación de caja del período que la T.G.N. propuso, de acuerdo a lo expresado en la primera fase de programación.

Con estos elementos, la O.N.P. eleva a las autoridades de la Secretaría de Hacienda el proyecto de cuotas de compromiso y cuotas de devengado para el trimestre bajo análisis, quienes lo aprueban realizando las modificaciones que consideren pertinentes.

Contra las mencionadas cuotas las jurisdicciones y entidades comprometen y devengan gastos, a través de la emisión de órdenes de pago, lo cual genera obligación de cancelación al Sistema de Tesorería y alimenta permanentemente el stock de deuda exigible o flotante, conformado por el conjunto de órdenes de pago no canceladas, cuyo nivel constituye un indicador clave y un insumo básico en la dinámica del proceso de programación del flujo de pagos del Plan de Caja de Tesorería.

3) Por consiguiente, se identifica una tercera etapa de programación, en la cual la T.G.N. toma en cuenta el nuevo esquema de gastos aprobados y realiza una reprogramación del



flujo de pagos, presentando una nueva versión del Plan de Caja trimestral mensualizado. En el mismo, se vuelven a asignar los recursos estimados para el ciclo, ahora entre la deuda exigible inicial y el nuevo nivel autorizado para gastar, conformado por las cuotas mencionadas. Se determina, de esta forma, el stock de deuda exigible proyectado al final de cada período.

Es en este punto donde se verifica la importancia de la relación entre los Sistemas de Tesorería y Presupuestario, a partir de la necesidad de un desarrollo fluido del proceso descrito, con el objeto de mantener acotado en el tiempo el nivel de la deuda flotante y compatibilizar una adecuada asignación de recursos con el equilibrio del Balance del Tesoro. De esta manera se minimiza el uso del mecanismo de financiamiento tácito que implica la reprogramación o el retraso de los pagos de gastos devengados, ya que el mismo alienta la presentación de sobrepagos por parte de los oferentes de bienes o servicios al Sector Público, provocando la existencia de un costo no explícito de endeudamiento público, además de cargar con ineficiencia y discrecionalidad en la gestión de pagos.

En esta etapa asimismo, se agrega a la Programación Financiera del Tesoro información referida a los programas de caja de los otros sectores de la Administración Nacional, que ellos mismos elaboran en función del conocimiento de la situación de su propio flujo de fondos. Se incorporan los programas de caja mensuales semanalizados de los Organismos Descentralizados y de los Recursos Afectados de la Administración Central integrados a la C.U.T.

4) El siguiente paso de la Programación Financiera del Tesoro consiste en la presentación del programa de caja conformado en la etapa anterior a la Subsecretaría de Financiamiento, integrante del Sistema de Crédito Público, a fin de promover decisiones y acciones en torno al endeudamiento de mediano y largo plazo, en función de las necesidades de financiamiento surgidas de lo que indica el Plan de Caja para los distintos períodos programados.

Suponiendo un lógico escenario de necesidades financieras en el programa de caja del Tesoro, la mencionada Subsecretaría de Financiamiento es quien lleva adelante la estrategia de endeudamiento, avanzando en la utilización de los instrumentos que evalúe más adecuados para abastecer de fondos al Tesoro, en función del análisis de los mercados doméstico e internacional de capitales. El resultado de su acción deriva en la configuración de la programación del financiamiento, que detalla el cronograma de colocación de deuda, informando en cuanto a montos, fechas e instrumentos utilizados para la captación de recursos destinados a cerrar la brecha financiera manifestada en el programa de caja del Tesoro. Eventualmente, si el programa de caja sugerido muestra excedentes, la tarea de la Subsecretaría de Financiamiento será recomendar la mejor alternativa de inversión y participar de su operatoria.

5) La siguiente fase del proceso de programación financiera consiste en la incorporación al mismo de la información referida a las operaciones concertadas o posibles que integran el programa de financiamiento, tanto las provenientes del Sistema de Crédito Público de acuerdo a lo enunciado en la etapa anterior ("endeudamiento de largo plazo"), como las que se derivan de la administración de activos y pasivos de corto plazo. El Plan de Caja



resultante es la propuesta final y completa del Sistema de Tesorería para el período que se encuentra bajo proceso. El mismo se eleva a las autoridades de la Secretaría de Hacienda para su análisis y posterior aprobación, o bien su reconsideración, ya que pueden ordenarse los cambios que consideren oportunos, en cuanto a la revisión de las decisiones implícitas en alguna de las etapas descriptas de la programación.

6) El último eslabón esencial para completar el circuito de la programación financiera se refiere al control y la evaluación de la ejecución de caja del período (la "Ejecución Base Caja del Tesoro"), a fin de examinar la calidad de la programación analizando los posibles desvíos, y considerar los resultados de dicha ejecución como insumo de la programación del período siguiente, al recomenzar el proceso.

#### **b) La Cuenta Única del Tesoro**

El concepto general de Cuenta Única está basado, fundamentalmente, en el mantenimiento de una sola cuenta corriente bancaria en uno de los agentes financieros del Gobierno, el Banco de la Nación Argentina, denominada Cuenta Única del Tesoro, operada exclusivamente por la Tesorería General de la Nación. Hacia ella deben dirigirse todos los recursos recaudados, sean los destinados al Tesoro Nacional, propios de organismos o vinculados a algún fondo o programa específico, así como los de créditos externos, excluyéndose solamente los recursos de los organismos que por normas legales no se integren a la Cuenta Única. Por otra parte, a través de la Cuenta Única del Tesoro son realizados todos los pagos para la cancelación de las obligaciones contraídas por los Servicios Administrativos Financieros (SAF) de la Administración Pública Nacional, en el marco de la ejecución de los programas presupuestarios. Sin embargo, para que esos pagos sean realizados, es necesario que la Tesorería General de la Nación haya fijado un límite financiero a los SAF que autorizan dichos pagos, a través del mecanismo de Programación de Caja, estableciendo el máximo que los SAF pueden girar contra la Cuenta Única del Tesoro, es decir, el saldo real disponible para pagar.

Los SAF deben mantener en el Banco de la Nación Argentina un conjunto de cuentas bancarias, exclusivamente a efectos de recibir fondos en concepto de recaudación de recursos propios o afectados, y cada una de ellas debe estar vinculada a una fuente de financiamiento. Este conjunto de cuentas se denomina "Recaudadoras". Además, pueden disponer excepcionalmente de una cuenta bancaria pagadora para gastos de pequeño monto, vinculada al funcionamiento de los fondos rotatorios. Para alcanzar los resultados previstos en el modelo funcional de la Cuenta Única, se desarrolló un sistema bajo un mecanismo de Cuentas Escriturales cuyos titulares son los SAF, similar al de las cuentas corrientes bancarias, el cual se encuentra en operación en la Tesorería General de la Nación, denominado Sistema Cuenta Única. Las Cuentas Escriturales, que en realidad son subcuentas de la Cuenta Única del Tesoro, son actualizadas simultáneamente al registrarse en el sistema las transacciones financieras de los SAF, inclusive las de la propia Tesorería General de la Nación. La consolidación de dichas Cuentas Escriturales suman el saldo de la Cuenta Única del Tesoro.

Diariamente, el Banco de la Nación Argentina procede a transferir el saldo de cada una de estas cuentas recaudadoras a la Cuenta Única del Tesoro, o sea, el total de los recursos



colectados en el día. Además, suministra a la Tesorería General de la Nación informaciones respecto de dichas transferencias a través de extractos bancarios de las cuentas recaudadoras y el de la Cuenta Única del Tesoro, a fines de aportar información al proceso de conciliación bancaria. Dicho proceso de conciliación bancaria llevado a cabo en la Tesorería General de la Nación, al identificar el débito automático realizado por el Banco de la Nación Argentina en cada cuenta recaudadora y su respectivo crédito en la Cuenta Única del Tesoro, refleja en el Sistema Cuenta Única un crédito en la Cuenta Escritural que corresponde a la recaudadora de origen. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se deduce que a cada cuenta recaudadora en el Banco de la Nación Argentina corresponde una Cuenta Escritural en el Sistema Cuenta Única operado en la Tesorería General de la Nación, con excepción de las cuentas recaudadoras de la Dirección General Impositiva y otras de Rentas Generales, que juntas reflejan los ingresos a la Cuenta Escritural del Tesoro.

La Tesorería General de la Nación asigna límites financieros a los SAF y a sí misma, denominados "Cuota de Pago", que les habilita a girar contra la Cuenta Única del Tesoro. Dichas cuotas de pago son programadas y fijadas considerando la disponibilidad en la Cuenta Escritural por la que debe realizarse el pago y, por supuesto, la respectiva deuda que origina la necesidad de cancelación. Son programadas y consecuentemente fijadas cuotas de pago para todos los recursos ingresados en la Cuenta Única del Tesoro, incluso los propios y afectados. Los recursos asignados al Tesoro Nacional son programados por la Tesorería General de la Nación respondiendo a su propio proceso de programación de la ejecución financiera. Los demás recursos (propios y afectados) son programados teniéndose en cuenta la asignación original y los programas mensuales de caja remitidos periódicamente al área responsable de la programación financiera de la Tesorería General de la Nación.

Tanto la TGN como los SAF pueden autorizar pagos que son formalizados a través de la emisión de un medio de pago contra la Cuenta Única del Tesoro, denominado "Orden Bancaria". Al cierre de las operaciones del día, dichas ordenes son agrupadas en lotes que son enviados a los bancos pagadores para la efectiva acreditación de los importes en las cuentas bancarias de los beneficiarios pertinentes. Desde ya, para que se habiliten a cobrar por medio de Orden Bancaria, es indispensable que el beneficiario del pago haya informado con antelación, a través del SAF emitente de la autorización, una cuenta bancaria en cualquiera de los bancos adheridos al Sistema Cuenta Única

### **c) Administración de activos y pasivos de corto plazo**

Una actividad central del Sistema de Tesorería, en pos de lograr un eficiente manejo de los recursos, la constituye la administración de activos y pasivos. Esta cuenta básicamente con dos objetivos: 1) dinamizar la ejecución financiera del presupuesto y por lo tanto el cumplimiento de las metas físicas asociadas a los distintos programas, proyectos y actividades del mismo, procurando los mecanismos de financiamiento que permitan cubrir las deficiencias estacionales que presente la recaudación de los ingresos dentro del ejercicio, asegurando una ejecución ordenada sin incrementos en el stock de deuda flotante, y 2) la aplicación rentable de excedentes financieros y la disminución de costos del



endeudamiento, aspectos éstos que deben caracterizar un manejo racional de la cartera de activos y pasivos disponibles.

Con el fin de dar cabida a los objetivos enunciados, se encuentra normada la facultad de la Tesorería General de la Nación de emitir Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta un monto que fija anualmente la Ley de Presupuesto. Esta establecido que las mismas deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten, dado que su finalidad es la de cubrir *déficits estacionales de caja*, transformándose en deuda pública si superan ese lapso, es decir en el caso que lo que se financie sean *déficit presupuestarios*, debiendo cumplirse en tal caso los requisitos que al respecto dispone el Título III (Crédito Público) de la Ley.

#### **4) El Sistema de Contabilidad Gubernamental**

La ley de administración financiera dedica su Título V a la parte contable, al que denomina "Sistema de Contabilidad Gubernamental" y que lo define en su artículo 85 de la siguiente manera: "El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas." En la reglamentación de este artículo se indica cómo se organizará institucionalmente el sistema, indicando que existirán unidades de registro primario de la Administración Central, que actuarán como centros periféricos del sistema, centros de contabilidad de los Organismos Descentralizados y la Contaduría General de la Nación en su calidad de órgano rector del sistema. Se considera como unidades de registro primario de la Administración Central a los organismos recaudadores, a la Oficina Nacional de Presupuesto, a la Tesorería General de la Nación, a la Oficina Nacional de Crédito Público y a los Servicios Administrativos Financieros jurisdiccionales.

El sistema de contabilidad gubernamental debe:

- a. Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico financiera de las jurisdicciones y entidades.
- b. Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en las mismas.
- c. Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas.
- d. Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales".

La reglamentación permite vislumbrar algunas de las características del sistema, al indicar que las operaciones se registrarán una sola vez en el mismo, utilizando para ello las partidas y criterios previstos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. A partir de ese registro, que deberá ingresarse una sola vez por cada transacción,



deberán obtenerse todas las salidas básicas, puntualizando que los asientos que se realicen se registrarán en cuentas patrimoniales y de resultado en el marco de la teoría contable y según los principios de contabilidad generalmente aceptados. El objetivo de este único registro de las transacciones es evitar que la documentación deba circular por varios sectores para su contabilización, con el riesgo de omisión en alguna de sus etapas y el consecuente desbalance de las cuentas en la contabilidad. Un aspecto saliente es que se dan prácticamente por terminadas las diferencias entre conceptos y formas entre la contabilidad privada y la contabilidad gubernamental, tal como solía ser doctrina. Las empresas públicas y sociedades del estado deben desarrollar sus propios sistemas de contabilidad conforme a las leyes que las crearon, sin perjuicio de la obligación de presentar sus estados contables a la Contaduría General de la Nación.

Para cumplir con su cometido, la Contaduría General de la Nación tiene a su cargo la administración del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). El sistema funciona en forma casi automática y organiza la información en busca de mejores niveles de eficacia y eficiencia. Opera en función de una base de datos central, reemplazando la clásica organización de la contabilidad gubernamental en subsistemas contables independientes, que producen estados financieros parciales, dado que para producir los estados centrales que muestran la gestión y situación patrimonial de las organizaciones era necesario consolidar los estados de los subsistemas. Se indica a continuación qué tipo de información ingresa al sistema por parte de las unidades de registro. Cabe aclarar que toda la información que se ingrese debe estar respaldada por la correspondiente documentación.

La Oficina Nacional de Presupuesto debe ingresar:

- a. El Presupuesto General de la Administración Nacional, tanto en lo concerniente al cálculo de recursos como a las asignaciones crediticias para gastos, con todas las aperturas y clasificaciones que figuran en el documento aprobado por el Congreso Nacional.
- b. Las cuotas que en función de la programación de la ejecución presupuestaria de gastos determine conjuntamente con la Tesorería General, para los distintos organismos y entidades, tanto para comprometer, como para devengar. Las primeras serán trimestrales y las de devengado mensuales, pudiendo en este caso trasladarse los saldos de un mes a otro dentro del trimestre. En ningún caso los saldos no utilizados al término del trimestre, pasarán a formar parte automáticamente de la programación del trimestre posterior.
- c. Las modificaciones presupuestarias que se produzcan durante el ejercicio.
- d. La programación física de cada una de las actividades y programas.

La Tesorería General de la Nación debe ingresar:

- a. Los pagos que efectúe en función de las Ordenes de Pago que reciba, ya sea que lo haga a través de la emisión de cheques o por transferencias bancarias, dando así lugar al registro del momento denominado "pagado" en la ejecución presupuestaria.
- b. Los ingresos que por distintos tipos de recursos se efectúen a través de los formularios que correspondan, efectuándose de esta manera el registro de la ejecución presupuestaria de recursos.



c. El registro de las operaciones de emisión y cancelación de las letras del Tesoro que emita para satisfacer necesidades estacionales de caja.

La Oficina Nacional de Crédito Público debe ingresar:

a. A través de la integración del sistema que la Oficina mencionada ejecuta denominado Sistema Integrado de la Gestión de la Deuda (SIGADE) deberá incorporar al SIDIF todas las operaciones correspondientes a la deuda pública, tanto interna como externa, sus desembolsos, las comisiones que se paguen, intereses, amortización de capital, renegociaciones, etc.

b. A través de la integración a que se ha hecho mención en el acápite anterior, mantiene un registro actualizado sobre el endeudamiento público.

La Contaduría General de la Nación debe ingresar:

a. El asiento de apertura de la contabilidad gubernamental al inicio del funcionamiento del sistema.

b. Los asientos de ajuste que deban realizarse en ocasión del cierre y apertura del registro de las operaciones de los distintos ejercicios.

c. Todos los asientos manuales que deban incorporarse al sistema por operaciones que no generan automáticamente registros en la contabilidad general, como por ejemplo los que se originan en operaciones extrapresupuestarias.

Los Servicios Administrativos Financieros de las distintas jurisdicciones de la Administración Central deben ingresar:

a. Los registros correspondientes de las recaudaciones que realicen de los fondos con afectación específica o propios que correspondan.

b. Los compromisos que se tomen con cargo a los créditos y cuotas que se le asignen en virtud de la programación de la ejecución.

c. Los devengamientos de los bienes y servicios que se produzcan en consonancia con los compromisos a que se ha hecho mención en el acápite anterior.

d. Los pagos que eventualmente realicen en forma directa, por no tener las cuentas de fondos propios incorporados a la Cuenta Unica del Tesoro.

El objetivo último del SIDIF es permitir la ordenada formulación de los estados contables de la Administración Pública Nacional, así como de la cuenta de inversión. Los Estados Contables representan la principal salida de información del Sistema, cuyo objeto principal es exponer las variaciones a nivel de resultados corrientes, de patrimonio neto y de fondos que verificó el Ente Contable a través de su gestión durante el ejercicio, así como también la situación patrimonial de dicho Ente a la finalización de esa gestión. Al igual que para cualquier ente privado, entonces, la Contaduría General prepara: Estado Patrimonial, Estado de Resultados, Estado de Evolución del Patrimonio Neto, Estado de Origen y





Aplicación de Fondos y Notas a los Estados Contables. La Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal que se cierra debe ser presentada antes del 30 de junio del año siguiente al mismo, ante el Honorable Congreso de la Nación. La Auditoría General de la Nación y, a posteriori, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Nacional, tienen a su cargo el análisis de estos documentos y, en última instancia, la preparación del informe recomendando su aprobación o rechazo.

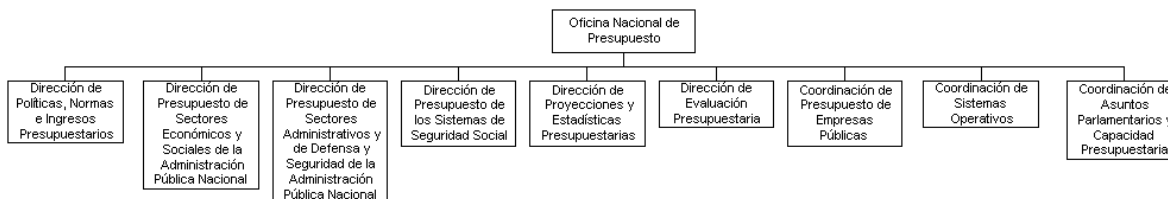


## 5) Organigramas de los órganos rectores de los sistemas

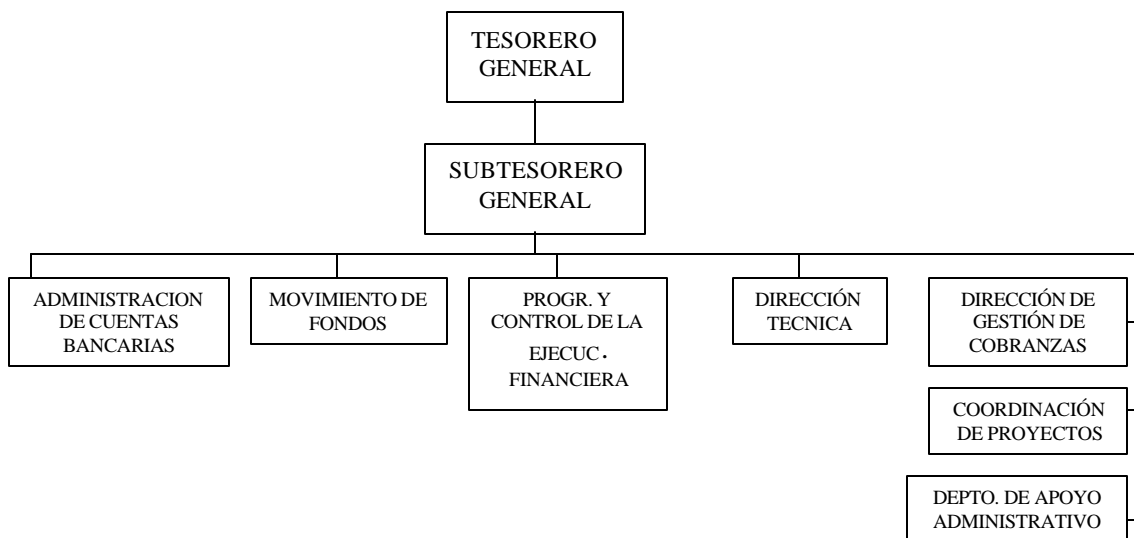
### Subsecretaría de Presupuesto



### Oficina Nacional de Presupuesto



### Tesorería General de la Nación





### **III. Los cambios al marco legal e institucional en la Ley de presupuesto 2002**

En nuestro trabajo anterior tuvimos la oportunidad de analizar el sistema presupuestario del Estado Nacional y brindar una idea más o menos clara de su estructuración y su funcionamiento. El presupuesto en sí mismo, tomado como conjunto de reglas, principios y procedimientos y no como mero documento, aparecía allí como uno de los elementos centrales para la gestión racional del Estado. En esta oportunidad nos avocaremos al proyecto de presupuesto para el año 2002, proyecto que debiera haber sido aprobado antes de comenzado el año y cuya presentación y sanción se vio retrazada por la gravísima crisis política e institucional desencadenada en Diciembre pasado y cuyos ecos resonarán por mucho tiempo.

El presupuesto en cuestión presenta una serie de aspectos que lo diferencian de proyectos de años anteriores. Estos aspectos novedosos cobran especial interés si se tiene en consideración la ya mencionada crisis (que viene a agregarse a una depresión económica sin precedentes en la historia Argentina) y el hecho de que el presupuesto debiera reflejar la estrategia gubernamental para buscar una salida.

El primero de ellos que abordaremos consiste en la significativa modificación de una serie de elementos legales e institucionales que, como veremos, aunque no parecen cambiar lo esencial del funcionamiento de la administración financiera, sí suponen una importante variación en términos del balance de poder interno al Estado Nacional y que tendrán también serias implicancias en términos de impacto en la deuda pública. Para adelantar las conclusiones de esta sección, diremos que se observan dos fuertes tendencias en el sentido referido: 1) una mayor concentración del poder de decisión para la asignación de recursos en la administración central en desmedro del resto de los entes estatales, así como un desplazamiento hacia la Jefatura de Gabinete de una serie de funciones y prerrogativas que antes ostentaba el Ministerio de Economía y 2) la continuidad en el recurso a la “consolidación de deudas” como medio para frenar los embargos por juicios contra el Estado.

De acuerdo con la actual ley de administración financiera (n° 24.156), la ley de presupuesto debe comprender tres títulos: I) Disposiciones Generales, II) Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Central y III) Presupuesto de Gastos y Recursos de Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social. El actual proyecto de presupuesto para el año 2002 respeta la estructura prefijada. Es notoria, sin embargo, la preeminencia de la sección de disposiciones generales (12 capítulos con 88 artículos) respecto de las otras dos (tres artículos en conjunto). De acuerdo con la ley reguladora, las disposiciones generales no deberían constar más que de “las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero”. Asimismo, “contendrá normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte”. Las disposiciones generales no pueden establecer normas con carácter permanente ni pueden tampoco reformar o derogar leyes vigentes.



Como veremos, el proyecto que es nuestro objeto viola repetidas veces este principio. Aunque esta trasgresión es innegable, se la ha intentado disimular haciendo que las modificaciones se realicen en forma mediata, estando la ley complementaria permanente del presupuesto de por medio. Este mecanismo, cuya aplicación veremos repetirse a lo largo de esta sección, consiste principalmente en la introducción de un artículo en las leyes de presupuesto por el cual se modifica la ley complementaria permanente agregándole otros artículos de la ley de presupuesto. Para aclarar esto valga como ejemplo el artículo 88 de la ley de presupuesto 2002:

“ARTÍCULO 88.- Incorpórase a la ley N° 11.672, COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999) los artículos 21, 26, 29, 35, 51, 52, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 83 y 86 de la presente ley.”

Al leer este texto por primera vez, una mente curiosa debiera preguntarse lo siguiente: si una ley vale lo mismo que otra ley, ¿por qué incorporar artículos de una a otra? La respuesta ya la hemos dado. La ley de administración financiera prohíbe que en las leyes de presupuesto anuales se incorporen normas con carácter permanente. Lo que han hecho los legisladores es burlar esta prohibición haciendo que sea la ley complementaria permanente y no la de presupuesto anual la que provea a la norma de su carácter de “permanente”. Como veremos, en el proyecto presente se ha avanzado en esta línea de expandir las posibilidades normativas de las leyes de presupuesto, llegándose incluso a modificar directamente la ley de administración financiera.

### a) Sobre la ley complementaria permanente

Con la sanción en 1992 de la ley de administración financiera se derogaron el conjunto de normas que con anterioridad regulaban la actividad administrativa pública. Entre estas normas se encontraba la n° 11.672, llamada “complementaria permanente del presupuesto”, que databa de 1933 y que fue derogada casi en su totalidad. La excepción la constituyeron una serie de artículos que “no se encontraban en contradicción con el nuevo ordenamiento legal”. La ley de administración financiera del 92 también establecía que el PEN debía reordenar el texto no derogado de aquella ley. Asimismo, se mantenía explícitamente en vigencia uno de sus artículos que había sido tardíamente incorporado (por la ley 22.202) y que otorgaba al PEN la algo bizarra facultad de reordenar y actualizar el texto cuantas veces lo considerara necesario. Por si no hemos sido suficientemente claros: la ley 11.672 tiene un artículo que autoriza al PEN a actualizarla de modo que se le incorporen todas las modificaciones que otras leyes le hayan introducido. Este artículo es probablemente el que provea la mejor explicación de por qué esta ley sigue estando en vigencia<sup>15</sup>. Entre los

---

<sup>15</sup> De acuerdo al último reordenamiento, el artículo en cuestión es el 87, que dicta: “Autorízase al PEN para que con intervención de la Secretaría de Hacienda actualice la Ley 11.672 (Complementaria Permanente de Presupuesto) disponiendo el ordenamiento y correlación de los artículos resultantes de las modificaciones producidas durante su vigencia a partir del texto aprobado por Decreto n° 140.890 del 18 de enero de 1943, excluyendo los artículos sustituidos **implícitamente** por otras disposiciones legales como así también aquellos que hayan perdido actualidad o cumplido su finalidad. Asimismo autorízase al PEN para incorporar en los textos legales cuya actualización u ordenamiento se disponga periódicamente los artículos de la ley N° 11.672 que afecten a los mismos.” (Negrita nuestra).



artículos de la vieja ley que han perdurado a pesar de los sucesivos reordenamientos (en los años 93, 94, 95, 96, 97 y 99) se encuentran los que conceden a los presidentes de ambas cámaras del Congreso Nacional la facultad de administrar y modificar sus propios presupuestos tal como lo hacen los entes autónomos<sup>16</sup>.

De estos reordenamientos, sólo el de 1993 fue expresamente comandado por el Congreso (por la referida ley de administración financiera). El resto se realizaron por considerarse que se habían introducido suficientes modificaciones. Dichas modificaciones procedieron siempre, en su mayoría, de las leyes de presupuesto. El mecanismo es bastante simple y directo. Como las leyes de presupuesto pueden incorporar sólo normas válidas para el ejercicio en cuestión, se ha utilizado el recurso de modificar **la ley complementaria permanente** incorporando los artículos del proyecto de ley de presupuesto que se pretende hacer válidos sin límite de tiempo. Es decir, como una modificación se realiza instantáneamente al momento de la publicación de la ley modificatoria, parecería que las leyes de presupuesto pueden establecer normas con carácter permanente sin violar el precepto de que no pueden hacerlo. Sin embargo, la ley de administración financiera, como ya vimos, establece taxativamente que las leyes de presupuesto tampoco pueden derogar ni modificar otras leyes<sup>17</sup>. En consecuencia, puede decirse que desde 1993 y hasta el presente proyecto, ninguna de las leyes de presupuesto ha respetado lo establecido en los principios de la administración financiera, ya que, a pesar de utilizar el recurso evasivo descrito, todas reformaron al menos otra ley (la ya mencionada complementaria permanente del presupuesto). El resultado después de tantos años de acumulación de reformas ha sido que frente a la prolija, sistemática y políticamente correcta ley 24.156 ha crecido la oveja negra, la 11.672, complementaria permanente de presupuesto, heterogénea, asistemática y simplemente “política”.

## b) Las reformas pasadas y las presentes

Las modificaciones y adiciones a la ley complementaria permanente introducidas por pasadas leyes de presupuesto han tenido la más variada temática e importancia. Sólo para proveer algunos ejemplos podríamos mencionar los siguientes, que por mucho no agotan la totalidad de las modificaciones realizadas:

Presupuesto 1996: a) Se consolidan (se permite cancelar con bocones) todas las obligaciones de la ex-Caja de Ahorro y Seguro que hayan surgido de las coberturas

---

<sup>16</sup> Esto transforma al Congreso en el único organismo del Estado Nacional que a la vez aprueba y administra su propio presupuesto.

<sup>17</sup> Ley 24.156, art. 20.-“Las dispósiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley **que regirán para cada ejercicio financiero**. Contendrán normas que se relacionen **directa y exclusivamente** con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. **En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos**”. (Negrita nuestra). La ley de presupuesto 2002 establece normas con carácter permanente, modifica otras normas vigentes, contiene normas que no se relacionan ni directa ni exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación presupuestarias e incorpora ingresos que pueden o no considerarse tributos (ver capítulo de la ley sobre Fondos Fiduciarios).



otorgadas a los entes y organismos del Estado Nacional b) Se declaran como inembargables todos los fondos y recursos del Sector Público Nacional afectados a la ejecución presupuestaria. Se ordena a los funcionarios desatender los embargos judiciales contra el Estado. c) Se supedita la posibilidad de otorgar bonos como cancelación de sentencias desfavorables al Estado al cupo preestablecido en el presupuesto. Se autoriza a prorrogar para el año siguiente las obligaciones que no lleguen a saldarse. d) Se limita la responsabilidad estatal en los juicios contra entes públicos al porcentaje de participación pública en el ente en cuestión (contrario al derecho comercial que dispone responsabilidad solidaria de los socios y al derecho administrativo que establece la responsabilidad subsidiaria del Estado para con sus Entes Descentralizados<sup>18</sup>).

Presupuesto 1997: a) Se autoriza a la ex-Caja de Ahorro y Seguro a ofrecer bonos de consolidación de deudas como forma de cancelación de obligaciones por sentencias judiciales firmes<sup>19</sup>. Se determina que la obligación solidaria de los asegurados queda suspendida con la entrega de los bonos. b) Se faculta al Ministerio de Economía a cancelar todas las obligaciones que el ex-Instituto Nacional de Reaseguros mantenía con un conjunto de compañías aseguradoras. A tal efecto, se lo autoriza a emitir títulos de deuda pública y a pactar los términos de financiamiento que considere convenientes. Se requiere para esto último el visto bueno de la SIGEN. c) Se establece que los créditos aprobados por las leyes de presupuesto para la atención de pensiones graciabiles otorgadas por el Poder Legislativo mantendrán vigencia hasta su total utilización aún cuando hubiere finalizado el ejercicio presupuestario de su aprobación.

Presupuesto 1999: a) Se establece que los procesos liquidatorios de entes residuales de empresas u organismos estatales se desarrollaran sin excepción en el ámbito del Ministerio de Economía. b) Se determina que los créditos presupuestarios asignados al servicio de la deuda pública y a las obligaciones a cargo del tesoro no podrán disminuirse para incrementar créditos en otras jurisdicciones.

Presupuesto 2000: a) Se obliga a todas las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional a pedir autorización del Jefe de Gabinete para iniciar operaciones de crédito público financiadas por organismos financieros internacionales. Asimismo se requiere de dichas jurisdicciones o entidades la remisión a la Jefatura de Gabinete de información técnica respecto del impacto económico y financiero previo a las negociaciones definitivas de la operación. b) Se exceptúa a los recursos con afectación específica a los presupuestos de los poderes legislativo y judicial, así como los de la SIGEN y la AGN de sujetarse a la contribución a favor del Tesoro Nacional que es regla para cualquier otra jurisdicción o

---

<sup>18</sup> Ver art. 480 del Código de Comercio o los artículos 18, 23, 34, 54, etc. de la ley de Sociedades Comerciales. Es cierto, sin embargo, que los principios del derecho común no son aplicables sin más al Estado. Aún así, fallos recientes y la doctrina jurídico administrativa respaldan la responsabilidad subsidiaria del Estado cuando entes descentralizados o aún autárquicos no puedan responder a sus obligaciones con su patrimonio propio (cf. Julio Rodolfo Comadira, “La Responsabilidad del Estado por las Obligaciones de sus Entes Descentralizados” en *El Derecho*, falta referencia bibl.). Agradecemos especialmente a la doctora María Eva Miljiker por esta última referencia.

<sup>19</sup> Esto amplía la “consolidación” ordenada por la ley de presupuesto 1996, pues en aquel caso se limitaba a las coberturas otorgadas a entes u organismos estatales.



entidad (cuando los recursos con afectación específica de las jurisdicciones o entidades aumentan por encima de lo previsto en el presupuesto, el Jefe de Gabinete está autorizado a incrementar sus créditos presupuestarios previa deducción de dicha contribución, del 20 o del 35% según el origen de los fondos excedentes). c) Se declaran nulos todos los actos administrativos que concedan beneficios o cupos fiscales de promoción industrial, salvo los derechos adquiridos por trámites legales regulares. d) Se declaran en liquidación los activos no privatizados de la Dirección General de Fabricaciones Militares. e) Se faculta al Jefe de Gabinete a disponer las reorganizaciones institucionales que considere necesario para eliminar competencias, funciones y/o responsabilidades superpuestas o duplicadas<sup>20</sup>.

Presupuesto 2001: a) Se dispone que el PEN no podrá incrementar el monto de títulos en circulación por sobre el límite que autorice la ley de presupuesto de cada ejercicio. b) Se ordena a los Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos del Estado Nacional entregar a la Secretaría de Hacienda la información que esta requiera. c) Se dispensa a los organismos recaudadores de formular la denuncia penal en los casos en que el PEN haya dispuesto regímenes de presentación espontánea en la medida que el responsable de que se trate regularice la totalidad de las obligaciones tributarias omitidas. Para los casos en que el organismo recaudador ya hubiere presentado la denuncia referida, se ordena al Ministerio Público Fiscal a desistir de su pretensión punitiva.

Como puede verse, las modificaciones incorporadas a la ley complementaria permanente a través de las leyes de presupuesto anuales no han sido menores, tratándose en muchos casos de decisiones políticas importantes en las que se pone en juego el patrimonio público. Pasamos ahora a analizar en detalle las modificaciones incorporadas en la ley de presupuesto 2002.

1) Se limita la duración de las pasantías en la Administración Pública Nacional hasta un año con posterioridad a la aprobación de la última materia de las carreras de los pasantes.

2) Se ordena a las Universidades Nacionales cumplir con el mismo régimen presupuestario que la ley de Administración Financiera establece para las empresas y sociedades del Estado (art. 46, ley 24.156). Esto implica que deberán presentar su proyecto de presupuesto anual a la Oficina Nacional de Presupuesto antes del 30 de septiembre del año anterior al que regirá. Dicho proyecto deberá ajustarse a las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera (Secretaría de Hacienda) y la autoridad de su jurisdicción correspondiente (Ministerio de Educación). Asimismo, deberán contener los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y deberán permitir establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Por otra parte, se encuadra a las Universidades dentro de las disposiciones del decreto 1.023 del año 2001, que establece (apelando a los poderes extraordinarios delegados previamente en el PEN) el nuevo sistema de contrataciones públicas. Por último, se les

---

<sup>20</sup> Este artículo figuraba en la ley de presupuesto 2000 pero recién fue incorporado a la ley complementaria permanente por la ley de presupuesto 2001.



ordena remitir a la Secretaría de Políticas Universitarias la plataforma mínima de información salarial presupuestaria del Sistema Integrado de Recursos Humanos y se autoriza a dicha Secretaría a requerir a la Tesorería General de la Nación la suspensión de la cancelación de órdenes de pago a favor de las Universidades que no hayan dado cumplimiento a lo ordenado.

Para conocer las consecuencias reales de estas modificaciones en la administración de los recursos de las Universidades Nacionales habrá que esperar a su aplicación práctica. Los interrogantes que se abren son varios: ¿se les aplicarán a las universidades las “economías por programación de la ejecución”? ¿tendrán efecto sobre sus cuerpos docentes los recortes al salario de los empleados públicos vigente? El incorporar al personal de las universidades al padrón estatal, ¿implica que no podrán realizarse concursos docentes por considerárselos “planta permanente”? ¿qué efectos tendrán estas medidas en combinación con lo determinado por el artículo 18, primer párrafo de la ley de presupuesto<sup>21</sup>? Finalmente, es imposible que se introduzcan cuestionamientos respecto de la posible vulneración de la autonomía universitaria. Para que cada cual saque sus propias conclusiones, citamos aquí la definición de autonomía incorporada en la ley de educación superior:

“CAPITULO II. De la autonomía, su alcance y sus garantías.

ARTICULO 29.--Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:

- a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;
- b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia;
- [...]
- h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente:
- i) Designar y remover al personal;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- ...”

3) Los proyectos de financiamiento por parte de organismos internacionales se supeditan ahora a la aprobación del Jefe de Gabinete y a la elevación de los informes técnicos al Ministerio de Economía, que deberá ahora tener en cuenta lo dispuesto en la ley de “convertibilidad fiscal”.

<sup>21</sup> “ARTICULO 18.- No se podrán aprobar incrementos en los cargos y horas cátedra que excedan los totales determinados en las Planillas Anexas al presente artículo. Exceptuase de dicha limitación a las compensaciones de cargos derivadas de la modificación a la ley de Ministerios y/o a las estructuras organizativas de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional **dispuestas o que se dispongan**, y a los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores del PEN.

[...]

Las excepciones previstas en el presente artículo serán aprobadas por decisión del Jefe de Gabinete de Ministros.” (Resaltado nuestro).





4) Se descentralizan las Direcciones Nacionales de Migraciones y del Registro Nacional de las Personas.

5) Se faculta a la Secretaría de Hacienda para condonar deudas por aportes (no realizados) al Tesoro Nacional de ejercicios anteriores, siempre que se verifique que los recursos percibidos en esos ejercicios fueron menores a la previsión presupuestaria<sup>22</sup>. Cabe aclarar que esta condición casi siempre se cumple.

6) Se requiere que las modificaciones a los presupuestos aprobados de los Fondos Fiduciarios que impliquen aumentos de gastos o disminución de recursos sean aprobados por resolución del Ministerio Economía, con intervención de la Secretaría de Hacienda y dictamen de la Oficina Nacional de Presupuesto. Asimismo, se requiere de dichos entes la presentación, al finalizar el ejercicio financiero, del cierre de cuentas de sus presupuestos a la Contaduría General de la Nación. Esta información será incorporada al informe que la Oficina Nacional de Presupuesto presenta anualmente al Congreso. Finalmente, se requiere de las autoridades de los Fondos la presentación de la ejecución económica y financiera de sus presupuestos como máximo 15 días después de la finalización del mes que se informa.

Por otra parte, se les niega a los fondos la posibilidad de tener planta de personal temporaria o permanente propia, debiendo integrarse su personal con las plantas de las jurisdicciones u organismos de los que dependen.

En nuestro trabajo sobre los fondos fiduciarios del Estado Nacional alertábamos sobre la privatización encubierta del patrimonio público que la delegación de funciones en estos entes podía implicar. El encuadre de los fondos fiduciarios en el marco de las regulaciones de la administración financiera nacional implica una reversión de esta tendencia, en el sentido de que se les está exigiendo que su funcionamiento se emparente con el de un organismo descentralizado, al menos en los aspectos económicos de su gestión.

7) Se encuadra al INSSJP dentro de la normativa de la ley de administración financiera. De igual modo que con las Universidades Nacionales, se compele al Instituto a implementar el régimen de contrataciones de la Administración Nacional y a proveer a la Secretaría de Hacienda la plataforma mínima de información salarial. Por otro lado, se dispone que este ente no podrá devengar gastos por encima de los recursos propios afectados al mismo. También se lo inhibe de incrementar su planta de personal permanente, transitoria y/o contratada y de crear fondos fiduciarios no autorizados por ley. Por último, se le requiere presentar mensualmente a las Comisiones de Salud y Presupuesto del Congreso, así como a la Secretaría de Hacienda la evolución de sus estados contables, la ejecución presupuestaria y, sólo trimestralmente, el estado de deudas y créditos. Se pide que dicha información

---

<sup>22</sup> Sin dudas se refiere a organismos estatales, puesto que la categoría “aportes al tesoro” corresponde a resultados positivos obtenidos por estos entes que son transferidos a la Administración Central. Por ejemplo, los intereses obtenidos por la colocación de las reservas del BCRA se trasladan al fisco como un “aporte al tesoro”. Lo que no se entiende es cómo un “aporte al tesoro” se transforma en una deuda. La ley no aclara nada. Se ha decidido interpretarlo como “aportes que figuraban como previstos en la ley de presupuesto pero que no pudieron realizarse dado que los recursos percibidos fueron menores a los previstos”.



discrimine gastos operativos de aquellos destinados a la atención de prestaciones médicas y sociales.

8) Se consolidan (pago con bocones) las deudas de la ex-Caja de Ahorro y Seguro derivadas de su actividad bancaria y financiera. Se libera a terceros de su responsabilidad solidaria.

9) Se consolidan en el Estado Nacional las obligaciones del Instituto Nacional de Reaseguros para los casos no comprendidos en la consolidación anterior.

10) Se determina que el Ministerio de Economía se hará cargo, emitiendo deuda pública, de la extinción de las obligaciones de las entidades en liquidación de los puntos 8 y 9 derivadas de su actividad como aseguradoras con entidades del exterior.

11) Se consolidan en el Estado Nacional las obligaciones del ex-Banco Hipotecario Nacional.

12) Se extingue el derecho de la ex-Obras Sanitarias de la Nación de perseguir el cobro de créditos a favor de esa empresa correspondientes a deudas en gestión administrativa de ex-usuarios de servicios sanitarios en los casos en que ha prescrito el plazo legal para su percepción. También se declara la remisión de los créditos por sumas menores a mil pesos y se establece que no se iniciarán investigaciones sumariales tendientes a determinar las eventuales responsabilidades de los agentes judiciales a cargo de los pleitos.

13) Se extiende la facultad acordada por la ley de emergencia financiera del 2000 al Ministerio de Economía para ofrecer bonos de consolidación para cancelar deudas de entes declarados en liquidación aún cuando éstas tengan causa posterior al 1ro de Enero del 2000.

14) Se autoriza al Ministerio de Economía a condonar deudas que jurisdicciones o entidades de la Administración Nacional mantengan con el Estado Nacional por la entrega de bonos de consolidación, siempre que sus presupuestos se financien total o parcialmente por el Tesoro Nacional.

15) Se autoriza a la Secretaría de Hacienda a anticipar entregas de fondos a la ANSES para que ésta cubra deficiencias estacionales de caja.

16) Se autoriza a la Secretaría de Hacienda a instrumentar retenciones sobre las transferencias que el Tesoro Nacional realiza a entidades públicas de la Nación cuando estas mantengan deudas por contribuciones patronales.

17) Se autoriza la creación del Fondo Fiduciario para la fiscalización y control de combustibles, que se constituirá con las tasas de fiscalización y control que el Jefe de Gabinete determine que deban pagar los agentes comercializadores de gas licuado. Recordemos que la ley de administración financiera prohíbe taxativamente que las leyes de presupuesto creen nuevos tributos.



18) Se crea el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, que se constituirá con un recargo de hasta 4 milésimos de peso por cada metro cúbico de gas y hasta la suma de cien millones de pesos. El fondo financiará un subsidio al consumo de gas en las provincias de la zona sur del país.

## **c) Otras modificaciones al marco legal e institucional**

Para concluir con esta sección, pasamos ahora a considerar la reglamentación dispuesta por la ley de presupuesto 2002, que se realiza en forma directa y sin recurrir a las modificaciones a la ley complementaria permanente. En este caso, se supone, la normativa incorporada tendrá validez sólo durante el presente año. Siendo tan vasto el articulado, nos abocaremos a comentar sólo parte del mismo, teniendo presente un criterio de relevancia funcional al impacto que se puede prever dichas normas tendrán sobre la gestión presupuestaria.

1) Se provee autorización, contrario a lo estipulado por la ley de administración financiera, a colocar deuda pública en reemplazo de letras del tesoro de corto plazo que no son deuda pública (ver en nuestro trabajo anterior la sección dedicada al sistema de crédito público).

2) Se cancela la opción de los acreedores del Estado de recibir bonos de consolidación en dólares como forma de pago. Esta medida, en conjunto con las consolidaciones de deudas pasadas y presentes comentadas en esta sección, deja abierto el interrogante acerca de cuál será el tipo de cambio que se computará para las deudas en dólares, dependiendo esto de la reglamentación de la ley por parte del PEN.

3) Se autoriza al Ministerio de Economía a ofrecer bonos de consolidación a tenedores de deuda elegible para el “Plan Financiero República Argentina 1992” (Brady) que no hubieren aceptado el canje de sus deudas por los títulos públicos instrumentados en aquella ocasión. La autorización asciende hasta un monto de 100 millones de pesos que se encuentran integrados en la autorización total para instrumentar este tipo de deudas (1.476 millones de pesos de los cuales 624 se destinan al reconocimiento de deudas con provincias).

4) Se declaran caducos todos los avales autorizados con anterioridad a la presente ley que no hayan sido utilizados. Se determina que toda nueva autorización tendrá vigencia por sólo un año.

5) Se autoriza al Jefe de Gabinete a introducir cualquier modificación que crea necesaria en los créditos presupuestarios siempre que no se modifique el resultado financiero global y que los incrementos sean financiados por organismos financieros internacionales. Este artículo es casi un eufemismo para decir que el FMI puede cambiar el presupuesto como quiera siempre que ponga los recursos para hacerlo.



6) Se incluye a las provincias en la lista de los exentos de ser deducidos contribuciones al tesoro cuando se aumenten sus créditos presupuestarios. Ya comentamos la creación de estas contribuciones al discutir las modificaciones a la ley complementaria permanente del presupuesto.

7) Se faculta al Jefe de Gabinete<sup>23</sup> a efectuar las modificaciones presupuestarias que considere necesarias, aún cuando éstas impliquen aumento de gastos corrientes a costa de reducción de gastos de capital o cualquiera de las otras modificaciones presupuestarias que la ley de administración financiera reserva sólo al Congreso<sup>24</sup>. Esta facultad, hasta donde tenemos conocimiento, no tiene antecedentes.

8) Se suspende la cobertura de cargos vacantes en la Administración Nacional, salvo para las autoridades superiores de la administración pública y las fuerzas de seguridad. A esto se suma la ya comentada prohibición a incrementar cargos u horas cátedra.

9) La creación de fondos fiduciarios integrados total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional requerirá ahora del dictado de una ley.

10) Se declara la emergencia administrativa y financiera del Estado Nacional. Los entes y jurisdicciones públicos no podrán emitir actos administrativos que creen nuevos gastos sin la previa identificación del gasto que se dará de baja o el recurso con que se atenderá y sin la intervención del Jefe de Gabinete y de la Secretaría de Hacienda<sup>25</sup>. El cumplimiento de estos dos requisitos es prácticamente imposible.

Por otra parte, se autoriza al Jefe de Gabinete a suspender temporariamente actividades o funciones. Se instrumenta un sistema de control estricto de lo establecido, que incluye sanciones económicas para los funcionarios reponsables de órganos o jurisdicciones que incumplan.

11) Se autoriza al PEN a realizar cualquier tipo de modificaciones en la estructura de los organismos descentralizados y de los entes públicos no estatales, así como a descentralizar organismos de la Administración Central. Esta facultad incluye la posibilidad de transferencia, previo acuerdo, de estos entes a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires pero excluye la cesión y/o privatización de los mismos.

---

<sup>23</sup> De acuerdo con el art. 65 de la ley, todas las facultades acordadas al Jefe de Gabinete pueden ser asumidas por el Presidente de la Nación. Asimismo, el art. 66 permite al Jefe de Gabinete delegar esas facultades.

<sup>24</sup> Ley 24.156, art. 37.- “La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán 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.”

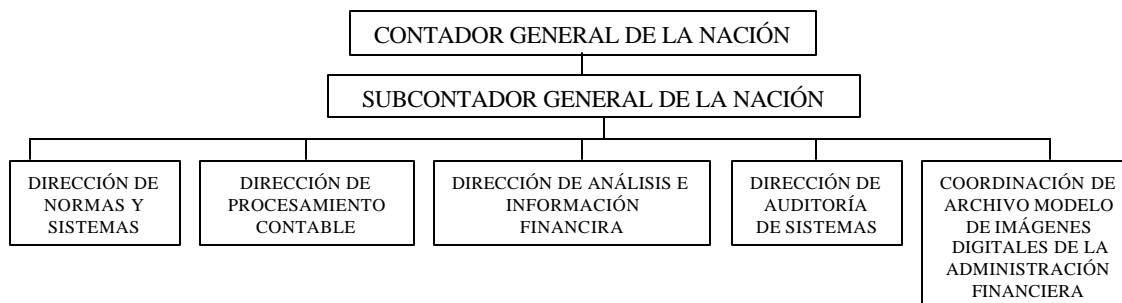
<sup>25</sup> De hecho, la ley de administración financiera ya había establecido un principio similar. Las diferencias entre aquel principio y la presente norma son dos: 1) lo determinado por la ley de administración financiera no regía para el poder legislativo ni el judicial y 2) la presente prohibición se realiza a nivel del acto administrativo mismo, mientras que el principio de la ley de administración financiera debía ser “vigilado” por la Secretaría de Hacienda.



12) Se modifica la ley 24.156 de administración financiera (es decir que una ley de presupuesto modifica la ley que regula cómo deben aprobarse los presupuestos) para incluir en su campo de aplicación a los fondos fiduciarios y a cualquier otra entidad con personería jurídica y patrimonio propio en el que el Estado tenga control mayoritario del patrimonio y/o de la formación de las decisiones. Asimismo se modifica la denominación del capítulo 3 del título II, que ahora se denominará “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en la Administración Nacional” (se refiere, esto último, a las Universidades Nacionales).



### Contaduría General de la Nación



### Oficina Nacional de Crédito Público

