

El rol del profesional de ciencias económicas en el ciclo presupuestario

Carla Eleonora Catellani

*Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas,
Santa Rosa, Argentina*

✉ catellanicarla@gmail.com

Roxana Valeria Reinaudi

*Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas,
Santa Rosa, Argentina*

✉ roxanareinaudi@gmail.com

📅 Fecha de recepción: 15/04/2020 – Fecha de aceptación: 06/07/2020

Cómo citar este artículo: Catellani, C. y Reinaudi, R. (2021). El rol del profesional de ciencias económicas en el ciclo presupuestario. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 11, N° 1 (enero-julio). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 201-217. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2021-v11n1a11>

Resumen: En el presente trabajo se abordará la intervención del profesional de ciencias económicas en las distintas etapas del ciclo presupuestario.

El profesional en ciencias económicas a quien nos referimos, es aquel establecido en 1973 en la ley 20.488 (contador público, licenciado en administración, licenciado en economía y actuario), el cual tiene un rol activo en la administración del sector público más precisamente en la intervención del mismo en el ciclo presupuestario.

El alcance del estudio de dicho ciclo se conforma de distintas etapas que, si bien se van concretando de manera sucesiva dentro de un mismo ciclo, a la vez se van solapando con las etapas de los ciclos anteriores y posteriores en el tiempo.

En dichas etapas se concreta uno de los principales instrumentos de todo Estado democrático: el presupuesto público, que en materia de definiciones diremos que tendrá tantas como miradas hagamos de él.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

El trabajo se complementa con una descripción del desempeño profesional y la importancia del trabajo interdisciplinario.

Palabras claves: profesional en ciencias económicas; sector público; presupuesto; interdisciplinariedad; jerarquización.

The role of the economic sciences professional in the budgetary cycle

Abstract: In this paper, the intervention of the economics professional in the different stages of the budget cycle will be addressed.

The professional in economic sciences to whom we refer, is the one established in 1973 in law 20.488 (public accountant, bachelor of administration, bachelor of economics and actuary), who has an active role in the administration of the public sector more precisely in its intervention in the budget cycle.

The scope of the study of this cycle is made up of different stages that, although they are specified successively within the same cycle, at the same time overlapping with the stages of the previous and subsequent cycles in time.

In these stages one of the main instruments of any democratic State is specified: the public budget will have as many definitions as ways of looking at it.

The work is complemented by a description of professional performance in them and the importance of interdisciplinary work.

Keywords: professional in economic sciences; public sector; budget; interdisciplinarity; Ranking.

O papel das ciências econômicas profissionais no ciclo orçamental

Resumo: Este artigo abordará a intervenção do profissional de economia nas diferentes etapas do ciclo orçamentário.

O profissional de economia a que nos referimos é aquele estabelecido em 1973 na lei 20.488 (contador público, licenciatura em administração, licenciatura em economia e atuário), que tem uma função ativa na administração do setor público, mais precisamente na sua intervenção no ciclo orçamental.

O âmbito do estudo do referido ciclo compõe-se de diferentes etapas que, embora se especifiquem sucessivamente no mesmo ciclo, ao mesmo tempo se sobrepõem às etapas dos ciclos anteriores e posteriores.

Nessas etapas especifica-se um dos principais instrumentos de qualquer estado democrático: o orçamento público, que em termos de definições diremos que terá tantos quanto o olharmos.

O trabalho é complementado por uma descrição da atuação profissional e da importância do trabalho interdisciplinar.

Palavras-chave: profissional em ciências econômicas; setor público; despesas; interdisciplinaridade; hierarquia.

1. Introducción

Este trabajo tiene por objeto abordar la importancia que posee la formación del profesional en ciencias económicas al momento de desempeñarse en el sector público, en relación a su intervención en las distintas etapas del ciclo presupuestario.

Desde un principio, es importante aclarar que este trabajo limita su alcance al estudio de las intervenciones propias y/o necesarias de los profesionales en ciencias económicas en los distintos roles que desempeñan durante el ciclo presupuestario, no profundizando en las intervenciones de profesionales de otras ciencias, así como tampoco de otros procesos inherentes a la gestión pública.

Los profesionales en ciencias económicas a los que haremos referencia son aquellos cuyo ejercicio se encuentra normado en la ley 20.488/1973 (contador público, licenciado en administración, licenciado en economía y actuario).

Asimismo, es sabido que el profesional en ciencias económicas al obtener su título recién está obteniendo el primer cimiento de su formación profesional que requerirá necesariamente, y a fin de alcanzar la excelencia, de continuas capacitaciones y actualizaciones, las que pueden desarrollarse en el marco de diferentes actividades (cursos, talleres, jornadas, congresos, etc.), como así también mediante la aprobación de carreras de posgrado cuya orientación se vincule con el sector público.

Retornando al objeto del presente trabajo, limitaremos el alcance al estudio del ciclo presupuestario y, si vamos a hablar de ello, es necesario mencionar que el mismo se conforma de distintas etapas que, si bien se van concretando de manera sucesiva dentro de un mismo ciclo, a la vez se van solapando con las etapas de los ciclos anteriores y posteriores en el tiempo.

En dichas etapas se concreta uno de los principales instrumentos de todo Estado democrático: el presupuesto público, que en materia de definiciones diremos que tendrá tantas como miradas hagamos de él. Podemos definirlo entendiéndolo como una institución de la República, analizando su importancia para el funcionamiento de la forma republicana de gobierno. Así, Juan Bautista Alberdi (1858) opinaba que: "El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro Público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la Soberanía Nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país; en la elección y la cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública" (p. 654).

Es así que, a fin de evitar incurrir en tales excesos, nuestra Constitución divide el poder fiscal en dos poderes complementarios e independientes: uno de ellos crea los recursos, mientras que el otro los administra y emplea para la realización de los gastos designados por la ley. Al Poder Legislativo le corresponde el ejercicio de la primera atribución, mientras que al Ejecutivo el de la segunda.

Por su parte, si se analiza el Presupuesto Público desde el punto de vista de sus funciones, diremos que es un instrumento o una herramienta, efectuando

el análisis de su uso para alcanzar ciertos objetivos. De acuerdo a esta lógica, el presupuesto se definirá como un plan financiero (que procura compatibilizar recursos financieros limitados y necesidades crecientes de erogaciones, ordenando en el tiempo actividades a fin de satisfacer las necesidades públicas), como un plan administrativo (que permite la coordinación de todas las áreas que conforman la estructura organizativa del Estado, para delimitar las responsabilidades al momento de definir cuándo, dónde y cómo llevar a cabo las operaciones financieras), como un instrumento legal (elaborado por el Poder Ejecutivo quien, asume el compromiso de hacer lo que propone) y consagrado en ley por el Poder Legislativo, quien autoriza los medios requeridos para ello.

Es por ello que la autorización concedida a través del presupuesto permite el ejercicio de distintos controles: control formal, porque establece límites para el ejercicio del gasto; y control sustancial, debido al requisito constitucional de rendir cuentas por parte del Poder Ejecutivo; como un instrumento contable preventivo ya que se muestra como un sistema de información que muestra preventivamente el equilibrio, déficit o superávit de la gestión financiera y la magnitud y composición de los gastos, recursos y el financiamiento, lo que permite a las autoridades conocer la gestión de las finanzas públicas; y como un instrumento de política económica, porque el modo de actuar del Estado mediante el empleo de los instrumentos fiscales reflejados en el presupuesto, influye en la economía. Estas decisiones de política fiscal son el conjunto de medidas por las cuales el Estado procura introducir modificaciones en el cuadro general de la economía a través de los recursos, los gastos públicos, el déficit fiscal y su financiamiento, o el superávit y su utilización.

Definido el presupuesto público, diremos que el desarrollo del concepto de ciclo presupuestario se efectuará de modo genérico, ya que las distintas etapas se concretan tanto a nivel nacional, como de las provincias y municipios, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional.

No obstante ello, para el análisis del presente trabajo se considerará la normativa vigente en la provincia de La Pampa en todo lo referido a la consecución del ciclo presupuestario provincial y el abordaje de las distintas intervenciones (necesarias) que debieran realizar los profesionales en ciencias económicas en cada una de dichas etapas; y cómo su formación contribuye en la mejora de este aspecto de la gestión pública.

2. Ciclo presupuestario

Las etapas de todo ciclo presupuestario son las siguientes:

- 1) Formulación o elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto.
- 2) Tratamiento legislativo y aprobación de la Ley de Presupuesto.
- 3) Ejecución presupuestaria, incluye cierre de cuentas.
- 4) Control presupuestario.

Dentro de cada una de ellas, los profesionales de ciencias económicas cumplen funciones específicas, que desarrollaremos a continuación.

2.1. Formulación o elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto Público

La elaboración de los anteproyectos, que luego se consolidarán en el proyecto de ley de presupuesto, es la tarea que tiene lugar a partir de la emisión de directivas o pautas de política fiscal, donde el principal responsable es el Poder Ejecutivo.

En esta fase es primordial la interconexión entre la planificación y el presupuesto, ya que las autoridades deben definir prioridades, objetivos y recursos financieros asignables a las distintas finalidades. Sobre la base de estas definiciones se efectúan las estimaciones de erogaciones, recursos y financiamiento por parte de los distintos organismos competentes. En esta instancia se fijan los lineamientos generales para la presentación y formulación, tomando en consideración, desde el punto de vista técnico, los siguientes puntos:

- **Presentación del anteproyecto:** es el conjunto de información cualitativa y cuantitativa que debe elevarse de acuerdo a las directivas, ya que será la base sobre la que se procederá, posteriormente, a la elaboración del presupuesto. En esta fase se elaboran cuadros comparativos, sintéticos y analíticos, así como también los fundamentos explicativos y justificativos de su contenido. La presentación del anteproyecto requiere de la definición de las pautas básicas que deberán tomarse en cuenta a los efectos de uniformar la presentación de la información que se suministre (precios, salarios, tarifas, tipo de cambio, tasa de interés). Es dable mencionar que esta información es de suma importancia cuando se deben elaborar los anteproyectos en medio de procesos inflacionarios.
- **Elaboración del presupuesto:** se definen los criterios ordenadores de recursos, erogaciones y financiamiento, en lo referente a su estructura como a sus formas de clasificación.

Un aspecto a tener en cuenta, vinculado con la preparación y elaboración del presupuesto, es el referente a los plazos requeridos para la realización de estas tareas. En nuestra provincia, ello es así, debido a que la Ley 3 de Contabilidad establece que el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Finanzas presentará a la Cámara de Diputados, antes del 30 de septiembre de cada año, el proyecto de ley de presupuesto a regir en el año siguiente, acompañado de la cuenta de inversión del ejercicio anterior.

A fin de cumplir con el plazo mencionado, el Ministro de Hacienda y Finanzas, en el mes de julio aproximadamente, mediante resolución, fija el cronograma de elaboración del proyecto de ley de presupuesto general para el año siguiente y delega en la Dirección General de Presupuesto (dependiente de la Subsecretaría de Hacienda) la organización del trabajo para la elaboración

del anteproyecto de ley de presupuesto, pudiendo esta Dirección requerir la colaboración de funcionarios de otras reparticiones y adecuar el cronograma a la marcha de los trabajos, garantizando así su finalización oportuna. El cronograma establece cuatro fases:

- La primera fase consiste en la remisión de notas solicitando información necesaria para el armado del que será el proyecto de presupuesto. Es así que, a las distintas jurisdicciones, se les requieren informes sobre estimación de recursos afectados y de gastos; al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, se le pide que informe sobre el Plan de Trabajos Públicos; al Ministerio de Educación, se le requiere información sobre matrícula escolar de la provincia discriminada por niveles, modalidad, tipo de gestión, cursos, grados y turnos. Por su parte, a la Subsecretaría de Ingresos Públicos se le solicita informe sobre estimación de recursos de origen nacional y provincial, cálculo de intereses de la Deuda Pública; al Instituto de Seguridad Social, información sobre déficit previsional, informe sobre estimación de recursos provenientes de juegos de azar administrados por la Dirección de Ayuda Financiera para la Acción Social; al Banco de La Pampa y Fideicomisos, un informe de ingresos a la provincia. Asimismo, a las empresas Aguas del Colorado, Carnes Naturales de La Pampa y Pamperol se les pide informes sobre requerimientos de inversión financiera, de corresponder.
- En la segunda fase se analizan los informes solicitados, referidos a estimaciones de recursos y de gastos, factibilidades financieras y recursos afectados. La tarea que se realiza es, en principio, de tipo técnico, es decir, se estudia si las presentaciones se han efectuado conforme a las normas establecidas y posteriormente se efectúa un análisis de si las presentaciones se han efectuado conforme a las directivas “de política” impartidas y son compatibles con las posibilidades de financiamiento. Cuando decimos directivas de política hacemos referencia a la definición de aquellas funciones a las que se dará prioridad (por ejemplo, asistencia social, salud, educación, vivienda) en relación a que en este sentido aumentarán más que otras o disminuirán menos que otras; también se definen las funciones que no serán prioritarias. Esta tarea no es fácil de obtener dado que se trata de cumplir con el objetivo económico: “lograr satisfacer las necesidades públicas infinitas mediante la utilización de recursos públicos escasos”. La mencionada definición de las prioridades es la que luego se plasmará en el mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto.
- Durante la tercera fase se analiza el resto de la información no financiera solicitada. Se formulan las consultas al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal sobre las proyecciones macrofiscales del Proyecto de Presupuesto Nacional para el ejercicio siguiente. Además, se define el estado de cargos a la fecha; se efectúan las diferentes proyecciones, simulaciones sobre la base de la información recolectada; la Tesorería General de la

Provincia procede a estimar los recursos; se define el Plan de Trabajos Públicos y su financiamiento.

- Como cuarta fase aparece la lectura del Proyecto de Presupuesto Nacional –que debiera ser presentando de acuerdo a la normativa nacional antes del 15 de septiembre de cada año–, y se verifica la inclusión de temas relativos a la provincia y a los recursos previstos.

Posteriormente, se prevé la carga del anteproyecto de presupuesto en el sistema presupuestario. Se remite copia del Proyecto a las distintas jurisdicciones para su revisión y se solicita la redacción del Mensaje, con una breve explicación de las acciones más relevantes que llevarán a cabo durante el ejercicio proyectado, para acompañar el Proyecto de ley: la Subsecretaría de Ingresos Públicos elabora el Mensaje referido a los recursos y pautas económicas; la Subsecretaría de Hacienda elabora el Mensaje con respecto al gasto teniendo en cuenta las erogaciones según su carácter económico; su clase y objeto; y finalidad.

Asimismo, se procede a la redacción del articulado del Proyecto de ley, el cual es revisado por Asesoría Letrada Delegada, actuante ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas y Asesoría Letrada de Gobierno; se realiza un control general del Proyecto de Presupuesto y se introducen las modificaciones pertinentes. Se elaboran distintas estadísticas; se imprimen copias para elevar a la firma del Gobernador y remitir a la Cámara de Diputados, mientras que el Centro de Sistematización de Datos arma un archivo en formato digital para publicación en la página web oficial del Proyecto presentado a la Cámara.

El profesional en ciencias económicas aporta desde su formación los conocimientos técnicos necesarios a fin de llevar a cabo la mayoría de las tareas antes detalladas, por tratarse de actividades propias de su incumbencia profesional. Esta formación se verifica en el imprescindible manejo de las variables macroeconómicas, tanto de la provincia como de la nación, que le permitirán realizar estimaciones sobre escenarios futuros.

En las primeras etapas, cuando se hace referencia a la responsabilidad de elaborar distintos informes, principalmente financieros, que tratan sobre estimaciones de gastos y recursos, es indispensable la participación activa de un profesional en ciencias económicas por la relación directa de los conocimientos inherentes a su formación y la capacidad para el manejo de variables cuantitativas, además de ser necesaria su capacitación en aspectos vinculados a la hacienda pública.

Es necesario un adecuado manejo de las finanzas públicas, proyectando la actividad financiera hasta el más mínimo nivel de desagregación de recursos y gastos. Estas habilidades se vislumbran al momento de definir entre distintas de fuentes de financiamiento, considerando los efectos que dicha selección tendrá sobre las demás variables, así como también establecer una adecuada estructura de costos cuando se calculen los gastos requeridos para el cumplimiento de los objetivos planteados. La existencia de la actividad financiera

del Estado es una determinante de la distribución de la riqueza y de los ingresos, ya que no podemos ignorar que el Estado, cuando recauda o invierte, interviene necesariamente en la economía, sean o no objetivos intencionalmente adoptados por el sector público.

Otro aporte se verifica en su formación respecto del funcionamiento de la hacienda pública, en lo atinente al manejo y *aggiornamento* de los distintos recursos y gastos con los criterios de clasificaciones presupuestarias. El uso de dichas clasificaciones permitirá ir exponiendo la información con distintos fines y alcances, a fin de que la misma sea tomada como una herramienta útil al momento de la toma de decisiones. ¿Qué significa esto? Si se quiere conocer quién es el responsable de la ejecución de un gasto o programa determinado, se expondrá bajo la clasificación jurisdiccional. Por su parte, si se quiere conocer el impacto de los recursos y gastos en la economía, se exhibirán los mismos bajo la clasificación económica. Y si se clasifica por finalidad y función, se mostrarán cuáles son las prioridades definidas por el ejecutor del gasto y las funciones que desarrollará a fin de alcanzarlas.

Otras actividades mencionadas en las cuales se requiere la intervención de un profesional de ciencias económicas se vincula con el manejo de las estadísticas, de la información pública, siempre tendiendo a lograr cumplir con los requisitos que maximizan la transparencia: claridad, pertinencia, objetividad, simplicidad, a fin de hacerla entendible para el principal destinatario: la sociedad.

En estas intervenciones se despliegan todas las habilidades propias de un profesional en ciencias económicas y que tienen que ver con la programación financiera; el análisis y proyección de variables macroeconómicas a nivel internacional, regional, nacional y local; la estimación de recursos en diferentes escenarios (optimista, medio y pesimista) por ser este un elemento cuya génesis está dada por otras leyes (tributarias, de autorización de endeudamiento, sobre venta o locación de bienes del Estado, etc).

En lo referente al método de estimación de los recursos tributarios es de destacar que, comúnmente, dista mucho de ser un mecanismo automático, al que se le introducen ciertos insumos y con los cuales se producen determinados resultados. En la realidad este proceso se distingue por su carácter dinámico, que deviene de la multiplicidad de variables que participan del proceso de estimación. Es aquí donde los conocimientos teóricos y empíricos de los profesionales en ciencias económicas que participan en la estimación adquieren una importancia decisiva en el proceso de proyección de los recursos.

El manejo de la información macroeconómica es crucial a fin de entender, en primer lugar, cuáles son las prioridades definidas por el gobierno nacional para el ejercicio siguiente. Para ello se estudia el proyecto de presupuesto nacional presentado y los efectos que tendrá sobre la economía provincial. Sobre la base de este análisis es posible determinar, principalmente, el cálculo de recursos. A

este factor no hay que restarle importancia dado que, en nuestra provincia, más del 50% del total de recursos públicos son provenientes de jurisdicción nacional, vía coparticipación federal de impuestos.

No menos importante en esta etapa es la redacción del mensaje explicativo y el articulado legal que acompaña al proyecto de presupuesto. En el mismo se plasman los objetivos de política a alcanzar para el ejercicio siguiente, ello por considerarse una herramienta de planificación de corto plazo. Asimismo, se explicitan de manera fundada las variables tomadas en consideración para la realización de las estimaciones y proyecciones. En resumen, se incluye una síntesis de la evolución de la economía nacional y provincial, las metas fijadas a nivel nacional, la estructura de recursos y financiamiento provincial como así también las erogaciones con una breve descripción de los conceptos que los integran y el detalle de las principales obras públicas que se prevé ejecutar.

2.2. Tratamiento, debate y aprobación legislativa

El trámite seguido por el proyecto de ley de presupuesto es semejante al de cualquier ley. En la Cámara de Diputados opera una comisión denominada de Presupuesto, que elabora el despacho respectivo para su posterior análisis por el cuerpo y, una vez producida la sanción, se completa el trámite.

Es importante señalar que el sistema seguido por nuestra legislación respecto de las facultades parlamentarias es el que confiere amplias facultades al Poder Legislativo para modificar, reformar o cambiar el proyecto, sin límite constitucional alguno a ese poder, aunque es de práctica no alterar la política presupuestaria del Poder Ejecutivo en su conjunto. No obstante ello, los principales debates a la hora de tratar el presupuesto público se refieren a los gastos, ya que los recursos vienen dados por leyes de carácter permanente (por ejemplo, las leyes tributarias).

El Poder Ejecutivo es el que tiene la visión general de las necesidades públicas, las posibilidades de satisfacerlas de acuerdo a los recursos existentes y, por lo tanto, es el que está en mejores condiciones para establecer una política fiscal coherente. Además, las consecuencias globales de la ejecución del presupuesto (déficit, superávit, cumplimiento de las metas propuestas) repercuten políticamente sobre el Poder Ejecutivo.

En nuestra provincia, la resolución ministerial mencionada en la etapa anterior hace referencia a que, durante los meses de octubre a diciembre se prevé el armado del cronograma de visitas de los distintos integrantes del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

Una vez tratado el proyecto y, de aprobarse, se procede a su promulgación como Ley de Presupuesto para el ejercicio de que se trate.

En esta etapa del ciclo presupuestario, si bien nos referimos a facultades legislativas, el profesional de ciencias económicas hace su aparición desde su rol de asesor. El asesoramiento se materializará a través del estudio y análisis que haga del proyecto de ley sometido a debate en la comisión correspondiente, echando luz sobre aquellos aspectos teóricos y técnicos, económicos y financieros que el legislador necesite conocer a fin de emitir su opinión y posterior voto. Este asesoramiento cobra una trascendencia mayor si tenemos en consideración que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo puede ser pasible de modificaciones. Las mismas deberán tener una justificación técnica razonable a fin de no comprometer el equilibrio presupuestario definido a priori.

La intervención del profesional en ciencias económicas requerirá de un amplio conocimiento en temas vinculados a la economía, las finanzas públicas, la administración financiera, la hacienda pública, la estadística, por tratarse primordialmente de comprender y analizar variables cuantitativas en relación a objetivos definidos cualitativamente. Además, como el análisis se efectuará sobre valores futuros, es indispensable que cuente con herramientas de previsión, a fin de verificar la coherencia de los montos calculados.

2.3. Ejecución presupuestaria

En esta instancia definimos cómo se lleva a cabo la recaudación de los recursos y la ejecución-inversión de los gastos.

Los créditos del presupuesto de gastos, aprobados por el Poder Legislativo, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Para la ejecución del presupuesto, el Poder Ejecutivo efectúa una desagregación analítica o detallada de los créditos que han sido aprobados.

En cuanto a la ejecución de gastos y recursos es necesario remitir a la normativa que define cuándo se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto.

Ello es así debido a que las distintas unidades ejecutoras deben llevar registros de su ejecución presupuestaria y para ello se deben definir los criterios de imputación de gastos y recursos al ejercicio financiero.

Durante el ejercicio, y dada la necesaria flexibilidad que debe tener el presupuesto como herramienta de gestión, se efectúan modificaciones al mismo. Algunas de ellas requerirán la intervención del Poder Legislativo a través de una ley, mientras que otras podrán resolverse en la órbita del Poder Ejecutivo.

Durante la etapa de ejecución propiamente dicha es muy importante la programación que consiste en subdividir en el tiempo, durante el ejercicio, ingresos y gastos. Dicha distribución tomará en cuenta los gastos denominados rígidos, es decir, a los que debe hacerse frente de manera ordinaria y cuyo cálculo se conoce de antemano (por ejemplo, los sueldos de los empleados públicos) y diferenciarlos de aquellos gastos que se van a presentar en determinados

períodos intermedios o por la circunstancial ejecución de un gasto en particular (por ejemplo, pago de certificados de obra pública, servicios de la deuda).

Durante la ejecución se llevarán adelante todas las funciones del Estado que implican el despliegue de su actividad financiera: se tratarán de cubrir las necesidades públicas en pos del bienestar general, para ello será necesario ejecutar las políticas públicas planificadas mediante distintos procedimientos administrativos. Todo ello implica la realización de gastos y, como contracara, la recaudación de las distintas fuentes de recursos estimadas.

En esta etapa, el Estado cumple con los objetivos planteados en el presupuesto público a través de la materialización de contrataciones de personal, de provisión de bienes, de suministro de servicios, de obra pública; además, se concretan todas las funciones y servicios públicos.

En nuestra provincia, la Tesorería General y la Contaduría General de la Provincia son quienes se encargan de llevar a cabo todo lo inherente a la ejecución presupuestaria. En una primera instancia, debe tenerse en cuenta la apertura del crédito presupuestario con el Decreto 1 de Apertura del ejercicio y lo establecido en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto en su artículo 9º, que faculta al Poder Ejecutivo a habilitar gradualmente los créditos previstos en el Presupuesto General de Gastos para cada ejercicio, según necesidades financieras y el estado de liquidez, con el fin de propender al equilibrio periódico entre los ingresos y egresos del Tesoro Provincial.

Siguiendo con el análisis de la ejecución de los gastos públicos, el artículo 10 de la ley 3 establece que todos los créditos de la ley de presupuesto son autorizaciones legales conferidas al Poder Ejecutivo para gastar. Además, expresa que no podrán comprometerse gastos no autorizados, invertirse sumas votadas para otros fines que los determinados ni comprometer suma alguna que no tuviese crédito disponible dentro de la pertinente partida del presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá contraer obligaciones susceptibles de comprometer créditos de presupuesto futuros dando cuenta de ello al Poder Legislativo, exceptuando de este requerimiento cuando se trate de licitaciones públicas anticipadas, cuyo suministro y/o servicios se hagan efectivos al año siguiente al de su sustanciación.

En lo referente a las etapas inherentes a la ejecución del gasto, la legislación de nuestra provincia determina que serán:

- Afectación
- Compromiso
- Ordenado Pagar
- Pago

La ley 3, en su artículo 39, define que la Contaduría General llevará la contabilidad general de las actividades de la administración central y entidades descentra-

lizadas y empresas de la provincia, con relación a cada uno de los créditos de presupuesto, de la siguiente forma:

- 1) el monto autorizado y sus modificaciones;
- 2) los compromisos contraídos;
- 3) lo incluido en órdenes de pago.

En la etapa de recaudación, cada jurisdicción deberá informar los valores efectivamente ingresados de forma que sean registrados en la contabilidad de los recursos. Se tendrá en cuenta si dichos fondos tienen una afectación específica, asignándole un número de subclase para vincular el recurso con el gasto respectivo. De esta forma se asegura que los fondos sean invertidos para el destino para el cual fueron afectados.

La Ley 3 de Contabilidad, en su artículo 19, establece que la contabilidad de los recursos deberá registrar los importes recaudados en el año financiero, por cada ramo, separando lo afectado a destinos determinados o a la constitución de fondos especiales. La contabilidad de los recursos -a cargo de la Contaduría General de la provincia- computará para cada ejercicio las rentas efectivamente ingresadas al Tesoro, en sus diversas cajas, al 31 de diciembre de cada año.

Continuando con el desarrollo de la ley 3, el artículo 39 establece la Contaduría General llevará la contabilidad general de las actividades de la administración central y entidades descentralizadas y empresas de la provincia, con relación al cálculo de Recursos, de la siguiente forma: los importes calculados y los recaudados por cada ramo de entrada, de manera que quede individualizado su origen.

En la medida que se haga uso del crédito inicial, podrá ser necesaria una segunda instancia que refiere a reestructura de créditos y cargos presupuestarios. Para ello es necesaria la confección de las planillas definidas por decreto 3082/88 y lo normado en el artículo 1º de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

Los tipos de reestructura pueden originarse por compensación de partidas, refuerzos o incremento por mayor ingreso. También se definen las reestructuras por cargos.

En lo referente a los cargos que establece el presupuesto, que fuera mencionado anteriormente, cuando se trate de contrataciones de personal, se tendrá en cuenta:

- Disponibilidad del cargo: vacante
- Reserva
- Congelamiento y afectación del crédito
- Designación por decreto
- Control de totales

Como corolario de esta etapa nos encontramos con el cierre de cuentas, atento a que el ejercicio financiero comienza el 1° de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Como resultado de lo registrado en la contabilidad pública, los ajustes propios del cierre de ejercicio en los cuales se tendrán en consideración los criterios de imputación de recursos y gastos, surgen los saldos con lo que posteriormente se confeccionará la cuenta de inversión, documento que informa lo ocurrido durante la ejecución del presupuesto.

Como se mencionara anteriormente, la clausura del ejercicio opera al 31 de diciembre de cada año: desde esta fecha no pueden asumirse nuevos compromisos con cargo al presupuesto general cerrado. En caso que se hayan comprometido erogaciones y falte el pago, se llevarán a una cuenta especial denominada Deuda Flotante. En relación a los créditos no utilizados, estos caducan.

El artículo 41 de la ley 3 establece que la Contaduría General de la Provincia "... preparará la cuenta de inversión conteniendo: los recursos calculados por cada concepto y lo que se hubiese recaudado; lo autorizado por cada crédito del Presupuesto y sus modificaciones, lo comprometido con cargo a los mismos (imputación definitiva) y lo incluido en orden de pago".

Lo importante en la etapa de elaboración de la cuenta de inversión, es que pueda demostrarse que, en los hechos, las magnitudes y proporciones de cada tipo de gasto han respondido a los objetivos con que fueron predeterminados. En caso que así no lo fuere, detectar las causas de dicho desvío.

La importancia del profesional en ciencias económicas radica en el aporte de aquellos conocimientos en normas contables aplicables a la actividad de la administración pública: desde la correcta apropiación de gastos y recursos a cada ejercicio económico, relevamiento de datos estadísticos, previsión de recursos y gestión de prioridades.

Reforzar la mirada de estas profesiones implica afirmar que existen etapas y sectores de la administración pública que debieran ser cubiertos por contadores, administradores o economistas. Esto, sin entrar en la discusión de si existen personas idóneas o de otras ramas de las ciencias que pudieran estar capacitadas para tal fin. El tipo de actividad que conlleva la ejecución presupuestaria implica la incumbencia de un profesional de las ciencias económicas o afines, quienes a nuestro entender son las que poseen la formación pertinente para ello.

Otro aporte del rol desempeñado por el profesional de ciencias económicas está dado por la aplicación de las herramientas utilizadas en el diseño de la información financiera y su enfrentamiento con la realidad al momento de la ejecución del presupuesto, es aquí donde se deben vincular y relacionar los aspectos financieros en su conjunto (de recursos y gastos), con los aspectos presupuestarios y de contabilidad.

No menos importante es su intervención en todo lo referente a las contrataciones que deberán llevarse a cabo y este análisis no solo lo planteamos para el profesional que se desempeña dentro del ámbito del sector público, sino también para aquel que asesora a particulares que se vinculan con el Estado en sus múltiples interrelaciones.

En esta etapa se vislumbran las capacidades propias del profesional de ciencias económicas en todo lo referente al manejo de la administración, ya sea de recursos físicos y financieros, como del personal. En este último caso, deberá desempeñar tareas en las cuales no podrá prescindir de sus conocimientos en materia de liderazgo, motivación, trabajo en equipo, interdisciplinariedad, clima laboral, comunicación, manejo de conflictos, resistencia al cambio.

2.4. Control presupuestario

En la etapa de control público se distinguen dos aspectos complementarios, uno de ellos referido al cumplimiento de los aspectos formales y contables vinculados a la gestión del Estado, y el otro referido al cumplimiento de las responsabilidades que surgen del presupuesto y de la vinculación entre los poderes; resultando de esta afirmación un control público que se divide en técnico y político, respectivamente.

En este último tipo de control, el Poder Legislativo no solo tiene la responsabilidad de aprobar el presupuesto, sino que también se reserva el derecho de controlar lo ocurrido en cuanto a la ejecución.

Siguiendo a Miguel Bolívar (2012) en su libro *Finanzas Públicas y Control*, diremos que es importante destacar que como control presupuestario se entiende al proceso administrativo que se desarrolla desde la apertura de los créditos hasta el efectivo empleo de los fondos.

Es así que la recaudación de los fondos y la inversión de los mismos es controlada, en nuestra provincia, en dos instancias: una de control interno a cargo de la Contaduría General de la Provincia y otro externo a cargo del Tribunal de Cuentas.

La ley 3 establece que una vez cerrado el ejercicio y los libros, se procederá a confeccionar la cuenta de inversión. Su procedimiento está establecido en el artículo 42: allí consta que le corresponde a la Contaduría General remitir la misma a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas, al Tribunal de Cuentas antes del 31 de mayo del año siguiente al cierre.

Este organismo de control interviene mediante la verificación de lo contenido en la Cuenta de Inversión y complementa dicho análisis con un informe en el que consta de:

- un estado de rendiciones de cuentas de los responsables, a saber: síntesis de rendiciones por cuenta y por jurisdicción, síntesis de cuentas recaudadoras, de movimiento y de retenciones rendidas, estado de rendiciones mensuales

no presentadas para estudio, pedidos de antecedentes, saldo de cuentas bancarias al cierre de ejercicio informadas por la Contaduría General de la provincia y de las cuentas no rendidas al Tribunal de Cuentas;

- un compendio de observaciones formuladas durante el ejercicio informando al respecto sentencias con cargo, sentencias aplicando multas, sentencias de juicio de responsabilidad;
- información de interés relativa al Tribunal de Cuentas. En este punto se detalla de manera resumida las actividades desarrolladas por las diferentes áreas y de los procesos de apoyo a la gestión del organismo.

Concluida esta tarea, la cuenta debe ser remitida antes del 31 de julio al Ministerio de origen, para nuestro caso el de Hacienda y Finanzas.

Una vez cumplimentado, se procederá a su elevación al Poder Ejecutivo y así se daría cumplimiento a lo que establece la Constitución provincial en su artículo 81, inciso 6: que el Gobernador debe presentar a la Cámara de Diputados, antes del 30 de septiembre de cada año, el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente y la cuenta de inversión del ejercicio anterior.

En lo que respecta a su aprobación, el artículo 43 de la ley 3 establece que las cuentas de inversión presentadas por el Poder Ejecutivo respecto de las cuales no se hubiere pronunciado la Honorable Legislatura dentro de los dos años posteriores a su presentación, se considerarán aprobadas.

En esta instancia, el aporte del profesional de ciencias económicas se verifica por la aplicación de sus conocimientos teóricos, a los fines de discernir si los trámites llevados a su órbita de control se ajustan a las técnicas de la normativa vigente. Para ello será necesario un amplio conocimiento en contrataciones según su tipo, criterios de imputación contable, patrimonial y presupuestaria.

Asimismo, dicho profesional interviene en su rol de asesor técnico de los legisladores quienes tienen la responsabilidad encomendada por la Constitución de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. Para ello es necesario que ponga a disposición todos los conocimientos propios de su incumbencia para el entendimiento y correcta interpretación de los conceptos allí vertidos.

3. Conclusiones

Como corolario del análisis efectuado, referido al rol que desempeña el profesional en ciencias económicas dentro del ciclo presupuestario, deviene la necesidad de apostar a la jerarquización, en el ámbito del sector público, de las profesiones que nuclea nuestro Consejo Profesional.

Tal afirmación se fundamenta en la norma legal que regula la relación de dependencia del contador, actuario o licenciado en economía o administración con el Estado provincial. Nos referimos a la NJF 643, modificada por la NJF 751, que dispone el reescalafonamiento del personal dependiente del Poder Ejecutivo y

suprime la rama Profesional y Técnica, situación que a la fecha del presente no ha sido reconsiderada.

El reconocimiento del profesional en el sector público se vincula directamente con el concepto de idoneidad, el cual se encuentra normado en nuestra Constitución al expresar que: “La idoneidad será la única condición para el desempeño de cargos y empleos públicos”. Es en la idoneidad donde confluyen dos elementos básicos, la experiencia y el saber individual, que deben ser potenciados con la incorporación de conocimientos específicos a través de la capacitación.

Quien se precie de ser eficiente, deberá contar con los conocimientos necesarios para afrontar las exigencias actuales, de una estructura estatal y administrativa que debe estar preparada para afrontar continuos desafíos. Estar a la altura de las necesidades se entiende como un deber y un derecho: por un lado, implica la constante apertura del profesional a la capacitación permanente y, por otra parte, la mejora en el reconocimiento por parte del empleador público, no solo desde el aspecto remunerativo sino también como una herramienta de motivación del Estado.

Como propuesta de mejora continua, y atento al tiempo transcurrido desde la supresión de la rama profesional y técnica, si bien es mucho lo que se ha avanzado desde la teoría y la práctica en lo que a empleo público se refiere, consideramos necesario adecuar la normativa vigente receptando los avances que existen en la realidad que nos rodea, la profesión y áreas de capacitación permanente. Hoy no se concibe la profesión sin una mirada multiciencias, proponemos apostar al trabajo interdisciplinario. Si bien en el presente análisis se acotó el alcance a los profesionales en ciencias económicas haciéndose un estudio de su participación en el ciclo presupuestario, resulta importante destacar la sinergia que se genera de ese valioso intercambio cuando se vincula con otros profesionales y/o técnicos.

Asimismo es el objetivo del presente trabajo, transmitir la necesidad de seguir apostando a la jerarquización de nuestra profesión, de realizar más y nuevas preguntas respecto de nuestro proceder diario, ser críticos con fundamentos, aportar nuestros saberes a los equipos de trabajo interdisciplinarios y ser proactivos a la capacitación permanente como motor que dinamizará el cambio.

La mejora continua, el cambio de los procesos administrativos, la calidad de trabajo que aporta el profesional en el rol que desempeña dentro de la Administración pública es fundamental y necesaria.

4. Referencias bibliográficas

Alberdi, J. B. (1858). *El sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina. Tomo II.* Imprenta José Jacquin.

Atchabahian, A. (2013). *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública.* La Ley.

Bolívar, M. (2012). *Finanzas Públicas y Control*. Osmar Buyatti.

Las Heras, J. M. (2010). *Estado Eficiente* (3° edición). Osmar Buyatti.

5. Referencias normativas y páginas web consultadas

Constitución Nacional.

Ley 20.488/73.

Constitución de la Provincia de La Pampa.

Ley 3 de Contabilidad. Modificatorias y decreto reglamentario.

Ley 1388 Complementaria Permanente de Presupuesto.

Leyes presupuestarias 2018 y 2019.

Ley 643/74 NJF.

Ley 751/76 NJF.

Ley 1192/83.

digesto.tcuentaslp.gob.ar

contaduriageneral.lapampa.gob.ar