

José María Las Heras

Estado Eficiente

3° Edición

**Administración Financiera
Gubernamental**

Un enfoque sistémico



Osmar D. Buyatti
LIBRERIA EDITORIAL

ÍNDICE

Prólogo	V
Aclaraciones	IX
Glosario	X

SECCIÓN 1

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL. UN ENFOQUE INTEGRAL

1. Su Conexión con las Finanzas Públicas	3
2. El Estado. Su Importancia y Formas de Medición	6
3. Objetivos e Instrumentos de la Política Económica	7
4. Operaciones del Sector Público	8
5. Distintas Visiones del Estado desde un Enfoque Ideológico	10
6. La Historia de las Finanzas Públicas y su Influencia en la Administración Financiera	10
6.1. Visiones Capitalistas	11
6.1.1. Visión clásica	11
6.1.2. Visión moderna o keynesiana	12
6.2. El retorno con los neos	13
6.2.1. Visión Neoliberal	13
6.2.2. Visión Neokeynesiana	14

6.3. La conciliación en el nuevo tiempo	15
7. La Creciente Participación Estatal. Causas	16
8. Los Principios de Subsidiariedad y de Sustituidariedad	19
9. Resolución de los Conflictos el Subdesarrollo. Teorías	21
10. Estado Argentino: Historia de su Organización Contemporánea	22
11. Crisis de la Economía Latinoamericana y Argentina	25
12. Nuevo Orden Internacional. Rol del Estado	27
13. Modelo de Reformas Aplicado en América Latina. El Caso de Argentina	28
13.1. 1ra Reforma del estado (periodo 1989-1995). Reformas estructurales o de primera generación	28
13.2. 2da Reforma del Estado (período 1996-1999). Reformas funcionales o de segunda generación	30
13.3. Resultados de las reformas	31
14. Variables del Ajuste Estatal. Las 5 "D"	31
15. Estructura del Sector Público Argentino	34
16. Administración Financiera Gubernamental	38
17. Administración Financiera y Administración de Recursos	40
18. Objetivos de la AFG	41
19. Administración Financiera Pública y Privada. Analogías y Diferencias	42
20. Organización Tradicional y Moderna	43
21. Simplificado el Estado con una Navaja	45
22. Orden Jurídico y Sistemas Gubernamentales	46

CAPÍTULO 2

LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN Y SU INFLUENCIA EN EL PENSAMIENTO GUBERNAMENTAL

1. Estado como Instrumento	53
2. Aportes de las Distintas Escuelas de Administración	54
2.1. Escuela clásica	54
2.2. Escuela del comportamiento humano	56
2.3. Escuela teoría de las decisiones	56
2.4. Enfoque sistémico	57
3. Enfoque Sistémico en la Administración Pública	57
4. La Visión Sistémica. Un Instrumento para la Comprensión Dinámica de los Problemas	59

5. Principios de la Organización Sistémica	61
6. Importancia de la Visión Sistémica	63
7. Los Atributos Sistémicos	64
8. Regímenes y Sistemas	65
9. El Universo de los Componentes Sistémicos	65
9.1. Elementos	65
9.2. Fronteras	66
9.3. Clases	68
10. Evolución Histórica del Pensamiento de la Administración Financiera y el Control Público	69
11. Sistemas de Administración	70
11.1. Sistemas de Recursos o de insumos	71
11.2. Sistemas Operativos o de procesos	71
11.3. Sistemas Corporativos o institucional	71
12. SIMAFAL	73
13. Sistemas de Administración Financiera como Sistema de Información, Planificación y Control	74
13.1. En cuanto a los componentes de un sistema de información	75
13.2. En cuanto a los componentes de un sistema de planificación	75
13.3. En cuanto a los componentes de un sistema de control	76

CAPÍTULO 3

EL PROCESO SISTÉMICO DE TOMA DE DECISIONES

1. Importancia del Proceso Decisional en el Estado	77
2. Las “3P” del Proceso Decisional	78
2.1. Fase Planificación	79
2.2. Fase Programación	79
2.3. Fase Presupuesto	80
3. Planificación: Conceptos	81
4. Valor de la Planificación en Relación a la Administración	81
5. Etapas de la Planificación	82
5.1. Diagnóstico	82
5.2. Formulación	83
5.3. Ejecución	84
5.4. Control	84

6. Clasificación de la Planificación	85
6.1. Desde el punto de vista de sus plazos	85
6.2. Desde el punto de vista de su amplitud	85
6.3. Desde el punto de vista de su finalidad	85
6.4. Desde el punto de vista territorial	86
7. Planificación y Sistemas Políticos	86
7.1. Planificación en naciones sin existencia de una economía de mercado	87
7.2. Planificación en sistemas capitalistas	87
8. Historia de la Planificación en el Siglo XX	89
9. Tendencias en la Planificación Contemporánea	90
10. Estructura y Proceso de un Sistema de Planificación en General	92
11. Programación: Concreción a Corto Plazo de la Planificación	93
12. Presupuesto: Instrumento de Planificación y Asignador de Recursos de la Programación	95
13. La Función Gerencial en el Proceso de Toma de Decisiones	95
14. Estructuras Organizativas	98
15. Impacto del Entorno en la Organización	99
16. Gerencia y Sistemas de Información	99

CAPÍTULO 4

VISIÓN SISTÉMICA APLICABLE EN LA DOCTRINA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

1. Importancia en el Estado Moderno	103
2. Componentes	105
3. Antecedentes	105
4. Ámbito de Aplicación de la Concepción Sistémica	106
4.1. Definición	107
4.2. Frontera	107
4.2.1. Sistemas Vervales	107
5. Principios en la Reforma de los Sistemas de Administración Financiera y Control del SPN	110
6. Valor del Enfoque Sistémico en la Administración Financiera	111
7. Principios Básicos de la Reforma Financiera	112
7.1. Enfoque sistémico	112
7.2. Aplicación de técnicas de administración en general	113

7.3. Valoración del principio de la realidad económica	115
7.4. Sujeción Irrestricada al objetivo de equilibrio de las cuentas públicas	117
7.5. Control integral de los actos de gobierno	119
8. Estrategias para el Desarrollo de Reformas en Administración Financiera	123
9. Un Balance de la Reforma Argentina	123

SECCIÓN 2

CAPÍTULO 5

EL COMPLEJO UNIVERSO DEL PRESUPUESTO

1. Relevancia Decisional del Presupuesto	129
2. Escuelas Presupuestarias	131
3. Un Nuevo Paradigma Presupuestario: La Visión Productivista	131
4. Valor Sistémico del Presupuesto	133
5. La Ecuación Presupuestaria Fundamental (EPF)	134
6. El Estado Ahorro/Inversión/Financiamiento: Un tablero de control de las cuentas públicas (EAIF)	135
6.1. Importación Estratégica	135
6.2. Movimientos de arriba y abajo	136
6.3. Efectos de los Servicios de la deuda	138
6.4. Vinculación sistémica	143
7. Otros Estados de Comparaciones Consolidadas de Gastos y Recursos	144
8. Decálogos de Principios Presupuestarios	146
9. Programación Presupuestaria	150
9.1. La vinculación programación con presupuesto	150
9.2. Elementos de la función de producción estatal	150
9.3. Importancia	151
9.4. Esquema del significado de la programación	151
10. Presupuesto Tradicional y Moderno	152
10.1. El principio de consistencia científica. ¿Programación o repetición?	152
10.2. Un esquema comparativo	153
11. Hacia un Horizonte Presupuestario Ampliado en el Tiempo	155
11.1. Presupuesto plurianual	155

11.2. Cuentas generacionales	156
11.3. Fondos anticíclicos o anticrisis	157

CAPÍTULO 6
RESTRICCIONES Y CONDICIONANTES DE LA
PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

1. Relaciones Presupuestarias y Macroeconomía	162
2. Efectos de la Política Fiscal en el Presupuesto	163
3. Rigideces en las Proyecciones Presupuestarias	164
4. Hipótesis Condicionantes del Proceso Presupuestario	165
4.1. Performance de la actividad económica	165
4.2. Nivel general de precios	166
4.3. Tipo de cambio	167
4.4. Salarios	167
4.5. Recaudación fiscal	167
4.6. Servicios de la deuda	168
4.7. Legislación preexistente: Topeo, irreversibilidad e intangibilidad de partidas	168
5. El Presupuesto Exploratorio	169
6. Bases de la Ejecución Presupuestaria	171
6.1. Programación de la ejecución intra anual	171
6.2. Importancia relativa de los distintos gastos públicos	172
7. Los Regímenes de Responsabilidad Fiscal	175

CAPÍTULO 7
UN ENFOQUE PRESUPUESTARIO PRODUCTIVO

1. El Presupuesto por Programas	184
2. Presupuestación por Programas en Argentina	187
3. La Visión de la Producción en el Presupuesto por Programas	187
3.1. Los elementos de la función de producción	187
3.2. Las redes presupuestarias	190
4. Categorías Programáticas	193
4.1. Definición de categorías programáticas	193

4.2. Clasificación de categorías programáticas	193
4.3. Importancia de las Redes para Clasificar Gastos y en el EAIF	195
4.4. Algunos Ejemplos de Redes Programáticas	196
5. Otras Técnicas de Programación Presupuestaria	197
5.1. Presupuesto por resultados	197
5.2. Presupuesto Participativo	199
5.3. Presupuesto por demanda	199
6. Implementación de la Programación Presupuestaria. Shock o Gradualismo	200
7. Desmitificación polémica: ¿Cual es la mejor técnica de programación presupuestaria	200

CAPÍTULO 8

CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS DE GASTOS

1. Objetivos y Requisitos	204
2. Tipos de Clasificadores	204
2.1. Un enfoque histórico de su desarrollo	204
2.2. Cuadro comparativo de clasificadores de gastos	205
2.3. Clasificadores combinados	208
3. Diseño de Clasificadores de Gastos en Argentina	209
4. Construcción de los Clasificadores Presupuestarios	218

CAPÍTULO 9

TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN DEL GASTO CORRIENTE

1. Dificultades en la Determinación del Gasto Público	219
2. Técnicas del Costeo	221
2.1. Imptancia del costeo en el sector público	221
2.2. Componentes o insumos del costeo	223
2.3. Interrelación sistémicas	224
2.4. Diferencias entre costos empresarios y gubernamentales	224
2.5. Costos según nivel de actividad	225
3. Técnica Base Cero	227
3.1. Una experiencia no aplicada	227

3.2. Cuando los objetivos concretos compiten entre sí	228
3.3. Fases del proceso	229
3.4. Valor de elección política y técnica	231
3.5. Uso del la TBO en Argentina	232
3.6. Utilidad de la TBO	232
4. Contratos de Rendimientos	233
4.1. Ámbito de aplicación	233
4.2. Contenido del contrato	234
4.3. Antecedentes en su aplicación	236

CAPÍTULO 10
TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN DE EROGACIONES
DE CAPITAL

1. Importancia de los Gastos en Inversión	238
2. Efectos Económicos del Gasto en Capital	239
3. Tipos de Proyectos según su Envergadura	239
3.1. Proyectos integrales	239
3.2. Proyectos específicos	241
4. Origen de los fondos para el financiamiento	242
5. Criterios de Evaluación. Riesgo y Rentabilidad	243
6. Metodología para la Evaluación de Proyectos Integrales	244
6.1. Métodos empíricos	244
6.1.1. Método de comparación de costos	244
6.2. Métodos científicos	245
6.2.1. Valor Actual Neto (VAN)	246
6.2.2. Beneficio Costo	246
6.2.3. Tasa interna de retorno (TIR)	248
7. Método de Evaluación de Inversiones Específicas	248
8. Criterios de Elegibilidad de la Tasa de Interés	249
8.1. Elección de la tasa de interés	249
8.2. Introducción de criterios no económicos	250
9. Proceso Decisional de las Inversiones Públicas	250
9.1. Importancia	250
9.2. Marco institucional	251
9.3. Fondos fiduciarios para erogaciones de capital o PPP	252

CAPÍTULO 11

TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN DE RECURSOS

1. Tipos de Recursos Estatales	254
1.1. Recursos genuinos	254
1.1.1. Recursos Tributarios	254
1.1.2. Recursos no Tributarios	255
1.1.3. Crédito Público	256
1.2. Recursos no genuinos	256
2. Técnicas de Estimación de Recursos	257
2.1. Estimación de recursos tributarios	257
2.2. Estimación de recursos no tributarios	259
3. La Presión Fiscal como Parámetro de la Gestión Financiera	261
4. La curva del Laffer–Maquiavelo	262
5. Clasificadores de Recursos	263
5.1. Clasificación por rubros	264
5.2. Clasificación económica	265

CAPÍTULO 12

EVALUACIÓN DEL GASTO Y MEDICIÓN DE RESULTADOS

1. El Estado como Proveedor de Bienes Públicos Adecuados	268
2. Reforma del Estado y Resultados	268
3. Importancia de la Medición de Resultados	270
3.1. Prioridad al ciudadano, la nueva frontera de la administración	271
3.2. Herramientas operativas	272
3.3. Soluciones de mercado y soluciones política. ¿Es posible conciliarlas?	274
4. Selección de Unidades de Medidas	275
5. El Prisma de la Excelencia: de las 3E a las 5E	275
5.1. Productividad y eficiencia	276
5.2. Eficacia en los resultados	277
5.3. Economicidad y costos de las prestaciones	278
5.4. Ejecutividad, la oportunidad para proveer los bienes	278
5.5. Efectividad la razón del ciudadano	278

5.6. Conciliando términos	279
6. Incentivos para la Excelencia en el Sector Público	281
6.1. Incentivos por desempeño de los agentes estatales	281
6.2. Incentivos organizacionales	283
7. Criterios para la Construcción de Unidades de Medidas e Indicadores del Gasto	283
7.1. Normas de buena práctica	283
7.2. Identificación de normas de medidas de rendimientos	284
8. Tipos de Unidades de Medidas Presupuestarias	285
8.1. Unidades de medidas de categorías programáticas	285
8.2. Unidades de medidas de políticas	288
9. Indicadores de Gestión Presupuestaria	288
9.1. Indicadores de eficiencia	289
9.2. Indicadores de Eficacia	290
10. Proceso de Evaluación Presupuestaria	290
10.1. Criterios de elaboración	290
10.2. Modos de recolección de la información	290
10.3. Los indicadores en los regimenes de responsabilidad fiscal	291

CAPÍTULO 13

LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. La Ecuación Presupuestaria Fundamental (EPF)	294
2. Los Responsables Jurídicos del Presupuesto	295
2.1. En cuanto a la máxima responsabilidad política	295
2.2. En cuanto a la máxima responsabilidad política financiera	296
2.3. En cuanto a la máxima responsabilidad técnica financiera	296
3. El Presupuesto de la Administración Central	297
3.1. Su contenido	297
3.2. Sus etapas	298
4. Fase I. Fijación de la Política Presupuestaria Previa	300
5. Fase II. Elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto	301
5.1. Escenarios alternativos	301
5.2. Obras y servicios de ejecución plurianual	302
6. Fase III. Elaboración del Proyecto Definitivo	302
6.1. En cuanto a sus plazos	303
6.2. En cuanto a su contenido	303

6.3. En cuanto a si el presupuesto no estuviera aprobado	304
7. Fase IV. Tratamiento Legislativo	305
3. Fase V. Ejecución del Presupuesto	306
8.1. La hora de la verdad de las previsiones	306
8.2. Distribución administrativa del presupuesto de gastos	306
8.3. Créditos contingentes: Condicionados e incondicionados	307
9. Metodología para la Ejecución Presupuestaria en el SPN	307
9.1. Instrumento legal relevante	307
9.2. Fundamento de la programación	308
9.3. Organismos responsables	308
10. Fase VI. Evaluación de la Ejecución Presupuestaria	309
11. El Principio de Flexibilidad en la Ejecución del Presupuesto	310
11.1. Las cuatro RE. Modificaciones y adecuaciones presupuestaria	310
11.2. Flexibilidad y restricciones en el régimen legal argentino	311
11.3. Créditos Limitados e Indicativos. Destino del exceso recaudatorio	313
11.4. Procedimientos en las modificaciones créditos indicativos	314
11.5. Algunas cartas guardadas para la flexibilización presupuestaria	314
11.6. Efectos de los recortes durante el proceso de ejecución presupuestarias .	315
12. Presupuesto de las Empresas y Sociedades del Estado	317
12.1. De sus requisitos	317
12.2. De su procedimiento de aprobación	318
12.3. De sus contenidos	318
13. Presupuesto Consolidado	319
13.1. Consolidar no es sumar	319
13.2. De su contenido	320
13.3. De sus procedimientos	321