

José María Las Heras

Estado Eficiente

4^A EDICIÓN

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

UN ENFOQUE SISTÉMICO DESDE UNA VISIÓN DE PRODUCCIÓN

Osmar D. Buyatti
LIBRERÍA EDITORIAL

CDD José María Las Heras
354 Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un
Enfoque Sistémico desde una Visión de Producción.
4a. ed. - Buenos Aires:
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2018.
740 p.; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN: 978-987-716-083-3

1. Administración Financiera. 2. Control Gubernamental.

3. Administración de Sistemas. I. Título.

© 2018 by **Osmar D. Buyatti**

Viamonte 1509 (C1055ABC) Buenos Aires - Argentina

Tel:(fax) (54-11) 4371-2512/4812-5492/4811-6173

HTTP://www.osmarbuyatti.com

e-mail: libros@osmarbuyatti.com

Diseño de tapa: AIS

Composición y armado: Jonathan M. Lavaise - Andrés I. Silva

Edición: Julio 2018

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Reservado todos los derechos de la presente edición para todos los países. Este libro no se podrá reproducir total o parcialmente por ningún método gráfico, electrónico, mecánico o cualquier otro, incluyendo sistemas de fotocopia y duplicación, registro magnetofónico o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Tirada: 500 ejemplares

I.S.B.N. 978-987-716-083-3

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2018, en la Gráfica **Su Impres - Stella Maris Navarro**, Tucumán 1480, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ÍNDICE

Prólogo a la Cuarta Edición	5
Resaltados	9
Glosario.....	11

SECCIÓN 1

UN ENFOQUE INTEGRAL DESDE EL PARADIGMA DE LA MATRIZ DE PRODUCCIÓN APLICADA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL. UN ENFOQUE INTEGRAL

1. Vinculación con las finanzas públicas	45
2. El Estado. Importancia y medición.....	49
3. Objetivos e instrumentos de la política económica	50
4. Operaciones del sector público	51
5. Distintas visiones del estado desde un enfoque ideológico	52
6. Historia de las finanzas públicas. Su influencia en la administración financiera.....	53
6.1. Visiones Capitalistas.....	53
6.1.1. Visión Clásica	53
6.1.2. Visión Moderna o keynesiana.....	54
6.2. El Retorno con los Neos	56
6.2.1. Visión Neoliberal.....	56

6.2.2. Visión neokeynesiana	56
6.3. La Conciliación en el Nuevo Tiempo	57
7. La creciente participación estatal. Causas	58
8. Los principios de subsidiariedad y de sustituidariedad	61
9. Resolución de los conflictos del subdesarrollo. Teorías	63
10. Estado Argentino: Historia de su organización contemporánea	64
11. Crisis de la economía Latinoamericana y Argentina	67
12. Nuevo Orden Internacional. Rol del Estado	68
13. Modelo de reformas aplicado en América Latina. El caso de Argentina	70
13.1. 1ra. Reforma del Estado (período 1989-1995). Reformas estructurales o de primera generación	70
13.2. 2da. Reforma del Estado (período 1996-1999). Reformas funcionales o de segunda generación	72
13.3. Resultado de las Reformas.....	73
14. Variables del ajuste estatal. LAS 5 “D”	73
15. Estructura del Sector Público Argentino.....	76
16. Administración Financiera Gubernamental.....	79
17. Administración Financiera y Administración de Recursos	82
18. Objetivos de la AFG	83
19. Administración Financiera Pública y Privada. Analogías y Diferencias.....	84
20. Organización Tradicional y Moderna	85
21. Simplificando el Estado con una navaja	87
22. Orden jurídico y sistemas gubernamentales	88

CAPÍTULO 2

ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN.

INFLUENCIA EN EL PENSAMIENTO GUBERNAMENTAL

1. Estado como instrumento	93
2. Aportes de las distintas Escuelas de administración.....	94
2.1. Escuela clásica.....	94
2.2. Escuela del comportamiento humano.....	96

2.3. Escuela de la teoría de las decisiones	96
2.4. Enfoque sistémico	97
2.5. La transdisciplinaridad.	98
3. Enfoque sistémico en la administración pública	99
4. Visión sistémica. Un instrumento para la comprensión dinámica de los Fenómenos	100
5. Principios de la Organización Sistémica	102
6. Importancia de la visión sistémica.....	104
7. Los atributos sistémicos.....	105
8. Regímenes y Sistemas	106
9. El Universo de los Componentes Sistémicos	106
9.1. Elementos	106
9.2. Fronteras	107
9.3. Clases.....	109
10. Evolución histórica del pensamiento de la administración financiera y el control público	110
11. Sistemas de Administración.....	111
11.1. Sistemas de Recursos o de Insumos	112
11.2. Sistemas Operativos o de Procesos	112
11.3. Sistemas Corporativos o Institucionales.....	113
12. SIMAFAL	114
13. Sistemas de administración financiera como sistema de información, planificación y control.....	115
13.1. En cuanto a los componentes de un sistema de información	116
13.2. En cuanto a los componentes de un sistema de planificación	117

CAPÍTULO 3

PROCESO SISTÉMICO DE TOMA DE DECISIONES

1. Importancia del Proceso Decisional en el Estado.....	119
2. Las “3 P” del Proceso Decisional	120
2.1. Fase Planificación.....	121
2.2. Fase Programación	121
2.3. Fase Presupuesto	122

3.	Planificación: Meditando el Futuro	122
4.	Planificación y Administración	123
5.	Etapas de la planificación	124
5.1.	Diagnóstico.....	124
5.2.	Formulación.....	124
5.3.	Ejecución	126
5.4.	Control.....	126
6.	Clasificaciones de la Planificación.....	127
6.1.	Desde el Punto de Vista de sus Plazos	127
6.2.	Desde el Punto de Vista de su Amplitud.....	127
6.3.	Desde el Punto de Vista de su Finalidad.....	127
6.4.	Desde el Punto de Vista Territorial.....	128
7.	Planificación y Sistemas Políticos	128
7.1.	Planificación en países sin existencia de Economía de Mercado .	129
7.2.	Planificación en Sistemas Capitalistas.....	129
8.	Historia de la planificación en el siglo XX.....	131
9.	Tendencias en la planificación contemporánea. Un decálogo	132
10.	Estructura y proceso de un sistema de planificación en general	134
11.	Programación: Concretando los objetivos del plan.....	135
12.	Presupuesto: Asignación de insumos reales y monetarios de la programación	137
13.	La función del administrador en el proceso de toma de decisiones	138
14.	Estructuras organizativas	141
15.	Impacto del entorno en la organización.....	142

CAPÍTULO 4

VISIÓN SISTÉMICA

EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL

1.	Importancia en el estado moderno	143
2.	Componentes	144
3.	Antecedentes.....	145
4.	Ámbito de aplicación de la Concepción Sistémica.....	146

4.1. Definición	147
4.2. Frontera.....	147
4.2.1. Sistemas Vertebrales o Integradores.....	147
4.2.2. Sistemas Complementarios o Sectoriales.....	148
4.3. Requisitos	148
5. Principios en la Reforma de los Sistemas de Administración Financiera y control del SPN.....	150
6. Valor del enfoque sistémico en la administración financiera.....	151
7. Principios liminares de la Reforma Financiera.....	152
7.1. Enfoque Sistémico.....	152
7.2. Aplicación de Técnicas de Administración en General.....	154
7.3. Valoración del Principio de la Realidad Económica.	155
7.4. Sujeción Irrestricada al Objetivo de Equilibrio de las Cuentas Públicas.....	158
7.5. Control Integral de los Actos de Gobierno	160
7.6. El marco internacional de valuación PEFA de los sistemas de AFG.....	167
8. Estrategias para el desarrollo de reformas en administración financiera.....	168
9. Balance de la Reforma Argentina	169

SECCIÓN 2

EL PRESUPUESTO COMO DISPARADOR DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO 5

EL COMPLEJO UNIVERSO PRESUPUESTARIO

1. Relevancia del presupuesto.....	173
2. Escuelas presupuestarias.....	175
3. Un nuevo paradigma presupuestario: la visión productivista.....	176
4. Valor sistémico del presupuesto.....	178
5. La ecuación presupuestaria fundamental (EPF)	179
6. Estado Ahorro-Inversion-Financiamiento	180

6.1. Importancia estratégica.....	180
6.2. Movimientos de arriba y debajo de la línea.....	182
6.3. Efectos de los servicios de la deuda	185
6.4. La salud financiera en las cuentas públicas	191
6.5. Vinculación sistémica.....	192
7. Otros estados consolidados de análisis financieros	194
8. Decálogo de principios presupuestarios	196
9. Programación presupuestaria.....	200
9.1. Vinculación Programación – Presupuesto	200
9.2. Elementos de la Función de Producción Estatal.....	201
9.3. Importancia.....	201
9.4. Esquema del Significado de la Programación	202
10. Presupuesto tradicional y moderno.....	203
10.1. ¿Programación o Repetición?.....	203
10.2. Esquema Comparativo.....	204
11. Hacia un horizonte temporal amplio del presupuesto.....	206
11.1. Presupuesto Plurianual	206
11.2. Cuentas Generacionales.....	207
11.3. Fondos Anticíclicos o Anticrisis.....	208

CAPÍTULO 6

RESTRICCIONES Y CONDICIONANTES DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

1. Relaciones presupuestarias y macroeconomía.....	212
2. Efectos de la política fiscal en el presupuesto	213
3. Rigideces en las proyecciones presupuestarias.....	214
4. Hipótesis condicionantes del proceso presupuestario Reglas Macrofiscales.	215
4.1. Performance de la Actividad Económica	216
4.2. Nivel General de Precios	216
4.3. Tipo de Cambio	217
4.4. Salarios	217
4.5. Recaudación Fiscal.....	217
4.6. Servicios de la Deuda	218

4.7. Legislación Preexistente: Topes, irreversibilidad e intangibilidad de partidas	219
5. El presupuesto exploratorio	219
6. Bases de la ejecución presupuestaria	220
6.1. Programación de la Ejecución Intra Anual	220
6.2. Importancia Relativa de los Distintos Gastos Públicos	221
7. Regímenes de responsabilidad fiscal	222

CAPÍTULO 7

ENFOQUE PRESUPUESTARIO PRODUCTIVO

1. El presupuesto por programas	230
2. El Presupuesto por programas en Argentina	232
3. La visión de la producción en el presupuesto por programas	233
3.1. Los elementos de la función de producción	233
3.2. Las redes presupuestarias	237
4. Categorías programáticas	239
4.1. Definición de Categorías Programáticas	239
4.2. Clasificaciones de Categorías Programáticas	240
4.2.1. Red de categorías programáticas generales	240
4.2.2. Red categorías programáticas vinculadas a proyectos de inversión	241
4.2.3. Red de categorías programáticas especiales	241
4.3. Redes presupuestarias: vínculos con el EAIF	242
4.4. Algunos Ejemplos de Redes Programáticas	242
5. Otras técnicas de programación presupuestaria	243
5.1. Presupuesto por Resultados. Hacia una gestión por resultados	244
5.2. Presupuesto por Demanda	246
5.3. Presupuesto por objetivos.	246
6. Implementación de la programación presupuestaria. Shock o gradualismo	246
7. ¿Cuál es la mejor técnica de programación presupuestaria?	247
8. Presupuesto participativo	248

CAPÍTULO 8

CLASIFICADORES

PRESUPUESTARIOS DE GASTOS

1.	Objetivos y requisitos	250
2.	Tipos de clasificadores.....	250
	2.1. Un Enfoque Histórico	250
	2.2. Cuadro Comparativo de Clasificadores de Gastos.....	251
3.	Diseño de clasificadores de gastos en Argentina	255
4.	Construcción de los clasificadores presupuestarios.....	264

CAPÍTULO 9

TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN DE

EROGACIONES CORRIENTES

1.	Dificultades en la estimación del gasto público.....	265
2.	Técnicas del costeo	267
	2.1. Importancia del Costeo en el Sector Público.....	267
	2.2. Componentes o Insumos del Costeo. Sus equivalencias con el clasificador por objeto.	269
	2.3. Interrelaciones Sistémicas	270
	2.4. Diferencias entre Costos Empresarios y Gubernamentales.....	270
	2.5. Costos Según Nivel de Actividad.....	271
3.	Técnica base cero.....	274
	3.1. Una herramienta fallida en Argentina.	274
	3.2. Cuando los Objetivos Concretos Compiten entre sí.....	274
	3.3. Fases del Proceso	275
	3.4. Valor de la Elección Política y Técnica	277
	3.5. Uso de la TB0 en Argentina.....	278
	3.6. Utilidad de la TB0.....	278
4.	Contratos de rendimientos	279
	4.1. Ámbito de Aplicación.....	279
	4.2. Contenido del Contrato.....	280

CAPÍTULO 10

TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN DE EROGACIONES DE CAPITAL

1.	Importancia de las erogaciones de capital	284
2.	Efectos económicos de las erogaciones de capital.	285
3.	Tipos de proyectos según su envergadura	285
	3.1. Proyectos Integrales.....	285
	3.2. Proyectos Específicos	287
4.	Origen de los fondos para el financiamiento	288
5.	Criterios de evaluación. Riesgo y rentabilidad	289
6.	Metodología para la evaluación de proyectos integrales	290
	6.1. Métodos Empíricos.....	290
	6.1.1. Método de Comparación de Costos.....	291
	6.1.2. Método del Período de Recupero	291
	6.2. Métodos Científicos.....	292
	6.2.1. Valor Actual Neto (VAN)	292
7.	Método de evaluación de inversiones específicas	295
8.	Elegibilidad de la tasa de interés	295
	8.1. Elección de la Tasa de Interés.....	295
	8.2. Introducción de Criterios no Económicos	296
9.	Proceso decisional de las inversiones públicas.....	297
	9.1. Importancia.....	297
	9.2. Marco Institucional.....	297
10.	Fondos Fiduciarios para Erogaciones de Capital o PPP	298

CAPÍTULO 11

TÉCNICAS DE ESTIMACIÓN DE RECURSOS

1.	Tipos de recursos estatales.....	302
	1.1. Recursos Genuinos	302
	1.1.1. Recursos Tributarios	302
	1.1.2. Recursos no Tributarios	303
	1.1.3. Crédito Público	304

1.2. Recursos no Genuinos	304
2. Técnicas de estimación de recursos	305
2.1. Estimación de recursos tributarios.....	305
2.2. Estimación de Recursos no Tributarios	307
3. La presión fiscal como parámetro de la gestión financiera.....	309
4. La curva de Laffer–Maquiavelo.....	310
5. Clasificadores de recursos.....	311
5.1. Clasificación por Rubros o tradicional.	312
5.2. Clasificación Económica o moderna.	313

CAPÍTULO 12

EVALUACIÓN DEL GASTO Y MEDICIÓN DE RESULTADOS

1. Estado como proveedor de bienes públicos.....	316
2. Reforma del Estado y resultados	316
3. Importancia de la medición de resultados	318
3.1. Prioridad al Ciudadano, la Nueva Frontera de la Administración	319
3.2. Herramientas Operativas	321
3.3. Soluciones de Mercado y Soluciones Políticas. ¿Es Posible Conciliarlas?.....	322
4. Selección de unidades de medidas.....	323
5. El prisma de la excelencia: de las <i>3E</i> a las <i>5E</i>	324
5.1. Productividad y Eficiencia.....	324
5.2. Eficacia en los Resultados	326
5.3. Economicidad y Costos de las Prestaciones.....	326
5.4. Ejecutividad, la Oportunidad para Proveer los Bienes	326
5.5. Efectividad, la Razón del Ciudadano.....	327
5.6. Conciliando Términos.....	328
6. Incentivos para la excelencia en el sector público.....	331
6.1. Incentivos por Desempeño de los Agentes Estatales.....	331
6.2. Incentivos Organizacionales.....	332
7. Criterios para la construcción de unidades de medidas e indicadores del gasto.....	333
7.1. Normas de Buena Práctica.....	333

7.2. Identificación de Normas de Medidas de Rendimientos	333
8. Tipos de unidades de medidas presupuestarias.....	334
8.1. Unidades de Medidas de Categorías Programáticas.....	335
8.2. Unidades de Medidas de Políticas.....	338
9. Indicadores de gestión presupuestaria	339
9.1. Indicadores de Eficiencia.....	339
9.2. Indicadores de Eficacia.....	340
9.3. Indicadores de Economicidad.	340
9.4. Indicadores de Efectividad o de Resultados.	340
9.5. Indicadores de Ejecutividad.	341
10. Proceso de evaluación presupuestaria	341
10.1. Criterios de Elaboración.....	341
10.2. Modos de Recolección de la Información.....	341
10.3. Los indicadores en los regimenes de responsabilidad fiscal	342

CAPÍTULO 13

FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. La ecuación presupuestaria fundamental (EPF)	344
2. Responsables jurídicos del presupuesto.....	345
2.1. En Cuanto a la Máxima Responsabilidad Política - Órgano Coordinador.....	345
2.2. En cuanto a la Máxima Responsabilidad Política Financiera - Órgano Coordinador	346
2.3. En Cuanto a la Máxima Responsabilidad Técnica Financiera - Órgano Rector	346
3. Presupuesto de la administración central.....	347
3.1. Su Contenido	347
3.2. Sus etapas	348
4. Fase I. Fijación de la política presupuestaria previa.....	351
5. Fase II. Elaboración de los anteproyectos de presupuesto	352
5.1. Escenarios Alternativos	352
5.2. Obras y Servicios de Ejecución Plurianual	353
6. Fase III. Elaboración del proyecto definitivo	353

6.1. En Cuanto a sus Plazos.....	354
6.2. En Cuanto a su Contenido	354
6.3. En Cuanto a si el Presupuesto no Estuviera Aprobado.....	355
7. Fase IV. Tratamiento legislativo	356
8. Fase V. Ejecución del presupuesto.....	357
8.1. A la Hora de la Verdad	357
8.2. Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos	358
8.3. Créditos Contingentes: Condicionados e Incondicionados	358
9. Metodología para la ejecución presupuestaria en el SPN.....	359
9.1. Instrumento Legal Relevante.....	359
9.2. Fundamento de la Programación.....	359
9.3. Organismos Responsables	360
10. Fase VI. Evaluación de la ejecución presupuestaria.....	361
11. El principio de flexibilidad en la ejecución del presupuesto	362
11.1. Las Cuatro RE. Modificaciones y Adecuaciones Presupuestarias	362
11.2. Flexibilidad y Restricciones en el Régimen Legal Argentino	363
11.3. Créditos Limitativos e Indicativos. Destino del Exceso Recaudatorio.....	365
11.4. Procedimientos en las modificaciones créditos indicativos.....	366
11.5. Algunas Cartas Guardadas para la Flexibilización Presupuestaria.....	366
11.6. Efectos de los Recortes Durante el Proceso de Ejecución Presupuestaria	367
12. Presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.....	369
12.1. De sus Requisitos	369
12.2. De su Procedimiento de Aprobación	370
12.3. De sus Contenidos	370
12.4. Autonomía legislativa.	371
13. Presupuesto consolidado.....	372
13.1. Consolidar no es sumar.....	372
13.2. De su Contenido	372
13.3. De sus Procedimientos	373

SECCIÓN 4 SISTEMA DE CONTRATACIONES.

CAPITULO 14 SISTEMA DE CONTRATACIONES

1.	Importancia de los insumos en la función de producción.	377
1.1.	El principio de la realidad económica y visión de la producción	378
1.2.	Requisitos de un sistema eficiente de contrataciones	378
1.2.1.	Potenciar la Gran Capacidad de Compra del Sector Público	379
1.2.2.	Garantizar la Transparencia de las Operaciones	380
1.2.3.	Identificar Tecnológicamente los Diferentes Insumos	381
1.2.4.	Asegurar Participación de los Interesados	381
1.2.5.	Centralización Normativa y Descentralización Operativa. Visión de la Producción.....	382
1.2.6.	Incorporar sistemas de gestión de calidad.	382
1.2.7.	Armonizar el proceso contractual en contextos inflacionarios.....	382
1.2.8.	Implementación de criterios de compras públicas sustentables (CPS).....	383
1.3.	El principio de juridicidad.	385
1.4.	Relación con el Resto de los Sistemas de Administración Financiera	386
1.5.	Los macro sistemas de contrataciones y sus normativas liminares.	387
2.	Frontera del sistema.....	388
2.1.	Ámbito de Aplicación.	388
2.2.	Contratos Comprendidos y Excluidos	389
2.3.	Jerarquización de institutos de AFG con el DR 1030/16	390
3.	Órganos rectores y ejecutores.....	390
3.1.	Órgano Rector	391
3.2.	Órganos Ejecutores	393
4.	Contrataciones en el régimen legal del SPN	393
5.	Normativa de contrataciones dentro de un contexto productivo	396

5.1. Criterio de la Oferta Más Conveniente.....	396
5.2. Interpretación y Aplicación de las Normas Legales.....	397
5.2.1. Facultades y Obligaciones	397
5.2.2. Orden de Prelación	398
5.2.3. Ley de Procedimientos Administrativos	399
5.3. Pliego de Bases y Condiciones.....	400
5.4. Criterios para Elaborar el Pliego Particular.....	401
5.4.1. Del Pliego Particular Provisorio	401
5.4.2. Del Pliego Particular Definitivo.....	402
5.5. De los requisitos solemnes ineludibles.....	402
6. Procedimientos y modalidades de selección.....	402
6.1. Clasificaciones en Materia de Selección del Contratista.....	403
6.1.1. Según la Universalidad de los Oferentes	403
6.1.2. Según el Ámbito Territorial.....	403
6.1.3. Según el Número de Etapas	403
6.1.4. Según se Acepten o no Mejoras	403
6.1.5. Según la Flexibilidad en el Proceso de Aceptación de la Oferta	404
6.2. Procedimientos Generales de Selección. Actualizado por DR 1030/16.....	404
6.2.2. De las Contrataciones Directas	405
6.2.2.1 Contratación directa por adjudicación simple	406
6.2.2.2. Contratación directa por compulsua abreviada.	408
6.2.2.3. Procedimientos especiales.....	408
6.7. Modalidades complementarias de contratación no previstas en DD	410
6.3.8. Límites de Autorizaciones y Aprobaciones Vigentes	415
7. Difusión y la publicidad bajo un criterio amplio.....	415
7.1. Normas Comunes de Difusión.....	416
7.2. Normas Específicas según la Modalidad de Contratación	417
7.2.1. Publicidad y Difusión en Casos de Selección Pública, Licitaciones y Concursos Públicos.	417
7.2.2. Publicidad y Difusión en Casos de Selecciones no Públicas	417
7.3. Requisitos de los Anuncios.....	418
8. El Proceso Licitatorio	418

8.1. Procedimientos Básicos.....	418
8.2. Niveles Jerárquicos para gastar	419
8.2.1. Competencias para la autorización de la convocatoria y la elección del procedimiento de selección.....	419
8.2.2. Competencias para aprobar gastos.....	421
8.3. Del Régimen de Garantías.....	422
8.3.1. De la Constitución de Garantías.....	422
8.3.2. Excepciones a la Obligación de Presentar Garantías	422
8.3.3. Devolución de Garantías	423
8.4. Formalidades de las Ofertas	423
8.4.1. Contenido de la Oferta	424
8.4.2. Apertura de las Ofertas.....	424
8.4.3. De la Evaluación de las Ofertas	425
8.5. Adjudicación. Desempate de ofertas	425
8.6. Ejecución del Contrato	426
8.7. Incumplimiento y rescisión contractual.	427
9. De la calidad de proveedores y contratistas.....	427
9.1. Personas Habilitadas para Contratar.....	427
9.2. Personas no Habilitadas para Contratar.....	427
9.3. Penalidades y Sanciones	428
9.4. Sistema de Información de Proveedores	429
9.5. Certificado Fiscal.....	429
10. Contratos en particular.....	430
10.1. Concesión de Uso de Bienes de Dominio Público y Privado.....	430
10.2. Locaciones de Inmuebles	430
11. Modalidades en cuanto al responsable de la ejecución de obras	432
11.1. La Propia Administración.....	432
11.2. Entes Ajenos a la Administración.....	433
12. Aspectos Jurídicos –Institucionales.....	433
12.1. El Régimen de la LOP y de la LAFCO	433
12.2. Jurisdicción Contencioso Administrativa	434
12.3. Órgano Rector	434
12.4. Registro de Contratistas.....	434
13. Sistemas de adjudicación.....	434
14. Modalidades de resarcimiento pecuniario a los contratistas.....	435

15. Difusión y publicidad	436
16. Garantías.....	436
17. La obra pública como un proceso integrado.....	437
17.1.Apertura y Adjudicación.....	437
17.2.Formalización del Contrato	437
17.3.Alteraciones de las Condiciones del Contrato.....	438
17.4.Recepción de las Obras	438
17.5.Cancelación de pagos.	438
17.6.Rescisión del Contrato.....	439
17.6.1. Por Parte de la Administración.....	439
17.6.2. Por Parte del Contratista.....	439

CAPÍTULO 15

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES

1. Frontera Sistémica	442
1.1. Alternativas de altas de bienes	443
1.2. La pérdida de los derechos de propiedad	443
2. Fundamentos Jurídicos del Sistema.....	444
3. Bienes del Estado. Fundamento Jurídico de su Administración.....	445
3.1. Bienes de Dominio Público	445
3.2. Bienes de Dominio Privado.....	446
3.3. La Inmunidad Estatal en el Embargo de Bienes Públicos.....	447
3.3.1 Ante tribunales extranjeros.....	447
3.3.2. Ante tribunales nacionales.....	448
4. Órgano Rector.....	448
4.1. Atribuciones del Órgano Rector.....	450
4.2. Antecedentes.....	452
5. El registro en el SIDIF	453
5.1. Universo Inventariable de los Bienes Estatales.....	453
5.2. Calidad de los Registros Patrimoniales	454
5.3. Inventario Físico de Inmuebles	455
5.3.1. Inmuebles de Origen Ferroviario	456
5.3.2. Inmuebles de Origen no Ferroviario.....	456

5.4.	Responsabilidades en el Uso y Usufructo de Bienes.....	457
5.5.	Tratamiento Contable en Argentina.....	459
5.6.	Marco conceptual	460
5.7.	Censo de Bienes del Estado	461
5.8.	Control Interno y Externo. Fiscalización.....	462
6.	Valuación de Bienes.....	463
6.1.	Normas en el SPN.	463
6.1.1.	Normas y principios aprobados en el SPN.	464
6.1.2.	Tribunal de Tasaciones de la Nación.	464
6.2.	Normas Internacionales.....	465
6.2.1.	Reconocimiento de los Bienes de Uso.....	466
6.2.2.	Activos de infraestructura.	467
6.2.3.	Medición especial de los bienes de uso.....	467
6.2.4.	Componentes del costo.	468
6.2.5.	Gastos subsiguientes.....	468
6.2.6.	Medición subsiguiente al reconocimiento inicial.....	469
6.2.7.	Revaluaciones.	469
6.2.8.	Depreciación.....	470
6.2.9.	Revisión de vida útil estimada.	470
6.2.10.	Revisión del método de depreciación.....	470
6.2.11.	Recuperación del monto de arrastre (pérdidas por deterioro).....	471
6.2.12.	Retiros y disposiciones.....	471
6.2.13.	Bienes de significativo tratamiento.	471
7.	Mantenimiento de los Bienes.....	473
7.1.	Tipos de Actos de Mantenimiento	473
7.2.	Programación del Mantenimiento.....	473
7.3.	Mantenimientos de Bienes Cedidos	474
8.	Disposiciones en materia de transferencias y uso de bienes.....	475
8.1.	Uso racional de inmuebles del SPN.	476
9.	Gestión Inmobiliaria en el Sector Público Nacional.....	477

SECCIÓN 4
LOS INSUMOS MONETARIOS PARA EL
FINANCIAMIENTO DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN:
TESORERÍA Y CRÉDITO PÚBLICO

CAPÍTULO 16
ADMINISTRACIÓN DE DISPONIBILIDADES

1.	Enfoque tradicional y moderno del tesoro.....	484
2.	Extremos a evitar: fondos ociosos y fondos insuficientes.....	484
3.	El tesoro y sus contextos.....	485
	3.1. Tesoro y Contexto Inflacionario	485
	3.2. Tesoro y Emergencia Económica. Inembargabilidad de fondos públicos.....	487
4.	Tesorería y Administración	488
5.	Frontera y relaciones sistémicas	489
	5.1. El Ámbito de la Tesorería	489
	5.2. Relaciones con el sistema de presupuesto.	490
	5.3. Relaciones con el Sistema de Contabilidad.....	492
	5.4. Relaciones con el Sistema de Crédito Público	493
6.	La tesorería general como órgano rector	493
	6.1. Competencias de una Tesorería General	494
	6.2. Estructura Orgánica	495
	6.3. Órganos Ejecutores.....	495
7.	Sistema de tesorería y red bancaria	497
8.	Cancelación de pagos según la jerarquía de la tesorería.....	498
9.	Resguardo de fondos públicos	499
10.	Administración financiera unificada	500
	10.1. Origen y Destino de los Recursos	500
	10.2. Instrumentos Utilizados para la Aplicación del Principio de Unidad de Caja	501
	10.2.1. Fondo Unificado de Cuentas Corrientes Oficiales (FUCO).....	501
	10.2.2. Cuenta Única del Tesoro (CUT).....	502

11. La Cuenta Única del Tesoro como moderno instrumento de unidad de caja	502
11.1. Objetivos.....	503
11.2. Base Legal	503
11.3. Mecanismos para la Cancelación de las Deudas	503
11.4. Procedimientos para la Liquidación de los Pagos	504
11.5. Formas de pagos	504
11.6. Pagos con Tarjeta Bancaria.....	505
11.7. Excepciones de Pagos por CUT	505
12. Déficits transitorios de caja. Instrumentos para su financiación.....	506
12.1. Anticipos Bancarios.....	506
12.2. Certificados de Cancelación de Deudas	507
12.3. Letras de Tesorería.....	508

CAPÍTULO 17

ESTADOS DE INFORMACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL TESORO

1. Integración del sistema de tesorería con el sistema contable	513
1.1. Naturaleza de la Integración.....	513
1.2. Formularios Utilizados	516
1.3. Cuentas Contables y Corrientes.....	516
1.4. Estados del Tesoro	517
1.5. Valor del Principio de Caja.....	517
1.6. Objetivos de la Programación de Caja	518
1.7. Periodicidad y Formas de Presentación.....	518
1.8. Obligaciones del tesoro	519
2. Procedimiento para la programación de caja.....	519
2.1. Modalidades	519
2.2. Fases	519
2.3. Información Necesaria.....	520
2.4. Flujograma de Programación de Caja	521
2.5. Asimetría en los Elementos de la EPF	523
2.5.1. Asimetrías en Cuanto a la Ejecución de Gastos.....	524

2.5.2. Asimetrías en Cuanto a la Ejecución de Ingresos	525
3. Elaboración de la información integrada de la tesorería	525
3.1. Formularios Utilizados	525
3.2. Flujograma de los Formularios Utilizados	526
4. Herramientas para la gestión del tesoro	527
4.1. Presupuesto de Caja.....	528
4.2. Coeficientes de Concentración	529
4.3. Punto de Equilibrio.....	531
5. Estados de movimientos y situación del tesoro	532
5.1. Estado del Tesoro a una Determinada Fecha.....	532
5.2. Estado del Tesoro de Flujos de un Período.....	533
6. Control de las operaciones del tesoro	535
6.1. Órganos de Control.....	535
6.2. Fiscalización por Parte de los Organismos Financieros Internacionales.....	535

CAPÍTULO 18

SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

1. El principio de juridicidad en la contratación de deuda	538
2. Frontera del crédito público.....	540
2.1. Centralización Normativa y Operativa.....	540
2.2. Facultades del Órgano Coordinador.....	540
2.3. Principio General para Contraer Deuda	541
2.4. Excepciones al Principio General.....	542
2.5. Orden Público.....	543
2.6. Crédito Público y EAIF	544
2.7. Inmunities Soberanas y Garantías Especiales.....	544
3. Impacto de los servicios de la deuda	547
3.1. En las Cuentas Externas	547
3.2. En el peso intergeneracional e intersectorial	547
4. Estructura institucional	548
5. Clasificación y composición de la deuda pública	549
5.1. Según la Territorialidad en la Exigibilidad de la Deuda.....	549

5.2. Según el Tipo de Moneda Cancelatoria de los Servicios	549
5.3. Según la formalización de la deuda.....	550
5.4. Según la Naturaleza del Deudor.....	550
5.5. Según el tipo de operación	550
6. Requisitos formales para toma de deuda	551
6.1. En el Proceso de Contratación.....	551
6.2. Restricciones Reglamentarias.....	553
7. Sistema de contabilidad e información.....	554
7.1. Registros para la Toma de Decisiones de Endeudamiento	554
7.2. Integración Sistémica.	556
8. Indicadores para medir la credibilidad del Estado.....	557
8.1. Calificaciones de riesgo.....	557
8.1.1. Escala Alfabética de Standard & Poors.....	557
8.1.2. Escala Numérica de la Banca Morgan	559
8.1.3. Otras calificadoras de riesgo.	560
8.2. El Tan Temible Default.....	560
9. Renegociaciones ante incumplimientos de la deuda pública argentina	561
9.1. Renegociación como Efecto de los Incumplimientos de Principios de los Años Noventa.....	563
9.1.1. Frente Externo. El Plan Brady del Año 1993.....	564
9.1.2. Frente Interno. Consolidación de la Deuda Pública Corriente.....	564
9.2. Como Consecuencia de la Crisis de Principios de Siglo XXI.....	565
10. La legitimidad del endeudamiento público.....	567
10.1. Los Aspectos Éticos y Jurídicos	568
10.2. Los Aspectos Económicos.....	570
10.3. Breve Historia de la Deuda Argentina.....	570
10.5. Ayudas Financieras no Retornables. Un Plan Marshall para América Latina.....	573
11. Organismos financieros internacionales.....	573

SECCIÓN 5
DEL REGISTRO INTEGRAL DE LOS
EVENTOS DE LA MATRIZ DE PRODUCCIÓN:
EL SISTEMA CONTABLE

CAPÍTULO 19
LA INFORMACIÓN CONTABLE PARA TOMA
DE DECISIONES Y CONTROL

1. Importancia	577
2. Antecedentes históricos	578
3. Contabilidad como sistema de información	580
4. Aplicación de la partida doble en la administración gubernamental....	581
5. Macro relaciones presupuestarias y contables	582
5.1. Macro Relaciones del Sistema Presupuestario	582
5.2. Macro Relaciones del Sistema Contable	584
5.3. SIDIF. Integración de las Macro Relaciones del Sistema Presupuestario y el Contable	584
5.4. Estructura Presupuestaria Bajo la Forma EAIF y el Sistema de la Partida Doble	586
6. Aspectos conceptuales de una contabilidad integrada	587
7. Objetivos del sistema contable	589
8. Antecedentes nacionales	590

CAPÍTULO 20
SISTEMA CONTABLE INTEGRADOR DEL CONJUNTO
DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

1. Proceso de elaboración de la información financiera	591
2. La CGN órgano rector del sistema contable	593
3. Singularidad del proceso de integración presupuesto/contabilidad. El caso argentino.....	594
4. Requisitos de un SIDIF	596

4.1.	Universalidad del Registro de las Transacciones de Cualquier Naturaleza: Monetaria o no Monetaria, Presupuestaria o Extrapresupuestaria	596
4.2.	Definición Ampliada de Ingresos y Gastos	597
4.3.	Plan Integrado de Cuentas	597
4.4.	Conversión Automática de la Información Base Devengada a información Base Caja	598
4.5.	Registro Único de Cada Transacción	598
4.6.	Identificación de los Momentos del Registro	598
4.7.	Sistematización de una Base Central Única de Datos	598
5.	Principios, requisitos y normas básicas de un SIDIF	599
5.1.	De los Principios Generalmente Aceptados	600
5.2.	Requisitos de Información de los Estados Contables en el Sector Público.....	602
5.3.	Normas Básicas para la Contabilidad del Sector Público	603
5.4.	Normas Profesionales y Legales Comparadas	603
5.5.	Aprobación Legal de los Principios, Requisitos y Normas de un SIDIF en el SPN.....	606
6.	Tecnologías de información y comunicación como herramientas en la Gestión Pública	607
6.1.	El Desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).....	607
6.2.	Los Requerimientos de Seguridad Jurídica	609
6.3.	La evolución de la normativa hacia la implementación del Gobierno Electrónico en Argentina	609
6.4.	La despapelización y la Contabilidad gubernamental	612
6.5.	El Surgimiento de los Estándares Tecnológicos Obligatorios.....	613
6.6.	Experiencias en Latinoamérica de sistemas integrados de administración financiera (SIAF).	613
7.	Sistemas informáticos aplicables en un SIDIF	615
7.1.	Principios Exigibles	615
7.2.	Software Utilizados en el SIDIF.....	616
7.3.	Avances a nivel nacional, provincial y municipal en argentina ...	617

CAPÍTULO 21

ARQUITECTURA DE LOS CLASIFICADORES DE GASTOS Y RECURSOS

1.	Un primer gran paso en la integración. las interrelaciones de los clasificadores presupuestarios entre sí.....	620
1.1.	Interrelación de los Clasificadores de Gastos.....	621
1.1.1.	Conversión del Clasificador por Objeto al Clasificador Económico.....	621
1.1.2.	Proceso de Imputación de la Ejecución Presupuestaria ...	623
1.1.3.	Un Ejemplo de Conversión del Clasificador por Objeto al Clasificador Económico	624
1.1.4.	Gráfico en el Proceso de Integración de los Clasificadores de Gastos	627
1.2.	Interrelación de los Clasificadores de Ingresos	628
2.	Un segundo gran paso en la integración. Las interrelaciones de los clasificadores presupuestarios con el sistema de cuentas contables	630
2.1.	Catálogo Básico de Cuentas Contables	630
2.2.	Glosario Explicativo de Cuentas	632
2.3.	Guía de Asientos Contables.....	632
2.4.	Tratamiento de los Gastos Militares.....	635

CAPÍTULO 22

IDENTIFICACIÓN DE LOS MOMENTOS DE REGISTROS CONTABLES

1.	Momentos para la registración de ingresos	638
2.	Momentos para la registración de gastos.....	638
2.1.	Momentos previos a la ejecución presupuestaria	638
2.2.	Momentos propios de la ejecución presupuestaria.....	640
3.	Determinación de costos en un SIDIF. ¿Una quimera?	642
4.	Relaciones de condicionamiento de los distintos momentos del gasto	646
5.	Controversias en la definición de los momentos	649
5.1.	Las Corrientes Doctrinarias.....	649

5.2. Consecuencias de la Aplicación del Devengado para Gastos	650
5.3. Conciliación de Aspectos Disímiles con la Ley de Contabilidad..	651
6. Residuos pasivos y cierre del ejercicio	653
6.1. Cierre del Ejercicio Fiscal	653
6.2. Figura de los Residuos Pasivos	653
6.3. La Emisión de Libramientos y el Principio de Caja.....	654
7. Compromisos y devengamientos al cierre del ejercicio	655
7.1. Escenario 1, antes de la reforma por ley 26546. Aplicación ferrea del principio de caja.	655
7.1.1. Caso 1, el Gasto se Devenga y no se Paga al 31 de Diciembre.....	655
7.1.2. Caso 2, el Gasto se Compromete y no se Devenga al 31 de Diciembre	656

CAPÍTULO 23

PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS DEL PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1. Ejecución del presupuesto y de los restantes sistemas de información financiera	659
1.1. Criterios de ejecución	659
2. A la hora de autorizar, aprobar y pagar	661
3. Cuotificación de los momentos del gasto	662
4. Descentralización y desconcentración en el uso de fondos. Régimen de autorización y aprobación.....	664
5. Gastos con carácter excepcional y restrictivos. Gastos de menor cuantía.....	665
5.1. Fondos Rotatorios y Cajas Chicas	665
5.2. Procedimientos de Constitución.....	667
6. Economías de gastos, algunas Normas relevantes.....	668
7. Autorizaciones de créditos no incluidos en el presupuesto	669
8. Descentralización versus restricción en el uso de los recursos.....	670
8.1. De los Fondos Especiales... ..	671
8.2. A los Fideicomisos como Herramienta de Financiación para Erogaciones Específicas	672

9. Fondos reservados y secretos.....	676
10. Gastar por anticipado. Una tipología singular del gasto. El legítimo abono.....	678

CAPÍTULO 24

CONTABILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

1. Sistemas tributarios comparados	681
2. El régimen legal tributario argentino	682
3. El laberinto borgiano de la coparticipación federal en Argentina.....	683
4. Órgano interjurisdiccional de gestión	688
5. Necesidad de un Régimen actualizado de coparticipación.....	688
6. La ley 24156 y la información de los ingresos públicos	690
7. Criterios para la imputación contable de ingresos.....	691
7.1. Momentos no Definidos Legalmente en la Reglamentación.....	691
7.2. Momentos Definidos por la Reglamentación	693
8. Dificultades en las determinación de los momentos de registros..	693
9. Contabilización de ingresos.....	695
9.1. Requisitos	695
9.2. Un Modelo Integral de Registración	696
9.2.1. Los Actores Participantes.....	696
9.2.2. La Simulación del Modelo.....	696
9.2.3. La Cuenta Puente	698
9.2.4. Diferenciación por Tipo de Contribuyente.....	698
9.2.5. Los Asientos Contables	699
9.2.7. Tratamiento de Transferencias en el EAIF.....	701
10. Información interestatal de los recursos	701
11. Cómo solucionar la exigencia legal del devengado.....	702

CAPÍTULO 25

PRODUCTOS FINALES DE INFORMACIÓN FINANCIERA

1. Procedimiento lógico de un SIDIF	705
---	-----

2.	Integración de los instrumentos de información financiera.....	708
3.	Los ratios en un SIDIF.....	711
4.	Aplicación del SIDIF en los servicios administrativos financieros.....	712
5.	Formularios e instructivos.....	713
5.1.	Formularios e Instructivos en Materia de Gastos.....	713
5.1.1.	El TRANSAF.....	713
5.1.2.	Formularios Utilizables.....	713
5.1.3.	Grupos de Salida de Información.....	714
5.1.4.	Características Comunes de los Formularios y Procedimientos.....	714
5.2.	Formularios e Instructivos en Materia de Recursos.....	714
5.2.1.	Procedimientos de Registros de Recursos.....	715
5.2.2.	Procedimientos para la Elaboración de la Conciliación Bancaria.....	715
5.2.3.	Procedimientos para la Elaboración de Reportes Consolidados.....	715
6.	Estados financieros finales. El balance del Estado.....	716
6.1.	Importancia.....	716
6.2.	Normas Constitucionales y Legales.....	717
6.3.	Requisitos para su Elaboración.....	718
6.4.	Proceso de Elaboración.....	719
6.4.1.	Integralidad Informativa.....	719
6.4.2.	Grupos de Formularios.....	719
6.4.3.	Pruebas de Coherencia.....	720
6.5.	Contenido del Balance General del Estado.....	720
6.5.1.	Información de naturaleza financiera.....	721
6.5.2.	Información de Naturaleza Real.....	723
6.5.3.	Panorama de la Cuenta de Inversión en el SPN.....	724
7.	Fiscalización de la cuenta de inversión en el sector público nacional..	726
7.1.	Importancia de su presentación en tiempo legal.....	726
7.2.	Facultades de Control.....	727
8.	Sistemas de macroinformación económica.....	729
8.1.	Organismos de Créditos.....	729
8.2.	Sistema de Cuentas Nacionales de la Organización de Naciones Unidas.....	730
8.3.	El sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI.....	731

BIBLIOGRAFÍA

Paginas Web para búsqueda de información financiera y de control.....	737
1 En materia de finanzas públicas y administración pública en general	737
2. En materia de control.....	739