

ASIGNATURA: PRESUPUESTO PÚBLICO
CURSO 2013
PROGRAMA DE ESTUDIO

Docente: Gabriel Bezchinsky

A-FUNDAMENTOS

1- La construcción del área de estudio del presupuesto público

El presupuesto público puede ser caracterizado como un plan de gobierno elevado a la categoría de ley, y constituye en una de las principales herramientas de política económica de las naciones modernas.

En este sentido, el estudio del presupuesto público conforma un área que condensa distintos aspectos tales como la relación entre poderes del Estado y el proceso de negociación política, la sanción anual de la Ley de Presupuesto, el diseño y la implementación de políticas públicas, la planificación estatal, la gestión de los recursos públicos y el control público de su utilización. De esta manera, en la construcción del campo de estudio del presupuesto público converge una multiplicidad de modos de abordajes y enfoques disciplinarios. La economía y la ciencia política, junto al derecho y la administración aportan elementos conceptuales centrales para el análisis del presupuesto público.

Para el análisis del presupuesto público se parte de las justificaciones económicas de la intervención fiscal. Se trata de argumentos que son desarrollados posteriormente en forma extensa en la asignatura Finanzas Públicas, pero cuyo conocimiento básico es necesario para la comprensión del contexto en el que se desarrolla el proceso presupuestario.

Resulta fundamental también el conocimiento del marco jurídico en el que se desenvuelve el proceso presupuestario, retomando y desarrollando conceptos trabajados en la asignatura Derecho Administrativo.

El análisis del proceso presupuestario comprende no sólo las distintas técnicas presupuestarias y de los procesos de planificación sino también el análisis de la evolución histórica del presupuesto en la Argentina. Se recuperan aquí algunos de los contenidos desarrollados en asignaturas tales como Introducción a las Políticas Públicas, Políticas Públicas II y Administración Pública, aplicados al estudio del presupuesto.

El estudio de la relación entre el presupuesto y las finanzas públicas en general plantea algunos temas que son tratados también en la asignatura Finanzas Públicas, pero cuyo análisis es fundamental para un conocimiento adecuado del

contexto, de los condicionantes y de las consecuencias económicas del presupuesto público.

2- Organización de los contenidos

En la primera parte del Programa se abordan los principios teóricos y conceptuales que justifican desde la economía la intervención del Estado. Se desarrolla la perspectiva neoclásica sobre la intervención del Estado en la economía, así como otros enfoques críticos.

En la segunda parte se describe el contexto normativo del presupuesto público en la Argentina, analizando desde las cláusulas constitucionales hasta las provisiones de las propias leyes de presupuesto sancionadas por el Congreso Nacional.

A continuación se aborda el análisis del presupuesto. En primer lugar, se estudian las distintas técnicas presupuestarias, su evolución y clasificaciones, así como la inserción del presupuesto en el contexto de la planificación estatal, para luego pasar revista al desarrollo histórico del proceso presupuestario en la Argentina en las últimas décadas.

En la cuarta unidad se analiza el presupuesto en el marco de las finanzas públicas, considerando el financiamiento del sector público, el déficit, el endeudamiento, y la aplicación de reglas fiscales cuya implementación se ha fortalecido desde la década del '90.

La quinta unidad está dedicada al estudio del control presupuestario, incluyendo los mecanismos de control interno a nivel de las distintas dependencias administrativas, los de control externo, sus normas, sus organismos responsables, y el control político de la ejecución presupuestaria realizado por el Parlamento.

Finalmente, la unidad sexta se dedicará al análisis de un tema que no ha merecido la necesaria atención en la formación académica en el área de la administración pública, como son las compras públicas. Se trata de un aspecto de gran significación económica dentro del marco de la ejecución presupuestaria y de una herramienta potencialmente importante de promoción económica, además de ser un área políticamente sensible, en la que se juegan la transparencia en el manejo de los recursos y la calidad de las prácticas institucionales.

El tema del federalismo y la relación entre la jurisdicción nacional, las provinciales y las municipales que constituye un aspecto central para el análisis del presupuesto público en Argentina, no se incluye como una unidad específica del programa, dado que dicha problemática se aborda extensamente en la materia Federalismo Fiscal. En la unidad tercera sí se incluyen algunos contenidos básicos necesarios para nuestro objeto de estudio.

B-OBJETIVOS

1- Objetivos generales

- Analizar los principales campos de reflexión teórica y los instrumentos con los que se define el presupuesto público.
- Reconstruir los factores centrales que configuran el panorama actual del presupuesto público en la Argentina.
- Analizar críticamente los principales términos de los debates en materia presupuestaria.

2- Objetivos específicos de los prácticos

Que los estudiantes:

- Se apropien de los conocimientos y los instrumentos para una participación activa reflexiva y crítica en los procesos de definición y desarrollo del presupuesto público.
- Apliquen conceptos y categorías de análisis para la comprensión de los conflictos y tensiones en torno al proceso de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto público.
- Analicen y formulen hipótesis explicativas y propuestas de solución a problemas presupuestarios.
- Logren habilidad en el manejo de fuentes e instrumentos de análisis del presupuesto público.

C. CONTENIDOS Y BIBLIOGRAFIA

UNIDAD 1. Fundamentos Teóricos de la Intervención Fiscal

Asignación de recursos: mecanismos de mercado; fallas de mercado.

Bienes públicos y externalidades.

Fundamentos de los impuestos y del gasto público.

Estado y Redistribución.

Fundamentos de la inversión pública y su efecto en el crecimiento.

Bibliografía

Stiglitz, Joseph, *Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, 2003.

UNIDAD 2. El Contexto Normativo

Funciones, Deberes y Responsabilidades Institucionales en la asignación y distribución de los recursos públicos.

Alcances de la modernización y los principios de eficiencia y eficacia de la intervención fiscal.

Objeto de la intervención fiscal.

Centralización, descentralización y la desconcentración como modelos de análisis presupuestarios.

Gestión Financiera Pública. Transparencia Fiscal

Bibliografía

Caplan, Benedicto y Norma Caplan de Cohen, *El Presupuesto del Sector Público*, Editorial Macchi, 1979.

Constitución de la Nación Argentina

LEY 24156 y Decreto Reglamentario

LEY 11672 (t.o. 2005) Ley Complementaria Permanente de Presupuesto

Fondo Monetario Internacional, *Manual de Transparencia Fiscal*, Departamento de Finanzas Públicas, 2001.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Hacienda, *El sistema presupuestario público en Argentina*, Buenos Aires, versión revisada a junio de 2011.

UNIDAD 3. El Presupuesto Público

Concepto de presupuesto público. Los principios presupuestarios: legalidad, periodicidad, universalidad, unidad, especificación, publicidad, equilibrio.

Presupuesto tradicional, programático y base cero.

Clasificación de las erogaciones: institucional, económica, funcional, programática.

El proceso presupuestario. Presupuesto y planificación.

El presupuesto en la Argentina: etapa anterior a 1991, el presupuesto en la década del 90, presupuesto desde 2002.

Federalismo fiscal: relación nación-provincias-municipios

Estructura de la Ley de Presupuesto.

Modificaciones del Presupuesto, diferentes niveles de aprobación.

El Poder Ejecutivo, el Congreso y los superpoderes.

Bibliografía

Amaro, Alejandro P., *Sobre la delegación de facultades en materia presupuestaria*, Revista Régimen de la Administración Pública N° 306 – Mayo de 2006.

Caplan de Cohen, Norma, *Presupuesto y Eficiencia: los enfoques programático y base cero*.

Caplan, Benedicto y Norma Caplan de Cohen, *El Presupuesto del Sector Público*, Editorial Macchi, 1979.

Caplán, Benedicto: *Finanzas Municipales*. Centro Interamericano de capacitación en la administración pública.

Cetrángolo, Oscar, y J.P. Giménez, Las relaciones entre niveles de gobierno en la Argentina., Revista de la CEPAL N° 84, Santiago de Chile, 2004.

Makon, Marcos, *La Reforma del Sistema Presupuestario Nacional*, en Revista de la ASAP, N° 29, 1997

Martner, Ricardo, *Gestión Pública y Planificación Plurianual. Desafíos y experiencias Recientes*. ILPES CEPAL, 2000.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Hacienda, *El sistema presupuestario público en Argentina*, Buenos Aires, versión revisada a junio de 2011.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Secretaría de Hacienda, *Manual de Clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Buenos Aires, 2003.

Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio En Curso

Rodriguez Mena, Luis, *Los orígenes y modalidades del presupuesto por programas y el problema de la transferencia tecnológica*.

Shick, Allen, *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública N° 21. ILPES CEPAL.

UNIDAD 4. El Presupuesto y las Finanzas del Sector Público

Análisis global de las finanzas del sector público: participación en el producto, nivel y crecimiento del gasto.

Financiamiento del Gobierno: presión impositiva global y per capita, crédito interno y externo. Análisis sectorial de las finanzas públicas. Gobierno Central, Gobierno Local, empresas públicas no financieras, instituciones financieras.

Sector público no financiero: indicadores principales.

El Déficit Fiscal: medición, impacto fiscal del gasto y de las empresas públicas, sector público financiero, déficit cuasifiscal.

Reglas fiscales.

El déficit y la solvencia del gobierno.

Bibliografía

Fondo Monetario Internacional, *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*, 1986.

Kopits, George (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", Working Paper 01/145, FMI.

Martirene, Roberto, *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública*, ILPES, CEPAL, Serie Gestión Pública 60, 2006.

Martner, Ricardo y Tromben, Varinia, *La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el pecado original*, Serie Gestión Pública N°46, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio En Curso

UNIDAD 5. Control del Presupuesto

El Control por el Poder Ejecutivo. Control interno. Unidades de auditoría interna: sistema de control interno en cada jurisdicción o entidad.

El sistema de control externo: Organización. Normas de Control. Órgano rector: Auditoría General de la Nación: naturaleza, competencia, organización, funciones. El control por el Poder Legislativo. Formas establecidas en la Constitución. La cuenta de inversión como rendición de cuentas política del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

Bibliografía

Constitución de la Nación Argentina

Despouy, Leandro, *El Control Público en la República Argentina*, presentación realizada en las Jornadas sobre El Control Público en la República Argentina. Bs.As. Diciembre 2002

Las Heras, José María, *Principios de la Reforma de los Sistemas de Administración y Control del Sector Público Nacional*, en Revista de la ASAP, N° 23, 1994

LEY 24156 y Decreto Reglamentario

LEY 11672 (t.o.) Ley Complementaria Permanente de Presupuesto

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION Normas de Auditoría Externa.

Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio En Curso

UNIDAD 6. Las compras públicas

La importancia de las compras públicas.

La eficiencia como objetivo. Las compras públicas como instrumento de política.

Las compras públicas en los acuerdos comerciales internacionales.

Reformas recientes de los sistemas de compras públicas en América Latina: centralización normativa, descentralización operativa.

El acceso de las PyMEs al mercado de compras públicas.

La incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones a los sistemas de compras: transparencia, acceso, coordinación, reducción de costos.

La economía política del proceso de compras públicas.

Bibliografía

Arozamena, L. y Weinschelbaum F. (2010), "Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Recomendaciones" Documento de Trabajo, Programa ICT4GP, UNSAM - IDRC.

Carpineti, Laura, Piga, Gustavo, y Zanza, Matteo. (2006) "The variety of procurement practice: evidence from public procurement", en Handbook of Procurement, Cambridge University Press.

Corsi, Marcella, Gumina, Andrea y Ciriaci, Daria (2006), "How e-government may enhance public procurement"

Evenett, Simon y Hoekman, Bernard (2004), "Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules*", World Bank Policy Research Working Paper No. 3195.

Schooner, Steven L., Gordon, Daniel I. y Clark, Jessica L. (2008), "Public procurement systems: unpacking stakeholder aspirations and expectations", The George Washington University Law School Research Paper N° 1133234

D. ASPECTOS DIDÁCTICOS

La materia está organizada en clases que incluyen una parte teórica y una parte práctica. Las clases teóricas se centran en la exposición y discusión de categorías y conceptos para el análisis del presupuesto público, con especial referencia al presupuesto público en Argentina. En la parte práctica se analizan y comparan los presupuestos públicos de Argentina de los últimos años y de otros países o de jurisdicciones subnacionales que se seleccionan como casos relevantes para la comparación.

En cada una de las clases se entregarán a los estudiantes las consignas de los trabajos prácticos, que deberán ser resueltos para la clase siguiente.

E. REGIMEN DE EVALUACION

La Evaluación del curso se realizará mediante dos exámenes parciales presenciales. Se contempla una instancia de recuperatorio (se podrá recuperar solamente uno de los dos parciales) para aquellos/as que hayan obtenido una calificación menor a cuatro en alguno de ellos, o que hubieran estado ausentes con justificación.

Al finalizar el cursado de la materia y cumplimentados los exámenes parciales y/o recuperatorio, los/as alumnos/as podrán alcanzar una de las siguientes categorías: alumno/a regular y alumno/a promocional. Aquellos/as que alcancen, como nota promedio de los dos parciales y/o recuperatorio, una nota de cuatro puntos o más serán considerados regulares. Quienes obtengan un puntaje igual o superior a los siete puntos en promedio, y no menos de seis en cada una de las instancias de examen parcial, serán considerados promocionales. Aquellos/as que hayan accedido a la instancia de recuperatorio no podrán promocionar la materia, salvo que no hayan podido realizar uno de los exámenes parciales por una causa de fuerza mayor debidamente certificada.

Es requisito para poder alcanzar cualquiera de las dos categorías contar con el 75% de asistencia obligatoria.

La participación en clase, así como la resolución de los trabajos prácticos, se considerarán como elementos importantes a la hora de la evaluación conceptual del alumno, e incidirán en la nota final.