

2007

64001

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO CUARTO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**ESPECIALIDAD EN SISTEMAS CONTABLES Y METODOS
CUANTITATIVOS**

TRABAJO MONOGRÁFICO DE ESPECIALIZACION



TITULO DEL TRABAJO:

***“EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL SECTOR
PUBLICO MUNICIPAL”***

Autor:

Jorge Otilio Meroni

Director:

Mag. Nicolas D'Ercole

10043

64001

MFN:
Clasif:
T. 475

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
ALCANCE Y OBJETIVOS DEL TRABAJO	10

CAPITULO I

PRESUPUESTO: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	13
FORMULACION DEL PRESUPUESTO	13
POLITICA PRESUPUESTARIA PREVIA	14
PRESUPUESTO PRELIMINAR DE MAXIMA, INTERMEDIO Y MINIMA	15
CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAR EL PRESUPUESTO PRELIMINAR	17
EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO	18
EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL	19
EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO	20
EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACION	20
EL PRESUPUESTO COMO ACTO LEGISLATIVO	21
EL PRESUPUESTO COMO DOCUMENTO	21

CAPITULO II

NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO	22
NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO NACIONAL	22
NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PROVINCIAL	23
NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	26

CAPITULO III

LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y EL CONTROL DE LA GESTION PÚBLICA	27
PREDETERMINACIÓN Y DETERMINACIÓN DE COSTOS EN EL SECTOR PÚBLICO	27
Sistema de Presupuesto	27

Sistema de Inversiones	27
Sistema de Crédito Público	27
Sistema de Tesorería	27
Sistema de Contabilidad Gubernamental	27
Sistema de Administración de Bienes	28
Sistema de Contrataciones	28
Sistema de Administración Tributaria	28
Sistema de Control Interno y Externo	28
Los Sistemas de Presupuesto y de Contabilidad y los costos	28

CAPITULO IV

EL GASTO PÚBLICO	30
CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS	31
TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO	34
INDICADORES DE GESTION: CLASIFICACIÓN	35
Según el objeto a medir	
De resultado	36
De proceso	37
De Estructura	37
Estratégicos	37
Según el Ámbito de actuación	
Internos	37
Externos	37
Según atributos y herramientas para medir y evaluar en las Entidades públicas municipales	
Economía	37
Eficiencia	38
Eficacia	38
Efectividad	38
Equidad	38
Excelencia	38
Entorno	39
Sostenibilidad	39
La importancia de los indicadores de gestión	39

CAPITULO V

RECURSOS PUBLICOS	40
COMPETENCIAS TRIBUTARIAS DE LOS MUNICIPIOS	41
LÍMITES AL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS	41
LOS RECURSOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE RÍO CUARTO	42

CAPITULO VI

MUNICIPIO – MUNICIPALIDAD	44
DIAGNOSTICO	45
PARTICIPACION CIUDADANA	47
PRESUPUESTO COMUNITARIO	48
METODOLOGÍA PROPUESTA	49
CREACIÓN DE LA BASE DE DEMANDAS COMUNITARIAS	49
LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE RIO CUARTO PARA EL AÑO 2004	
ELEMENTOS GENERALES DEL PROYECTO	50
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL	51
RELEVAMIENTO DE NECESIDADES BARRIALES A TRAVÉS DE REPRESENTANTES INSTITUCIONALES Y VECINOS SELECCIONADOS SEGÚN UNA MUESTRA REPRESENTATIVA	52
PLENARIO BARRIAL	52
LAS DEMANDAS	53
LAS DEMANDAS EN LOS BARRIOS	56
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	66

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los Gobiernos locales, en casi todo el mundo, han asumido nuevas funciones y nuevos servicios a proveer. Como consecuencia de los cambios de naturaleza económica, política y social asociados al fenómeno que se engloba bajo el concepto de globalización, los Municipios se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluyen la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les plantea la Sociedad y que son requeridos en forma creciente por los Ciudadanos.

Actualmente ningún interés es ajeno al Municipio. El fenómeno de la globalización ha debilitado el Estado-Nación como garante del interés general y fortalecido como contrapartida los espacios locales. Este hecho, coincide además, e interactúa con un debate abierto en los últimos años sobre la ampliación y el alcance de las competencias locales, fundamentado en el principio de subsidiariedad, aspiración que entra en conflicto con la insuficiencia de recursos en el Sector Público.

A partir del supuesto de que la competitividad internacional de un país va a estar determinada en gran medida por la productividad y la capacidad de innovación de sus áreas de aglomeración económica, los espacios económicos correspondientes a las áreas urbanas pasan a funcionar como centros de alto rendimiento económico que determinan que la globalización no implique una pérdida del papel de lo local, que se ve fortalecido en la medida en que se potencia la integración territorial de actividades y en que las ciudades son parte de un sistema que compite por la radicación de factores económicos.

Los gobiernos de las ciudades, de este modo, han de participar, al menos, en tres dimensiones diferentes generando para ello infraestructura urbana y social:

- a) La competencia por el potencial productivo: es decir mejorar su posición competitiva dentro de la nueva división internacional del trabajo, por medio del fomento a la radicación o expansión de complejos productivos o de empresas fuertes y competitivas en el ámbito internacional.
- b) La competencia por el potencial de consumo: las ciudades –y los municipios menores dentro de áreas metropolitanas- intentan mejorar su competitividad atrayendo a estratos de alto poder adquisitivo y, por ello, con mayor capacidad de compra y poder para influir sobre la demanda.
- c) La competencia por las funciones de conducción económica: es decir, mejorando su competitividad por medio del asentamiento de las funciones económicas y políticas claves en las condiciones de los factores de producción, tales como:
 - 1) desarrollo de una infraestructura de comunicación y transportes adecuada;
 - 2) ampliación de la oferta disponible de suelo y edificios adecuados para las instalaciones productivas.

Aún pequeños y medianos municipios no insertados en la economía global pueden obtener, sin embargo, a través de procesos de desarrollo local en colaboración con los agentes sociales, cierta prosperidad con base en la explotación de su propio desarrollo, en conexión con otros municipios de su espacio territorial y valorando los elementos que benefician a los mismos.

Es preciso apostar por una revisión sobre las nuevas fronteras de la gestión municipal para situar a cada municipio en condiciones de afrontar la competencia

global de la que depende el bienestar económico y social de sus Ciudadanos. Por ello es necesario comprender el proceso de Reforma del Estado y la revalorización del Presupuesto del Gobierno como instrumento adecuado para el mejor logro de sus fines.

Dentro de la profunda reforma de la administración financiera del Estado Nacional argentino efectuada en la década de los '90, el Sistema Presupuestario Público se inscribe como uno de los pilares del proceso de transformación de las finanzas públicas.

En este sentido, a partir de la sanción de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, ha sido necesario documentar los desarrollos conceptuales y metodológicos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público así como también de los aspectos operativos del proceso presupuestario.

En la Provincia de Córdoba la Ley 9086 de Administración Financiera (Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el 21/02/2003), en el Título II – Sistema de Administración Financiera – Capítulo I – Presupuesto -, establece dentro del mecanismo de confección del Presupuesto, que el Poder Ejecutivo Provincial define los cupos presupuestarios preliminares que se asignarán a cada jurisdicción y que cada jurisdicción elaborará su propuesta presupuestaria, con la sola limitación que la suma de todos los programas no supere el cupo total asignado. El establecimiento de los Cupos Presupuestarios tiene como objetivos la Programación de Caja y la Contención del Gasto.

En el orden de ideas plasmado en los marcos normativos formales de orden nacional y provincial, en la actualidad se ha reforzado el concepto, demostrable en algunas experiencias empíricas, de que el Municipio, por ser la instancia institucional más cercana a los ciudadanos, vive con verdadera intensidad los problemas económicos y sociales.

Los encargados de la gestión del gobierno municipal están en situación de ventaja, respecto a otros órdenes de gobierno, para identificar y manejar las restricciones y oportunidades que determinan la aplicación de los recursos, y por lo tanto reúnen condiciones comparativas favorables para asignar y ejecutar con mayor eficiencia los recursos sociales e institucionales colocados a su disposición.

Las transformaciones de la realidad política, económica y social, derivadas fundamentalmente de los cambios tecnológicos, han tomado un ritmo vertiginoso, produciendo cambios sorprendentes y no previstos por cualquier investigador de las actividades del Sector Público de la economía hasta hace algunos años y que transforman a esta porción del Sector en verdadero Ente Productor de Bienes y Servicios satisfactorios de necesidades públicas.

La nueva realidad hace necesaria la modernización de los Municipios. La misma constituye un fenómeno que alude, fundamentalmente, a una amplia autonomía política, financiera, administrativa e institucional como pilares básicos para el desarrollo y el crecimiento económico sustentable y sostenible, que se refleja en la mejora del nivel y la calidad de vida de los vecinos que habitan su ejido.

Este nuevo modelo de desarrollo desde la instancia local implica un cambio de criterio con respecto al modelo tradicional de gestión de los gobiernos municipales, donde la autonomía se refería exclusivamente a la instancia política. Todo esto implica políticas, planes y actividades gubernamentales y costos para su implementación que deben ser previstos en el instrumento presupuestario.

La clásica asignación de funciones de satisfactor de necesidades públicas directas considerada en la Teoría de las Finanzas Públicas y traducidas en servicios de alumbrado público, recolección de residuos, inspección bromatológica, seguridad vial, inspección de comercios e industrias, mantenimiento y limpieza de calles y caminos y otras, actualmente se encuentra incrementada por un caudal de nuevas asignaciones, ya sean delegadas por ley o fácticas, que nos obligan a repensar el Municipio y el Proceso presupuestario sin perder de vista el origen y concepción del ente y el instrumento de programación.

Por su propia naturaleza y cercanía de la gente al Municipio, éste se convierte en receptor de necesidades que, en su tradicional acepción originaria, nunca hubiese pensado en satisfacer. Los municipios se ocupan con exclusividad de la prestación de servicios públicos a grupos geográficamente localizados. Precisamente el hecho de que los beneficios de los servicios municipales se limiten esencialmente al ejido municipal es lo que permite que los contribuyentes puedan decidir sobre el tipo y nivel de prestaciones a recibir y de cómo se financiará el costo de los servicios.

El nuevo estado de situación exige importantes niveles de autonomía para los gobiernos municipales. En general, en Argentina existen estructuras rígidas basadas en un fuerte poder central que reconoce a los gobiernos locales autonomía pero en muchos casos sólo desde el plano teórico. En los últimos 30 años se observa un traslado de funciones y descentralización de servicios desde los órdenes nacional y provincial, pero las mismas se enfrentan con una gran centralización financiera que dificulta, cuando no imposibilita, la resolución de los nuevos desafíos.

En función de lo expuesto en el párrafo anterior, se hace necesario definir el rol de los gobiernos locales en la satisfacción de las necesidades públicas y su interrelación con los otros niveles de gobierno como un requerimiento esencial para poder luego considerar la forma de financiar las actividades del Estado encaminadas a satisfacerlas.

En el mismo sentido, se debe agregar a lo anterior que, como consecuencia de los procesos de Reforma del Estado y las crisis financieras del Sector Público en general, existe cada vez menor respuesta de los Gobiernos Nacional y Provincial en temas que son de su incumbencia resolver. Por ello, las administraciones locales comenzaron a organizarse para responder a reclamos directos de los ciudadanos sobre educación, salud, seguridad, empleo, medio ambiente, justicia, etc., y todo ello se refleja en el Presupuesto Municipal.

En razón de lo expresado más arriba, la Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de la Ciudad de Río Cuarto en la Sección IV – Régimen Económico y Administrativo – Título 2 – Administración y Gestión – Capítulo III – **PRESUPUESTO**, establece a partir del Artículo 166° hasta el Artículo 173°, principios que se deben respetar en el Presupuesto Municipal, tales como, Anualidad, Asignación del Crédito, Gastos y Recursos no previstos, Gastos accesorios, Gastos Reservados, Informe, Plan de Obras y Adquisición de Bienes y Afectación de Créditos para Ejercicios Futuros.

Los marcos normativos, la teoría administrativa de la Hacienda Pública y los ciudadanos, obligan a la Gestión eficiente de las organizaciones públicas. Ello requiere de un presupuesto público idóneo como instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas para el corto y mediano plazo y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento. Asimismo, lograr los resultados esperados significará un aporte relevante a la transparencia fiscal y de los actos del buen gobierno, por lo que el presupuesto se convierte en una herramienta de control de la actuación de los funcionarios que realizan la gestión de los recursos de los ciudadanos y su utilización

al momento de establecer o deslindar las responsabilidades que correspondan al tener que rendir cuentas de sus actos como administradores de la “cosa pública”.

El sector público, en sus distintos órdenes de gobierno, debe dar satisfacción a una variedad de necesidades sociales en continua expansión que exige una gestión rigurosa de los recursos públicos.

Esta exigencia impone la lógica de la eficiencia y la eficacia, en la que tanto la presupuestación como la evaluación de la gestión tienen importancia preponderante.

El agente público necesita información objetiva que le permita adoptar decisiones de forma adecuada. Por ello, la contabilidad tradicional debe complementarse con un sistema de contabilidad de gestión (basada en datos claros sobre costos e indicadores adecuados), lográndose una información más detallada y adaptada a las características de la entidad, facilitando la adopción de decisiones en el marco de una gestión moderna y eficiente.

Esta línea de la contabilidad ha sido desarrollada y aplicada especialmente en los sectores productivos industriales y en algunas actividades de servicios, observando que el ámbito del sector público ha quedado normalmente al margen de éstos análisis.

Los objetivos del sector público son múltiples, a diferencia del sector privado en el que el fin principal es la generación de utilidades. La actividad del sector público, centrada en el suministro de servicios públicos y en la redistribución de riqueza, debe ser medida con múltiples parámetros concentrados en la eficiencia y la eficacia, medida que debe formar parte del sistema de información contable de las entidades.

Teniendo en cuenta que la información no es un fin en sí misma, sino que constituye un medio de comunicación, los usuarios de la información (distintos niveles de dirección, responsables de los entes, los ciudadanos, etc.) tienen que disponer de informes que sean comprensibles, claros y precisos, que les ayuden a evaluar el uso de los recursos públicos y a tomar decisiones económicas, sociales y políticas.

ALCANCE Y OBJETIVOS DEL TRABAJO

Con el presente Trabajo Monográfico de Especialización se pretende aportar algunas ideas sobre uno de los caminos a seguir para hacer eficiente al Estado. Al discurrir sobre este concepto normalmente se piensa en temas tales como política financiera, equilibrio fiscal, deuda pública o más específicamente, en sus componentes, el gasto público y los recursos con que se financian. El instrumento adecuado para el logro de tal finalidad es el **presupuesto**, censor y retroalimentador de todo sistema y que, sobre todo en el área oficial, por las previsiones de las asignaciones financieras de gastos y recursos necesarios para satisfacer necesidades colectivas, asumidas como responsabilidad del sector público, adquiere una trascendencia crítica que, lamentablemente, muchas veces solo queda en la teoría. El desarrollo del sistema presupuestario concentra sus esfuerzos en la definición técnica normativa central cuyo objeto es lograr que toda la estructura orgánica de la Administración del Sector Público opere el sistema con nivel de excelencia.

En el sentido indicado anteriormente, es necesario utilizar técnicas de presupuestación que permitan pensar en el presupuesto como una herramienta productiva y que admita la continua medición de los resultados. Por lo expuesto, al momento de elegir la técnica presupuestaria a utilizar en un municipio para plasmar en números las políticas determinadas, se sugiere pensar en un procedimiento programático combinado con base cero.

Si bien en una primera aplicación de la mencionada metodología, es necesario mucho trabajo adicional, el esfuerzo se ve premiado por los beneficios que ésta reporta para el control de gestión de los resultados esperados.

Por otro lado, aplicar presupuesto por programas implica tener muy presente la determinación de los costos de procesos de producción y prestación de los servicios públicos y también es de suma utilidad cuando se preparan presupuestos por resultados, ya que permite diagramar distintas alternativas y elegir la más conveniente para los intereses del conjunto social.

El conocimiento del costo de prestación de servicios genera una posición favorable al momento de determinar los tributos a cobrar a los contribuyentes para su financiamiento.

Planteado de esta manera el presupuesto por programas, en la ejecución del mismo debe efectuarse el seguimiento de cada programa para detectar los desvíos respecto de lo estimado y corregirlos en forma oportuna, evitando ineficiencias.

Además de la poderosa herramienta de control de gestión que implica la implementación del presupuesto por programas, al detectarse desvíos presupuestarios en forma anticipada, se evitan posteriores problemas de reasignación de partidas y solicitudes de autorización al Legislativo, con los inconvenientes políticos asociados.

Por otro lado, los procesos de reforma del Sector Público se han planteado como objetivo, en general, lograr un proceso descentralizado de elaboración y ejecución del presupuesto, lo que permite que las jurisdicciones y entidades¹ tengan un mayor grado de participación en la definición de prioridades para la asignación de

¹ El instructivo para el anteproyecto de presupuesto 2006 del Sector Público Municipal de la ciudad de Río Cuarto establece el concepto de Entidad como toda organización Pública con personalidad jurídica, contabilidad, patrimonio propio e individualización presupuestaria y por Jurisdicción se entienden las dependencias correspondientes a la Administración Central del Municipio.

los recursos, que deben contemplar -como factor sustantivo- las metas previstas para cada uno de los programas.

En los objetivos a alcanzar, los diseños conceptuales y técnicos deben incluir los mecanismos de relación entre el Organismo encargado de la elaboración del Presupuesto y el ente que tiene a su cargo la gestión de los fondos y valores estatales, para la programación de la ejecución del presupuesto y la programación de caja y la compatibilidad de los clasificadores para el vínculo con la dependencia encargada de los sistemas de información de la Contabilidad Gubernamental, en materia de registración de los eventos contables y la estructuración de las cuentas públicas.

Cerrando conceptualmente el ciclo del proceso están definidos los objetivos a alcanzar en materia de evaluación de la ejecución con el propósito de evaluar los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto del sector público y diseñar e implementar un sistema de información “de datos e indicadores de los programas” en coordinación con las unidades ejecutoras.

En la concepción finalista de la gestión la síntesis de las actividades físico financieras de los organismos de la administración pública, se debe expresar en la existencia de centros de medición de costos, rendimientos y productividad, que generen información para las decisiones sobre el gasto y sus fuentes de financiamiento por cada uno de los programas presupuestarios.

La responsabilidad de concebir los planes de acción de las políticas públicas, de fijar metas y estimar recursos físicos y financieros que requieren la ejecución de las actividades y proyectos de los programas presupuestarios radica en las unidades que son responsables de lograr esas metas con la mayor eficiencia.

Las jerarquías políticas y burocrática permanente del área de gestión de la Hacienda Pública, realizan la conducción global del diseño de las políticas y la ejecución del presupuesto, empleando al efecto los sistemas de programación de la ejecución y modificaciones presupuestarias, para cautelar el equilibrio fiscal y la coherencia de la gestión con los indicadores macroeconómicos y monetarios.

Este análisis comenzará por un rápido paneo sobre el gobierno nacional, pasando por las jurisdicciones provinciales, para detenerse en las Municipalidades. En Argentina, desde la sanción de la Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su traslación a la mayoría de las provincias, se viene imponiendo la necesidad de evaluar la actividad de los administradores con los parámetros de las “**3 E**”: **eficiencia, eficacia y economía**, a las que resulta impostergable adicionarles las “E” de **ecología y ética**. Aquí se introduce la postura de que esos requerimientos deben trasladarse también a las Municipalidades, por cuanto éstas constituyen entes perfectamente diferenciados y con suficiente autarquía en su organización, haciéndose sumamente importante mejorar su accionar por cuanto sus “resultados” inciden en los de la Hacienda Pública provincial y nacional. Por último, se relacionarán también con el otro título del área, la “participación ciudadana”, en la etapa primera de la gestión administrativa del Estado, como es el Presupuesto.

Es común en economías de escaso desarrollo relativo no asignar a determinados instrumentos financieros su importancia como herramienta polifacética de control de los actos gubernamentales y de sus efectos económicos y sociales sobre la comunidad. En este sentido el sector público cuenta con el presupuesto como expresión de los gastos a realizar y recursos a obtener y como herramienta de fiscalización de las cuentas públicas. Su carácter preventivo permite a los distintos usuarios de la información fiscalizar con anterioridad a su ocurrencia la suficiencia, pertenencia y realismo de los gastos y recursos.

Si realmente se aspira a una profunda reforma de la Gestión Económico – Financiera Gubernamental, que garantice un accionar transparente, en función de servicio a la comunidad, corresponderá, sin perjuicio de la capacitación técnica profesional, asignar prioridad a los aspectos inherentes al proceso de ejecución presupuestaria posibilitando una sustancial transformación de la sociedad mediante la acción mancomunada de los actos de gobierno y la iniciativa privada, conforme a los principios de subsidiariedad y supletoriedad.

De igual modo, se tiene como objetivo la presentación de las previsiones teóricas de la Teoría de las Finanzas Públicas en materia de sistemas presupuestarios y su factibilidad de aplicación en las organizaciones públicas del orden municipal de gobierno. Se pondrá acento en los aspectos preventivos que comprenden la elaboración y fijación de los presupuestos públicos como herramienta fundamental para la gestión de gobierno en cuestiones de planificación, control y de políticas de gobierno y en los aspectos de ejecución presupuestaria en el marco de las particularidades legislativas que establecen los plazos de vigencia del presupuesto.

Sustentándome en la idea de Juan. B. Alberdi, quien afirmaba que de “la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición. Y que toda acción social debía poner el acento en la producción de riquezas, pero también cuidar su justa distribución, ya que una sociedad que ha resuelto todos los problemas tecnológicos de la producción y puede fabricar bienes de consumo en cantidades prácticamente ilimitadas, debe también promover su consumo en la misma magnitud.” Resumiéndola en la frase, libertad para crear riquezas y justicia social para distribuirla.

CAPITULO I

PRESUPUESTO: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

Al presupuesto gubernamental debe concebirse como un *proceso mediante el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como de los insumos reales y financieros que la misma requiere.*

Este proceso constituye una real unidad; el tratamiento por separado de cada una de las etapas del proceso presupuestario sólo se efectúa para facilitar su análisis y lograr una adecuada división del trabajo en procura de una mayor especialización. No es posible llevar a cabo ninguna de dichas etapas sin considerar las características con que se desarrollan las que le anteceden; a su vez, la calidad en la realización de una etapa condiciona la calidad de las sucesivas.

Carece de sentido, por tanto, plantear que ciertas etapas del proceso presupuestario tienen una mayor importancia que otras. Así, no es posible pensar que, siendo la formulación el punto de partida, la calidad con que se realiza garantiza por sí sola similar calidad en las etapas restantes. En primer lugar, para realizar una correcta formulación presupuestaria es necesario una exhaustiva evaluación de los resultados de ejercicios anteriores que sirvan de sustento a dicha formulación. En segundo lugar, de nada sirve formular el presupuesto con precisión y calidad técnica, si no se adoptan las medidas necesarias para que la ejecución se corresponda con lo programado.

Por último, es necesario seguir muy de cerca la ejecución presupuestaria, a fin de verificar la existencia o no de desvíos entre lo programado y lo ejecutado. Este proceso de verificación permitirá adoptar las medidas correctivas necesarias, tanto sobre la marcha de la ejecución como para enriquecer la propia formulación presupuestaria.

En síntesis, para llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso presupuestario, es necesario que todas y cada una de las etapas de dicho proceso sean encaradas guardando un adecuado equilibrio entre ellas. De no ser así, la etapa del proceso presupuestario que sea realizada con menor rigor técnico, establecerá la pauta para el desarrollo de las restantes.

FORMULACION DEL PRESUPUESTO

La elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. Por tanto, la realización de esta etapa del proceso presupuestario implica un conjunto de tareas sintetizadas, en forma general, como sigue:

- Examen de las políticas y objetivos para el mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, así como las propias de la coyuntura, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas para un ejercicio.

- Definición y cuantificación del financiamiento del presupuesto, con la finalidad de conocer la disponibilidad de recursos financieros.
- Definición y cuantificación, cuando sea posible, de la producción de bienes y/o prestación de servicios terminales que contribuyen al logro de las respectivas políticas y objetivos.
- Definición, en forma clara y precisa, de la cantidad y calidad de los bienes y servicios intermedios requeridos para obtener la producción terminal.
- Cálculo de los insumos reales que se requieren para la producción de distintos tipos de bienes y servicios.
- Definición de los centros de gestión productiva, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para establecer así, la red de acciones presupuestarias y su correspondiente estructura programática.
- Análisis de la tecnología de producción existente en la jurisdicción o entidad, con la finalidad de definir la variante tecnológica más adecuada para optimizar los diferentes tipos de producción, así como entre los insumos y sus respectivos productos.
- Asignación de los insumos reales a cada una de las categorías programáticas.
- Valoración de los insumos reales antes mencionados, para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las diferentes categorías programáticas.
- Determinación de los subsidios y préstamos que se otorgarán a las jurisdicciones o entidades de los sectores público y privado.

Como se puede apreciar, formular el presupuesto conlleva el desarrollo de un conjunto de tareas, que se deben realizar con precisión, de manera que en el presupuesto se pueda definir la contribución que el sector público pretende realizar para el cumplimiento de la política económica a nivel nacional.

POLITICA PRESUPUESTARIA PREVIA

La política presupuestaria previa consiste en la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las entidades y jurisdicciones que integran el Sector Público, a los fines de elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto.

La definición de la política presupuestaria previa es un paso fundamental dentro de la etapa de formulación del Proyecto de Norma de Presupuesto (Ley u Ordenanza) e implica la realización de un gran número de tareas que deben llevarse a cabo con total eficiencia y de manera orgánica.

La política presupuestaria debe ser única para todo el sector público, en el sentido que cada una de las entidades o jurisdicciones decidan su política específica y concreta en un marco global que le otorgue coherencia.

En términos concretos, la política presupuestaria comprende las normas, orientaciones, determinación de la composición y niveles de gastos e ingresos, así como la definición de programas y proyectos prioritarios a los cuales deben ajustarse



los organismos para elaborar sus anteproyectos. Implica, a su vez, la definición de una serie de políticas estrechamente relacionadas con la presupuestaria, tales como ingresos, gastos, personal, compras, inversiones, endeudamiento, reforma administrativa, etc.

En cuanto a la secuencia de formulación de la política presupuestaria, generalmente existen dos posiciones extremas: una de ellas, postula que es necesario que, previamente al inicio de la formulación del proyecto de presupuesto, las autoridades políticas, apoyadas en sus equipos técnicos, determinen con precisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las instituciones, a fin que los responsables de las mismas elaboren sus anteproyectos.

Este método, si bien otorga coherencia global a la política presupuestaria, tiene el grave defecto de que prescinde de considerar tanto la capacidad operativa de las instituciones para instrumentar las prioridades, como el conocimiento que poseen los ejecutores de la problemática concreta en sus áreas de actuación.

La otra posición sostiene que es necesario que los responsables de las unidades ejecutoras planteen libremente sus requerimientos, sujetándose a las pautas de tipo general que establecen bases de cálculo de los créditos presupuestarios y/o niveles de gasto. Posteriormente los ajustes se realizan centralizadamente en base a los ingresos disponibles.

Este segundo método, si bien permite recoger las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, tiene la desventaja de que, normalmente los organismos plantean requerimientos que superan sensiblemente las posibilidades de financiamiento, haciendo necesario efectuar "recortes" sustanciales que, al no estar enmarcados por los términos de dirección de la política presupuestaria, carecen de coherencia suficiente. Ello origina un largo y complejo proceso de discusión de las asignaciones financieras que, generalmente, impide a los organismos disponer del tiempo adecuado para relacionar las variables financieras con las realizaciones para programar sus anteproyectos.

Por tanto, se considera que un criterio adecuado es el de una posición intermedia, en la que la definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción, requiere una previa participación de las unidades ejecutoras suministrando informaciones que habrán de permitir enriquecer y ajustar las decisiones. Este proceso se plasma en los techos o cupos presupuestarios.

PRESUPUESTO PRELIMINAR DE MAXIMA, INTERMEDIO Y MINIMA

El presupuesto de máxima debe entenderse como aquel nivel de gastos y recursos que permite al organismo lograr una escala de producción terminal o intermedia suficiente como para cumplir con todos - o casi todos - los objetivos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio, tanto aquellos que puedan caracterizarse como fundamentales, como aquellos que sean de orden secundario.

Este presupuesto de máxima, no obstante lo expuesto, no debe interpretarse como aquella situación presupuestaria donde deben incrementarse simplemente todos los gastos presupuestarios, sino que estos egresos deben aumentar al compás de la necesidad que se tenga de ellos para arribar a una escala de producción superior.

El presupuesto intermedio es aquel nivel de gastos y recursos que posibilita al organismo acceder a una escala de producción de bienes o servicios terminales o intermedios con los cuales es posible atender la mayor parte de sus objetivos de política fundamentales. Asimismo, pueden cumplirse algunos objetivos no esenciales para la existencia del organismo, pero en ningún caso se asegura el financiamiento necesario para alcanzar todos los objetivos planteados por la jurisdicción o el organismo.

El presupuesto intermedio no necesariamente significa mantener el actual nivel de gastos o la escala de producción vigente, ello sería producto de una mera coincidencia. Más bien, se constataría que para arribar a un presupuesto intermedio, como el anteriormente definido, es preciso aumentar o reducir la escala de producción actual. Aumentarla en el caso de que el organismo esté financiando una producción mínima y disminuirla si está produciendo un nivel de bienes o servicios cercano al máximo.

Puede resultar dificultoso comprender acabadamente el presupuesto intermedio, debido a que pueden existir discrepancias conceptuales a la hora de definir cuales son los objetivos -primordiales o secundarios- que deben ser cumplidos para estar en presencia de un nivel presupuestario intermedio. Por ejemplo, un organismo que presta servicios sociales a la comunidad y a la vez capacita a sus propios empleados para la prestación de dichos servicios puede considerar que ambas actividades son esenciales, pero también puede suponerse que la primera (la prestación del servicio) hace más a la razón de la existencia de la entidad que la segunda (la capacitación). Si el criterio que prevalece es este último, podría argüirse que un presupuesto intermedio es el que permite financiar adecuadamente la producción de servicios, pero no la capacitación o si se financian actividades de capacitación se lo hace en forma mínima.

El presupuesto de mínima debe entenderse como aquel nivel de gastos que posibilita al organismo alcanzar una escala de producción terminal e intermedia suficiente para cumplir apenas mínimamente con los objetivos básicos de política presupuestaria sectorial delineados para el ejercicio. Si el organismo, con los insumos físicos y financieros destinados para su producción, alcanzara una escala menor a la que se obtiene con el presupuesto preliminar de mínima estaría imposibilitado de llevar a la práctica acciones concretas que modifiquen, aunque más no sea básicamente, el ámbito de su incumbencia. En este caso, la subsistencia de la entidad no estaría justificada.

El presupuesto de mínima en muchos casos puede significar reducir considerablemente la escala de producción actual del organismo, y en consecuencia disminuir los gastos. Sin embargo, y pese a la contracción de la operatoria, continuaría justificándose el accionar del mismo debido a que con los insumos asignados lleva a cabo una producción, aunque mínima, indispensable para otros organismos o para la comunidad en general.

El presupuesto de mínima no debe interpretarse como aquella situación presupuestaria donde se asegura la disponibilidad de créditos para abonar la nómina actual de personal de planta y una cierta cantidad imprescindible de bienes y servicios para el funcionamiento de la entidad, puesto que, aún cuando dichos gastos estuvieran financiados, podría suceder que el organismo igual se hallara incapacitado para lograr sus objetivos de política de mínima, esto es, no contaría con otros insumos necesarios para llevar a cabo una producción mínima de bienes y servicios.

CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA ELABORAR EL PRESUPUESTO PRELIMINAR

Para contar con un presupuesto preliminar a partir del cual puedan obtenerse varias alternativas presupuestarias es preciso determinar los niveles de prioridad en forma descendente partiendo de los objetivos de política presupuestaria, fijando luego las prioridades entre programas y por último a nivel de actividad y tareas.

Por lo tanto, el organismo deberá comenzar por listar en orden de importancia los objetivos de política presupuestaria, especificando claramente cuáles políticas son prioritarias, cuáles tienen una importancia media y cuáles tienen baja importancia.

En este sentido las prioridades se deberán fijar, teniendo en cuenta la política económica y social del Gobierno, en función de la maximización del beneficio social, o sea, la eficacia que las diferentes políticas generen y en consonancia con el objetivo central que da razón de ser al organismo.

Con posterioridad a la priorización de las políticas, deben detallarse los programas, que también deberán ser calificados como de alta, media o baja prioridad. La priorización de los programas es relativamente independiente del orden de importancia que tengan los objetivos, y para ello básicamente debe tenerse en cuenta la magnitud de la contribución de los mismos a los objetivos de política. De este modo, pueden existir objetivos de alta prioridad que para su concreción se establezca la necesidad de ejecutar programas que pueden tener alta, media o baja prioridad y también objetivos de baja prioridad que también deben alcanzarse con programas de alta, media o baja prioridad.

Las prioridades a nivel de actividades se fijan también independientemente de las jerarquías establecidas en los programas que deben realizarse para cumplir un objetivo. Por lo tanto, un programa de alta prioridad puede estar conformado por actividades de alta, media o baja prioridad y un programa de baja prioridad puede estar desarrollado por actividades de alta, media o baja prioridad.

También debería procederse a desagregar lo más exhaustivamente posible todas las actividades que deben realizarse en las categorías equivalentes a programa (actividades centrales y comunes). Las actividades centrales o comunes afectan en forma simultánea a más de un programa y, por ende, a distintos objetivos de política. La expansión o reducción de las mismas dependerá substancialmente de los ajustes que se efectúen en los programas y actividades que guardan con las mismas una relación de condicionamiento. Por ello, no son susceptibles de priorización y sus recortes o expansión estarán atados a la suerte de los programas sustantivos.

Por último deberán detallarse las "tareas" o "trabajos" en que se descomponen las actividades jerarquizando las mismas según un orden de prioridad. También en este caso, las tareas podrán ser de alta, baja o media prioridad, independientemente de la prioridad que tenga la actividad de la actual forma parte.

Se define a la prioridad como orden de importancia que depende, en el primer nivel, de la relación que se establece entre los productos de salida del proceso productivo del organismo y sus objetivos generales de política y, en un segundo nivel, de la relación entre los insumos y los referidos productos.

Una vez identificadas las alternativas de producción terminal y producción intermedia que dan origen a los programas y actividades, respectivamente, se debe analizar su adecuación a los objetivos del organismo, las alternativas operativas posibles, el nivel de intensidad y los resultados cuantitativos esperados. En este sentido, las alternativas se pueden diferenciar entre las que implican establecer formas

de operación que resulten más económicas para alcanzar el mismo objetivo, introduciendo modificaciones en las prácticas existentes o incorporando nuevos métodos con el objetivo de reducir costos o plantearse nuevas actividades que por su factibilidad técnica, operativa y económica pueden ocupar el lugar de propuestas de alta prioridad.

Como criterio general para establecer prioridades entre programas y entre actividades, se propone utilizar como metodología, la técnica de **Presupuesto Base Cero**. La misma consiste, en forma resumida, en una evaluación de los programas y actividades sobre la base de su relación Costo-Beneficio y otros criterios razonables para la asignación de recursos presupuestarios según una escala de prioridades, como si se tratara del primer año; es decir, partiendo de cero y sin referencia a períodos anteriores.

Una desagregación a nivel de tareas ayuda en forma notable a instrumentar la metodología de Presupuesto Base Cero de manera complementaria y totalmente compatible con los principios y categorías del Presupuesto por Programas. Asimismo, este nivel de desagregación y priorización permitirá detectar la asignación ineficiente de recursos en materia organizativa por duplicación de tareas, efectuar una evaluación mucho más exhaustiva del nivel de capacidad productiva del organismo, además de poder realizar análisis costo-beneficio a partir de contar con una información detallada, de mínimo nivel, de todos los elementos que intervienen en el proceso productivo del organismo.

Otro punto a considerar es cuando el objeto del gasto por su propia naturaleza tiene la característica de ser muy rígido a corto plazo, tal es el caso del gasto en personal, servicio de la deuda o transferencias que deben realizarse obligatoriamente por ley. En estos casos la técnica utilizada para elaborar el presupuesto preliminar debe ser lo suficientemente flexible como para no impedir la eliminación del programa o la actividad o la tarea que por su baja prioridad se desea recortar, motivo por el cual el organismo deberá optar entre la alternativa de reasignar el gasto a otra actividad o de establecer un periodo para suprimir dicho gasto.

Concluyendo, la ventaja de establecer un presupuesto preliminar abierto por prioridades, tanto en programas como en actividades es que permite establecer en forma rápida distintas alternativas, ya sea para expandir los alcances de la política presupuestaria a través de la reasignación de recursos hacia actividades de mayor impacto y efectividad, como efectuar ajustes en función de las restricciones financieras de manera tal de que no se afecten los programas y las actividades que el organismo considere prioritarios.

Por tal motivo, la identificación de prioridades en las categorías programáticas puede implicar la supresión completa o el recorte parcial de aquellas actividades o programas de baja prioridad. En términos generales, un programa catalogado de baja prioridad debería tender a desaparecer. Sin embargo, aunque menos preferible, puede existir la alternativa de eliminar actividades no prioritarias para pasar de un presupuesto de máxima a uno intermedio o a uno de mínima.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO

La mayor parte de las finalidades públicas requieren la ejecución de acciones que derivan en transacciones económicas y financieras, las cuales son volcadas oportuna y sistemáticamente en el presupuesto, de aquí su importancia. De esta

concepción surgió, en el pasado, la idea de que "el presupuesto es la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado, por regla general, un año".

El análisis del Presupuesto debe realizarse desde una triple perspectiva: política, jurídica y económica. Sin embargo, el instrumento presupuestario ha adquirido en los últimos tiempos un aspecto puramente "contable" (una expresión cifrada de las autorizaciones a gastar), dejando de lado sus perfiles jurídico (como instrumento normativo), económico (como instrumento de planificación y desarrollo) y político (como instrumento de gobierno y control). De esta manera, el presupuesto vio disminuida la función que constitucionalmente se le ha asignado originariamente.

Así, en este trabajo se intenta considerar, desde la tríada política, jurídica y económica, la función del presupuesto del Estado a la luz del derecho positivo nacional, provincial y municipal, no sólo como "expresión contable" del ciclo de la actividad financiera del Estado, sino también como "expresión política, jurídica y económica".

En su concepción moderna, entonces, el presupuesto adquiere carácter integral, concebido, no sólo como la expresión financiera del programa del gobierno, sino como una expresión más amplia y explícita del mismo.

Se constituye, así, en un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar una política presupuestaria única para todo el sector público. Según ésta, cada jurisdicción o entidad debe cumplir su rol básico de productor de aquellos bienes o servicios con los que, en última instancia, se posibilita cumplir los objetivos de la precitada política presupuestaria.

Desde esa perspectiva, **el presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo.**

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMACION ECONOMICA Y SOCIAL

Las acciones de programación en el largo y mediano plazo se elaboran en términos de agregados y variables macro-económicas para el conjunto de la realidad nacional, regional, provincial o local, según sea el caso, de tal suerte que no es factible que alcancen el nivel de detalle necesario para determinar los requerimientos que exige la acción inmediata.

En el presupuesto del sector público y, especialmente, en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle y concreción adecuada para la acción directa inmediata y cotidiana.

Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social.

Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y

los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

Gobernar implica, esencialmente, la adopción de decisiones, en todo tiempo, sobre las diversas materias y en relación con los múltiples y diferentes campos de la actividad estatal, que ocasionarán efectos permanentes o transitorios en el espacio geopolítico al que corresponde, tanto sectorial como globalmente, y aún fuera de él, cuando se trata de las relaciones con el resto del mundo. Dichas decisiones tienen, indispensablemente, que ser coherentes entre sí, procurando la complementariedad de los fines, la coordinación de los medios y la de aquellos y éstos, tanto en lo relativo a las jurisdicciones y entidades del sector público como a los del sector privado.

Por ello, de manera simple, pero suficiente a los fines de este análisis, se considera que la función de gobernar contiene:

- a) la adopción de un plan de acción del Estado para un período dado;
- b) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho plan y
- c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

Considerando que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno.

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACION

Una vez fijado el programa de gobierno, es imprescindible llevarlo a la práctica, convertirlo en hechos, con lo cual se entra en el campo de la administración.

La ejecución de dicho programa obliga a la división del trabajo. En consecuencia, las distintas unidades responsables de la ejecución tienen que trabajar separadamente pero en estrecha coordinación.

Normalmente, cada dependencia pública lleva a cabo una parte del conjunto de las acciones necesarias para lograr un objetivo concreto. Para ello requiere conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad. Por otra parte, debe saber con qué cantidad y calidad de recursos cuenta y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes y/o servicios.

Si bien es posible que tenga una idea precisa de lo que directamente les corresponde realizar y de los respectivos medios a utilizar, podrá llegar a un mejor nivel de eficacia si, además, sabe lo que tienen que efectuar las otras dependencias con las que debe complementar su acción para cumplir los objetivos bajo su responsabilidad. Esto es, accederá a una posición más clara y consciente si conoce el conjunto de responsabilidades de los demás organismos públicos; así estarán mejor

diseñadas las medidas que deben adoptarse y los instrumentos que deben aplicarse para una programación y ejecución coherentes y eficaces.

El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.

Si el presupuesto sirve de base al cumplimiento de los requisitos señalados, no cabe duda que es uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir la función de administración de un programa de gobierno.

EL PRESUPUESTO COMO ACTO LEGISLATIVO

La participación activa y consciente de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las decisiones que los afectan, no sólo es un derecho sino una obligación. En un sistema representativo, cuando del presupuesto público se trata, ese protagonismo se verifica por intermedio de los representantes de la comunidad, por lo que a ellos corresponderá juzgar la validez del programa de gobierno contenido en el mismo. ***Así, la aprobación del presupuesto, tanto a nivel municipal, provincial y nacional, constituye un acto legislativo indispensable.***

EL PRESUPUESTO COMO DOCUMENTO

Finalmente, esta conceptualización del presupuesto público como un instrumento para diversos fines, debe cumplimentarse con el señalamiento de sus características propias e intrínsecas. Por lo tanto, es imprescindible que el mismo esté estructurado sobre la base de una metodología apropiada, a fin de permitir conocerlo e interpretarlo por quienes deben aprobarlo, administrarlo y difundirlo a la ciudadanía.

Se pueden señalar distintas formas de expresión del presupuesto: el analítico, el sintético y el presupuesto resumen.

El **presupuesto analítico** se expresa a nivel nacional en la Decisión Administrativa que distribuye la Ley de Presupuesto, la cual refleja el mayor nivel de desagregación del programa anual de gobierno, posibilitando que el presupuesto sea un instrumento de administración. El **presupuesto sintético** es la versión agregada del analítico y se expresa en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Se le utiliza en la etapa de discusión y aprobación legislativa. Por último, el **presupuesto resumen** es el documento que expresa, en forma extractada, el programa de gobierno, facilitando su difusión y conocimiento generalizado y se prepara una vez que la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional ha sido sancionada por el Congreso Nacional.

CAPITULO II

NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO NACIONAL

En nuestro país, además de la Constitución Nacional, tenemos la “**ley madre**”, como suele llamarse, al Presupuesto Nacional.

Desde esta óptica, el capítulo IV, art. 75, inciso 8° - Atribuciones del Congreso - enuncia “**Fijar anualmente, conforme a las pautas establecida en el tercer párrafo del inciso segundo de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión**”. El inciso 2° en su 3° párrafo aclara que “**La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuara en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto, será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.**”

El Capítulo VI, art. 85 dice que “**El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo.**” “**El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación**”. Y el Capítulo 4°, art. 100 (“Del Jefe de Gabinete y Demás Ministros del Poder Ejecutivo”) en su punto 6°, determina “**Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento de acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.**”

Por otro lado, la **Ley 24.156** sancionada el 30/09/1992 y promulgada parcialmente el 26/10/1992, de **Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional**, en su art. 5°, marca la interrelación de los sistemas, donde se encuentra un sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, y de contabilidad.

Como se puede observar, la misma ley expresa la “**interrelación**” de varios sistemas, aclarando en el art. 4° punto c, que uno de los objetivos de la ley es desarrollar sistemas que **proporcionen la información oportuna y confiable** sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, y que este **debe ser útil** para la dirección de las jurisdicciones y entidades, buscando **EVALUAR LA GESTION DE LOS RESPONSABLES de cada área administrativa.**

Con lo mencionado se está ante la presencia de un objetivo común, que es la información como herramienta para la evaluación de la gestión de los funcionarios públicos.

La ley 24156, art. 8° define que es el Sector Público Nacional. El cuál está conformado por la Administración Nacional, (administración central y organismos descentralizados, incluido instituciones de Seguridad Social), las Empresas y Sociedades del Estado, y toda aquella organización empresarial donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o incidencia en las decisiones societarias. Definido el Sector Público Nacional, el título II de la ley, regla el Sistema

Presupuestario. El art. 12° ordena que cada jurisdicción y entidad elaborarán para el ejercicio entrante, por separado, presupuestos de recursos y gastos, al igual que mostrarán el resultado económico y financiero de los mismos.

El órgano rector del sistema presupuestario será la **Oficina Nacional de Presupuesto**. Esta oficina está a cargo del Subsecretario de Programación Presupuestaria, y como atribuciones podemos enunciar entre otras las siguientes:

- a) Participar en la formulación de la política financiera presupuestaria del sector público nacional.
- b) Formular y propone los lineamientos para la ejecución, modificación y evaluación de cada presupuesto de la administración nacional.
- c) Analizar los anteproyectos de presupuesto de cada organismo y aconsejar los ajustes que considera necesario.
- d) Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido, el cual será enviado al Congreso de la Nación.
- e) Aprobar, conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto.
- f) Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos, y difundir los criterios básicos para un sistema compatible con las provincias y municipios.
- g) Evaluar la ejecución de los presupuestos.

El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos para la elaboración del presupuesto. Para ello tendrá la obligación de analizar el grado de cumplimiento de los planes y políticas nacionales, sobre un estudio de las proyecciones macroeconómicas de corto plazo.

No enuncia la ley, que sucede cuando hay variaciones en las proyecciones macroeconómicas, que afectan significativamente el presupuesto en ejecución.

La ley prevé qué sucede en caso de no sancionarse el presupuesto para el ejercicio venidero, mediante una cláusula de garantía mínima que elabora una base de cálculo en función del presupuesto vigente, donde los recursos y los gastos son garantizados en su mínima expresión para el normal funcionamiento del Estado, hasta tanto sea sancionada la nueva ley.

Como control del gasto, el art. 28°, pone como condición que todo incremento del mismo deberá contar con el financiamiento respectivo, es decir que deberá existir una partida de ingreso real para dicha asignación. Se complementa con el art. 38° de la norma, por el cuál de manera categórica expone, que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos para financiar el gasto correspondiente. Se puede observar que la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, es lo suficientemente inflexible y minuciosa respecto del gasto público.

Continuando con el proceso normativo, una vez promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio de la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará y publicará en el Boletín Oficial el decreto de distribución del mismo, mediante una decisión administrativa, respecto del presupuesto de gastos. Esto consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel, según el clasificador de cuentas nacionales (1994 modificado en 1999). El mismo alcanza aproximadamente

8000 fojas, que quedan como anexo a la decisión administrativa en el Boletín Oficial para su consulta.

Un adelanto positivo, es que por primera vez se publicó en forma completa la decisión administrativa N° 1/2000, del decreto distributivo correspondiente al año 2000, enviando 7 tomos a la H. C. D. N.

Se remarca que los artículos 44° y 45° son de gran importancia, en ellos se deja en claro que **la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional**. Significando un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de la gestión del mismo, de éste análisis surgirían las desviaciones y las causas de las mismas, teniendo que ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución, informando de ello al Congreso de la Nación. **En los últimos diez años, jamás se remitió al Poder Legislativo un análisis de las variaciones presupuestarias y las correcciones del mismo, explicando el por qué y qué medidas “preventivas” se tomarían para el futuro.**

Principalmente el art. 45° obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un **análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos**.

La ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público es una de las normas más avanzadas en esta materia, que ha tenido nuestro país. Solo se debe vigilar su cumplimiento, ya que nuestros legisladores y funcionarios siempre consideran que por el solo hecho de haber sancionado una ley, el problema se soluciona mágicamente. Como muestra basta examinar el contenido de la ley de “Solvencia Fiscal”, por más que el legislador insista en fijar un monto máximo de déficit fiscal anual, no significa que este se cumpla.

Continuando con el control, la ley 24156 en su Título VII, Capítulo I, Artículos 116° a 127°, crea la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo y que debe estar a cargo de la primera oposición política. El Artículo 117°, enuncia taxativamente: **“Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.”** La Auditoría General de la Nación adquiere rango constitucional a partir de la reforma de 1994.

“El control DE LA GESTIÓN DE LOS FUNCIONARIOS referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será SIEMPRE GLOBAL y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación”.

Es conveniente aclarar cuales son los tipos de control que se pueden ejercer en el Estado.

1.- El Control formal que apunta a la formalidad de las operaciones, contrataciones, y todo tipo de actividad administrativa, económica, financiera que realiza el Estado Nacional en todas sus formas, es decir, si los procedimientos administrativos fueron realizados correctamente y que los comprobantes respaldatorios concuerden con toda la cadena del procedimiento.

2.- El Control operativo que es el más importante de todos, y lamentablemente el que menos se lleva a cabo, porque es el que va a analizar la operatividad y gestión de las actividades del Estado Nacional, analizando dos

principios fundamentales, **eficiencia y eficacia**, puntos siempre oscuros en nuestra administración pública.

Actualmente, en la generalidad de los casos, el Estado no **analiza la operatividad, eficiencia, eficacia y la cadena de prioridades del gasto a realizar antes de tomar la decisión de efectuarlo.**

NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PROVINCIAL

La Ley provincial N° 9086 de Administración Financiera y del Control de la Administración General del Estado Provincial, sancionada y promulgada en febrero de 2003, establece y regula, en su artículo 8, un Sistema Integrado de Administración Financiera integrado por distintos subsistemas interrelacionados entre sí:

1. Subsistema de presupuesto.
2. Subsistema de Tesorería.
3. Subsistema de Contabilidad.

La mencionada Ley, en el Título II: Sistemas de Administración Financiera, Capítulo I: Presupuesto, establece los principios, órganos, normas procedimientos que regirán el proceso presupuestario de los Poderes, Jurisdicciones y Entidades que conforman la Hacienda Pública.

En el artículo 12, el legislador define que “el Presupuesto es el instrumento constitucional de órdenes, límites, garantías, competencias y responsabilidades que prevé los recursos pertinentes, autoriza las inversiones y gastos. Fija el número de agentes públicos y explicita los objetivos que deben ser cuantificados cuando la naturaleza de los mismos lo permita.

En el artículo 13, la Ley define la duración del ejercicio económico financiero del Sector Público provincial coincidiendo con el año calendario, al igual que lo que sucede en el orden nacional.

Los artículos 14 y 15 recogen los principios presupuestarios establecidos en la Teoría de las Finanzas Públicas y se fija el mismo criterio que a nivel nacional para considerar los recursos del ejercicio por el criterio de lo percibido y los gastos del ejercicio por el criterio de lo devengado.

Al igual que en el orden nacional, la legislación establece la existencia de un órgano rector del sistema presupuestario, en el caso provincial la Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas con competencias similares a las establecidas en la Ley 24156 para la Oficina Nacional de Presupuesto.

La formulación, aprobación y estructura del Presupuesto Provincial contemplado en esta Ley es similar al establecido en el orden nacional por la Ley 24156, criterio que de ser seguido por todas las jurisdicciones provinciales, facilitaría el proceso de consolidación de la información económico-financiera relativa al Sector Público de la economía.

El Proyecto de Ley de Presupuesto provincial debe ser presentado a la Legislatura con una antelación de no menos de cuarenta y cinco días al vencimiento del periodo ordinario de sesiones, según lo establecido por el artículo 22 de la Ley 9086 y el artículo 144 inciso 11 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Considerando que el Presupuesto es también un instrumento básico para llevar adelante los procesos de control de las actividades del Sector Público, la Ley 9086 establece que el control interno de la Hacienda Pública provincial estará a cargo de la Fiscalía de Estado y la Contaduría General de la provincia y el control externo corresponderá al Tribunal de Cuentas de la Provincia, que cumplen, entonces, funciones similares a las establecidas para la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, en el orden federal.

NORMATIVA Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

La Carta Orgánica de la Ciudad de Río Cuarto (1996), en la Sección IV: Régimen Económico y Administrativo, Título II: Administración y Gestión, Capítulo III: Presupuesto, en su artículo 166 establece que el presupuesto municipal es anual o de plazos superiores que no excedan el período de mandato de las autoridades que lo aprueben. Esto marca una diferencia con los órdenes provincial y nacional que sólo contemplan el presupuesto con vigencia para un ejercicio que coincide con el año calendario.

Seguidamente, el mismo artículo establece que el presupuesto contiene, por cada ejercicio financiero, la totalidad de las autorizaciones para gastos y el cálculo de recursos correspondientes para financiarlos.

El artículo 166 fija la vigencia del ejercicio financiero de manera coincidente con lo que establecen las normativas provincial y nacional, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

La norma en consideración adopta la modalidad de presupuesto por programa al establecer que el instrumento es analítico, por áreas y programas y comprende la universalidad de los gastos y recursos del municipio.

El principio presupuestario de anticipación está contemplado en el último párrafo del artículo 166 al establecer que el Consejo Deliberante debe aprobar el presupuesto anual a ejecutarse antes de iniciar cada ejercicio.

El artículo 167 de la Carta Orgánica establece que el crédito asignado a cada concepto sólo puede ser aplicado para atender las erogaciones previstas, con lo que se respeta el principio de especificación en sus aspectos cualitativos y cuantitativos que establece que el crédito presupuesto implica una autorización para gastar pero también una limitación en cuanto al monto y concepto en que el órgano administrador puede llevar adelante la inversión de los recursos públicos.

El principio de legalidad se cumple con lo normado en el artículo 167 que establece la sanción de una Ordenanza de Presupuesto que, además, determina el grado de flexibilidad para compensar partidas de acuerdo con el nomenclador en vigencia. Puede incluir créditos de refuerzo calculados sobre la base de previsiones estimadas y ser rectificadas durante el ejercicio.

De manera similar a lo normado en los órdenes nacional y provincial, el artículo 168 de la Carta Orgánica Municipal establece que toda Ordenanza que autorice gastos no previstos en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos debe determinar su financiación. Pueden incorporarse por Ordenanza recursos para un fin determinado. En ambos casos, se incorporan los gastos y recursos al presupuesto, atendiendo a la estructura del mismo y al cumplimiento del principio de integralidad o universalidad del presupuesto.

CAPITULO III

LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y EL CONTROL DE LA GESTION PÚBLICA

Predeterminación y determinación de costos en el sector público

Las expresiones Administración, costos, gastos, inversiones, producción, sector, servicios, se refieren a publicas o publicos. Se considera necesario referirse concisamente a los Sistemas componentes del Macrosistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector: Presupuesto, Inversiones, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Administración de Bienes, Contrataciones, Administración Tributaria y Sistemas de Control. Se supone la existencia de un Plan plurianual de Acción del Gobierno que incluye un Plan plurianual de Inversiones. El Plan General, marco de las políticas públicas, se actualiza anualmente.

Sistema de Presupuesto: Se deben computar, recursos y gastos con gravitación económica con y sin incidencia financiera que permiten predeterminar costos. Gravitación económica y financiera significa que los gastos originan deuda y los recursos medios de pago. Los demás gastos y recursos sin gravitación financiera, sólo tienen incidencia económica (Ej. Depreciación de activos fijos, donación en especie recibida). Conjuntamente con Tesorería planifica la ejecución del ejercicio para lograr el equilibrio al cierre. Este se logra, entre otras medidas, mediante la asignación de cuotas para comprometer (contratar) gastos, limitadas por la recaudación efectiva. Si la recaudación cae por cualquier circunstancia, se podrán reducir las cuotas. Si las quitas se hacen en forma porcentual se tiende a cubrir costos fijos y semifijos sin atender los costos variables indispensables para operar. Consecuentemente los costos fijos se tornan parcial o totalmente inútiles.

Sistema de Inversiones: La parte del un plan plurianual de inversiones que se autoriza realizar en el ejercicio fiscal, se refleja en los cursos de acción de formación de capital real fijo por contrato y por administración y en la formación de capital real - stock de bienes de consumo.

Sistema de Crédito Público: El uso del crédito (endeudamiento bruto como forma de financiamiento) se presenta en el cálculo y la ejecución de los recursos y los servicios de la deuda (amortización, intereses y gastos) en el curso de acción Servicio de la deuda.

Sistema de Tesorería: Se opera con el método de Caja única. Se centralizan en la Tesorería General todas las recaudaciones y todos los pagos (forma electrónica) por medio del Banco agente financiero del Estado. Conjuntamente con el Sistema de Presupuesto programa la ejecución del ejercicio.

Sistema de Contabilidad Gubernamental: Es común, único, uniforme, por partida doble con registro inmediato y en el lugar en que ocurren las transacciones. El Plan de Cuentas comprende Cuentas de Activo, Pasivo, Patrimonio Neto, Gastos y Recursos. Las cuentas presupuestarias son parte del plan de cuentas y configuran las cuentas

de costos. Las cuentas de Gastos y Recursos reflejan flujos que varían el stock. Las cuentas de Activo y Pasivo y consecuentemente la del Patrimonio neto permiten expresar el stock. Procesando las cuentas se obtienen estados patrimoniales y de resultados financieros y físicos.

En la publicación Finanzas y Desarrollo FMI de XII – 2002 se reconoce la importancia del análisis de las cuentas públicas no sólo en flujos sino en los stocks para efectuar prognosis.

Sobre la base de experiencias se opera con el método de costeo ABC en forma parcial. Se asocian costos a cursos de acción pero sin absorber costos indirectos sobre costos directos. Se evita el prorrateo porque se considera suficiente el análisis individual de cada curso de acción y subdivisiones con el fin de comprobar la calidad de la gestión de la Administración y para tratar de reducir en lo posible los costos indirectos frente a los directos.

Las empresas y sociedades del Estado, normalmente, requieren absorción.

Se analizan también los gastos fijos, semifijos y variables por su importancia en el logro de la eficiencia, cuando la legislación exige el cierre financiero equilibrado.

Se deben registrar:

- a) Afectaciones preventivas (reserva del crédito presupuestario por el inicio de la gestión de contratación o de otorgamiento de transferencias).
- b) Compromisos (generan pasivo contingente).
- c) Devengado (pasivo exigible – mandado a pagar) en gastos e ingresado en recursos.

Sistema de Administración de Bienes: Se evidencia la formación bruta y neta de capital real fijo y de stocks de bienes de consumo, información básica para determinar claramente a los responsables del uso correcto y del mantenimiento, identificando todos los bienes en un inventario permanente.

Sistema de Contrataciones: Los bienes de consumo pueden ser adquiridos centralizadamente y guardados en almacenes propios hasta su utilización como insumos de la producción pública o recibidos directamente por los cursos de acción que los utilizarán en su actividad productiva.

Sistema de Administración Tributaria: Se refleja en el cálculo y en la percepción de los ingresos corrientes, es decir, impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Sistema de Control Interno y Externo: Los programas o cursos de acción directos e indirectos se expresan con predeterminación de costos y metas y la determinación de costos y resultados. Constituyen la información necesaria para que quienes operan los sistemas de control puedan cumplirlo, especialmente desde el punto de vista de la eficacia y de la eficiencia.

Los Sistemas de Presupuesto y de Contabilidad y los costos: El progreso en materia de eficacia y eficiencia del gasto requiere la predeterminación y determinación de costos de producción.



Por lo tanto exige que el sistema de presupuesto predetermine costos y que el sistema de contabilidad gubernamental integre el cómputo de costos.

Ambos deben brindar la información necesaria para que se posibilite el control de gestión o sustantivo, a cargo de las autoridades superiores de las organizaciones y de los órganos específicos de control interno y externo además de los controles de cumplimiento de normas y de tipo financiero, que incluye la rendición y el análisis de cuentas.

Los ítem de costos deben definirse homogéneamente con los clasificadores presupuestarios y de la contabilidad general.

Las técnicas de medición de costos ex - ante y ex post que se emplean en la actividad privada son utilizables y los cursos de acción del sector sólo difieren de los privados en los fines de la producción y en el modo de obtención de los factores productivos.

La Contabilidad Gubernamental desarrollada con las características descritas es un instrumento necesario para efectuar el control de gestión, comprobando la calidad de los estándares predeterminados y la producción efectivamente alcanzada en cantidad y calidad.

CAPITULO IV

EL GASTO PÚBLICO

Los gastos públicos constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública, o para transferir los recursos recaudados a los agentes económicos. Es decir que el Gasto Público comprende todas aquellas erogaciones que realiza el Estado en cumplimiento de sus fines específicos (provisión gubernamental de bienes públicos puros y mixtos, servicios de seguridad social, subsidios, etc.)

Considerando la multitud de datos estadísticos que caracterizan al Gasto Público, son necesarios diferentes criterios de clasificación a efectos de interpretar adecuadamente, facilitando su análisis, los efectos económicos, sociales y políticos que se producen como consecuencia de la actividad estatal.

La clasificación de los gastos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto. Los gastos organizados de esta manera sirven para proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.

Tratándose de un instrumento determinante de la gestión pública, la clasificación del gasto se constituye en un elemento interactuante del sistema general de cuentas, donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes, pero conexas.

Independientemente de los propósitos generales planteados en la definición anterior, las clasificaciones de los gastos posibilitan los siguientes objetivos:

- Proporcionar las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.
- Facilitar la determinación del ahorro o desahorro, superávit o déficit financiero de las instituciones del Sector Público.
- Servir al desarrollo y aplicación de los sistemas de planificación y gestión del gasto público.
- Permitir la ejecución financiera del presupuesto y de todas las etapas del proceso presupuestario.
- Ser instrumentos para realizar análisis de los efectos del gasto público y de la proyección del gasto futuro.
- Servir para determinar las distintas prioridades del gasto público, así como para establecer responsabilidad en la administración de los mismos.

Surgen desde el punto de vista histórico diferentes categorías de gasto, a saber:

- **Tradicionales o de legalidad:** vinculados a la clasificación del gasto según *quién* es el organismo responsable de realizar el gasto (clasificador "institucional"); o en *qué* se gasta, atendiendo a determinadas características tecnológicas de fabricación o de procedencia de cada insumo, necesarias para la producción pública (clasificador "por objeto").

- **Modernos o de gestión:** con el mayor rol del Estado en la sociedad -a partir de la década del 30- comenzó el interés en mostrar *además* el grado de participación del sector público en la comunidad desde múltiples puntos de vista: económico, político y social; y más recientemente en relación a la cantidad y calidad de *producción* estatal. Estos clasificadores responden al *para qué, para quién y cómo* se realiza el gasto público.

Asimismo, el gasto público como instrumento que permite expresar la demanda de bienes y servicios, ha dado lugar a una variedad de clasificaciones que sirven fines diferentes. Dentro de los clasificadores de gastos seleccionados para integrar un sistema de información financiera, tenemos:

- Por objeto
- Por su carácter económico
- Por finalidades y funciones
- Por categorías programáticas
- Por fuente de financiamiento

CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

Con enfoque similar al gasto público, se han definido los siguientes clasificadores presupuestarios:

Denominación	Respuesta a la pregunta	Concepto, usos y finalidades	Desarrollo General(primer nivel de apertura)
A. TRADICIONALES			
01. Por Objeto	¿Qué se gasta?	Bienes (cosas y servicios) que el gobierno compra. Facilita el control centralizado al existir estructura de cuenta uniforme. No mide la eficiencia del gasto ni su comprensión macro-global por falta de información agregada.	Inc. 1 Gastos en personal Inc. 2 Bienes de consumo Inc. 3 Servicios no personales Inc. 4 Bienes de Uso Inc. 5 Transferencias Inc. 6 Activos Financieros Inc. 7 Serv. Deuda y disminución de otros pasivos

			Inc. 8 Otros gastos Inc. 9 Gastos figurativos
02. Institucional	¿Quién gasta?	Entidades (unidades ejecutoras) del gobierno que realizan el gasto. Sirve para control legal de cada organismo, pero no para medir eficiencia.	Estructura Institucional del Sector Público
B. MODERNOS			
01. Económico	¿Hay Consumo? ¿Hay Capitalización? ¿Hay Financiamiento?	Efectos de la acción estatal sobre las variables económicas, consumo y capital. Mide la inversión pública, incidencia sobre la estructura monetaria, consecuencias de imposición sobre la capitalización y el consumo. Importante para confección de cuentas nacionales.	Gastos corrientes Gastos de capital Aplicaciones financieras
02. Por finalidades y funciones	¿Para qué necesidad de la comunidad se gasta?	Muestra grandes propósitos de la acción de gobierno: - Finalidad: propósitos esenciales, para cuyo cumplimiento se realizan. - Funciones: conjunto de acciones generales y homogéneas para cada finalidad. Sirve para la toma de decisiones políticas, y su control ciudadano.	Fin. 1. Administración General Fin. 2. Servicios de defensa y seguridad Fin.3. Servicios sociales Fin. 4. Servicios económicos Fin. 5. Deuda Pública
03. Por programas	¿Cuáles son los "objetivos concretos" que procura el Estado?	Conjunto de acciones para cumplimentar cada objetivo concreto del Estado (cuantificable o no) para lo cual se asignan recursos humanos, financieros y materiales a cargo de una unidad ejecutora midiéndose un resultado final.	Desarrollo de categorías programáticas del respectivo presupuesto anual.

04. Sectorial	¿En qué macro-sectores de la sociedad repercute el gasto público?	Mostrar participación del Estado sobre distintos sectores económicos-sociales: sirve para la determinación de matriz de insumo-producto.	Sector Primario Sector Secundario Sector Terciario
05. Geográfico	¿Sobre qué territorios se destina el gasto?	Mostrar destino por cada división geográfica. Útil en la implementación de políticas de descentralización o regionalización.	Provincia Departamento Partidos
06. Por moneda	¿A cuál moneda se imputa el gasto?	Mostrar la necesidad de divisas extranjeras. Necesario para programar la balanza de pagos.	Nacional Extranjera
07. Por fuente de financiamiento	¿Cuál es el origen del financiamiento del Estado?	Mostrar el origen financiero del gasto. Si se financia con recursos nacionales o extranjeros.	Fuentes internas Fuentes externas

Fuente: Las Heras José María. *Estado Eficiente.*²

Generalmente los clasificadores se entrecruzan entre sí proporcionando información útil para diferentes análisis globales, e invaluables aportes en todo proceso de toma de decisiones de programas y políticas de gobierno. Algunas de las clasificaciones combinadas más útiles son:

Institucional – Por Objeto del Gasto

Combinación estrictamente tradicional y de naturaleza administrativa, muestra los créditos presupuestarios que cada institución emplea en el uso de distintos insumos.

Económica – Institucional

Muestra, en una visión global, el impacto que produce la acción de los diferentes organismos públicos sobre gastos corrientes, de inversión y financiamiento.

Sectorial – Institucional

Relacionado con el sistema de cuentas nacionales, determina cómo las instituciones orientan sectorialmente el destino de sus gastos, ligándolo a las políticas económicas implementadas por el gobierno a través de sus planes de desarrollo.

Económica y Por Objeto del Gasto

Determina los distintos tipos de gastos (materiales, humanos, de equipamiento, etc.) que fueron insumidos como gastos corrientes, de inversión o financieros.

² LAS HERAS, José María. Estado Eficiente – Sistemas de Administración Financiera Gubernamental. Ediciones EUDECOR. Córdoba. 1999.

Económica – Por Finalidades

Determina el destino por “finalidad-función” de los gastos corrientes, de la inversión real y financieros.

Geográficos Combinados

Determina el alcance de las acciones que realiza el sector público en el ámbito territorial, detectando el mayor grado de centralización o descentralización. Por ejemplo el Institucional-Geográfico, vinculando el gasto de las instituciones con áreas geográficas.

Institucional, Por Objeto del Gasto y Fuente de Financiamiento

No solo pueden establecerse combinaciones binarias, sino que en ciertos casos construir combinaciones de tres clasificadores, como mostrar los gastos de cada institución en función de su naturaleza y la fuente que servirá de financiamiento en un período de tiempo. Su uso es importante en el sistema presupuestario argentino y forma parte del presupuesto consolidado del Sector Público.

TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO

La importancia del Estado en el pago de salarios y beneficios sociales, así como en la compra y en la venta de bienes y servicios, hacen del Sector Público un agente económico de primer orden. En este sentido, se ha observado durante todo el Siglo XX una tendencia al crecimiento del Gasto Público, explicable en distintas razones.

Razones políticas vinculadas a los cambios filosóficos respecto de las nuevas funciones del Estado, traen aparejado crecimientos o disminuciones en distintas órbitas de la administración estatal. En este orden de ideas, un caso interesante es el de la transferencia de servicios entre distintos niveles de gobierno, tal el caso de los servicios de educación y salud que se han transferido, en Argentina, desde el gobierno Nacional a las Provincias y de estas a los municipios. Consecuencia de ello, los gastos provinciales y/o municipales, se han visto aumentados, aunque, al mismo tiempo a nivel nacional las erogaciones correspondientes a estos servicios han verificado disminuciones.

Razones demográficas como la estructura por edades de la población o su tasa de crecimiento, inciden sobre la estructuración del gasto público. Así, en espacios geográficos con bajo nivel de desarrollo económico relativo, y con importantes crecimiento vegetativo de la población, resultan crecientes las necesidades de provisión de servicios educativos por parte del gobierno debido, fundamentalmente, a la falta de incentivos a la oferta privada de tales servicios.

El incremento de la esperanza de vida de la población y su envejecimiento, origina la necesidad de que el Estado provea una mayor cantidad de servicios gubernamentales a la tercera y cuarta edad, tales como salud, cobertura de servicios a la ancianidad de menores recursos y, especialmente, la seguridad social mediante las erogaciones en transferencias a jubilados y pensionados.

Por otro lado, los procesos de urbanización que llevan al crecimiento de los conglomerados urbanos trae aparejado un crecimiento en materia de servicios públicos y sus costos asociados. Por ejemplo, la atención de los servicios de provisión de agua potable, desagües cloacales, protección policial, seguridad y servicios públicos en general.

Razones técnicas vinculadas al cambio tecnológico también se refleja en los niveles y composición cualitativa del gasto del Estado. En este orden de ideas, si bien

habitualmente se asocia desarrollo con reducción de costos, lo que efectivamente ocurre es que si bien la nueva tecnología reduce los costos de las actividades existentes, también abre permanentemente nuevas posibilidades de servicios antes inexistentes, lo que finalmente redundará en un mayor nivel de gasto público.

Razones vinculadas al crecimiento económico generan demandas crecientes de provisión de servicios públicos debido al incremento del nivel de ingresos de los ciudadanos. Una población con rentas superiores demanda de manera creciente servicios de educación, salud, recreación, seguridad social, etc. Por otro lado, la mayor capacidad contributiva de la sociedad permite al gobierno cubrir esas necesidades y resolver situaciones relativas al bienestar social, tales como protección a la niñez, la ancianidad, los desvalidos, desarrollo social, viviendas populares y dignas, etc. Que en un estadio de desarrollo inferior no podrían ser resueltas satisfactoriamente.

INDICADORES DE GESTION: CLASIFICACIÓN

En los últimos tiempos se ha instalado en la opinión pública una preocupación creciente acerca de la relativa ineficiencia que caracteriza a la gestión del sector público y sus negativas consecuencias sobre la asignación de los recursos, el crecimiento económico y el bienestar general.

Por las características propias de los bienes que debe ofrecer el a la comunidad el Sector Público (públicos puros o mixtos), no existen mecanismos automáticos de decisión, similares a los que operan en los mercados para el sector privado, que permitan lograr una aceptable asignación de los recursos. Esto es así en tanto las decisiones en materia de gasto público son esencialmente políticas.

Lo anterior significa que las tradicionales consideraciones de índole económica, como eficiencia o eficacia, pueden no ser tenidas lo suficientemente en cuenta o, en el peor de los casos, directamente ignoradas, lo que puede causar graves inconvenientes a la economía de la población.

Dado la influencia que las decisiones estatales tienen sobre el conjunto de la economía, y la importancia de proyectos de alta rentabilidad social, con repercusiones de gran magnitud sobre el bienestar de la sociedad y sus posibilidades de crecimiento y desarrollo económico, se torna necesario el desarrollo de mecanismos que permitan optimizar las decisiones sobre el gasto público.

Cómo medir y valorar adecuadamente las decisiones encaminadas a satisfacer urgentes necesidades en materia de infraestructura básica o para resolver aspectos de prioritaria necesidad como la mortalidad infantil, la desnutrición o la educación básica, son cuestiones que preocupan a los teóricos de las finanzas públicas.

En este sentido, "el aparato burocrático público está agotado debido a una planificación estratégica ritual e ineficaz y a rutinas operativas morosas y de baja calidad. Esta debilidad del contexto institucional está acompañada por un rol poco preponderante del presupuesto como herramienta de gestión de los organismos; más aún, el proceso presupuestario (tanto en su etapa de formulación como de ejecución) no se vincula con los planes estratégicos, cuando estos existen. Como consecuencia, la política presupuestaria, focalizada en el logro del equilibrio macroeconómico del sector público, no es acompañada por una educada programación presupuestaria mediante la cual las organizaciones articulen, en un marco de eficiencia, efectividad y economía, medios y fines en sus presupuestos anuales.

Estas debilidades se traducen en serias deficiencias de la administración en cuanto a la calidad de los servicios que provee, a su capacidad regulatoria y a su rol de garante de la igualdad de oportunidades. Además, y dado este marco, no es sorprendente que la alta dirección de los organismos públicos se halle abrumada por agendas dominadas por urgencias cotidianas que frustran la posibilidad de planificar estratégicamente el futuro. Por los mismos motivos, el gerenciamiento del sistema de incentivos previsto por el actual modelo de gestión de recursos humanos, no sólo no premia la innovación y la eficacia, sino que, por el contrario, el “hacer y transformar” se convierte en un riesgo, orientando la gestión hacia el cumplimiento de las formas sobre los resultados.

El modelo gerencial actual está estructurado en torno a procedimientos morosos que consolidan prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad. En su mayor parte, los servicios públicos son conducidos por la rutina y no están orientados a la consecución de resultados que se consideren importantes desde el punto de vista político y social. La burocracia conduce a los directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para la acción creativa e innovadora. Estos se avocan casi exclusivamente a la administración de los problemas cotidianos sin poder atender los aspectos estratégicos.

Se vuelve imprescindible, entonces, sentar las bases de un nuevo instrumento de gestión que recree el vínculo productivo entre la alta dirección y las gerencias operativas, asignando responsabilidades claras a unas y otras, de manera de focalizar la acción de las organizaciones públicas hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad³.

De lo expuesto anteriormente, queda claro que se hace necesaria la implantación de sistemas efectivos para el monitoreo de la gestión, de rendición de cuentas por resultados y de evaluación que permitan el seguimiento de los resultados y procesos a través de un sistema sencillo de indicadores que permitan identificar los desvíos de la gestión y sus causas, para poder introducir medidas correctivas.

“Se podrían definir los *indicadores* como <unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables claves de una organización, mediante su comparación con los correspondientes referentes internos y externos>”⁴.

En el sentido indicado, el desarrollo de indicadores de gestión en el ámbito público es un campo teórico de abundante desarrollo en los últimos tiempos. En esta materia se pueden mencionar distintas categorías y clasificaciones de indicadores para el sector.

Las clasificaciones son las que siguen (AECA, 1998):

Según el objeto a medir:

De resultado: comparación de los resultados obtenidos con los esperados según objetivos fijados.

Ejemplos: Grado de cobertura escolar, Número de asistentes a actos culturales en un mes, Números de denuncias en un mes.

³ Programa de modernización de la Gestión Pública. Modelo de Gestión Por Resultados. Presidencia de la Nación. Buenos Aires. Marzo de 2001.

⁴ Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Documento N° 16. Julio de 1997. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Ortega Ediciones Gráficas. Madrid. 2000.

De proceso: valoran aspectos relacionados con las actividades y su eficiencia.

Ejemplos: Número de inspecciones por mes, Porcentaje de ocupación de los tiempos dotados, Número de llamadas atendidas en un día.

De Estructura: son indicadores de economía: tratan de medir la relación entre costo y utilización de recursos.

Ejemplos: Número total de profesionales/1000 habitantes, Horas de atención semanal, Costo de inversiones anuales, cantidad de equipamiento disponibles.

Estratégicos: valoran cuestiones, que sin tener en cuenta una relación directa con las actividades desarrolladas tienen una incidencia importante en la consecución de los resultados. Son factores externos a los programas pero actúan con una clara incidencia en los resultados.

Ejemplos: Índice de delincuencia, número de accidentes de tránsito

Según el Ámbito de actuación:

Internos: variables relacionadas con el funcionamiento de la entidad correspondiente:

Ejemplos: Número de documentos archivados por empleados, Índice de satisfacción de los servicios internos

Externos: miden el grado de repercusión de determinadas actividades. Ej. Índice de desocupación y su relación con las políticas municipales para disminuirlo.

Según el servicio elemental prestado:

En función a los servicios prestados por el estado municipal, se brinda a modo de ejemplo indicadores posibles de utilizar que pueden determinar el perfil de una ciudad:

Sanidad:

Educación:

Medio ambiente:

Circulación y Transportes:

Actividad económica:, etc.

Ocio y cultura:

Seguridad y protección:

Según atributos y herramientas para medir y evaluar en las entidades públicas municipales

Economía

Partiendo del concepto de economía como administración recta y prudente de los bienes, el análisis y medición en estos términos supone establecer en relación a

los recursos, un conocimiento determinación y comparación con los correspondientes estándares y patrones.

Eficiencia

La eficiencia se refiere al análisis acerca de cómo se consigue el objetivo, qué recursos se utilizan para conseguir esos resultados, si su utilización es óptima, si se analizaron otras alternativas disponibles, qué proporción de factores productivos se utilizaron, a qué precios se compraron los recursos utilizados, etc.

La eficiencia tomada como virtud y facultad para lograr un efecto determinado, puede ser medida en función a la relación existente entre bienes y servicios consumidos en relación a los producidos. Se refiere, en definitiva a la relación entre inputs y outputs, es decir, lograr el menor costo posible para la prestación de determinado nivel de servicios.

Eficacia

Por eficacia se entiende el logro de un objetivo que se ha propuesto el gobierno y el mismo será eficaz si logra el resultado, pero ello no implica medir los costos o recursos que ha destinado a ello y los beneficios que se han obtenido.

La eficacia, es decir el resultado provechoso de una acción ó de una actividad, en una organización, se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos tácitamente incluidos en su misión. Es decir comparando los resultados realmente obtenidos con los previstos, independientemente de los medios utilizados. Ser eficaz es conseguir los objetivos previstos.

Efectividad

Mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población afectada. Por ese motivo a los indicadores de efectividad se los suele denominar de impacto.

Equidad

Este parámetro, que tiene relación con la justicia, se mide sobre la base del acceso a los servicios público de los grupos sociales menos favorecidos (regiones pobres, personas desvalidas, tercera edad, indigentes, etc.) en comparación con la media del país, pudiéndose medir en relación al municipio.

Excelencia

La excelencia se remite a la calidad de los servicios, hace referencia a un análisis orientado al cliente. Esto comprende un cuádruple enfoque:

- Que la Administración sea comprensible para el ciudadano,
- Que sea accesible espacial, temporal y materialmente,
- Que responda a las necesidades y aporte soluciones, y
- Que permita la participación del ciudadano en la adopción de decisiones administrativas que lo afecten.

Entorno

El proceso de globalización y los cambios constantes hace que sea imprescindible controlar el entorno, lo que implica conocerlo, seguirlo y adaptarse a los cambios. El acceso a la información sobre la evolución socioeconómica del entorno, así como el conocimiento de acciones, servicios y productos que están interactuando en ese contexto, se convierte en un factor clave para las organizaciones públicas, ello implica que la Administración debe adaptarse a las necesidades de los usuarios anticipándose y no solamente reaccionando ante ellas.

Sostenibilidad

Está referido a la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo. De este modo no sólo se trata de asegurar un servicio eficiente, eficaz y equitativo, sino la perdurabilidad en el tiempo en determinados niveles.

La importancia de los indicadores de gestión

La medición de la gestión en el Sector Público permite identificar no sólo cuánto se gasta, sino cómo se gasta. Por otro lado, el gestor público necesita información objetiva que le permita adoptar decisiones de la forma más adecuada. “La información relativa a los costes, junto a la ofrecida por los diversos indicadores de gestión, proporcionarán una información más detallada y adaptada a las características de la entidad, que facilitará, entre otros aspectos, la adopción de decisiones en el marco de una gestión moderna y eficiente”⁵.

También es necesario tener en cuenta que, desde la sanción de la Ley Nº 24156 a nivel nacional, se ha recogido la necesidad de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de la hacienda pública, Por ello, es incuestionable la introducción de técnicas de gestión avanzada en el Sector Público.

⁵ La Contabilidad de Gestión en las Entidades Públicas. Documento Nº 15. Marzo de 2001. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Ortega Ediciones Gráficas. Madrid. 2001.



CAPITULO V

RECURSOS PUBLICOS

Para llevar a cabo su actividad de provisión y producción de bienes o servicios, el Estado debe utilizar recursos económicos, al igual que lo requiere cualquier otra actividad productiva. La manera de disponer de estos recursos es, generalmente, adquirirlos en el mercado mediante la utilización de medios de pago que el gobierno obtiene del resto de la economía, esto es del sector privado, de una u otra forma, según el caso.

Para lograr ese objetivo existen diversos medios, cada uno con sus propias características, tal es el caso de los impuestos, la emisión monetaria o la deuda pública, entre otros. Las autoridades gubernamentales deben formular diferentes estrategias de financiamiento y optar a su vez por instrumentaciones alternativas, como por ejemplo, en la elección de las materia imponible, la forma de calcular las bases imponibles, el alcance de los tributos, la progresividad o uniformidad de las alícuotas, la emisión de títulos con diferentes plazos y rendimientos, etc.

Por otro lado, las empresas públicas que constituyen el otro conjunto de unidades económicas que conforman el Sector Público, cuentan como instrumento de financiamiento los precios, que pueden ser establecidos fundamentalmente conforme a las reglas de un mercado competitivo o bajo otras condiciones o consideraciones comprendidas en las políticas de intervención estatal en los mercados y fijación de los precios de los bienes y servicios.

Al analizar los recursos públicos, particularmente los que corresponden al Sector Gobierno es necesario centrar la atención en los principios en que se sustentan, su naturaleza, su especificidad y sus efectos sobre la equidad, la eficiencia y el resto de la economía.

La principal fuente de recursos del Estado lo constituyen los tributos, es decir recursos coactivos extraídos del sector privado, merced a los cuáles el contribuyente sufre una exacción de sus ingresos o riquezas, involuntaria y decidida unilateralmente por parte de aquél. Esta última característica, propia de los tributos, constituye una de las grandes diferencias con la mayoría de las transacciones que realizan los individuos entre sí que son, por el contrario, bilaterales y voluntarias. La coactividad de los tributos deviene, en cierto modo, de la naturaleza de los bienes que provee el Estado ante la falta de estímulos por parte de la población para dar a conocer sus preferencias y la imposibilidad de aplicar el principio de exclusión, que constituye una de las características de los bienes públicos. De esta manera, la solución decidida por el Estado, requiere de un mecanismo de financiamiento diferente al de las reglas del mercado.

No obstante lo expresado anteriormente, no se cuestiona la legitimidad de las decisiones tributarias que adopta el gobierno. Teniendo en consideración la naturaleza del gasto que realiza el Estado, no se está en presencia de una apropiación indebida, sino que la exacción compulsiva se realiza dentro de un proceso de legalmente instituido. Ello no implica que los contribuyentes convaliden, en todos los casos, la exacción que deben soportar, por el contrario, en un régimen de gobierno democrático su falta de acuerdo puede expresarse de varias maneras, como la rebeldía fiscal o el voto negativos de los ciudadanos al momento de una elección.

COMPETENCIAS TRIBUTARIAS DE LOS MUNICIPIOS

Las competencias tributarias de los Municipios derivan de cada una de las Constituciones Provinciales. En la provincia de Córdoba la Constitución define los recursos locales de la siguiente forma en el artículo 188:

1. Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.
2. Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribución por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.
3. Los provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al 20%. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.
4. Donaciones, legados y demás aportes especiales.

Además se encuentra vigente la Ley 8663: Régimen de coparticipación de impuestos entre la provincia y sus municipalidades y comunas que regula integralmente la coparticipación a Municipios de los ingresos provenientes del Impuestos Sobre los Ingresos Brutos; Impuesto Inmobiliario Básico y Adicionado y asignaciones que recibe la provincia de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23548).

LÍMITES AL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS

El poder tributario local establecido por cada Provincia encuentra limitaciones en:

1. La Constitución Nacional a través de:
 - Los principios constitucionales tributarios: éstos interpretados a través de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no impiden que los Municipios graven con tasas y contribuciones de mejoras emanadas de órganos legislativos locales a los sujetos que realizan actividades o posean bienes en esas jurisdicciones, admitiendo diferentes tratamientos a partir de categorizaciones de contribuyentes sobre bases razonables, tomando en cuenta su capacidad contributiva, siempre que se respete la no confiscatoriedad de los tributos.
 - Las cláusulas constitucionales (del progreso, comercial y establecimientos de utilidad nacional): aquí la jurisprudencia acepta que las cláusulas constitucionales no obstaculizan la percepción de tasas por servicios efectivamente prestados y contribuciones de mejoras sobre sujetos que por la actividad desarrollada quedan dentro del ámbito tributario local.
2. El Régimen de Coparticipación Federal: Conforme la normativa constitucional (artículo 75 inciso 2) corresponde que la Nación recaude los tributos directos e indirectos para luego distribuirlos con las provincias. Este esquema es el que se sigue en nuestro país, no

obstante, la reforma constitucional de 1994 no ha sido instrumentada en los términos previstos.

Subsiste el Régimen Transitorio de Coparticipación Federal de Impuestos -regido por la ley 23.548- que establece obligaciones para las Provincias, las que debían adherir al régimen mediante una ley. Dicha ley implicó asumir un doble compromiso, por sí y por los Municipios que las integran, los que no deben aplicar gravámenes análogos a los nacionales que se coparticipan.

Esta obligación excluye expresamente a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados; los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria; ingresos brutos; a la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores; de sellos y transmisión gratuita de bienes, y tributos provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 con afectación específica en la norma de creación del gravamen

Un párrafo aparte merecería el análisis de la legalidad de la obligación asumida por la Provincia en nombre del Municipio, pero excluyendo este aspecto y aceptando, como de hecho ha ocurrido, lo dispuesto por la mencionada norma, la conclusión a la que arribamos es que los Municipios no tienen vedada la posibilidad de establecer tasas por servicios efectivamente prestados e impuestos en la medida que no haya analogía con los nacionales coparticipados.

LOS RECURSOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE RÍO CUARTO

La Carta Orgánica de la Ciudad de Río Cuarto (1996) establece en su Sección IV: Régimen Económico y Administrativo, Título I: Régimen Patrimonial, Capítulo II: Recursos Municipales, lo atinente a esta temática.

El artículo 148 bajo el título de Recursos de Propia Jurisdicción establece que los mismos se originan dentro de la jurisdicción municipal y respetan los principios generales de la tributación y la armonización con los regímenes impositivos provincial y nacional.

Seguidamente establece que los Recursos de Propia Jurisdicción provienen de las siguientes fuentes:

1. Impuestos Generales, precios públicos, tasas, contribuciones por mejoras, derechos, licencias, aranceles, patentes, rentas, concesiones, cánones y servidumbres.
2. Intereses, multas, recargos y demás sanciones pecuniarias que se fijan.
3. Empréstitos y operaciones de crédito con objeto determinado.
4. Ventas y remates de bienes y producto de decomisos.
5. Donaciones, subvenciones, subsidios y legados.
6. Actividades económicas o financieras que desarrolle el municipio.
7. Privatizaciones o concesiones de servicios públicos.
8. Otros ingresos dispuestos por ordenanza.

Seguidamente, el artículo 149, bajo el título Recursos de Otras Jurisdicciones, establece que los mismos son los siguientes:

1. La participación de impuestos provinciales y nacionales.
2. Las regalías que pudieren corresponderle.
3. Los aportes no reintegrables, provenientes de los gobiernos nacional y provincial o de sus organismos descentralizados.
4. Los demás ingresos de otras jurisdicciones.

CAPITULO VI

MUNICIPIO - MUNICIPALIDAD

El orden municipal surge instituido expresamente en la Constitución de la Nación Argentina. En este sentido, dice el art. 5° de la Carta Magna: "Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal** y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".⁶

Actualmente la interpretación de la expresión "régimen municipal" apunta a garantizar un modo de descentralización territorial y un núcleo de poder en el sistema federal, toda vez que desarrolla y acerca la democracia a los ciudadanos para la decisión de cuestiones directamente relacionadas con la vida de la ciudad.

Estas Jurisdicciones provinciales están compuestas, a su vez, por Municipios, que constituyen la organización con ciertas posibilidades de gobierno más pequeña en el cuadro institucional creado por la Constitución de la República Argentina.

Como se ha señalado más arriba, la misma estructura nacional prevé su conformación y le brinda garantías. Es más, le impone a las provincias, como una de las condiciones para afianzar su autonomía, el aseguramiento del "régimen municipal" en su ámbito territorial.

Acto seguido, deja al arbitrio del poder autonómico provincial la organización del gobierno local y es por eso que las distintas provincias establecieron de manera disímil el régimen municipal, especialmente en lo que se refiere a reconocimiento de grados de autonomía o sujetándolos a una regulación centralizadora compatible con un concepto meramente autarquista del Municipio.

La nota característica más general de esta variedad lo constituye, quizás, la facultad para darse su propia carta orgánica que confieren a los Municipios las Constituciones provinciales reformadas. La "dosificación" constituye otra fuente de diversidad en el tratamiento de la materia por parte del derecho público provincial.

Es decir que, en la República Argentina, la cuestión municipal es de exclusivo resorte de las provincias.⁷

Llegados a este punto, resulta conveniente efectuar una sucinta caracterización de los términos Municipio y Municipalidad.

Antes que nada, debe aclararse que en el presente trabajo se utilizan indistintamente las palabras Municipio y Municipalidad, a pesar de que no tienen un sentido idéntico. El concepto **Municipalidad**, estrictamente definido, constituye el **gobierno ejecutivo de una ciudad**.

No obstante, se ha recurrido a esa solución a los efectos de evitar demasiadas repeticiones de términos o explicar más claramente lo que de otra manera

⁶ "Constitución de la Nación Argentina". Texto según la reforma de 1994. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1994.

⁷ Marani, N. R. "Hacia la Autonomía Municipal en Entre Ríos". Delta Editora SRL. Entre Ríos, Argentina, 1998.

requeriría una mayor abundancia expositiva. En otras circunstancias y por la misma razón, también se empleará la palabra Comuna.

Dice Bielsa que ***el Municipio es la unidad administrativa más simple y bien podría considerársele como la célula del Estado.***⁸

En tanto, dice Antonio María Hernández (h), que ***es la sociedad organizada políticamente, en una extensión determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica estatal.***⁹

Estas definiciones muestran características propias de todas las organizaciones municipales: vecindad, localización, totalidad e integración.

Para tener una visión local, aproximada a la realidad de Argentina, se complementará esa definición con parámetros basados, sobre todo, en el derecho positivo vigente en nuestras provincias.

Entre las principales atribuciones, se destacan las siguientes:

- Cuerpo electoral propio;
- Autoridades electivas propias;
- Competencia territorial;
- Recursos propios;
- Personalidad jurídica;
- Capacidad normativizadora;
- Capacidad de imposición;
- Capacidad de ejecución.

Como puede verse, en la Argentina son amplias las atribuciones que las Provincias le conceden a sus regímenes municipales, una vez que se las ha creado y se les ha definido su marco jurídico general.

Se dice normalmente que la NACION es soberana, las PROVINCIAS son autónomas y los MUNICIPIOS son autárquicos. Esta es, en resumen simplificado, la estructura jurisdiccional argentina.

DIAGNOSTICO

La preocupación por el funcionamiento de las Administraciones Públicas en los tres niveles de gobierno en nuestro país, ha seguido la tendencia que se ha extendido con rapidez en el conjunto de las sociedades occidentales a lo largo de las últimas décadas.

En este sentido, debe describirse la situación imperante en las administraciones públicas argentinas, es decir, el objeto sobre el que deber actuarse para conseguir el objetivo planteado, cual es el de lograr la eficiencia del modelo de gestión.

⁸ Bielsa, R. "Principios de Régimen Municipal", Buenos Aires, 1940. Citado por Norberto R. Marani, *cfr. en (2), pág. 19.*

⁹ Hernández, A. M. "Derecho Municipal", Tomo I. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1994. Citado por Norberto R. Marani, *cfr. en (2), pág. 18.*

Para ello, es preciso establecer una "bisagra" temporal, un antes y un después en relación a los marcos normativos a los que se ajustan las actividades de los funcionarios responsables de la gestión estatal.

El hecho revolucionario (por así llamarlo), al menos teóricamente hablando, fue el dictado de la Ley de Administración Financiera Nº 24156 en el año 1992.

Si bien se ha hecho abundante exposición de la misma en este trabajo, es útil describir el diagnóstico que, sobre el conjunto de la Administración Pública hacían las autoridades nacionales antes de su dictado.

"La situación global de la Administración Financiera del Gobierno Nacional en junio de 1989, puede resumirse de la siguiente manera:

- El presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de políticas y de asignación de recursos. No existía la administración presupuestaria.
- No existían normas que regularan el crédito público ni una organización que lo administrase.
- La Tesorería Nacional cumplía funciones de administración de una caja pagadora sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional.
- La actividad contable central no había integrado adecuadamente a las distintas ramas que la conforman y solo brindaba información para posibilitar el control legal del uso de los recursos y para la elaboración de la Cuenta General del Ejercicio. El sistema no generaba información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública, lo que originó el desarrollo de metodologías ad-hoc producto de los requerimientos de las autoridades responsables de administrar las finanzas públicas nacionales.
- Se desconocía el monto de los activos públicos y de los pasivos reales y contingentes.
- El sistema estaba regulado por una Ley de Contabilidad desactualizada en su concepción y que no respondía a la tecnología administrativa actual ni a la dinámica del proceso público, por lo que en los hechos fue complementada con una profusión de normas que hicieron absolutamente engorrosa e ineficiente la tarea de tratar de conocer la normativa vigente en el área.
- Se descuidó la capacitación permanente de los recursos humanos de este sector institucional.
- El equipamiento del área, sobre todo en equipos informáticos, era insuficiente y estaba desintegrado en lo que hace a sistemas y desactualizado en lo que respecta a equipos".¹⁰

Este cuadro de situación se daba también, en mayor o menor medida, en casi todas las Provincias y Municipalidades, las que veían, impotentes, como el paso del tiempo iba agravando su situación.

Ello fue, precisamente, lo que llevó a las autoridades a intentar un profundo cambio a través del Programa de Reforma de la Administración Financiera (que sirvió

¹⁰ Ministerio de Economía de la Nación. "Aspectos Teóricos y Metodológicos del Sistema de Presupuesto 1995".

de impulso para todas las iniciativas provinciales y municipales), el que tenía los siguientes objetivos básicos:

- Lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;
- Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

El programa, como parte de la reforma administrativa del Estado, intentaba contribuir a lograr una Administración Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar general de nuestra sociedad.

Este proceso se viene desarrollando desde hace algunos años a nivel nacional y en muchas provincias; aunque los objetivos planteados no se han dado en la medida esperada.

En tanto, los Municipios no han avanzado lo suficiente en ese camino, salvo honrosas excepciones.

Allí está una de las claves por las cuales estos Entes han caído en las profundas crisis en que se encuentran.

PARTICIPACION CIUDADANA

Como otra contribución hacia el objetivo de mejorar la eficiencia del Estado, se propone que se otorgue a la ciudadanía la posibilidad de un accionar más cercano a la gestión estatal, estableciendo claro está, un correcto marco general que brinde garantías a todas las partes.

Esto es porque, si se habla de la importancia de la participación ciudadana en el momento de planificar e, incluso, a la hora de la ejecución propiamente dicha, no puede ignorarse la trascendencia de su intervención en el control de la gestión pública.

Como medida de corto plazo, una herramienta sumamente útil puede resultar el establecimiento de la obligatoriedad para los administradores y sus controles de dar a conocimiento público, en forma periódica y a través de los medios de difusión, las acciones y/u omisiones trascendentes ocurridas en su área de influencia. Esta difusión redundará, creo, en una mayor "agilidad" de los agentes públicos y, comprometerá en mayor medida a controladores y controlados en el camino de una buena gestión.

Para el futuro, debería incorporarse la manera de recibir las denuncias de la ciudadanía, de una manera que brinde seguridad al denunciante pero que, a la vez, evite las efectuadas con falsedad. A la vez, el sistema deberá prever la forma en que el particular pueda seguir los resultados de su información, con el objeto de que sepa que lo suyo fue una contribución útil.

Aquí cabe aclarar que ya hoy está prevista la realización de denuncias, tanto para particulares como para agentes públicos que tengan conocimiento de delitos cometidos contra la Administración, realizándose tal acto ante la Justicia ordinaria. Sin

embargo, dados los datos concretos de la realidad, éste método no ha cosechado resultados positivos; ya fuere porque en general las denuncias han sido planteadas en base a prueba insuficiente o porque quizás la Justicia no haya aún aceitado lo suficiente los mecanismos procedimentales en lo penal económico, con lo que queda siempre flotando en la opinión pública el fantasma de la impunidad del poder.

En este sentido el papel de los Tribunales de Cuentas es fundamental; obviamente no para encarcelar a nadie (dado que tal facultad se encuentra en la órbita del Poder Judicial), pero sí en la recepción, análisis y profundización de estas denuncias; sí en el cuidado extremo en la reunión de los elementos probatorios válidos y suficientes para fundamentar una opinión técnica razonada sobre el accionar analizado.

PRESUPUESTO COMUNITARIO

En la oportunidad de su lanzamiento, el Municipio de la ciudad de Río Cuarto, a sabiendas que era la primera experiencia local, implementó un mecanismo participativo, que se denominó Presupuesto Comunitario, como manera de reafirmar las acciones que deben constituirse en la base fundacional de toda gestión de gubernamental que tenga como marco rector las verdaderas necesidades de la población.

Sin dudas, para el Municipio, este tipo de iniciativas busca fortalecer el vínculo entre democracia y participación comunitaria directa, ennobleciendo las prácticas políticas a través de convertir a los vecinos en verdaderos partícipes de su propio desarrollo, colocando al servicio de los mismos el conocimiento y la tecnología de que dispone el Municipio. Es importante recalcar que el Municipio lo realiza en uno, sino el principal, pilar con que cuenta todo gobernante: su Presupuesto. Como es sabido, en él se expresan y sintetizan las convicciones políticas centrales de toda gestión de gobierno: asignar recursos a diferentes programas, valorar o cualificar determinados sectores urbanos, poner énfasis en ciertas obras o servicios, reflejar las actitudes concretas de compromiso entre gobernantes y gobernados.

Con la implementación del Presupuesto Comunitario el gobierno de la Municipalidad de Río Cuarto adoptó un **sistema innovador** en la formulación y seguimiento del presupuesto municipal. Se abrió así un espacio de participación ciudadana en la búsqueda de una mayor **legitimidad y equidad** en la asignación de los recursos. La metodología de un Presupuesto Comunitario indica que en este proceso no participan únicamente las autoridades del gobierno municipal y los equipos técnicos decidiendo las políticas públicas encerrados en un ámbito de trabajo, por el contrario **es la propia comunidad quien define** cómo, dónde y cuando realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar adelante el gobierno municipal, **a través de los Talleres Comunitarios**.

Para llevar a cabo el Presupuesto Comunitario el Municipio puso en marcha el programa "**Municipio Abierto**", una nueva herramienta de **gestión planificada, descentralizada y participativa**, útil para las administraciones municipales, que pretende superar el modelo tradicional de planificación y gestión, donde el Estado se posiciona como el actor dominante, con un sesgo centralizado, tecnocrático y distanciado de la realidad.

A través de esta nueva herramienta el gobierno local y la sociedad civil van construyendo un campo compartido donde se acuerdan las intervenciones prioritarias para cada barrio de la ciudad, en la búsqueda del **mejoramiento de las condiciones del hábitat y la calidad de vida de la población**. Al desarrollo de estas nuevas

herramientas de gestión ha contribuido, sin dudas el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana, que han permitido llevar a cabo numerosas experiencias que podrían considerarse importantes antecedentes sobre el tema.

Sin dudas, la generación de espacios de **concertación social** que impliquen la canalización real de las demandas comunitarias garantizan en gran medida la sustentabilidad de los proyectos generados y permiten, en función de las experiencias en otras ciudades de América Latina, arribar a **metas exitosas** como resultados de su implementación.

El objetivo perseguido por la administración municipal es contar con un presupuesto comunitario elaborado en función de una metodología que posibilite, a través de una construcción participativa, dar respuestas a las demandas barriales planteadas por los ciudadanos.

El Presupuesto Comunitario actuará en esta primera etapa sobre las inversiones y actividades específicas barriales vinculadas, en particular, a los siguientes ejes temáticos:

- Obras y servicios municipales (cordón cuneta, asfalto, alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento y regado de calles, desmalezado de baldíos, entre otros) y red de cloacas y agua potable.
- Salud, promoción y asistencia social.
- Cultura, educación, deportes y recreación, incluyendo en este punto el mejoramiento y/o construcción de plazas, playones y espacios urbanos barriales para el ocio y la recreación.
- Seguridad urbana, tránsito y transporte.

El proyecto involucra a todas las Secretarías de la Municipalidad.

METODOLOGÍA PROPUESTA

La metodología aconsejada para esta técnica es la realización de Talleres Comunitarios en el que las instituciones y ciudadanos referentes determinen un orden de prioridades en el presupuesto de las obras de infraestructura y acciones específicas municipales para cada barrio, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y financiera de realizarlas, el tiempo de ejecución y el impacto de la obra o acción en la comunidad. Para ello, en la Ciudad de Río Cuarto, se establecieron siete (7) sectores, conforme a las grandes divisiones censales utilizadas en la Ciudad, sobre las que se presentó un informe social y económico.

CREACIÓN DE LA BASE DE DEMANDAS COMUNITARIAS

Para la creación de la Base de Demandas Comunitarias, se tomaron como principales fuentes de información:

- Censo Municipal de Población y Vivienda, de donde surgen las demandas de obras y necesidades sociales básicas detectadas en los barrios. Esto es un punto de partida para generar la Base de Demandas Comunitarias.
- Las áreas técnicas de las Secretarías precisaron la factibilidad técnica y financiera de realizar las obras o mejoramiento de los servicios en los barrios seleccionados.



- Los Talleres Comunitarios.

La metodología a implementar debe permitir que de una manera ágil y precisa, los vecinos expresen sus demandas, en concordancia con la factibilidad de las obras y servicios que se pueden desarrollar.

LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE RIO CUARTO PARA EL AÑO 2004

Elementos Generales del Proyecto

La elaboración del Presupuesto Comunitario 2004 relevó demandas estructuradas sobre cuatro grandes rubros o ejes temáticos, los que se detallan más abajo, e implementando un quinto apartado, para recibir demandas no estructuradas.

- 1- Obras y servicios municipales (cordón cuneta, asfalto, alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento y regado de calles, desmalezado de baldíos, entre otros) y red de cloacas y agua potable.
- 2- Salud, promoción y asistencia social.
- 3- Cultura, educación, deportes y recreación, incluyendo en este punto el mejoramiento y/o construcción de plazas, playones y espacios urbanos barriales para el ocio y la recreación.
- 4- Seguridad urbana, tránsito y transporte.

En cuanto a la distribución territorial de los talleres, se han mantenido los 8 sectores en los que se ha dividido nuestra ciudad para tal fin. Estos sectores son los que se detallan en la tabla adjunta y se grafican en la cartografía siguiente, correspondiente a la distribución territorial:

Sectores	
SECTOR 1	EX CUARTELES, ALBERDI CENTRO, ALBERDI NORTE, ALEM, NUEVA ARGENTINA, GUEMES, PEIRANO
SECTOR 2	FENIX , INDUSTRIAL, MAYER, LAS FERIAS, 11 DE NOVIEMBRE.
SECTOR 3	SAN EDUARDO, CASASNOVAS PIZARRO, INDIO ROSAS, PUEYRREDON
SECTOR 4	BIMACO, TIRO FEDERAL, PEÑA, MOJICA
SECTOR 5	QUINTITAS, GOLF, DALCAR, CALASANZ, QUINTAS, SAN PABLO, LOMITAS DE ORO, BUENA VISTA, PADUA
SECTOR 6	BANDA NORTE OESTE
SECTOR 7	BANDA NORTE ESTE
SECTOR 8	CENTRO, ROCA, SANTA ROSA, SANTA TEODORA

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL



Metodología

La confección del Presupuesto Comunitario para relevar las necesidades de los vecinos e instituciones para el ejercicio 2004 ha seguido un proceso de dos etapas, con la finalidad de agotar las demandas ciudadanas que requieren afectación de recursos presupuestarios para su atención, implementando la metodología que se describe:

1. Relevamiento de necesidades barriales a través de representantes institucionales y vecinos seleccionados según una muestra representativa.
2. Plenario Barrial

1. Relevamiento de necesidades barriales a través de representantes institucionales y vecinos seleccionados según una muestra representativa.

A participar de esta primera etapa fueron invitados los representantes de todas las instituciones de cada sector, más un grupo de vecinos elegidos al azar que representaban una muestra estadísticamente significativa del barrio, a quienes se les proveyó anticipadamente un formulario de determinación de demandas, junto con un folleto explicativo y la petición de que, como referentes circunstanciales de su vecindario, integraran en el mismo la opinión de todos los vecinos próximos a su domicilio.

Las reuniones, que tuvieron la modalidad de taller de trabajo, se realizaron en el Palacio Municipal y contaron con una importante participación, generando un conjunto de demandas significativas y un debate constructivo en la búsqueda de alternativas de solución. Estas demandas fueron sistematizadas y, posteriormente, presentadas en los Plenarios Barriales.

El número de vecinos e instituciones que participaron de estas reuniones son los que se detallan:

	Instituciones	Vecinos
Sector 1	19	48
Sector 2	11	39
Sector 3	13	37
Sector 4	9	48
Sector 5	11	42
Sector 6	10	35
Sector 7	9	43
Sector 8	16	39
Instituc.	23	
Totales	121	331
Totales		452

Plenario Barrial

En las reuniones plenarias realizadas en cada uno de los sectores visitados, luego de la presentación de las demandas relevadas en la instancia anterior, la dinámica de trabajo fue determinada por el análisis de las necesidades predeterminadas y la incorporación de nuevos requerimientos en Comisiones temáticas. En ese contexto, merece destacarse, nuevamente, la importante colaboración de los vecinos no sólo en su diagnóstico sino, y fundamentalmente, en la construcción conjunta de estrategias de solución.

El detalle de los asistentes a los diferentes plenarios barriales, es el que se expone:

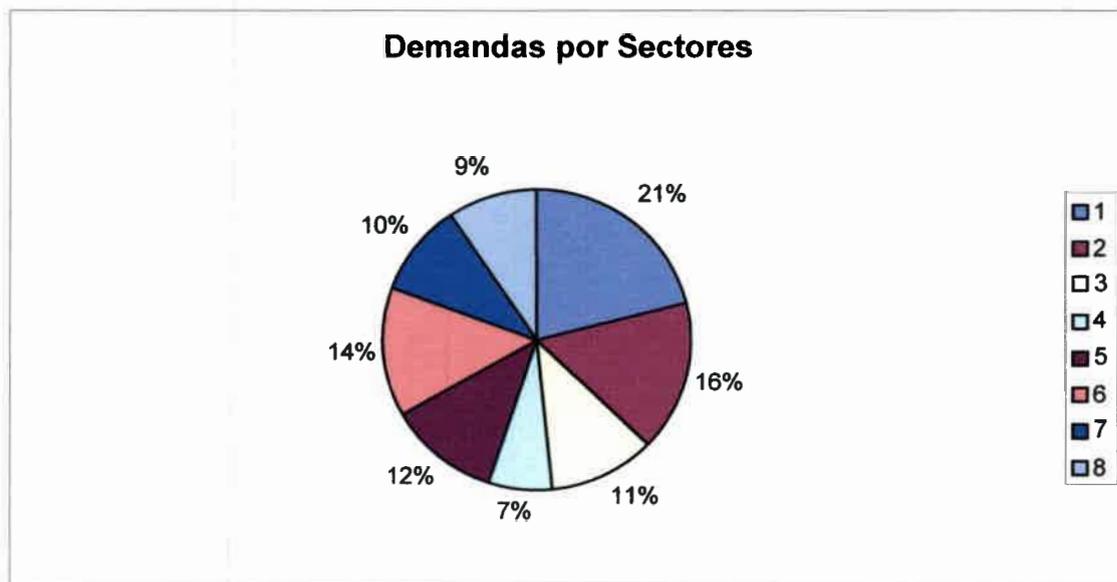
Instituciones y vecinos	
Sector 1	62
Sector 2	83
Sector 3	112
Sector 4	101
Sector 5	74
Sector 6	171
Sector 7	68
Sector 8	82
Instituciones	48
Totales	801

Las Demandas

En las distintas reuniones se relevaron 1425 demandas, que abarcaron todas las actividades que realiza el gobierno de la ciudad. De entre ellas, naturalmente, se destacan algunos rubros y tareas específicas que permiten definir un perfil de las demandas y, consecuentemente, **un perfil del proyecto de presupuesto**.

La generación de requerimientos por sectores presentó algún nivel de variabilidad, entre el 21% del total de demandas presentadas en el Sector 1 al 9% en el Sector 8, que no invalidan la posibilidad de realizar razonables extrapolaciones.

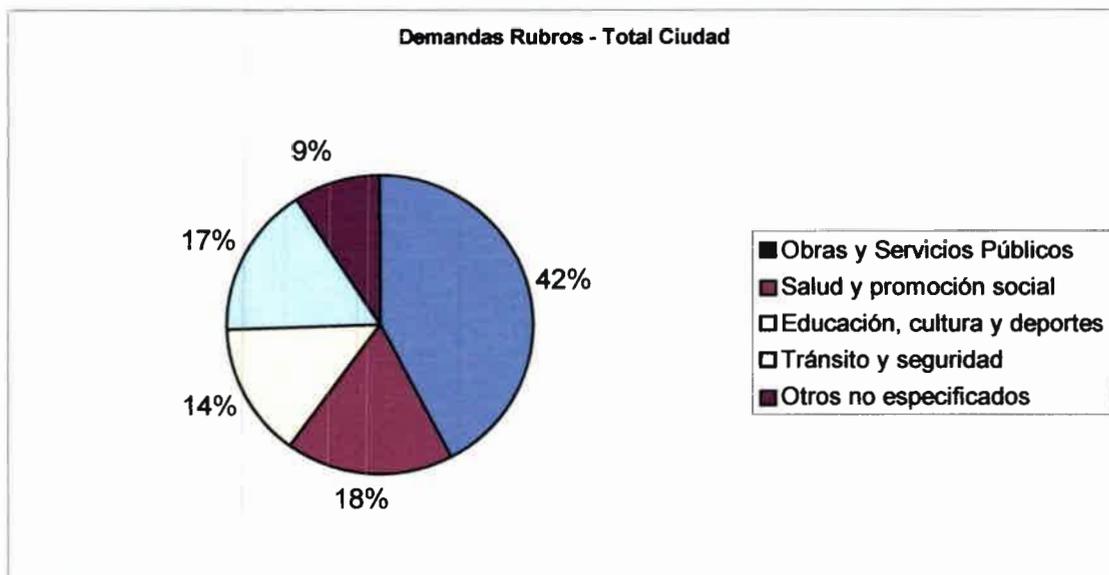
En el Gráfico que se presenta a continuación se expone el porcentaje que, sobre el total de las presentadas, representan las demandas relevadas de vecinos e instituciones de cada uno de los Sectores de la ciudad.



En cuanto a la distribución de demandas agrupadas por rubros de servicios prestados por el gobierno municipal, considerando lo relevado en toda la ciudad, se

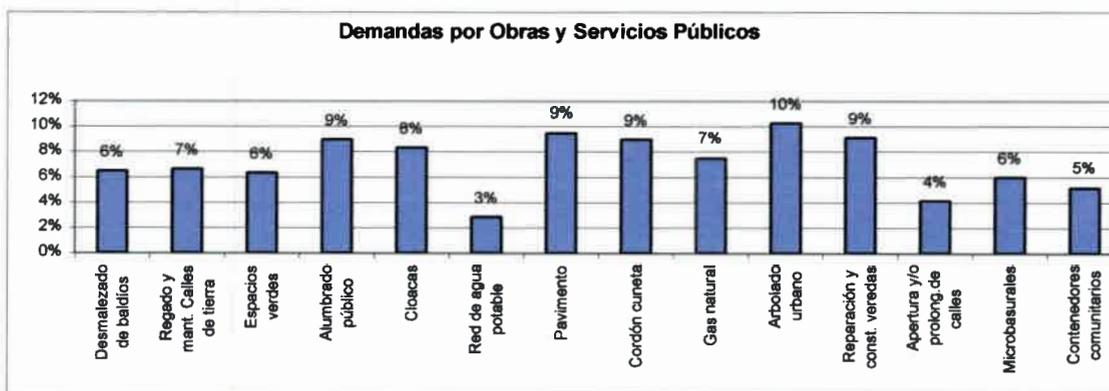
registró el mayor porcentaje de requerimientos sobre las obras y servicios públicos con más de un 40%. Como podrá observarse más adelante, este es el rubro dominante en todos los sectores de la ciudad, aunque con variaciones muy significativas.

En el Gráfico que sigue se presenta el detalle de las participaciones relativas de cada rubro, para el total de las demandas relevadas en toda la ciudad.



Del análisis por cada uno de los rubros en los que se agruparan las demandas, se extraen importantes lecciones para el diseño de las políticas que debieran ser reflejadas en el nuevo presupuesto.

De este modo, los vecinos e instituciones de la ciudad han indicado, como mayoritarios, a los requerimientos vinculados a obras y servicios públicos. Dentro de este rubro se receptaron diversas inquietudes, con la distribución que se presenta a continuación:



Dentro de este rubro merece destacarse la inquietud sobre el arbolado público, concentrando dos tipos de requerimientos. Por una parte, el incremento de la dotación de árboles, fortaleciendo acciones ya iniciadas en esta materia por el municipio y, por otra parte, acciones vinculadas a la poda y cuidado de las especies ya implantadas.

Merecen un lugar destacado los requerimientos relacionados con pavimento y cordón cuneta, alumbrado público y reparación y construcción de veredas. Con respecto a ellos, si bien sobre algunos se avanzó de manera significativa —en particular sobre veredas y alumbrado— se asignarán recursos en el nuevo presupuesto. Por otro lado, se establecieron, junto con los vecinos, estrategias de concreción de las soluciones que exceden los diseños presupuestarios tradicionales.

Sobre el riego y mantenimiento de calles de tierra, se proyectó una sustancial mejora, relacionada con el incremento del valor del servicio prestado por las Asociaciones vecinales y por la esperada reducción en su número por el avance de las obras de pavimentación.

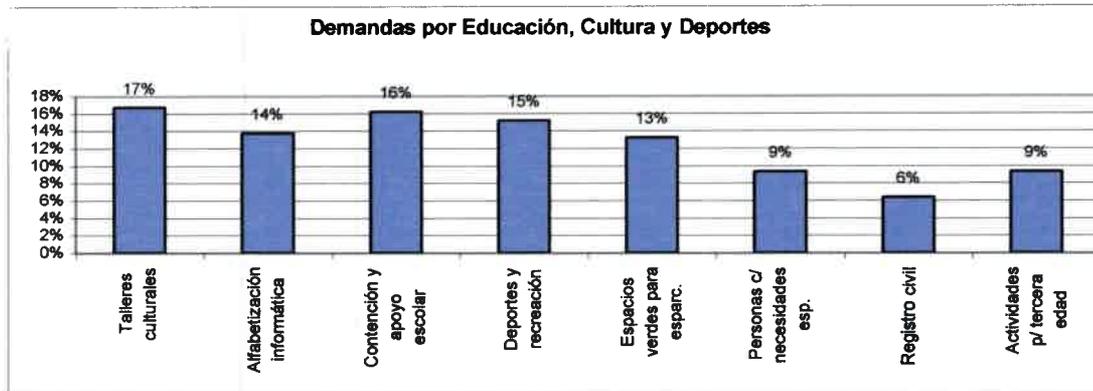
Por último, los temas relacionados con espacios verdes e higiene urbana serán atendidos presupuestaria y operativamente con los recursos destinados a los programas gestionados por la Subsecretaría de Desarrollo Ambiental, fortaleciendo el mejoramiento de los espacios verdes, plazas y, fundamentalmente, por la recuperación de las Costas del Río Cuarto.

En relación con las demandas sobre acciones de salud y promoción social, en el conjunto de las demandas generadas por todos los vecinos de la ciudad que han participado, se distribuyeron como se presenta a continuación:



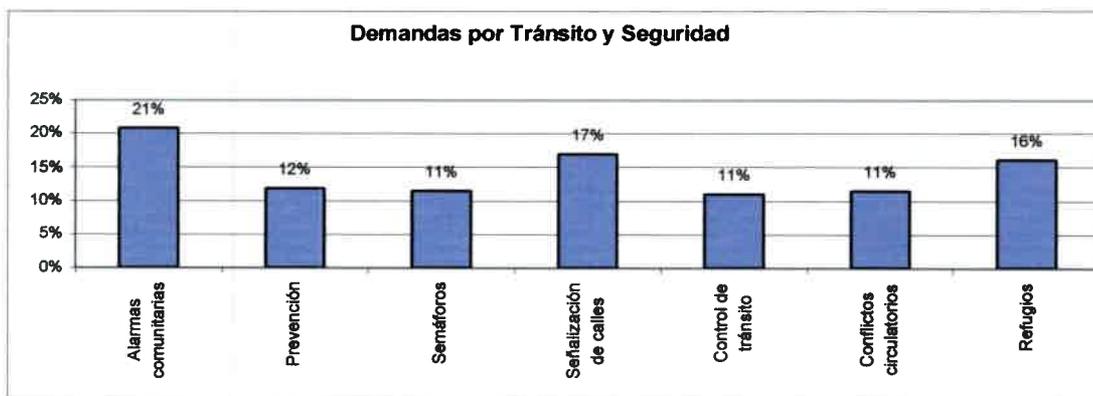
Como puede observarse, las mayores demandas se registran sobre la atención primaria de la salud, que requiere del mantenimiento y creación de dispensarios para la prestación de los servicios adecuados y un laboratorio para la producción de medicamentos genéricos; el control de plagas urbanas que requiere del fortalecimiento de acciones vinculadas a la higiene urbana y la recuperación y mantenimiento de espacios verdes; y la prevención de adicciones, al igual que las vinculadas a violencia familiar, niñez, tercera edad, maternidad e infancia y discapacidad.

En relación con las demandas sobre educación, cultura y deportes, los requerimientos relevados muestran la distribución que se presenta a continuación:



De estos indicadores resultan la necesidad de implementar un conjunto de acciones, tales como talleres culturales en los barrios, formación en informática, deportes y recreación y las actividades para la tercera edad. También surgen demandas relacionadas con programas vinculados con la contención y apoyo escolar y los requerimientos de las personas con necesidades especiales.

Con relación a acciones vinculadas con el tránsito y la seguridad ciudadanas, la distribución de demandas es la que se muestra a continuación:



En primer lugar, del análisis del Gráfico anterior resultan importantes demandas que serán atendidas mediante las acciones del programa de alarmas comunitarias como un mecanismo de prevención del delito.

La implantación de señales de calles y nomencladores, constituyen soluciones a las demandas relacionadas con el ordenamiento del tránsito en la ciudad, junto con el programa de semaforización y la aplicación de sanciones a los contraventores, reduciendo de manera significativa los conflictos circulatorios.

Por último, con relación a los refugios en la vía pública, la demanda está relacionada con los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros.

Las demandas en los Barrios

En los Gráficos que se presentan más abajo se sintetizan las demandas recibidas de los vecinos e instituciones, desagregadas por cada uno de los rubros o ejes temáticos, tanto en las reuniones de trabajo de la primera etapa, como de las recibidas en ocasión de la realización de los plenarios barriales.

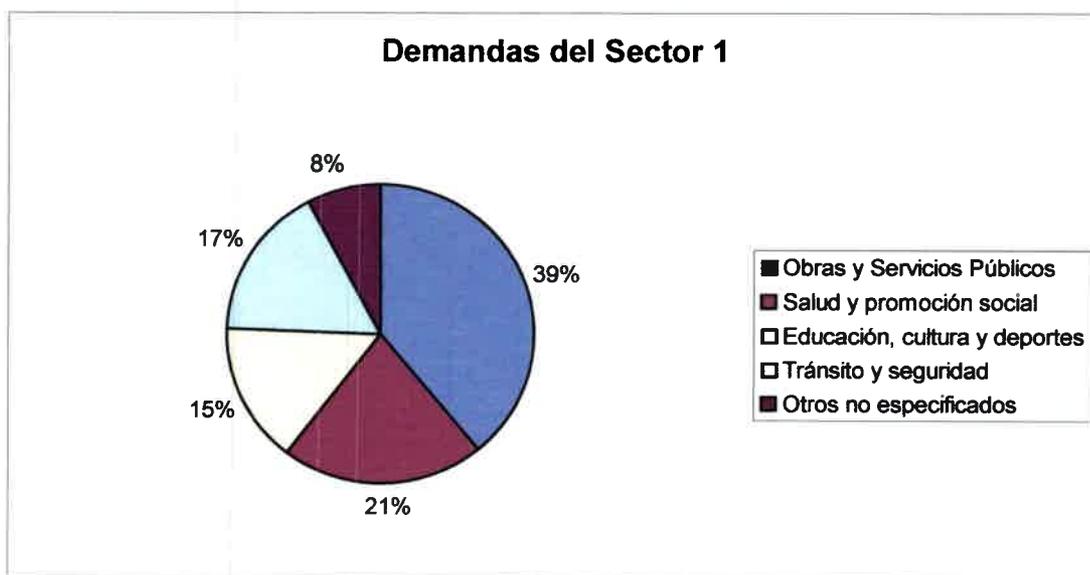
Como puede observarse, las demandas vinculadas a obras y servicios públicos representa el mayor porcentaje en todos los sectores, pero con marcada variabilidad. Con un mínimo del 29% registrado en el Sector 8, hasta un máximo del 48% registrado en el Sector 7.

Las demandas vinculadas a las cuestiones de salud y promoción social han sido el segundo rubro de mayores reclamos en los Sectores 1, 2, 3, 6 y 8. En cuanto a la participación de estas demandas sobre el total han variado de un máximo del 22% observado en el Sector 2, hasta un mínimo del 11% presentado en el Sector 7.

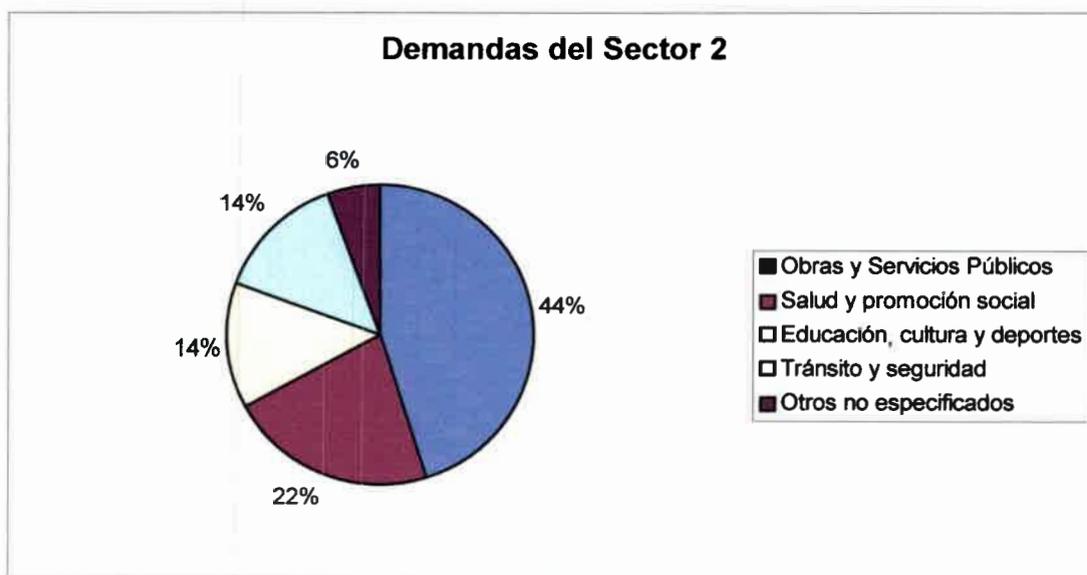
Con relación a tránsito y seguridad, se registran como segundo grupo de demandas en los Sectores 4, 5 y 7, con un máximo del 26% en el Sector 4 y un mínimo de 14% en los Sectores 2 y 3.

En cuanto a las demandas puntuales registradas en cada territorio, de entre las 5 principales, aparecen con mayor frecuencia las demandas sobre arbolado urbano (en 5 de los 8 sectores), seguidas de las relacionadas con alumbrado público, pavimento, cordón cuneta y veredas (con 4 presencias en los 8 sectores) y las cloacas (en 3 de 8 sectores).

Cuando se analizan las principales 10 demandas de cada sector, las más frecuentes se vinculan con alumbrado público y pavimento (7 sobre 8 sectores), seguido de arbolado urbano (6 de 8), Cordón cuneta, gas natural y reparación de veredas (5 de 8) y cloacas y mantenimiento de calles de tierra (4 de 8).

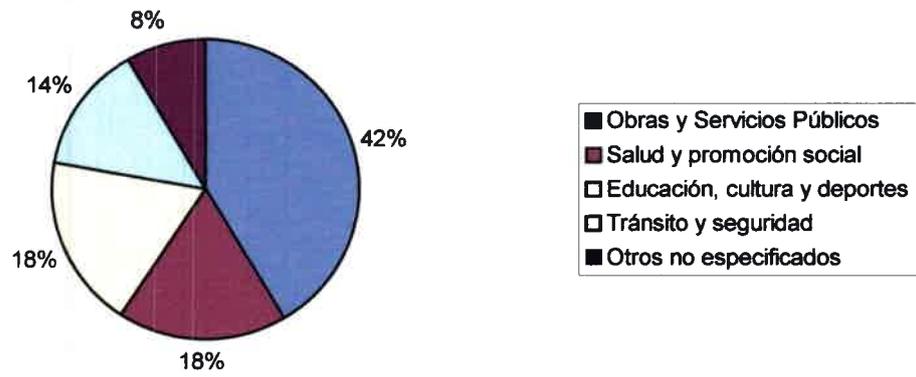


Principales demandas del Sector 1	
1	Reparación y const. veredas
2	Alarmas comunitarias
3	Pavimento
4	Arbolado urbano
5	Prevención de adicciones
6	Alumbrado público
7	Gas natural
8	Microbasurales
9	Atención municipal de la salud
10	Contención y apoyo escolar



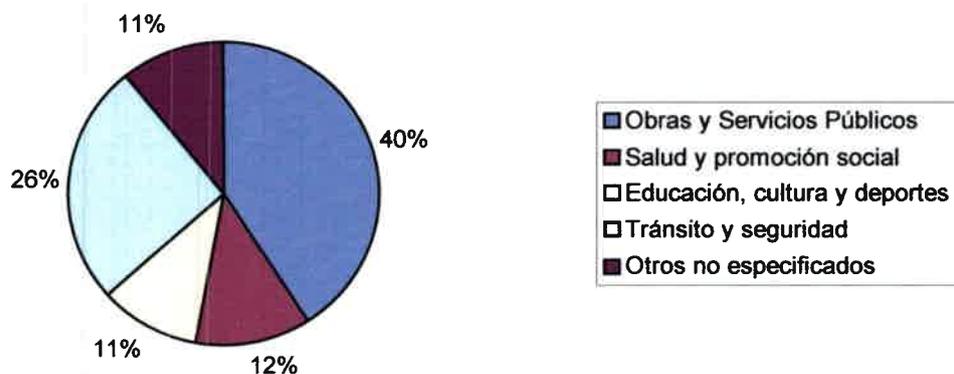
Principales demandas del Sector 2	
1	Cordón cuneta
2	Pavimento
3	Arbolado urbano
4	Reparación y const. veredas
5	Alumbrado público
6	Apertura y/o prolong. de calles
7	Alarmas comunitarias
8	Gas natural
9	Microbasurales
10	Atención municipal de la salud

Demandas del Sector 3



Principales demandas del Sector 3	
1	Talleres culturales
2	Pavimento
3	Reparación y const. Veredas
4	Espacios verdes
5	Cloacas
6	Cordón cuneta
7	Arbolado urbano
8	Prevención de adicciones
9	Señalización de calles
10	Regado y mant. Calles de tierra

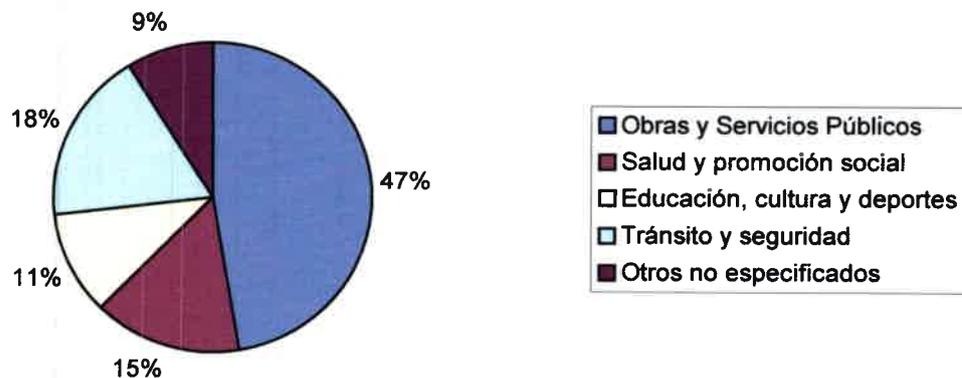
Demandas del Sector 4



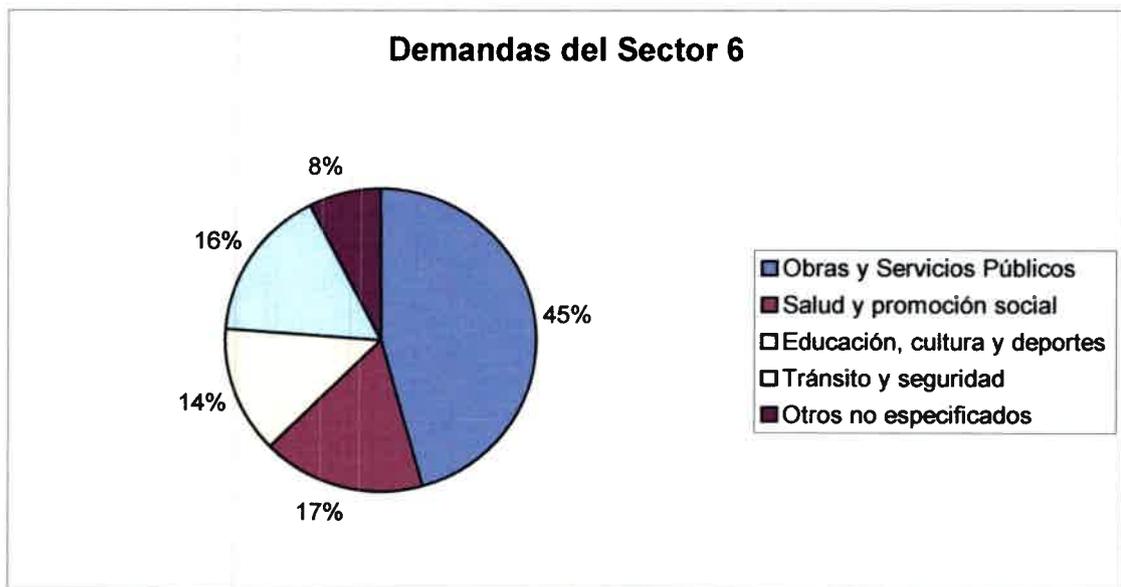
Principales demandas del Sector 4

1	Alarmas comunitarias
2	Gas natural
3	Reparación y const. veredas
4	Espacios verdes para esparc.
5	Refugios
6	Alumbrado público
7	Pavimento
8	Señalización de calles
9	Conflictos circulatorios
10	Desmalezado de baldíos

Demandas del Sector 5

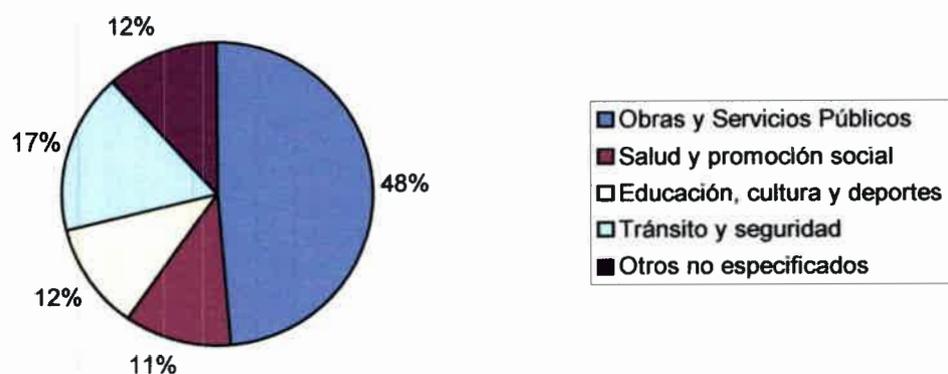


Principales demandas del Sector 5	
1	Cloacas
2	Arbolado urbano
3	Pavimento
4	Cordón cuneta
5	Plagas urbanas
6	Desmalezado de baldíos
7	Regado y mant. Calles de tierra
8	Alumbrado público
9	Gas natural
10	Apertura y/o prolong. de calles



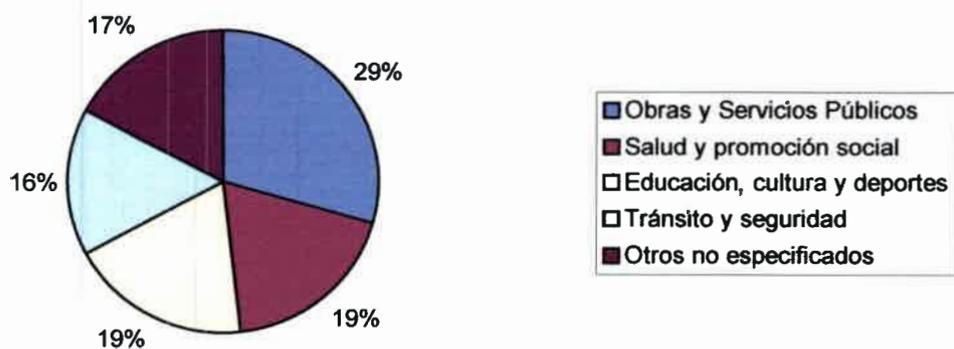
Principales demandas del Sector 6	
1	Alumbrado público
2	Cloacas
3	Desmalezado de baldíos
4	Regado y mant. Calles de tierra
5	Cordón cuneta
6	Gas natural
7	Pavimento
8	Atención municipal de la salud
9	Contención y apoyo escolar
10	Señalización de calles

Demandas del Sector 7



Principales demandas del Sector 7	
1	Arbolado urbano
2	Alumbrado público
3	Cordón cuneta
4	Semáforos
5	Regado y mant. Calles de tierra
6	Cloacas
7	Pavimento
8	Microbasurales
9	Espacios verdes
10	Reparación y const. Veredas

Demandas del Sector 8



Principales demandas del Sector 8	
1	Arbolado urbano
2	Apertura y/o prolong. de calles
3	Prevención de adicciones
4	Personas c/ necesidades esp.
5	Alumbrado público
6	Contenedores comunitarios
7	Plagas urbanas
8	Tercera edad
9	Talleres culturales
10	Alfabetización informática

La alta variabilidad de las demandas registradas en los distintos sectores, pone de manifiesto con claridad tres elementos centrales en el diseño de las políticas públicas a nivel local. Por una parte, la importancia de este tipo de metodologías de diseño presupuestario, para determinar adecuadamente las necesidades más sentidas por los vecinos de cada sector. Por otra parte, la necesidad de diseño específico de soluciones según cual sea la situación socio-económica de cada sector territorial. Por último, permiten el ordenamiento cronológico de las intervenciones, según las urgencias de cada sector, vinculándolas con las disponibilidades presupuestarias y financieras del municipio y de los propios vecinos de cada una de las divisiones territoriales utilizadas para el ejercicio presupuestario.

Para finalizar, esta metodología pone de manifiesto que es posible avanzar en nuevas formas de gestión de los recursos económicos territoriales -presupuestarios y extrapresupuestarios, gubernamentales y no gubernamentales- que permitan maximizar el bienestar de los vecinos de cada sector e incrementar y, a través de nuevas formas organizativas de todos los actores barriales, avanzar en los procesos de descentralización de gestión de esos recursos.

Conclusiones

Los gobiernos deben planificar sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado en la economía, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia. Para esa planificación debe estar destinada la confección del Presupuesto Público.

El cambiante contexto que caracteriza al mundo actual hace necesario que las organizaciones públicas adquieran capacidad de adaptación inmediata a los mismos. Es imprescindible introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas que permitan que estas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la comunidad.

La falta de adaptación de la gerencia pública, enfrentada a fuertes restricciones y demandas sociales crecientes, sumado a su propia ineficiencia e ineficacia, ha llevado a una declinación del rol de administradora del proceso de políticas públicas. Con el objetivo de recuperar tal rol, debe profundizar el proceso de modernización, elevando la calidad de su desempeño y afirmándose como el principal protagonista del proceso de producción de políticas públicas, desde una perspectiva estratégica congruente con el Plan de Gobierno.

Una parte considerable del aumento de riqueza debe destinarse a la promoción de la igualdad de oportunidades, para los individuos. Existe una estrecha conexión entre una economía social de mercado y la democracia. Ello implica la lucha permanente contra los monopolios, cartels y trusts, al igual que las prácticas restrictivas, es decir contra las posiciones dominantes, ya sean evidentes o encubiertas, privadas o públicas.

La estabilidad de un sistema democrático y el correcto funcionamiento de la economía social de mercado, están en peligro cuando amplias capas de la población viven en la miseria y la marginalidad. La eficiencia de la economía y la gestión de los recursos públicos serán juzgadas por su capacidad de garantizar la distribución de la riqueza material y del poder económico, más justa que la de cualquier otro sistema. Para una mayor previsión de la economía en nuestro país, es necesario que el Presupuesto Público, en los distintos niveles de gobierno, esté organizado como una herramienta en la decisión del gobierno. Por ello no puede quedar nada más como un mero conjunto de cuadros, notas y articulado, que puedan o no cumplirse como proyecciones.

La introducción de técnicas de gestión avanzada en el Sector Público y la implementación de indicadores que permitan la medición de la actuación de los funcionarios, es una necesidad y una obligación de los gobernantes.

En este sentido, la gestión de las organizaciones del Sector Público deben recrear el vínculo productivo entre la alta dirección y las gerencias operativas, asignando responsabilidades claras a unas y otras, de manera de focalizar sus acciones hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad.

De lo expuesto anteriormente, queda claro que se hace necesaria la implantación de sistemas efectivos para el monitoreo de la gestión, de rendición de cuentas por resultados y de evaluación que permitan el seguimiento de los resultados y procesos a través de un sistema sencillo de indicadores que permitan identificar los desvíos de la gestión y sus causas, para poder introducir medidas correctivas.

Como otra contribución hacia el objetivo de mejorar la eficiencia del Estado, se torna conveniente otorgar a la ciudadanía la posibilidad de un accionar más cercano a la gestión estatal. Por ello, cobra importancia la participación ciudadana en el

momento de planificar e, incluso, a la hora de la ejecución propiamente dicha de las políticas específicas y su intervención en el control de la gestión pública.

En orden a las ideas expresadas en esta conclusión, es que este trabajo constituye un aporte para el mejoramiento de la eficiencia del Sistema Presupuestario Estatal, especialmente en el ámbito municipal.

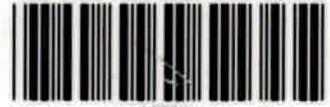


BIBLIOGRAFIA

- ALE, Miguel Angel. Manual de Contabilidad Gubernamental. Editorial Macchi. Buenos Aires. 1994.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Indicadores de Gestión Para Las Entidades Públicas. Documento N° 16. Julio de 1997. Ortega Ediciones Gráficas. Madrid. 2000.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). La Contabilidad de Gestión en las Entidades Públicas. Documento N° 15. Marzo de 2001. Ortega Ediciones Gráficas. Madrid. 2001.
- ATCHABAHIAN, Adolfo. Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Publica – Tratado sobre Ley N° 24156 y las de Contabilidad y de Obras Publicas. Ediciones Desalma. Buenos Aires. 1999.
- BIELSA, R. Principios de Régimen Municipal. Buenos Aires, 1940. Citado por Norberto R. Marani, cfr. en (2), pág. 19.
- Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Cuarto – Sancionada el 27 de Marzo de 1996.
- COLLAZO, O. Administración Pública. Editorial Macchi. Buenos Aires 1981.
- Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Cuarto. Digesto Legislativo Municipal. Río Cuarto. Edición 2003.
- Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1994.
- Constitución de la Provincia de Córdoba – Alveroni Ediciones. Córdoba. 2003.
- FERRARI, Carlos A. Presupuesto Base Cero: Concepto y Experiencias. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1984.
- HERNÁNDEZ, A. M. Derecho Municipal. Tomo I. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1994. Citado por Norberto R. Marani, cfr. en (2), pág. 18.
-
- INAP. Enfoque sistémico de la administración Pública: Marco conceptual. VI Congreso Nacional de Administración Pública. Santa Fe.
- ITURRIOZ, Eulogio. Curso de Finanzas Publicas. Ediciones Macchi. Buenos Aires. 1981.
- JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Editorial Cangallo. Buenos Aires. 1993.
- LAS HERAS, José Maria. Administración Financiera Gubernamental – Un Enfoque Sistémico. Ediciones Eudecor. Córdoba. 1996.
- LAS HERAS, José Maria. Estado Cristalino – Un Modelo de Control de las Cuentas Publicas. Ediciones Eudecor. Córdoba.
- LAS HERAS, José Maria. Estado Eficiente – Sistemas de Administración Financiera Gubernamental. Ediciones Eudecor. Córdoba. 1999
- Ley N° 24156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional.-
- Ley N° 7631 y sus modificatorias – Ley de Contabilidad de la Provincia de Córdoba – Editorial La Cañada – 2000.-
- Ley N° 8102 – Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba.
- Ley N° 5901 – Texto Ordenado Ley N° 6300 y sus modificaciones – Editorial La Cañada. Córdoba. 2000.-
- Ley N° 9086 – Administración Financiera de la Provincia de Córdoba – Editorial La Cañada. Córdoba. 2003.

- LOPEZ, Andrea. Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y Propuesta para su elaboración. INAP – Instituto Nacional de la Administración Pública – Dirección de Investigaciones – Subsecretaría de la Gestión Pública -. Buenos Aires. Julio 2005.
- LOPEZ, Andrea. La nueva gestión pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual. Serie 1: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento Nro. 68. INAP – Instituto Nacional de la Administración Pública – Dirección de Investigaciones – Subsecretaría de la Gestión Pública -. Buenos Aires. Ed. 2003.
- MARANI, N. R. Hacia la Autonomía Municipal en Entre Ríos. Delta Editora SRL. Entre Ríos, Argentina, 1998.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN. Aspectos Teóricos y Metodológicos del Sistema de Presupuesto 1995.
- Municipalidad de Río Cuarto. Gestión año 2000. Area de Comunicación Municipal. Río Cuarto. 2001.
- MUSGRAVE, R. y P. Hacienda Pública (Teoría y Aplicada). Editorial Mc Graw Hill. Madrid. 1996.
- NAZARENO, ~~Hector~~ W., Orlando D. BARRA RUATTA – Roberto L. IPARRAGUIRRE. Lecciones de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Económicas – Segunda Edición – Tomo I y II – Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas – U.N.C – Abril 2004.
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio. Finanzas Públicas. Ediciones Macchi. Buenos Aires. 1998.
- PARRO, Nereo. Presupuesto Base Cero. Editorial Macchi. Buenos Aires. 1981.
- PETREI, Humberto. Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina. B.I.D. 1997.
- Principios de Contabilidad de Gestión – Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas – AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – Documento N° 16 – Julio 1997 – Ortega Ediciones Gráficas – Madrid – España.-
- Principios de Contabilidad de Gestión – Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas – AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – Documento N° 15 – Marzo 2001 – Ortega Ediciones Gráficas – Madrid – España.-
- Principios de Contabilidad de Gestión – Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas – AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – Julio 1997 – Ortega Ediciones Gráficas – Madrid – España.-
- Programa de Modernización de la Gestión Pública – Plan Nacional de Modernización del Estado – Impreso y Encuadernado por Offset Difo SH – Buenos Aires – Mayo 2001.-
- Programa de Modernización de la Gestión Pública – Plan Nacional de Modernización del Estado – Impreso por Gama Producción Grafica SRL – Buenos Aires – Mayo 2001.-
- Programa de Modernización de la Gestión Pública – Modelo de Gestión por Resultados – Impreso y Encuadernado por Offset Difo SH – Buenos Aires – Mayo 2001.-
- STIGLITZ, Joseph E. La Economía del Sector Público. Antoni Bosch, Editor. Barcelona. 1992.

Biblioteca Central



64801

64801