

Letizia Mariel Paprocki

**EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO
HERRAMIENTA PARA LOS MUNICIPIOS**

EDICIONES ESPECIALES

Letizia Mariel Paprocki

**EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO
HERRAMIENTA PARA LOS MUNICIPIOS**

**EDITORIAL UNIVERSITARIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES**



EDITORIAL UNIVERSITARIA

Cnel. Félix Bogado 2160 | Posadas - Misiones | Tel-Fax: (0376) 4428601

Correos electrónicos:

direccion@editorialunam.com.ar

produccion@editorialunam.com.ar

diagramacion@editorialunam.com.ar

administracion@editorialunam.com.ar

ventas@editorialunam.com.ar

Página Web:

www.editorial.unam.edu.ar

Colección: Ediciones Especiales

Coordinación de la edición: Claudio O. Zalazar

Armado de interiores: Javier B. Giménez

Revisión de texto: Liliana E. Coutto

Hecho el depósito de la Ley N° 11.723

ISBN:

Impreso en Argentina

©Editorial Universitaria

Universidad Nacional de Misiones

Posadas, 2012.

Todos los derechos reservados para la primera edición.

Agradecimientos

*A mi esposo Facundo y a mis hijos Eliseo y Evangelina
por su comprensión, apoyo y su valioso tiempo;
a mamá por sus aportes y colaboración siempre y en todo,
a papá por heredarme su pasión por el estudio y
las ganas de seguir creciendo;
a Azucena y Carolina por su amistad
y inestimable colaboración.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	15
PARTE I. ENCUADRAMIENTO GENERAL	20
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS REFERENCIAL.....	25
Algunas propuestas sobre cómo potencializar el uso del presupuesto público.....	26
Énfasis en la etapa de la planificación.....	26
Énfasis en la planificación y el control	29
Énfasis en los procesos internos de la organización.....	30
Énfasis en los principios tradicionales.....	32
Énfasis en la necesidad de un cambio cultural	34
Énfasis en la necesidad de transparencia	37
Énfasis en la utilización de herramientas del sector privado.....	38
Propuestas del orden municipal	40
CAPÍTULO 2. TEORÍA PRESUPUESTARIA	45
Análisis del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control	45
Algunas definiciones sobre presupuesto público	47
Importancia del presupuesto público	49
Principios del presupuesto público	53
Reglas clásicas del presupuesto	56
Modelos de presupuesto	57
El proceso presupuestario	60
Encuadre del trabajo en la teoría presupuestaria.....	61

CAPÍTULO 3. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN NUESTRA	
LEGISLACIÓN	63
Disposiciones legales de orden nacional, provincial y municipal	63
En el orden nacional	63
La Constitución Nacional.....	63
Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control	
del Sector Público Nacional. Ley N° 24 156	64
Formulación del proyecto del presupuesto nacional	66
Ejecución del presupuesto nacional.....	67
De la evaluación de la ejecución presupuestaria.....	68
Del presupuesto consolidado del sector público nacional	69
En el orden provincial.....	70
La Constitución de la Provincia de Misiones.....	70
Legislación provincial aplicable. Ley de Contabilidad de	
la Provincia	71
Formulación del proyecto del presupuesto general provincial.....	73
Ejecución del presupuesto provincial.....	74
La cuenta general del ejercicio.....	76
En el orden municipal	77
Legislación aplicable a municipios de la provincia de Misiones.....	77
Proceso presupuestario de los municipios de la provincia	
de Misiones.....	81
Elaboración del proyecto de presupuesto.....	81
Ejecución presupuestaria.....	83
Control presupuestario	86
CAPÍTULO 4. CONCEPTOS DE GESTIÓN PÚBLICA	
APLICABLES A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA	91
Modelo Multidimensional para el Análisis Organizacional	92
Insumos	94
Elementos internos.....	98
Productos: bienes y servicios.....	103
Concepto y formación de la agenda pública y las políticas	
públicas.....	103
Herramientas de tecnología de gestión.....	110
Gestión presupuestaria de estructuras	110
Presupuestos orientados a resultados.....	119

<i>Benchmarking</i>	123
Planificación estratégica	125

PARTE II. ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS Y USODEL

PRESUPUESTO PÚBLICO EN MUNICIPIOS DE SEGUNDA

CATEGORÍA EN LA PROVINCIA DE MISIONES Y PROPUESTA	129
---	-----

CAPÍTULO 5. ÁMBITO DE APLICACIÓN: MUNICIPIOS DE SEGUNDA

CATEGORÍA DE LA PROVINCIA	131
---------------------------------	-----

Marco normativo y definición de municipios de segunda

categoría	131
-----------------	-----

Análisis de las características y el uso del presupuesto público

en la actualidad en los municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones en la práctica	139
---	-----

Contexto económico y social en el que se realiza el estudio

140

El presupuesto como herramienta de planificación,
administración y control en los Municipios de segunda

categoría de la provincia de Misiones.....	141
--	-----

El presupuesto como herramienta de planificación

141

El presupuesto como herramienta de administración

148

El presupuesto como herramienta de control

150

Formación de la agenda y las políticas públicas.....

152

Otros datos de interés

156

CAPÍTULO 6. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LOS MUNICIPIOS

DE SEGUNDA CATEGORÍA	167
----------------------------	-----

Elaboración, ejecución y control. Proceso presupuestario en

los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones	167
--	-----

Elaboración del proyecto de ordenanza presupuestaria.....

167

Estimación del cálculo de recursos

170

Determinación de los conceptos y montos del presupuesto

de gastos	171
-----------------	-----

Ejecución presupuestaria.....

174

Análisis de casos testigos: Municipios de Concepción de
la Sierra y Gobernador Roca

190

Análisis de la evolución de la Ordenanza Presupuestaria de la Municipalidad de Concepción de la Sierra. Ejercicio 2006.....	191
Análisis de la evolución de la Ordenanza Presupuestaria de Gobernador Roca. Ejercicio 2006	203
Control presupuestario	214

CAPÍTULO 7. CAUSAS QUE IMPIDEN LA UTILIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD Y ANALISIS DE ESTRATEGIAS A UTILIZAR PARA OPTIMIZAR SU POTENCIAL	219
Entrevistas. ¿Cuáles son los inconvenientes que observa que motivan la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control?.....	221
Análisis de las causas de la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control, según información y datos presupuestarios	223
Causas que impiden la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación	224
Causas que impiden la utilización del presupuesto público como herramienta de administración	225
Causas que impiden la utilización del presupuesto público como herramienta de control	226
Análisis de estrategias a utilizar para optimizar el potencial del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control	229
Modelo multidimensional para el análisis organizacional. Definiendo el perfil de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.....	229
Insumos	230
Elementos internos.....	234
Productos: bienes y servicios.....	236
Benchmarking sobre propuestas de optimización del uso del presupuesto público.....	237
Vinculando causas y propuestas	243

CAPÍTULO 8. PROPUESTA DE OPTIMIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....	245
Análisis de acciones para subsanar los motivos que dan origen a la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.....	246
Formulación de una propuesta para lograr la optimización de la utilización del presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.....	248
Implementación de la propuesta	255
Reconocimiento de amenazas, oportunidades, oortalezas y debilidades del municipio para lograr la implantación exitosa de la propuesta.	257
 CONCLUSIÓN.....	 261
 ANEXOS	 267
 ANEXO I. Modelo N° 1 del Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipalidades. Tribunal de Cuentas.....	 269
ANEXO II. Modelo N° 9 Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos.....	277
ANEXO III. Modelo N° 10 Estado de Ejecución del Cálculo de Recursos.....
ANEXO IV. Modelos de encuestas realizadas.....
ANEXO V. Cuadro del relevamiento general de los datos de las encuestas realizadas.....
ANEXO VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas
ANEXO VII. Guía de preguntas de las entrevistas realizadas.....
 BIBLIOGRAFÍA.....	

INTRODUCCIÓN

*La travesía real del descubrimiento
no consiste en buscar paisajes nuevos,
sino en poseer nuevos ojos.*

Marcel Proust

El presupuesto del Estado, en este caso el presupuesto municipal, es una herramienta de gran utilidad que establece en forma anticipada el conjunto detallado de ingresos y gastos que serán pasibles de realizarse en un plazo determinado, que según la legislación de la provincia de Misiones, es de un año.

Como herramienta administrativa es un importante instrumento de planificación que permite al ejecutivo, de acuerdo a la estimación de la recaudación esperada, prever el destino de los fondos, es decir, determinar qué gastos realizará el gobierno y por qué conceptos.

Durante su ejecución permite mejorar la gestión, facilitando la administración en el tiempo de las erogaciones así como la previsión de la evolución en la estimación de los ingresos, a la vez que influye en la actividad económica de la región determinando la movilización de factores de producción y la generación o desaliento de actividades económicas, actuando como un poderoso instrumento de redistribución del ingreso de la población, sosteniendo programas y proyectos, y generando condiciones materiales para el desarrollo humano.

Luego de ejecutado, es decir, luego de que finaliza el ejercicio a que corresponde, se transforma en eficaz instrumento de control de gestión y legalidad, ya que en un análisis *a posteriori* se puede comprobar si efectivamente se recaudó y gastó según lo estipulado, si se cumplieron los compromisos asumidos previstos, y si todo ello se realizó de acuerdo a los requerimientos legales pautados.

Todas estas cualidades hacen además a otra muy importante que es la de aportar transparencia a la gestión pública, ya que a través de su

visualización podemos tener un completo panorama de lo que se proyectó hacer, lo que efectivamente se hizo y cuánto se gastó durante el ejercicio.

Partiendo de esta definición el presupuesto municipal permitiría:

- Apoyar decisiones de gobierno con base técnica consistente que resguarde el patrimonio público.
- Facilitar la administración de recursos en función de la división del trabajo, las responsabilidades de cada área de gobierno.
- Planificar la ejecución de decisiones con los recaudos previstos de recursos municipales estableciendo la relación del presupuesto con el plan mediante la programación presupuestaria.
- Controlar y transparentar las actividades y el manejo de recursos públicos, tanto para organismos de control interno y externo, comparando los ingresos con los egresos acumulados durante el período o plazo de ejecución (ejercicio) y se establece si existe equilibrio de las cuentas, superávit o déficit, además de establecer si se cumplen los objetivos prefijados en el plan o programa, entre otros¹.

En la actualidad, sin embargo, los beneficios que brinda el presupuesto como herramienta de planificación, administración y control no aparecen con igual magnitud y eficacia en su utilización práctica.

Cuestiones políticas y técnicas no permiten su eficaz elaboración y utilización, decisiones unilaterales determinan modificaciones que nada tienen que ver con lo oportunamente planteado y reflejado en el presupuesto, ni con las reales necesidades de sus concretos beneficiarios -la población- y la complejidad con que se presenta dificulta su tan promocionada función de aportar transparencia.

Esta apreciación puede ser observada en los presupuestos públicos de nuestro país en general, tanto en el caso nacional, provincial o municipal.

Sin embargo, a los efectos de acotar el ámbito de la investigación, el análisis del presente trabajo se limitará a profundizar el caso de los Presupuestos Públicos municipales, específicamente en los municipios de segunda categoría -de acuerdo a la clasificación de municipios estableci-

1- Barreto, A., *La reforma presupuestaria municipal: presupuesto participativo*. http://espanol.geocities.com/desarrolloregional/presupuesto_participativo.htm, consultado el día 09/05/08.

da en la legislación provincial aplicable a los municipios de la provincia de Misiones- sin perjuicio de que las apreciaciones puedan ser extendidas a los demás ámbitos de la administración pública (municipios de primera categoría, provincia o nación), efectuándose en los capítulos finales las consideraciones respectivas.

Los municipios en la provincia de Misiones están regidos por la Ley XV N° 5, Orgánica de Municipalidades, que prevé en materia de recursos y gastos que los mismos serán plasmados en un presupuesto público que constituye una estimación de los recursos que se esperan percibir en el ejercicio y una autorización, en conceptos y montos, de los gastos que se pretenden erogar.

La ley provincial determina y regla que hasta el 30/09 de cada año, el Departamento Ejecutivo del municipio elaborará un proyecto de presupuesto para el año siguiente, y lo elevará para su consideración al Departamento Deliberativo, que lo sancionará con fuerza de ordenanza antes del 31/12, para que entre a regir a partir del 01/01 del año siguiente, previendo los pasos a seguir en caso de incumplimiento de cualquiera de los plazos planteados.

A su vez, el sistema contable de los municipios -que se halla también establecido por la mencionada norma legal, y que se amplía en el Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios dictado por el Tribunal de Cuentas, organismo constitucional de contralor de las administraciones municipales- determina la registración de un sistema de contabilidad presupuestaria, que cumple con un triple objetivo: brindar información útil para propios y terceros como cualquier otra técnica contable; servir como instrumento de administración a efectos de advertir al decisor de su ejecución sobre los conceptos autorizados de gastos y los recursos disponibles para realizarlos; y, facilitar el posterior control legal a efectos de verificar si se ha gastado y recaudado de acuerdo a lo autorizado en las ordenanzas presupuestaria y fiscal.

Puesto que la elaboración del presupuesto público, la registración de sus movimientos, y el posterior contraste de sus resultados, constituyen obligaciones legales e ineludibles para los municipios, que de hecho se cumplen, es difícil comprender los motivos por los cuales se realizan como meros trámites administrativos, sin aprovechar las ventajas potenciales de este instrumento como herramienta de planificación, administración y control.

Es por ello que el presente trabajo pretende restituir la utilidad y potencialidad del Presupuesto Público a los fines de que los municipios que cumplimentan el requisito legal de elaborarlo y registrar sus movimientos, en lugar de percibir al mismo como una barrera que los comprime, o un mero hecho administrativo de cumplimiento obligatorio sin beneficios, puedan utilizarlo como herramienta estratégica y se vean favorecidos de las ventajas que presenta.

Es además importante destacar que la problemática planteada en relación a la utilización del presupuesto en el presente trabajo se limita a los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones al solo efecto de acotar la investigación, pero que la misma se puede observar con iguales características, tanto en los municipios de primera categoría, como en la administración provincial, por lo tanto las conclusiones del mismo pueden extrapolarse a estos ámbitos ampliando su relevancia.

Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes, desde el presente trabajo, a la luz de la teoría referida a presupuestos públicos y el contraste que se presenta en su aplicación práctica, cabe plantearse los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son los motivos por los que el presupuesto público no constituye en la actualidad una herramienta concreta de planificación, administración y control para los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

¿Es posible modificar las condiciones que provocan este hecho optimizando así las funciones del presupuesto público en los mencionados municipios?

Y considerando las interrogantes planteadas se proponen las siguientes hipótesis de trabajo:

“Es posible la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones”.

“Si se detectan los motivos que dan origen a la problemática y se subsanan los mismos, entonces es viable la optimización de la utilización de esta herramienta y su potencial”.

“Si se aplican a la gestión presupuestaria herramientas de gestión pública, entonces el presupuesto público podrá ser efectivamente utilizado como instrumento de planificación, administración y control”.

Por ello el presente trabajo se plantea detectar las causas por las que el presupuesto público no es utilizado en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones como herramienta de planificación, administración y control, y proponer estrategias para lograr su optimización.

- Analizar y profundizar en la teoría presupuestaria y en la utilización del presupuesto público en la actualidad.
- Analizar los motivos por los cuales no se utiliza el presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.
- Analizar líneas estratégicas que permitirían la optimización de esta herramienta en los mencionados municipios.
- Elaborar una propuesta que permita la utilización del presupuesto público en su potencialidad.

El aporte de la presente trabajo consiste en la formulación de una propuesta destinada a municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, que permita la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en su potencialidad.

Partiendo de un estudio preliminar que buscará determinar las causas por las que el presupuesto público ha perdido su funcionalidad y utilidad, se analizarán líneas estratégicas de abordaje de las mismas, a efectos de la definición de una propuesta que permita el aprovechamiento de este instrumento de gestión y control.

La optimización en la utilización del presupuesto público como herramienta técnica en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones permitirá modificar la concepción actual en los mismos, de que se trata de un requerimiento administrativo y legal sin ventajas, ni beneficios, para presentarlo y utilizarlo efectivamente, como un eficaz y eficiente instrumento de gobierno y bienestar para la sociedad.

El trabajo se planteará con carácter explicativo y teórico, es decir, se propone averiguar las causas o condicionamientos de determinados fenómenos, y prevé la formulación de una propuesta de optimización de utilización del presupuesto público.

Se realizará un trabajo de profundización bibliográfica y de estudio de campo, utilizando fuentes primarias, de elaboración propia y de ter-

ceros, análisis presupuestarios ex ante y ex post de Municipios determinados como casos testigo, y fuentes secundarias.

Se hará un trabajo de procesamiento de datos, encuestas de percepción de los actores y entrevistas personales a contadores municipales, intendentes, concejales y asesores jurídicos de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

El diseño de la investigación, tanto en la primera etapa del trabajo, cuando se analicen los motivos por los cuales no se utiliza el presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda Categoría de la Provincia de Misiones, como en la etapa final, cuando se analice la formulación de la estrategia para su optimización, será del tipo no experimental transaccional o transversal, centrado en el análisis de una o diversas variables en un momento dado, y cuáles son las relaciones de las variables en un punto del tiempo.

Técnicamente la metodología a emplear será la inductiva, es decir que se buscará lograr las conclusiones a través del conocimiento derivado de los hechos de la experiencia.

Estructura del trabajo

Para el cumplimiento de los objetivos planteados en el presente trabajo es necesario en primera instancia conocer el marco referencial y conceptual sobre los que se basará el mismo, para luego, aplicados estos fundamentos al conocimiento práctico de los sucesos, determinar las causas por las que el presupuesto público no se utiliza en su potencial en los municipios de segunda categoría de la provincia, y elaborar una propuesta de optimización de esta herramienta.

Por ello el trabajo se estructura en dos partes. La primera definirá el encuadramiento general, analizando el marco referencial y profundizando en los aspectos relevantes de la teoría presupuestaria, el marco normativo y conceptos de gestión pública aplicables a la teoría presupuestaria.

En la segunda parte se realizará un análisis de las características y uso del presupuesto público en municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones, definiendo el contexto económico y social en el que

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

se realiza el estudio y profundizando en casos testigo a los efectos de buscar determinar las causas que impiden la utilización del Presupuesto Público como herramienta de planificación, administración y control. En función de ellas se analizarán estrategias para la utilización del presupuesto en su potencial para finalmente elaborar una propuesta de optimización del mismo, para ser aplicado en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

PARTE I

ENCUADRAMIENTO GENERAL

En la primera parte del trabajo se analizarán los aspectos referenciales y conceptuales que servirán de base, sustento y encuadre para la realización del mismo.

Por ello en el Capítulo 1 se analizará la producción actual en referencia al tema, es estado del arte o investigaciones realizadas vinculadas con el objeto materia del presente, y en los capítulos subsiguientes -2 a 4- se abordará la teoría presupuestaria general, el proceso presupuestario en nuestro país, provincia y municipios, y los conceptos de gestión pública aplicables a la gestión presupuestaria.

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS REFERENCIAL

Existen muchas investigaciones y teorizaciones sobre las ventajas del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control, no profundizándose sin embargo, en la distancia que generalmente se observa entre la teoría y la práctica, en las realidades de los entes gubernamentales, en relación a la utilidad y potencialidad de este instrumento.

Se ha avanzado, además, en caminos hacia la ampliación de la comprensión de la técnica presupuestaria y de la lectura de presupuestos públicos en pos de facilitar el acceso a organizaciones civiles y de control social, así como a la población en general, a los mismos, con el fin de favorecer la transparencia en relación a los recursos y gastos públicos y fortalecer los mecanismos anticorrupción.

Otra área de estudio ha constituido los inconvenientes que presenta el presupuesto en cuanto a su rigidez, complejidad técnica, etc., o bien, nuevas técnicas o sistemas presupuestarios tales como presupuesto participativo, presupuesto por programas, presupuesto base cero y presupuesto por resultados.

No se conocen, sin embargo, avances del tipo que aborda el presente trabajo, sobre todo orientados al área municipal, menos aún en municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, en donde por sus dimensiones y baja complejidad estructural debería ser más sencilla la utilización del presupuesto público desde toda su potencialidad como instrumento de gestión.

Algunas propuestas sobre cómo potencializar el uso del presupuesto público

Sin embargo se han analizado fallas detectadas en la utilización del presupuesto en general, algunas referenciadas al presupuesto de la nación, o al de las provincias, proponiéndose diversas alternativas de solución a efectos de lograr la utilización del presupuesto público en su potencialidad y atento a la naturaleza de este instrumento.

A continuación se analizarán algunas propuestas sobre cuál es el origen de las falencias que presentan los presupuestos públicos en la actualidad y lo que debe priorizarse para su correcta utilización.

Énfasis en la etapa de la planificación

Existen teorías que afirman que la raíz del problema se halla en la planificación.

Cayetano Licciardo² expresa que al presupuesto hay que “manejarlo” cuando se proyecta, no cuando se ejecuta. La etapa de la ejecución está más vinculada con la función del control administrativo que con la del control político, que es el fundamental.

Este autor plantea que para hacer el presupuesto hay que estar en condiciones de interpretar lo que la comunidad necesita y que para ello es primordial que funcione la democracia, es decir, que los representantes del pueblo realmente los representen.

Expresa además que “...*el presupuesto es la institución esencial sin la cual la forma republicana de gobierno no puede darse, porque no se daría ni la representatividad ni la división de poderes. Esa es la esencia del Presupuesto: la división del poder, en el sentido de decidir y luego administrar*”³.

Plantea entonces que la función del Poder Ejecutivo es precisamente la de ejecutar el presupuesto, que esa es su responsabilidad, una respon-

2- Licciardo, Cayetano. (1998). La importancia del Presupuesto – www.lanacion.com.ar – publicado en edición impresa el 15 de enero de 1998 (consultado el 11/09/2009). Buenos Aires, Argentina.

3- Licciardo, Cayetano. (2008). Revista Virtual N° 6 “Como debe ser el Presupuesto General de la Nación” <http://www.ucalp.edu.ar/presupuesto.html>. Consultado el 08/09/10. Pág. 2.

sabilidad administrativa, la de cumplir un mandato. Pero que en materia presupuestaria, la responsabilidad primera es la política, es decir, la de hacer cumplir el mandato que, en nombre del pueblo, del país, el congreso da al presidente cuando le sanciona la ley de presupuesto, siendo esta la esencia del presupuesto.

Por ello, las modificaciones de la ley de presupuesto deberían darse en casos extraordinarios y no con el carácter con que se plantean en la actual ley de administración financiera N° 24156, que en su artículo 37° deja librada a la reglamentación los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.

Con este criterio se plantea un esquema administrativo contable del presupuesto, eludiendo la real función, naturaleza y raíz de este instrumento que debería observarse como una ley de las leyes, como la expresión fiscal de la política. Porque la autorización para gastar es de naturaleza, de raíz, de esencia, eminentemente política, y el presupuesto se elabora en términos financieros, no porque sea un instrumento financiero, sino porque no hay otra forma de expresarlo. La raíz del presupuesto es política, la decisión es lo que importa.

Expresa Licciardo que el presupuesto debe ser la expresión fiscal de la política, es decir, un plan político financieramente mensurable⁴.

Dentro del esquema del énfasis en la planificación se encuadra también el planteo realizado por Ángel Sciara⁵, Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe, quien observa la importancia de la planificación en el ámbito municipal, considerando que esta podría significar un camino de reforma de la gestión pública.

La exposición del precitado enfoca el presupuesto municipal dentro del actual contexto, en que la globalización plantea nuevos desafíos, reformas en los gobiernos centrales y mayor interés de la sociedad por participar, proponiendo una integración de la planificación estratégica a los presupuestos por programas, concibiéndose a la planificación estratégica como el cauce en que aunar la participación de los principales actores

4- Ídem. Pág. 1 a 7.

5- Sciara, A. (2005). "Enfoque de la planificación del Presupuesto y la participación ciudadana: La experiencia de Rosario", IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público, 24 al 26 de Agosto de 2005, Buenos Aires. <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

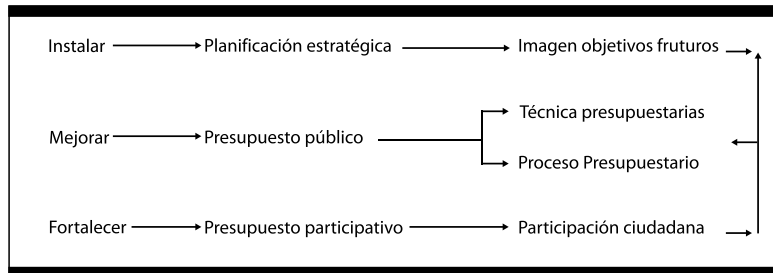
económicos, políticos y sociales de la comunidad para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo, construir una visión de futuro común y seleccionar los objetivos prioritarios de intervención⁶.

La propuesta parte de la hipótesis de que el presupuesto por programas es una herramienta importante para aplicar los lineamientos de la planificación estratégica a la gestión pública y que además constituye un elemento que facilita la participación ciudadana en la política local.

Plantea entonces el autor que bajo esta concepción de la gestión, la función de gobernar un municipio debería contener la formulación de una visión municipal compartida entre los ciudadanos y los responsables políticos, y los lineamientos estratégicos para lograrla; la adopción de un presupuesto que apoye al desarrollo municipal en un período dado y la dirección de las actividades para la materialización de las políticas elegidas, el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento.

Pueden observarse en el siguiente gráfico el esquema de los desafíos que plantea esta propuesta para la nueva gestión:

Ilustración 1: Desafíos de la nueva gestión pública.



Fuente: Sciarra, A. "Enfoque sobre la planificación del presupuesto y participación ciudadana: un análisis de la Experiencia de Rosario".

El gráfico señala como desafíos de la nueva gestión pública, lograr instalar la planificación estratégica en los municipios de modo de construir una imagen de futuro y seleccionar los objetivos prioritarios de intervención, incorporando esta planificación al presupuesto, trabajando en el logro de mejoras en las técnicas y procesos presupuestarios a fin de optimizar el presupuesto público, y trabajando en el fortalecimiento de la participación ciudadana, bajo la modalidad de presupuestos parti-

6- Ídem.

cipativos, lo que permitirá concertar la visión de los principales actores económicos, políticos y sociales de la comunidad para elaborar un diagnóstico compartido sobre las claves de su desarrollo, para planificar estratégicamente el futuro común y los objetivos prioritarios a alcanzar⁷.

Énfasis en la planificación y el control

Ángel Gurruchaga⁸, coincidiendo con la opinión de Licciardo y Sciara sobre la importancia de la planificación dentro del proceso presupuestario, agrega además la relevancia de la etapa del control.

Plantea que el presupuesto público es un documento político de naturaleza jurídica y expresión monetaria, y que lo que hoy llamamos presupuesto público es un sistema que principalmente se dedica al período de la ejecución presupuestaria, que en la práctica está influida por las necesidades del tesoro.

Gurruchaga observa que, si bien la ejecución presupuestaria no deja de tener relevancia, es lo menos importante del Sistema, siéndolo sí las perspectivas del presupuesto público como herramienta de planificación y control.

La importancia del sistema reside en el período en que los distintos organismos definen y presentan sus programas para el período, simultáneamente en el Poder Legislativo también corresponde que las distintas comisiones decidan cursos de acción para sus distintas áreas⁹.

El análisis realizado revela que la etapa de planificación no se encuentra desarrollada, que el proyecto se elabora en distintas oficinas subordinadas a pautas establecidas por consideraciones generales extrañas a esas oficinas, que durante esa elaboración no hay participación legislativa, y que las discusiones se refieren en general a pautas de montos de gastos, no exteriorizándose las razones operativas.

La propuesta supone que si se lograra cambiar la concepción y la operatividad de esta etapa del proceso presupuestario, otorgándole

7- Ídem.

8- Gurruchaga, Ángel. (2005). El Presupuesto Público como herramienta de gobierno. http://www.consejo.org.ar/coltec/gurruchaga_2903.htm consultado el 08/09/10.

9- Ídem.

mayores plazos a la confección del proyecto, que obligara a un mejor pensamiento en la organización de los planes, se lograría un verdadero cambio cualitativo.

Además plantea que es necesaria en esta etapa que se logre una co-gestión del funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración, determinando esta modificación y la anterior, un cambio relevante en la conformación del presupuesto público, que se revelaría no como un documento financiero, sino la expresión monetaria de un plan de gobierno.

Si cambiamos el peso del sistema desde las etapas posteriores a su aprobación a las correspondientes al estudio y definición de acciones, su naturaleza se muda de una preponderancia de sus aspectos contables hacia su contenido de decisiones políticas¹⁰.

Redefinida así la etapa de la planificación, también se modificará la ejecución presupuestaria, puesto que convenida una acción y decidida la asignación de los fondos requeridos, los mismos se encontrarán disponibles, sin modificaciones que puedan modificar la planificación el curso de las acciones convenidas.

Asimismo, para la realización de ajustes necesarios como consecuencia de la situación fiscal, sería necesario un nuevo análisis político, con participación de los distintos afectados.

Si se pretende que el presupuesto público se constituya en un elemento principal en la gestión gubernamental, contribuya a una acción más eficaz y permita un control efectivo, no podemos soslayar el esfuerzo para lograr que prospere esta etapa del sistema¹¹.

Énfasis en los procesos internos de la organización

Edith Barreiro¹² realiza el énfasis en los procesos internos de la organización que inciden en las etapas de planificación y ejecución del presupuesto público.

10- Ídem.

11- Ídem.

12- Barreiro, E. (2005). "Propuesta de mejora continua para la planificación y ejecución presupuestaria", IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público "Por una gestión Profesional el Sector Público", rea-

La expositora precitada analiza la incidencia de las nuevas tecnologías informáticas y las ventajas que presentaría una plena incorporación de las mismas al proceso presupuestario en las etapas de planificación y ejecución.

En la etapa de planificación dentro de la organización que elaborara el proyecto de presupuesto observa un proceso interno en el cual existe un universo de necesidades que, ordenadas y priorizadas, se traducen en un plan de compras, el que se plasmará en este documento.

En la etapa de la ejecución presupuestaria las unidades ejecutoras requerirán para su accionar bienes y servicios que dispararán los procedimientos de compras, aplicando los ingresos del presupuesto a la imputación de determinadas erogaciones o gastos, a través de las unidades operativas de contrataciones¹³.

Para el caso específico de las contrataciones, las nuevas tecnologías informáticas permiten la utilización de sistemas administrados por las oficinas de compras, como los sistemas de identificación de bienes y servicios, sistemas de información de proveedores y sistemas de transparencia, que brindan importantes ventajas como por ejemplo una más amplia difusión de los actos ejecutados, la descarga de pliegos vía Internet y la mayor participación de proveedores, lo que posibilita una mayor cantidad de oferentes¹⁴.

La utilización de nuevas tecnologías y de los sistemas analizados permitirá, a través de la sistematización de los procesos de planificación y ejecución presupuestaria, una mayor transparencia y certeza en los referidos procesos.

Sin embargo, describe la autora, dentro de la organización se observan falencias que dificultan esta propuesta, siendo una de las principales el insuficiente conocimiento de los actores, de los conceptos de planificación y ejecución presupuestaria, motivo por el cual debería intensificarse la capacitación a todos los actores involucrados.

lizadas en la ciudad de Buenos Aires, 24 al 26 de Agosto de 2005, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

13- Ídem.

14- Ídem.

Énfasis en los principios tradicionales

Héctor Villegas expresa que “...la real utilidad del presupuesto, colocado en su verdadera misión específica de ordenar la economía de Estado durante un año, de explicar lo que se pretende y de publicitar los resultados, depende de que se atenga a los sabios postulados que se han ido pergeñando a través de los años como reglas básicas que debe presidir su preparación, ejecución y control”¹⁵.

Este autor plantea entonces revitalizar los principios tradicionales, aseverando que nuevas corrientes como el *New Public Management* (NPM) han estudiado y sistematizado ideas tendientes a fortalecer postulados presupuestarios básicos introduciendo elementos de teorías que estudian las decisiones colectivas y la potencialización de la transparencia. A través de estas últimas proponen que la población juzgará a través de su voto a las actividades gubernamentales, puesto que la transparencia permite proporcionar a la población la información adecuada para conocer lo que los gobernantes prometen, proyectan y lo que efectivamente hacen.

El NPM ha proporcionado la base teórica de las reformas presupuestarias realizadas en países como Estados Unidos con su Ley de Presupuesto Equilibrado (*Balanced Budget Amendment*) de 1985 y sus reformas de 1987, y la Ley de Cumplimiento Presupuestario (*Budget Enforcement Act*), de 1990. También Australia, con la Ley de Honestidad Presupuestaria (*Bill of Budget Honesty*), Nueva Zelanda con la Ley de Responsabilidad Fiscal (*Fiscal Responsibility Act*), el Reino Unido con su Estatuto del Ciudadano (*Citizens Charter*) y Suecia y Canadá con experiencias similares.

Se trata básicamente y sencillamente de establecer parámetros claros para el desenvolvimiento del gasto público, y procesos democráticos, participativos y transparentes de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto¹⁶.

15- Villegas, Héctor (1999) Economía y Finanzas- Presupuesto Nacional - Equilibrio Económico Financiero -Ley De Convertibilidad. Boletín AFIP N° 27, 01 de Octubre de 1999. [http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_1999_10_01.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$uq=\\$uq=\\$x=\\$up=1](http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_1999_10_01.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$uq=$uq=$x=$up=1) consultado el 10/09/10.

16- Ídem.

Plantea específicamente un análisis del postulado del presupuesto equilibrado, que se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto, postulando que el total de gastos públicos debe ser igual al total de los ingresos públicos, es decir que el presupuesto debe ser balanceado, no solo en su aspecto numérico, sino también en términos reales.

Realiza un exhaustivo análisis de la teoría keynesiana que justificaba que el Estado tuviese déficits presupuestarios, si estos servían como factores de equilibrio o compensadores de las tendencias depresivas, y que aceptada y adoptada por estudiosos de las finanzas públicas, ha sido el fundamento de la llamada reelaboración del principio del equilibrio presupuestario, la cual debe entenderse en función del equilibrio de la economía nacional y no solo de las cuentas públicas. Y que plantea que “...esa mal llamada reelaboración del principio del equilibrio debía entenderse en su justa medida, vale decir, aplicada a los supuestos que sirvieron de premisas a la tesis de Keynes: desocupación, existencia de ahorro ocioso y falta de motivación para las inversiones privadas”¹⁷. Pero que una vez que tales supuestos se han regularizado se debe volver a la aplicación del principio presupuestario de equilibrio tradicional, porque de otro modo, de continuarse con déficits presupuestarios, ello repercute negativamente en la economía y en el Estado.

Los defensores del intervencionismo keynesiano proponen que el déficit prolongado puede resultar beneficioso, puesto que si las sumas obtenidas mediante empréstitos o emisión son utilizadas en inversiones productivas, se incrementa la producción general del país, y a través de “efecto multiplicador de la inversión”, se produce un crecimiento de la renta nacional. La teoría del déficit sistemático sostiene que ante una situación de déficit, este puede ser cubierto con empréstitos o emisión, y que ello aumenta la renta nacional, las inversiones productivas y la producción de bienes consumibles, lo que produce un crecimiento del rendimiento fiscal (a mayores rentas, mayores recaudaciones impositivas), los precios no aumentan puesto que el incremento de circulante se compensa con el aumento de bienes, y el peso real de la deuda disminuye, ya que le es más fácil al Estado asegurar la amortización.

Pero el autor asevera que debe reconocerse que el déficit presupuestario es un instrumento financiero extremadamente peligroso, y que una vez cesados los supuestos mediante los cuales Keynes proponía su

17- Ídem.

teoría, el equilibrio debería restablecerse, puesto que un presupuesto crónicamente deficitario es dañino para un país, sin perjuicio de admitir excepciones por situaciones especiales.

Puede ocurrir en estas situaciones que al momento de tener que amortizarse los empréstitos, más sus intereses y al no contarse con los medios para pagar, solo quedan el camino negativo del mayor endeudamiento (y por ende, futuros déficits cada vez mayores), u otra senda más perniciosa, la de lograr medios de pago imprimiendo nuevos billetes sin respaldo, y al aumentar los medios de pago sin aumentar el número de bienes consumibles, se produce una depreciación del valor real del dinero, aumentan los precios y ello, a su vez, aumenta el monto de los gastos públicos incrementándose el déficit. Se hacen necesarias nuevas emisiones y se produce la llamada “espiral inflacionaria”¹⁸.

En resumen, el autor propone que podría el presupuesto apartarse del principio presupuestario de equilibrio, permitiendo la existencia de déficit, pero este jamás debería ser permanente, ni exagerado (el aumento de los gastos públicos debe efectuarse en proporción aproximada a los factores de producción desocupados que deben reintegrarse al sistema económico), sino que solo debe tener la función de poner en marcha la economía, pero una vez que esto ocurre debe restablecerse progresivamente el equilibrio, de modo de evitar los efectos perniciosos del déficit.

Énfasis en la necesidad de un cambio cultural

La Sociedad Argentina de Presupuesto Público (ASAP), en el marco del XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, realizado en Mendoza en el año 2007, plateó la necesidad de un cambio cultural dentro de la administración pública.

El presidente de la ASAP, Roberto Martirene¹⁹, explicó que los seminarios organizados por esta asociación buscan promover las técni-

18- Ídem.

19- Martirene, Roberto. (2007). Tiempo Fuegoño - Noticias Digitales “Reconocimiento a Río Grande a Nivel Nacional Elogios al Presupuesto Municipal”. http://www.tiempofuegoño.com.ar/cms/tiempofuegoño_sp/content/view/757/48/ consultado el 27/09/10.

cas presupuestarias con el fin de mejorarlas y perfeccionarlas, ya que son la herramienta más importante para que el Estado pueda brindar buenos servicios públicos y buenas prestaciones dentro de un marco de recursos financiados, indicando que lo que se busca es “...un cambio cultural dentro de la administración pública, ya que vemos que en algunos sectores existen ineficiencias y malos usos y costumbres, están como postros, y la población reclama buenos servicios públicos y el Estado debe ser el protagonista”²⁰.

En este último aspecto, se resalta la importancia de la estrategia de la planificación presupuestaria, señalando la relevancia de la priorización de las necesidades que atenderá el presupuesto y abriendo paso al planteamiento de los presupuestos participativos, en los que se incluye a la población en la selección del destino de una porción de los fondos del presupuesto.

Esta corriente propone un cambio cultural incluyendo a la población en la gestión presupuestaria, en la etapa de planificación, en la selección de la priorización de las necesidades a ser atendidas por el presupuesto público, y a través de la transparencia y la rendición de cuentas, en las etapas de administración y control, señalando que es este sistema el que garantiza la plena aplicación de la democracia.

El precursor en esta materia fue el Partido de los Trabajadores que instauró el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, en forma gradual e incrementado los porcentajes de incidencia de la participación, a mediados de los años ‘90.

Dentro de esta línea se encuentra la propuesta de Eduardo Paprocki, que en lo atinente al presupuesto señala “que la participación ciudadana en todos sus estamentos es vital para consolidar el modelo”²¹, y que solo es viable una reestructuración del tejido político social que permita que los municipios sean bases de desarrollo, si los habitantes se sienten parte de su comunidad y participan activamente para cambiarla, modificarla y crear nuevas posibilidades, siendo la técnica a utilizar la del presupuesto participativo.

20- Ídem.

21- Paprocki, E. (2005). *Los Municipios bases para el desarrollo. Reestructuración del tejido político-social*. Editorial Universitaria, Posadas, Misiones, Argentina. Pág. 122.

Dentro de su esquema plantea que “...el ciudadano, a través de esos organismos que lo educan sutilmente, empieza a comprender la importancia de su participación activa, que tiene hoy a su disposición, y donde puede exigir cambios para que los presupuestos sean invertidos de acuerdo con las necesidades de cada lugar, y como planificar la realidad urbana en función de los recursos disponibles”²².

Otra propuesta que necesariamente plantea un cambio cultural es la que propende la gestión por resultados y por objetivos, dentro de lo que actualmente se conoce como la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (NPM) en la reforma del Estado, que plantea un conjunto de ideas y planes de reforma orientados a mejorar la eficiencia, la eficacia y la receptividad del sector público respecto de las expectativas de los usuarios de sus servicios a través de la aplicación de criterios, prácticas y principios característicos de la economía de mercado y del sector privado, con la intención de romper con la cultura burocrática tradicional del Estado.

La concepción de presupuestación basada en resultados presenta la características de enfatizar la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, entendidos estos como, no solamente el impacto final de programas, sino considerando todos los aportes en la cadena de generación de valor público. Cambiando de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas, a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

Las mediciones de los resultados se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, pero son además la base del proceso de presupuestación, autorización y ejecución, adquiriendo el presupuesto en este sentido una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto²³.

22- Ídem.

23- Arellano Gault, David. (2001). Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001, Pág. 4.

Énfasis en la necesidad de transparencia

Diversas corrientes proponen que es necesario transparentar la gestión presupuestaria, de modo de que sea comprensible para quien presente interés en analizarla, planteando que la ciudadanía servirá en este caso de medio de control para hacer efectivo el uso y las potencialidades del presupuesto.

Dentro de esta corriente se encuentran asociaciones civiles como el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), que ha elaborado un “Manual de Incidencia en el Presupuesto Público” que busca ser una herramienta para que la comunidad comprenda el proceso presupuestario de forma sencilla y pueda interiorizarse en él, como puerta de entrada a la participación ciudadana, ya que involucra a la comunidad en el proceso mediante el conocimiento y tiene como fin contribuir a transparentar y a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre los recursos de los ciudadanos.

Por su parte, Eduardo Álvarez²⁴, plantea que el presupuesto público y la contabilidad en el sector público son sistemas con identidad propia y distintos fines, no debiendo prevalecer uno sobre otro, pero que deben vincularse para brindar información clara no solo a la burocracia técnica sino también destinada a la comunidad.

El autor expresa que la importancia de la rendición de cuentas está en la expresión de acierto o desacierto de la interpretación de las demandas de la comunidad social y las exigencias del desarrollo, y que facilitar esa interpretación, por la incorporación de técnicas mejores para elaborar la información respecto del empleo de los medios, es la responsabilidad de los profesionales de las ciencias económicas.²⁵

Continúa su análisis señalando que el presupuesto deberá contener toda la información de lo que cada gobierno planeó contratar, pudiendo verificarse en la ejecución del cálculo de recursos y del presupuesto de gastos su efectiva concreción o el apartamiento de lo planificado, y que la contabilidad pública, a través de la emisión de los estados contables

24- Álvarez, E. (2005). “Claridad y Comprensibilidad en las Cuentas Públicas: Presupuestos Públicos y Contabilidad Gubernamental”, IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público, 24 al 26 de Agosto de 2005, Buenos Aires, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

25- Ídem.

básicos, debería ser capaz de interpretar y brindar información útil para la comprensión de estos datos.

Culmina su presentación con una serie de propuestas que plantean la necesidad de persistir en la producción y divulgación de información presupuestaria y contable de los entes del sector público en forma clara, simple y comprensible y en definir cuál sería la información razonablemente clara y comprensible.

Propone una exposición clara de entes y cuadro de gastos y recursos; de entes y cuadro de la situación financiera (pagado o cobrado o a pagar y a cobrar), con guías o ayuda y una oficina de reclamos o de consultas; información de gastos y recursos por entes y un cuadro de relación, entre otros.

Concluye expresando que *“...el desarrollo de un sistema de transparencia de las transacciones del Sector Público debe tender a conseguir que cualquier ente estatal emita información presupuestaria y estados contables comprensibles para la mayoría de los ciudadanos, evitando un lenguaje tan específico que en definitiva resulte esotérico y haga utópica la toma de decisiones por los usuarios de esa información. Los funcionarios públicos políticos y de planta profesional-técnica-administrativa, en aras de la transparencia, deben conseguir que las rendiciones de cuentas de los entes del sector público sean claras, comprensibles y creíbles, propendiendo con ello a la toma de decisiones, por parte de los gobernantes justas, equitativas y solidarias en beneficio de los gobernados”*²⁶.

Énfasis en la utilización de herramientas del sector privado

Numerosos autores han planteado que podría mejorarse la gestión presupuestaria a través de la utilización de instrumentos del sector privado en la administración pública.

Dentro de esta corriente se encuentra el *New Public Management* que apuntaba a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo orientado hacia el cliente y el producto, de gran vigencia en la década de los '90.

26- Ídem.

Opinan Blutman y Estevez²⁷ que, como parte de las reformas institucionales, el proyecto de modernización buscó instaurar la Gestión Por Resultados (GPR) en algunos organismos considerados claves, que denotaba la existencia de fuertes componentes “contables” en su concepción, intentando implantar la exigencia de rendición de cuentas como forma de actuación de los gerentes públicos, a través de la definición de metas medibles de cumplimiento en los organismos previstos dentro de la reforma del Estado y la búsqueda por mejorar la asignación del gasto público mediante la adecuación del presupuesto por programas a la planificación estratégica.

Dentro de la línea que promueve la utilización de elementos del sector privado en el sector público se encuentra los trabajos de Paprocki que plantean el uso de la planificación estratégica, el *benchmarking* y la calidad total en la gestión presupuestaria, como medio de lograr una utilización óptima del presupuesto público como herramienta de planificación y control.

Propone incluir herramientas como la planificación estratégica y el *benchmarking* en las etapas de planificación y ejecución presupuestaria, señalando que hasta hace poco tiempo aplicar principios de planificación estratégica era un tema reservado para el ámbito empresarial y que, debido a la globalización de los requerimientos del mundo actual, el objetivo enfoca a la aplicación de la planificación para crear el desarrollo sustentable en la gestión municipal. Además la utilización del *benchmarking* nos permite la incorporación de valiosos datos obtenidos de distintos países²⁸.

En relación a la etapa de control plantea el Paprocki:

“Actualmente resultan insuficientes los métodos de control. El presupuesto sancionado para cada año es la radiografía de lo que el gobernante promete o piensa hacer. El control, siguiendo los principios de la calidad total, debe acompañar día a día la ejecución del mismo

27- Estevez, A. y Blutman, G. (2004). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90 : ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Apuntes de clases. Pág. 13. También en Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 9 N° 25 Maracaibo: Universidad del Zulia. <http://190.39.165.96/gsd1/cgi-bin/library?e=d-00000-00---0articulos--00-0-0-10-0---0---0prompt-10---4-----0-11-11-es-50---20-about---00-0-1-00-0011-1-0utfZz-8-00&a=d&c=articulos&cl=CL1.1.12.7> consultado el 11/10/10.

28- Paprocki, E. Op. Cit. Pág. 51 y 73.

*a través de equipos interdisciplinarios, por áreas que diariamente se informen de todas las modificaciones que se produzcan en ámbitos legales, con un sistema de información conectado al Centro de Cómputos de la Provincia, donde en cada momento se refleje el gasto público y los ingresos, buscando detectar los desvíos que contribuyen y llevan a déficit fiscal incrementando la deuda pública e hipotecando nuestro futuro y el de nuestros hijos*²⁹.

Asimismo, al propender sobre la conveniencia de la aplicación de presupuestos participativos, indica al *marketing* como una herramienta aplicable al sistema municipal, para lograr una mayor participación ciudadana, atraer y retener empresas, residentes, inversionistas y mano de obra en los municipios³⁰.

Propuestas del orden municipal

En el orden municipal las propuestas vinculadas al presupuesto público promueven sobre todo la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto público.

En este sentido se orienta el trabajo de investigación “Presupuesto Municipal con participación ciudadana”³¹ que revisa si es posible la implementación, en los municipios de nuestra provincia, de un sistema de presupuesto público elaborado con la participación ciudadana, y cuáles serían los supuestos básicos que deberían darse para que su aplicación sea exitosa.

El trabajo, sin embargo, concluye que del análisis presupuestario de los municipios objeto de estudio se desprende que, salvo excepciones, los precitados son muy dependientes de la coparticipación de impuestos obtenida de la provincia, lo que disminuye su autonomía y capacidad de decisión y ejecución, siendo también demasiado alta la proporción del presupuesto que demandan los gastos en personal y funcionamiento, lo

29- Paprocki, E. (2004). La Calidad Total en el Control del Sector Público. Editorial Universitaria, Posadas, Misiones, Argentina. Pág. 81.

30- Paprocki, E. Op. Cit. Pág. 58.

31- Fleita, J., Paprocki, E., Paprocki, L., (2003). Trabajo de Investigación “Presupuesto Municipal con participación ciudadana” Facultad de Ciencias Económicas, UNaM.

que establece en definitiva un muy bajo porcentaje pasible de ser tratado en un presupuesto abierto a las decisiones de la comunidad. Agrega además que es menester para la aplicación exitosa de un sistema de este tipo, que se adecúen primeramente las estructuras presupuestarias a fin de fortalecer los ingresos de jurisdicción municipal y destinar mayores porcentajes a obras y servicios públicos de modo que los municipios logren mayor autonomía y puedan de esa forma delegar decisiones³².

Luego de analizado el trabajo citado, se han hallado trabajos del orden municipal, pero no específicamente orientados a la utilización del presupuesto público, sino de gestión municipal en general, que dentro de su análisis tratan inevitablemente aspectos presupuestarios.

Tal es el caso de Eduardo Paprocki³³ quien, tal como se señaló en el acápite del énfasis en la utilización de herramientas del sector privado, propone la utilización de los principios de la planificación estratégica y la calidad total en la ejecución y control de los presupuestos, a la vez que promueve la aplicación de un presupuesto participativo en los municipios.

Por su parte Gustavo Ortega³⁴, luego de un análisis pormenorizado de los recursos o ingresos municipales -y los egresos, erogaciones o gastos municipales- propone dentro de las medidas para la adecuación de las estructuras de estas comunas en el marco de los nuevos y complejos requerimientos, la readecuación del papel del presupuesto y el incentivo de nuevos mecanismos de participación ciudadana.

En relación a la readecuación del papel del presupuesto propone la aplicación de técnicas presupuestarias simples, que sean perfectamente conocidas por los intendentes, concejales y agentes municipales involucrados en esta temática, que como instrumento de gobierno asigne recursos a programas y proyectos resultantes de procesos de planificación, y que incluya una participación activa y permanente de los ciudadanos tanto en la confección de presupuestos como en los procesos de elaboración, ejecución y control de las distintas políticas públicas.

32- Ídem.

33- Paprocki, E. Op. Cit. Capítulos IV, V y VI.

34- Ortega, G. (2001). Resumen del Trabajo de Investigación: "Gestión Técnica y Administrativa Municipal. Análisis general de las 25 comunas de Tercera Categoría de la Provincia de Misiones". Instituto Universitario Gastón Dachary, Posadas, Misiones, Argentina. Pág. 16 a 18.

José Garzón Maceda³⁵ promueve el asociacionismo intermunicipal y la generación de micro regiones, para llevar adelante proyectos comunes entre municipios con realidades similares, maximizando fortalezas y minimizando las debilidades, planteando que la asociación intermunicipal brinda las herramientas necesarias a diferencia del individualismo institucional que beneficia a los que tienen más recursos, más estructura y mayores actividades.

En relación a los presupuestos públicos Garzón Maceda³⁶ analiza y demuestra que “...más del 80% de los recursos que administran los municipios son de origen extrajurisdiccional, y en los municipios con menor cantidad de población y menor actividad económica, como Colonia Polana, Gral. Urquiza, Cerro Corá, Santa Ana, entre el 92 y el 97% de sus recursos provienen de otras jurisdicciones...”, en tanto que en relación a la aplicación de los dineros públicos, afirma que al estudiar de forma pormenorizada las ordenanzas presupuestarias de los municipios se observa que, sobre todo en los municipios de segunda categoría, se destina entre el 80% y el 92% de los recursos a financiar gastos de funcionamiento.

Señala entonces que esta gran dependencia no permite la autonomía de los municipios, que se encuentra plasmada en la constitución de la provincia, en las leyes y en gran parte de la doctrina, pero que en este caso se limita en materia financiera, generando una gran vulnerabilidad política a la hora de la toma de decisiones y la generación de iniciativas propias³⁷.

En resumen, tal como se ha demostrado en el presente capítulo, diversos autores analizan distintas posiciones sobre puntos para mejorar la gestión presupuestaria en el presupuesto nacional, se plantean además propuestas de gestión municipal que permitan un mayor desarrollo de los municipios, pero no se observa específicamente un trabajo como el presente que a partir de la detección de las causas por las que el presupuesto público no es utilizado en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones como herramienta de planificación, admi-

35- Garzón Maceda, J. (2010). *Los recursos del Estado como eje del desarrollo de los municipios*. Primera Edición. Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina Pág. 202 y 203.

36- Ídem. Pág. 203.

37- Ídem. Pág. 201-203.

nistración y control, y proponga estrategias para lograr su optimización en los mismos.

CAPÍTULO 2

TEORÍA PRESUPUESTARIA

El presente capítulo desarrollará los aspectos fundamentales de la teoría presupuestaria sin ánimo de agotar la temática y a los efectos de dejar plasmados en el mismo el marco conceptual en el cual se encuadra el trabajo.

Se destacarán los aspectos relevantes de la teoría presupuestaria necesarios para la comprensión y fundamentación de los aspectos tratados en el presente trabajo, dejando constancia de que existe abundante bibliografía que permite profundizar y ampliar la temática propuesta.

Análisis del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control

El presupuesto público es el conjunto ordenado de los ingresos que se estima recaudar y de las erogaciones autorizadas a gastar, que regirá durante el ejercicio económico en la hacienda pública, sea esta una nación, provincia o municipio.

“El presupuesto gubernamental es una ley que configura un mandato de hacer que da el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y sobre el cual este debe rendir cuentas al final del ejercicio”³⁸.

38- Cortes de Trejo, Lea Cristina. (2008). Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus Incógnitas – Aspectos teóricos para la Recomendación Técnica Sector Público N° 1 FACPCE y Guía comparativa de la RT 16 y la RTSP N° 1, Editorial Osmar Buyatti, Buenos Aires, Argentina, pág.144.

Pero además, en el sector público el presupuesto es esencialmente un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año³⁹.

Son muchos los autores que plantean la importancia y utilidad del presupuesto, que adecuadamente elaborado, ejecutado y controlado, se transforma en un instrumento capaz de garantizar los derechos de la ciudadanía de conocer el destino de los fondos que el gobierno obtiene a través del cobro de los impuestos.

Tiene, entre otras, la virtud de expresar en números las decisiones políticas exteriorizadas en un acto jurídico y constituye, además, una “herramienta” de la política económica, ya que a través del presupuesto se puede buscar incidir en el comportamiento de los que consumen, los que ahorran o los que invierten.

Coincide la doctrina en que el presupuesto público es de gran importancia en la hacienda pública en general, siendo de alta relevancia como plan financiero, preventivo y de control, así como herramienta económica, jurídica y política.

“Como la previsión y el orden son factores esenciales en la acción económica, es indispensable en toda hacienda la preparación periódica de planes financieros, que reciben la designación de presupuestos. El presupuesto es, por consiguiente, un plan preventivo relativo al probable curso de los ingresos y egresos de medios pecuniarios que durante el ejercicio ha de registrar la hacienda de que se trate”⁴⁰.

Como además este instrumento es sancionado por el órgano volitivo, es el presupuesto un mandato obligatorio al cual debe ajustarse el ejecutivo, excediendo su función de instrumento predominantemente económico y constituyendo una norma de conducta para los encargados de ejecutarlo, dentro del marco jurídico.

39- Villegas, H. Op. Cit. Pág.1771.

40- Atchabahian, A. y G. Massier. (1985). *Curso de Contabilidad Pública*. Segunda Edición, Ediciones Contabilidad Moderna S.A.I.C. Buenos Aires, Argentina. Pág.104.

“Pero el presupuesto alcanza un tercer objetivo, además del económico y jurídico: es de índole política, pues el presupuesto constituye el modo de expresar en cifras las aspiraciones del todo social”⁴¹.

Es así, que la relevancia y potencialidad del presupuesto abarca aspectos financieros, de naturaleza política, económica y social.

Algunas definiciones sobre presupuesto público

Existen numerosas definiciones de presupuesto público que representan a diferentes enfoques. Tal como expresa Wierna *“...tenemos casi tantas definiciones, como autores tratan el tema. Pero no encontramos contradicciones en ellas sino que cada una acentúa el concepto en la zona que más le interesa”⁴².*

Pero sin duda, debido a su naturaleza plural, para las administraciones públicas el presupuesto se constituye en un documento de gran trascendencia.

A los efectos de mencionar algunos enfoques que lo conceptualizan, dejando constancia de que están son solo algunas de las acepciones que pueden otorgársele, podría definirse al presupuesto público como documento jurídico; como documento financiero; como herramienta de gestión y como garantía para los administrados.

Por ello:

- Es el presupuesto un documento jurídico puesto que se trata de un acto derivado del poder legislativo que adquiere forma de ley, mediante el cual se autorizan los gastos en sus conceptos y montos y las vías de financiación de los mismos, durante un período de tiempo determinado.

Jurídicamente entonces se trata de una autorización vinculante a las administraciones para la realización de los gastos y la definición de los ingresos determinados desde el órgano volitivo, que en un sistema democrático reflejaría las decisiones de la sociedad.

De esta manera el presupuesto público cumple una función política, pues al ser elaborado el anteproyecto de presupuesto por el ejecu-

41- Ídem.

42- Cortes de Trejo, L. C. Op. Cit. Pág.120.

tivo, eleva en el mismo el plan de acción que es aprobado por el legislativo, autorizando la gestión, que luego será analizada y evaluada tanto por los organismos de contralor, como por el legislativo y la sociedad.

Es indudable por tanto la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, que también es llamada “ley de leyes”.

- Como documento financiero el presupuesto refleja el conjunto de ingresos y erogaciones en gastos e inversiones -físicas y de capital-, permitiendo determinar esquemas de ahorro e inversión, déficits y superávits de un período de tiempo determinado.

Mediante el presupuesto público se desarrolla la actividad financiera del Estado, constituyéndose en un instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera y, en general, de la actuación económica del sector público, reflejando el plan económico del grupo político dominante y convirtiéndose en el principal instrumento para la planificación de la política económica.

- Como herramienta de gestión proporciona información valiosa para alcanzar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones del estado, constituyéndose en una técnica utilizable tanto en la esfera privada como pública, pero logrando aún mayor relevancia en el sector público puesto que en esta esfera es plenamente vinculante y limitativa para el gestor público.

Además, como herramienta de gestión, permite identificar el costo-beneficio de los objetivos públicos previstos, al tiempo que permite el control y evaluación del desarrollo presupuestario comprobando el grado de cumplimiento de las previsiones en él contenidas⁴³.

- Finalmente, constituye una garantía para los administrados. A través del presupuesto público puede observarse a qué actividades se dirige la administración, hacia qué finalidades concretas y conocidas se apunta en la planificación del gobierno, en la etapa previa a su ejecución.

Posteriormente, durante el ejercicio económico en curso, puede verificarse si el ejecutivo se ajusta al plan propuesto y al mandato por el legislativo delegado, así como también cómo administra y distribuye los recursos del Estado.

43- Villegas, H. Op. Cit.

Luego de ejecutado, cuando el presupuesto es sometido a control, permite analizar el cumplimiento de sus disposiciones, así como transparentar y evaluar la gestión, ya sea que el control esté a cargo de organismos de control, o bien a cargo del poder legislativo, de acuerdo a lo determinado por la legislación.

“El presupuesto es una ‘institución’ para garantizar el derecho de la ciudadanía a saber lo que el gobierno hace con la riqueza que le detrae mediante los impuestos u otras formas de recursos (o medios financieros)”⁴⁴.

Por todo lo expuesto, la utilización de presupuestos públicos en la hacienda pública es no solo exigible normativamente -por precepto constitucional y legal- sino también indispensable para el cumplimiento de las funciones del Estado.

La justificación la necesidad de la utilización de presupuestos públicos en el Estado, deriva entre otras razones de:

- el volumen, magnitud y diversificación de la actividad estatal;
- la necesidad de obligar al ejecutivo a cumplir el mandato recibido del legislativo;
- la necesaria intervención del Estado en la economía.

De este modo, el presupuesto se configura como un instrumento propio de la hacienda pública y en él aparecen reflejados los bienes y servicios que ésta adquiere, así como sus transferencias al sector público y sus ingresos fiscales. En tanto que “esqueleto del Estado”, su vinculación con la política económica es esencial. La importancia del presupuesto rebasa los límites del sector público de la economía, puesto que afecta de forma fundamental al funcionamiento global de todo el sistema económico⁴⁵.

Importancia del presupuesto público

La relevancia del presupuesto público abarca también múltiples dimensiones, pudiendo determinarse su importancia política, económica, social, jurídica y administrativa.

44- Licciardo, C. Op. Cit.

45- <http://www.inap.map.es> consultado en fecha 10/09/09.

Importancia política

Pueden determinarse sobre el presupuesto público una serie de aspectos destacados en relación a su relevancia política.

Por un lado se constituye en un instrumento político para transformar la realidad. La ejecución del presupuesto, y del plan de gobierno en él plasmado, presenta efectos y resultados que se reflejan en la realidad, ya sea en sentido progresista o regresivo, o para convalidarla, pero sus efectos nunca son neutros.

Por otra parte, en el presupuesto del Estado se reflejan también la distribución del poder que detentan los grupos e instituciones de un país, y el juego de poder político entre distintos actores de la sociedad. Es decir, que analizando el presupuesto podemos comprender la lógica del poder, cómo opera, cómo funciona en el ámbito de su aplicación.

Muestra además la voluntad política de los gobernantes, permitiendo realizar una lectura de las cuestiones incorporadas a la agenda política, las cuestiones políticamente importantes o no, las cuestiones que se priorizan y las que quedan rezagadas, a quiénes se perjudica y a quiénes se beneficia.

Juan Bautista Alberdi, el inspirador de la Constitución Nacional y uno de los grandes pensadores argentinos, en relación al presupuesto público refirió: *“No hay parámetro más exacto para medir el grado de sensatez y civilización de cada país que su ley de presupuesto. Nos dice si el país se halla en manos de explotadores o está regido por hombres de honor, si marcha a la barbarie o camina a su engrandecimiento, si sabe dónde está y hacia dónde va, o se encuentra a ciegas sobre su destino y posición”*⁴⁶.

Importancia económica

El presupuesto refleja la política económica del gobierno, interviniendo en la economía del Estado a través de las políticas públicas: muestra por un lado los recursos que la economía aporta compulsivamente al Estado, así como los recursos que el Estado invierte o gasta en la economía; a través de sus erogaciones moviliza los factores de producción y genera

46- Alberdi, Juan Bautista, en apuntes de Cátedra Dr. Agüero Juan. Administración financiera del Estado.

actividad económica, o bien, desalienta y contrae determinadas actividades económicas y transfiere recursos entre sectores y grupos, beneficiando o castigando económicamente.

Importancia social

Socialmente los efectos del presupuesto pueden observarse en la vida de los ciudadanos, para bien o para mal, generando bienestar o malestar.

Es un poderoso instrumento de redistribución del ingreso de la población, mejorando el equilibrio o empeorando el desequilibrio de oportunidades y posibilidades entre las provincias y regiones.

Es, además, un instrumento de promoción social: asigna recursos y sostiene programas y proyectos y genera condiciones materiales para el desarrollo humano.

Del presupuesto dependen los bienes y servicios básicos para toda la población.

Importancia jurídica

Se ha hablado ya de que el presupuesto es también llamado “ley de leyes”. Se trata pues de una ley fundamental que ordena la gestión económica y financiera del Estado durante un determinado año.

Sancionada por el Poder Legislativo, establece pautas que son de cumplimiento obligatorio para todos los agentes del Estado sin excepción; legaliza el uso de los fondos recaudados por el Estado, estableciendo a su vez los límites y responsabilidades de modo que nadie está autorizado a utilizar los fondos para fines distintos o más allá de los límites que establece la ley, y permite el control y la rendición de cuentas.

Importancia administrativa

El presupuesto público constituye un marco para la toma de decisiones y la conducción de organizaciones. Es una cuantificación monetaria de las actividades del Estado durante un año.

Es un instrumento de planificación de los recursos y actividades del Estado que permite la coordinación de actividades y recursos a la vez que establece responsabilidades por el manejo de recursos y el logro de objetivos.

Facilita además la administración durante la gestión, propiciando la vigilancia, atención y debido celo en la ejecución de las erogaciones en el tiempo, los conceptos y montos, así como el análisis y previsión de la evolución de la recaudación de los ingresos, y a posteriori permite el control administrativo proporcionando la medida y cuantificación de origen y destino del examen de las cuentas del Estado.

Tal como puede apreciarse, la teoría presupuestaria determina múltiples ventajas del presupuesto público en diferentes ámbitos, sin embargo se observa en la realidad que no todas ellas son percibidas y utilizadas por los usuarios y beneficiarios de los mismos. Los autores y doctrinarios discuten sobre las potencialidades y los motivos por los cuales no se aprecian en la práctica, alcanzando diferentes hipótesis.

Existen teorías que afirman que la raíz del problema se halla en la planificación.

Cayetano Licciardo⁴⁷, reconocido especialista en finanzas y contabilidad pública, opina que “al presupuesto hay que ‘manejarlo’ cuando se proyecta, no cuando se ejecuta”, agregando que la etapa de la ejecución está más vinculada con la función del control administrativo que con la del control político, que es el fundamental en relación a la verdadera utilidad del presupuesto.

Miguel Ángel Gurruchaga, Presidente de la Comisión de Administración Pública del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, plantea que el presupuesto público en la actualidad “...es un sistema que principalmente se dedica al período de ejecución presupuestaria y la práctica está influida por las necesidades del Tesoro”⁴⁸, siendo esta una de sus principales falencias.

Lea Cortes de Trejo analiza que “...la perspectiva del presupuesto como instrumento de política económica alteró, en buena medida, la visión política, financiera y jurídica que del mismo se tenía. Allí radica buena parte de la desnaturalización del presupuesto...”⁴⁹.

47- Licciardo, C. Op. Cit.

48- Gurruchaga, M. Op. Cit.

49- Cortes de Trejo, L. C. Op. Cit. Pág.127.

Héctor Villegas, por su parte, determina que “...la real utilidad del presupuesto, colocado en su verdadera misión específica de ordenar la economía de Estado durante un año, de explicar lo que se pretende y de publicitar los resultados, depende de que se atenga a los sabios postulados que se han ido perfeñando a través de los años como reglas básicas que debe presidir su preparación, ejecución y control”⁵⁰.

Siguiendo esta hipótesis es imprescindible para seguir profundizando en aspectos teóricos y conceptuales, conocer y comprender los principios y reglas del presupuesto público que serán desarrollados a continuación.

Principios del presupuesto público

Se entiende por principios del presupuesto a la serie de características esenciales que debe presentar el mismo para mostrar el detalle técnico necesario y suficiente a los efectos de cumplir con las funciones que le son propias.

Se distinguen diferentes clasificaciones, según los autores que abordan la temática.

Se diferencia entre principios del presupuesto tradicional y los correspondientes a la concepción moderna del presupuesto, haciendo referencia a que algunos de los primeros han sido apartados en pos de nuevas propuestas de presupuesto, y a nuevos principios necesarios para la aplicación de las mismas.

Otra clasificación distingue entre principios sustanciales, siendo estos los de programación, universalidad, exclusividad, unidad, factibilidad, especificación, periodicidad-anualidad, continuidad, flexibilidad, equilibrio; y principios formales, constituyendo estos los de precedencia, exactitud y claridad.

Lea Cortes de Trejo⁵¹ presenta una nueva clasificación de los principios dividiéndolos en políticos; técnico-contables y económicos. Constituyendo los primeros los que hacen a los aspectos institucionales y esenciales dentro del Estado; los segundos los que deben ser respetados

50- Villegas, H. Op. Cit.

51- Cortes de Trejo, L. C. Op. Cit. Pág. 134.

porque repercuten en toda la institución presupuestaria y los terceros en los que hacen al presupuesto herramienta de política económica.

La clasificación mencionada en el párrafo precedente puede observarse en el siguiente cuadro:



Fuente: Cortes de Trejo, L. C. Op. Cit. Pág.134.

Se desarrollarán a continuación brevemente los principios del presupuesto considerados más relevantes.

Universalidad: todos los ingresos y los gastos del ente deben figurar en el presupuesto. Esto busca evitar que haya ingresos o gastos extrapresupuestarios y que el presupuesto incluya la integralidad de los mismos.

Unidad: el presupuesto es un documento unitario que englobe la acción de todo el ente en su conjunto.

Factibilidad: deben fijarse ingresos y gastos, o en su caso los objetivos posibles de alcanzar, es decir, se debe programar lo que es factible de ejecutar.

Periodicidad: el presupuesto referirse a un período de tiempo definido, estableciéndose generalmente un período presupuestario de duración anual.

Continuidad: este principio determina que cada elemento del presupuesto anual, debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros.

Previsión: señala que el presupuesto debe confeccionarse por anticipado.

Flexibilidad: el presupuesto deber permitir incorporar modificaciones, de modo de evitar rigideces que impidan el cumplimiento esencial del mismo.

Programación: sostiene que el presupuesto debe reflejar en contenido y la forma de la programación (es un principio aplicable al presupuesto por programas).

Claridad: es un principio de carácter formal y expresa que el presupuesto debe ser presentado en términos tales que no dejen margen alguno para dudas o interpretaciones personales.

Detalle (o especificidad): señala que un presupuesto debe contener un cierto grado de desagregación o desglose, de modo que permita formarse una idea clara de la naturaleza de los ingresos y las transacciones que se efectuarán.

Equilibrio: se refiere, esencialmente, al aspecto financiero del presupuesto y postula que el total de gastos públicos debe ser igual al total de los ingresos públicos, es decir, que el presupuesto debe ser balanceado, no solo en su aspecto numérico, sino también en términos reales.

Acuciosidad: postula que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad.

Exactitud: no se pueden compensar los recursos y los gastos, los cuales deben figurar en el presupuesto por sus montos íntegros.

Exclusividad: sostiene que el presupuesto solo debe de relacionarse con materias financieras y programáticas y no debe contener asuntos referentes a modificaciones de otras leyes, códigos de fondos, o materia legible referida a áreas ajenas al mismo.

En cierto modo este principio, complementa y precisa el postulado de universalidad, al exigir que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto⁵².

Precedencia: determina el procedimiento a seguir en caso de que el proyecto de presupuesto público no sea aprobado en la fecha corres-

52- Ley de Administración Financiera, Art. 19, 20, 25 y 33.

pondiente. En el caso de nuestro país, provincia y municipios se determina el sistema de prórroga del presupuesto del ejercicio anterior.

Reglas clásicas del presupuesto

Según la Directora de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Argentina, Susana Vega, pueden definirse reglas del presupuesto, logrando clasificarlas en reglas numéricas, reglas de procedimientos y reglas que afectan la transparencia del presupuesto.

Estas reglas forman parte de la institución presupuestaria, constituyendo esta última el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas conforme a las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados.

Ello es así dado que los beneficios de los programas públicos tienden a concentrarse en grupos, sectores o zonas, mientras que los costos tienden a financiarse mediante un fondo de recursos comunes, y, puesto que el presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva que involucra a diversos agentes: legisladores, ministros que realizan los gastos, ministro de economía, burócratas, (teniendo cada uno de los cuales sus propios incentivos), las instituciones presupuestarias afectan las reglas del juego con que interactúan estos agentes, ya sea imponiendo restricciones al proceso presupuestario o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre diferentes agentes, orientándolos en una dirección u otra.

Plantea la autora tres tipos de reglas presupuestarias:

- Restricciones numéricas: siendo ejemplo de ellas las reglas del presupuesto equilibrado, o las que toman formas de límites al déficit o al endeudamiento, presentado como ventaja la introducción de disciplina fiscal. Como desventaja que son demasiado inflexibles y no permiten un comportamiento anti cíclico y que tienden a generar incentivos para eludirlas, a través de diversos mecanismos que conspiran contra la transparencia del proceso de presupuesto (como sacar ciertos gastos fuera del presupuesto).
- Reglas de procedimientos: afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario. Estas pueden ser clasificadas en jerárquicas y colegiadas, siendo las reglas jerár-

quicas, las que concentran el poder en materia presupuestaria en el ministerio de economía, dentro del gabinete, y en el ejecutivo en relación con el legislativo. Las reglas colegiadas son las que tienden a repartir el poder entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma más equitativa. Las reglas de procedimiento permitirían introducir disciplina concentrando el poder en aquellos agentes que tienen la responsabilidad de proveer la estabilidad macroeconómica.

- Reglas de transparencia: la existencia de partidas extrapresupuestarias, la manipulación de las estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, exclusión del cálculo del resultado de gastos que deberían considerarse, la no inclusión en el documento presupuestario de las deudas contingentes, tales como avales del gobierno a empresas del estado, al sector privado, o a gobiernos sub nacionales, afectan en forma negativa la transparencia del presupuesto. Las reglas de transparencia actúan en forma complementaria con las reglas numéricas⁵³.

Modelos de presupuesto

Los diferentes modelos de presupuesto público que se desarrollarán a continuación plantean distintos enfoques en la elaboración, ejecución y control aplicable a los mismos, pudiendo distinguirse los siguientes:

- Presupuesto tradicional.
- Presupuesto por programas.
- Presupuesto base cero.
- Presupuesto participativo.

Todos ellos coinciden en que no se define estrictamente la metodología de determinación de los ingresos, existiendo independientemente de los modelos de presupuesto, distintas propuestas para la estimación

53- Vega, Susana. (2004). Reglas Fiscales. Breve Noción Conceptual-PANEL C “¿Deben existir reglas presupuestarias para los distintos niveles de gobierno? Experiencias en los Países Federales y Unitarios. Reflexiones. Recomendaciones.” XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público. San José, Costa Rica, 14 al 18 de junio de 2004. http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int031/ponencias/15_b.html consultado el 29/09/09.

de los recursos que percibirá el estado, que no se detallarán en el presente trabajo.

Difieren sin embargo los modelos de presupuesto en la planificación, ejecución y sentido de las erogaciones, tal como se explica a continuación.

En el presupuesto tradicional se planifican las erogaciones en función de lo que se planea gastar, es decir, las adquisiciones de bienes y servicios según su naturaleza y destino.

Se toma como base el presupuesto existente y a partir de allí se adicionan o sustraen conceptos o montos, incrementando o disminuyendo el presupuesto de origen.

No existe correlación de estas adquisiciones con metas, objetivos o finalidades, ni puede determinarse a qué se destinan los ingresos recaudados por los diversos conceptos.

Angélico Joan define a este modelo de presupuesto como aquel que refleja una simple relación entre los recursos a recaudar y la previsión de gastos debidamente ordenadas, clasificadas y sistematizadas, según los parámetros establecidos por ley, que especifican, califican, cuantifican y fijan los costos de los servicios⁵⁴.

Es un instrumento financiero que se elabora en base a la planificación de la gestión, pero en donde la misma se refleja en las adquisiciones de bienes y servicios, no siendo posible a través de este instrumento un análisis de vinculación entre los mismos, siendo ello tanto en la etapa de planificación, como en la de ejecución y control.

El presupuesto por programa, actualmente en utilización como técnica de presupuestación en el presupuesto nacional, refleja la problemática de la producción de bienes y la prestación de servicios que realiza el sector público.

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el presupuesto por programas *“es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere.”*⁵⁵

Se trata de un conjunto de técnicas y procedimientos que se ordenan sistemáticamente en forma de programas y proyectos, mostrando las

54- Angélico, J. (1994). *Contabilidad Pública*, 8ª Edición, Editora Atlas S.A., Sao Paulo, Brasil. Pág. 20 a 22.

55- <http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafc/Cpresupuesto5.html> consultado el 03/09/10.

tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, racionalizando el gasto público y mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Según el “Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas”, conocido como documento de Tucumán, el que se extractan las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas (publicación hecha por la Oficina Nacional de Presupuesto), se define al presupuesto como al sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública (bien o servicio) de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los planes, determinando que son características que este presenta: que permite mostrar lo que el gobierno hace; que señala metas y objetivos; que muestra los resultados de los programas; y que precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben ser alcanzadas⁵⁶.

En el presupuesto por programa se concibe al sistema presupuestario como un proceso a través del cual se formula, aprueba, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios del sector público, así como los recursos reales y financieros que se requieren para llevar a cabo dicha producción.

Para ello, se definen un conjunto de categorías programáticas que constituyen unidades de análisis y de asignación formal de recursos y de las cuales resultan productos terminales o intermedios, siendo las categorías definidas: programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras, existiendo además partidas financieras no asignables a ninguna de ellas, las partidas no asignables a programas.

El presupuesto base cero consiste en elaborar el presupuesto analizando cada programa como si fuera la primera vez que se ejecuta, considerando las expectativas para el ejercicio, sin referencias a ejercicios anteriores, sin base de datos históricos.

El objetivo es reorientar los recursos con mayor efectividad, revaluando cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del presupuesto.

56- Oficina Nacional de Presupuesto. *Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas*. Buenos Aires Argentina <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/> consultado el 03/09/10.

El presupuesto participativo consiste en incluir a la población en la elaboración del presupuesto público, y en una etapa posterior de control. Para ello se determina una porción del presupuesto sobre la que se aplicará el procedimiento, sometiéndola luego a un proceso participativo en el que la ciudadanía determina el orden de prioridades en la aplicación de los recursos, es decir, en las erogaciones del Estado; y con posterioridad en la etapa de control se rinde cuentas de la efectiva concreción de lo determinado en el mencionado proceso.

Esta metodología de elaboración, ejecución y control presupuestario nace en Porto Alegre, Brasil, de la mano del Partido de los Trabajadores (PT), y ha sido replicada luego de su exitosa implementación en numerosas ciudades de Latinoamérica y el resto del mundo.

El proceso presupuestario

Básicamente, pueden definirse, independientemente del modelo de presupuesto aplicado, las siguientes etapas que constituyen el proceso presupuestario en la hacienda pública:

- elaboración de anteproyecto de presupuesto;
- ejecución del presupuesto;
- control.

La elaboración del presupuesto es una prerrogativa del ejecutivo y según la metodología y plazos establecidos por la legislación se prepara y remite al órgano volitivo para su aprobación como ley.

Supone un sistema de negociaciones múltiples entre los distintos responsables de su confección, los diversos departamentos ministeriales y órganos del Estado, que se refleja luego en el documento elevado para su discusión a posterior aprobación.

Una vez aprobado el anteproyecto de presupuesto, el mismo es sancionado como ley por el órgano legislativo y rige durante el ejercicio, recaudando los ingresos estimados y ejecutando las erogaciones autorizadas.

La ejecución del presupuesto corresponde al poder ejecutivo y a sus órganos gestores, es decir, al gobierno y al administración.

Durante la ejecución se realiza, un control interno, llevado adelante por la Sindicatura General de la Nación, en el orden nacional, y por la Contaduría de la Provincia, en el orden provincial, no previéndose en el ámbito municipal un control de estas características.

Finalizado el ejercicio económico, cerrada la etapa de ejecución, se da inicio a la etapa de control propiamente dicha, siendo este un control *a posteriori*.

En la misma, según se trate del presupuesto nacional, provincial o municipal, un órgano de control externo (en el caso de la Nación, la Auditoría General de la Nación, y en la Provincia y municipios el Tribunal de Cuentas de la Provincia) evalúa si lo recaudado y gastado fue realizado conforme a la ley de presupuesto (u ordenanza presupuestaria en los municipios), y conforme a los procedimientos reglados.

Es decir, que el control se realiza durante el procedimiento mediante los interventores y después del procedimiento para comprobar la correcta ejecución y estado de las cuentas por el órgano de control externo que determine la legislación aplicable (Auditoría General de la Nación o Tribunal de Cuentas).

Encuadre del trabajo en la teoría presupuestaria

El presente trabajo analizará la utilización y optimización del presupuesto municipal, específicamente en municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, abarcando las tres etapas determinadas en la clasificación del proceso presupuestario, es decir planificación, ejecución y control, siendo el modelo de presupuesto utilizado en los municipios precitados el de presupuesto tradicional, y procediendo a analizar las reglas y principios del presupuesto que se aplican o que deberían aplicarse, teniendo en consideración la relevancia política, económica, social, jurídica y administrativa del mismo, para su efectiva y eficiente utilización como herramienta de planificación, administración y control.

CAPÍTULO 3

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN NUESTRA LEGISLACIÓN

Tal como se explicitó en la introducción del presente trabajo, el mismo analizará en profundidad la problemática planteada en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones a los efectos de acotar el ámbito de la investigación, pudiendo no obstante extrapolarse los resultados alcanzados a municipios de primera categoría, e incluso al orden provincial y nacional, con algunas limitaciones.

Es necesario, por ello, conocer el proceso presupuestario en nuestra legislación nacional, provincial y aplicable al régimen municipal, por lo que a continuación se analizará brevemente la misma y sus características.

Disposiciones legales de orden nacional, provincial y municipal

En el orden nacional

La Constitución Nacional

La Constitución Nacional de la República Argentina determina los lineamientos generales que rigen lo establecido para la ley de presupuesto de la nación.

Regula responsabilidades, plazos y procedimientos determinados para la elevación del anteproyecto de presupuesto; su sanción como ley de presupuesto general; su ejecución en cuanto a la recaudación de los recursos y disposición de los gastos; y el control externo de la administración pública general, dentro de la cual se incluye a la ley de presupuesto.

Se observa así en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, dentro de las atribuciones del Congreso, la de fijar anualmente 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, así como aprobar o desechar la cuenta de inversión.

En el artículo 100, incisos 6 y 7, determina la Constitución que corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de enviar al Congreso el Proyecto de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo Nacional, y hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional, correspondiendo al presidente de la nación, de acuerdo a lo establecido en el art. 99 de la CN, supervisar el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la nación y de su inversión.

Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional- Ley N° 24 156

En cuanto a la legislación aplicable en materia presupuestaria rige la ley N° 24156 -Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional- vigente desde la reforma de la administración financiera pública que comienza a regir desde el año 1992, en la que el sistema presupuestario forma parte como subsistema del sistema de administración financiera instituido por la misma.

El sistema de administración financiera, o sistema mayor, comprende a los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, cada uno de ellos a cargo de un órgano rector, y todos dependientes de un órgano que ejerce la coordinación de todos ellos, siendo este último la Secretaría de Hacienda y Finanzas, de acuerdo a lo establecido por el Decreto N° 67/03 del Poder Ejecutivo Nacional.

El sistema presupuestario se encuentra definido en el Título II de la Ley N° 24156- artículos 11° al 55°- en el que se determinan las disposiciones generales y la organización del sistema; la estructura de la ley de presupuesto general de la nación; los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general y sus contenidos mínimos, plazos y procedimiento para su presentación; disposicio-

nes referidas a la ejecución del presupuesto, al cierre de las cuentas y a la evaluación de la ejecución presupuestaria; así como el régimen presupuestario de empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la administración nacional y sobre el presupuesto consolidado del sector público nacional.

El órgano rector del sistema presupuestario del sector público nacional es la Oficina Nacional de Presupuesto, considerándose a todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional como integrantes del sistema presupuestario y responsables del cumplimiento de la reglamentación y normas técnicas que este emita.

Entre otras funciones, la Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las competencias de participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera; formular y proponer los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público nacional; dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional, de las empresas y sociedades del Estado; analizar los anteproyectos de presupuesto y proponer los ajustes que considere necesarios; preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido; asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades.

De acuerdo a lo determinado por la ley N° 24156, la ley de presupuesto general constará de tres títulos cuyo contenido será el de disposiciones generales; presupuesto de recursos y gastos de la administración central; presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados; constituyendo las disposiciones generales, las normas complementarias a la ley que regirán para cada ejercicio financiero, y conteniendo normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte.

El art. 12° de la precitada ley determina, que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las

transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

Formulación del proyecto del presupuesto nacional

En cuanto a la formulación del presupuesto, establece la legislación, que el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general, debiendo las dependencias especializadas del mismo, practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular, considerando como elementos básicos para iniciar la formulación de los presupuestos, el programa monetario y el presupuesto de divisas formuladas para el ejercicio que será objeto de programación, así como la cuenta de inversiones del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente.

Posteriormente, la Oficina Nacional de Presupuesto, tomando la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general.

Este proyecto de ley de presupuesto general será presentado por el Poder Ejecutivo Nacional a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, así como toda otra información que considere relevante.

En caso de que al 01 de enero del ejercicio financiero para el que debiera regir la ley de presupuesto puesta en consideración en el proyecto elevado, la misma no se hallare aprobada, regirá la ley de presupuesto que estuvo en vigencia el año anterior, con los ajustes que deba intro-

ducir el Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo a lo facultado por la ley N° 24156.

Ejecución del presupuesto nacional

La legislación determina que promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos, consistiendo ésta en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general.

Las jurisdicciones y entidades comprendidas en la ley llevarán registros de ejecución presupuestaria y deberán además programar para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos.

Los registros de ejecución presupuestaria deberán registrar como mínimo la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y, en materia de presupuesto de gastos, además del momento del devengado, las etapas de compromiso y del pago. El registro del compromiso se utilizará como mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios y el del pago para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades, pero quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

Al 31 de diciembre de cada año cerrarán las cuentas del presupuesto de recursos y gastos, y luego de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos.

En cuanto a los gastos, con posterioridad al 31 de diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha; los gastos devengados y no pagados

al 31 de diciembre de cada año se cancelarán, durante el año siguiente con cargo a las disponibilidades en caja y bancos existentes a la fecha señalada; y los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Para el cierre del presupuesto se procederá de la siguiente manera:

En cuanto a los recursos: al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos de la misma.

En cuanto a los gastos: se reunirá información de los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de gastos.

La información precitada, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que será remitida por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.

De la evaluación de la ejecución presupuestaria

La evaluación de la ejecución de los presupuestos de la administración nacional la realizará tanto en forma periódica, durante el ejercicio, y al cierre del mismo, por la Oficina Nacional de Presupuesto, que realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

Como órgano de control interno figura la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que realizará auditorías internas consistentes en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades, realizadas por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna, aplicando la SIGEN un modelo de control integral e integrado que abarca no solo los aspectos presupuestarios, sino también los económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la

evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

El control externo del sector público nacional se encuentra a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN), entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera.

La AGN se ocupa del control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entre otros.

Del presupuesto consolidado del sector público nacional

El presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo Nacional, antes del 31 de marzo del año de su vigencia. Es elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto y contiene como mínimos la información establecida en el art. 55° de la ley N° 24156, siendo esta la siguiente:

- a) una síntesis del presupuesto general de la administración nacional;
- b) los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado;
- c) la consolidación de los recursos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico;
- d) una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público nacional;
- e) información de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como la relación de ambos con los recursos financieros;
- f) un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.

Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional el presupuesto consolidado del sector público, este será remitido para conocimiento del Congreso Nacional.

En el orden provincial La Constitución de la Provincia de Misiones

La Constitución de la Provincia de Misiones (CPM) determina en materia presupuestaria a quién corresponde su elaboración y sanción, sin dar mayores detalles sobre su estructura, ni de otro tipo, aspectos que son abordados por la legislación provincial-Ley VII N° 11 (antiguamente ley N° 2303), su Decreto Reglamentario N° 3421/86, y la Ley VII N° 7 (antiguamente ley N° 1344), ley del clasificador de las cuentas el presupuesto de la Administración Pública⁵⁷.

Establece en su artículo 101°, inc. 3) que corresponde a la Cámara de Representantes: Fijar por un año o período superior hasta un máximo de tres, a propuesta del Poder Ejecutivo, el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos, siendo esta la única definición que puede hallarse en nuestra Constitución de la Ley de presupuesto.

En cuanto al proyecto de presupuesto, la CPM, establece que el gobernador de la provincia elevará a la Cámara de Representantes el mencionado proyecto correspondiente al ejercicio del año siguiente, antes del 31 de julio.

Textualmente, el artículo 116°, inc. 4) expresa en relación a los deberes y atribuciones del gobernador de la provincia, que le corresponde “...presentar dentro de los tres primeros meses de iniciado el período de Sesiones ordinarias, el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración y de las Reparticiones Autárquicas, acompañado del Plan de recursos”.

Una vez elevado el proyecto de presupuesto a la Cámara de Representantes para su consideración, esta lo sanciona como ley antes del 31/12, para que rija en el ejercicio siguiente, previendo la CP, que en caso de que el Poder Ejecutivo no remitiere el proyecto antes del treinta y uno de julio, la cámara podrá iniciar su estudio y sancionarlo tomando como base las leyes vigentes.

57- Al mencionarse la legislación provincial, se las designa con su numeración actual de acuerdo al Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones, publicado en el Boletín Oficial N° 12672 el 19/01/2010. Se menciona de todas formas esporádicamente la antigua numeración de las leyes más relevantes, atento a la trascendencia de las mismas y la costumbre y necesidad de identificarlas por quienes se halle habituados al uso de las referidas.

A su vez, se determina el accionar en caso de que vencido el ejercicio administrativo, la legislatura no hubiere sancionado la nueva ley de gastos y recursos. Ante tal situación la CPM plantea que se prorrogará la ley de presupuesto en vigencia, estableciendo por tanto el sistema de precedencia de prórroga automática del presupuesto.

La CPM prevé también el caso de veto por parte del Poder Ejecutivo de la ley general de presupuesto, estableciendo que en tal situación, sólo será reconsiderada en la parte observada, quedando el resto en vigencia, si al tiempo de devolver el Poder Ejecutivo una ley observada la cámara hubiere entrado en receso, ésta podrá pronunciarse acerca de la aceptación o no aceptación de las observaciones durante las sesiones de prórroga, extraordinarias u ordinarias subsiguientes.

Una vez en vigencia la ley de presupuesto es atribución del gobernador de la Provincia, hacer recaudar las rentas de la Provincia, decretar su inversión con arreglo a la ley y dar a publicidad al menos trimestralmente del estado de la tesorería.

En cuanto al aspecto del control la CPM establece como obligación del gobernador de la provincia, la de informar a la Cámara de Representantes al iniciarse cada período de sesiones ordinarias, del estado general de la administración, del movimiento de fondos que se hubiere producido dentro o fuera del presupuesto general durante el ejercicio económico anterior y de las necesidades públicas y sus soluciones inmediatas.

Asimismo, determina que es atribución del Tribunal de Cuentas de la Provincia examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales, aprobándolas o desaprobándolas, con lo que determina un sistema de control externo a cargo de este organismo cuya jurisdicción y competencia se amplía en la legislación específica, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (Ley I N° 3 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones).

Legislación provincial aplicable. Ley de Contabilidad de la Provincia

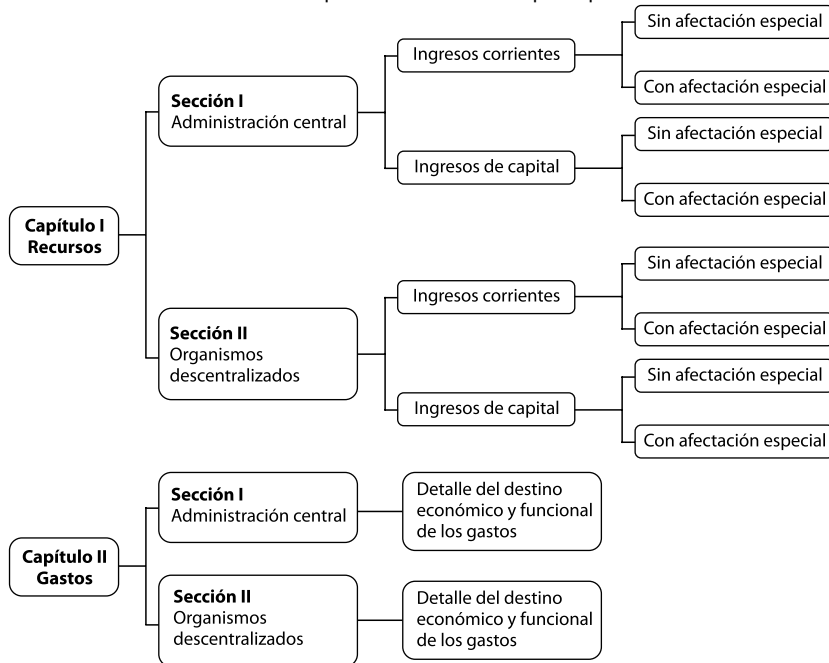
En la legislación provincial, la ley VII N° 11 (antiguamente ley N° 2303), de contabilidad de la provincia, establece que el presupuesto general de la provincia está constituido por el conjunto de recursos calculados y créditos autorizados para la administración general, entendiéndose a

esta como un todo integrado por la administración central (poderes y organismos del estado provincial que no cuenten con recursos propios) y los organismos descentralizados (aquellos que desarrollan una actividad administrativa, cuentan con recursos propios, y han sido creados por leyes especiales de acuerdo a lo establecido en el artículo 101 inciso 21) de la Constitución Provincial).

Determina además que el presupuesto general comprenderá la reunión formal en un cuerpo legal único, de la totalidad de los recursos estimados y gastos autorizados para la administración general figurando estos por sus montos íntegros, no debiendo, en caso alguno, compensarse entre sí. Define el ejercicio financiero, que en el caso de la provincia de Misiones comprende el lapso de ejecución del presupuesto general, comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

En el artículo 5°, determina su estructura, comprendiendo la misma dos capítulos, que se dividirán en secciones, que serán también clasificadas, según el siguiente esquema:

Ilustración 3: Esquema de estructura presupuestaria.



Fuente: Ley VII N° 11 de Contabilidad de la Provincia, art. 5°. Elaboración propia.

Especifica también la legislación, que los créditos del presupuesto general serán ordenados por jurisdicciones institucionales representativos de cada uno de los Poderes del Estado o sus ministerios y tribunal de cuentas, figurando los organismos descentralizados, con ese carácter, integrando la jurisdicción ministerial con el cual están vinculados al poder central.

Los créditos se asignarán por dependencia y actividad, denominándose cada dependencia de la administración central, unidad de organización, y de la sección organismos descentralizados, organismo.

Los créditos de las jurisdicciones institucionales y/o especiales serán analizados en secciones, sectores y partidas principales, las que a su vez pueden ser clasificadas en partidas parciales y sub parciales. Sin embargo, la sanción de la ley de presupuesto general incluirá la desagregación de los créditos sólo hasta el nivel de partida principal, surgiendo la discriminación en partidas parciales de la ejecución del Presupuesto.

Formulación del proyecto del presupuesto general provincial

La elaboración del proyecto de ley de presupuesto general corresponde a la Dirección General de Presupuesto, dependiente de Ministerio de Hacienda y Economía, y será elevada por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, antes del 31 de julio de cada año.

Para la elaboración del proyecto de presupuesto general, el Poder Judicial, organismos de la constitución y entes descentralizados remitirán al Poder Ejecutivo sus respectivos proyectos con la debida anticipación, los que serán incluidos con las modificaciones que se estimen convenientes. Sin embargo, los proyectos recibidos del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Tribunal Electoral, serán acompañados al presupuesto general en la forma y por los montos propuestos por dichos organismos, mientras que el presupuesto del Poder Legislativo se incorporará por la ley de su sanción.

Se prevé también en la ley de contabilidad, la prórroga automática del presupuesto vigente en el ejercicio fenecido, considerándose como presupuesto vigente al que resulte de las modificaciones introducidas por ley al último día del ejercicio anterior.

Ejecución del presupuesto provincial

En relación a la ejecución del presupuesto provincial, la ley VII N° 11, determina aspectos vinculados a los ingresos, por una parte, y por otra, se refiere a las erogaciones.

En relación a los recursos tributarios del Estado, la legislación establece que serán recaudados por la Dirección General de Rentas, de acuerdo con las disposiciones del Código Fiscal y de la ley de alícuotas, efectuándose la percepción de los mismos por el agente financiero de la Provincia, que figura como el Banco Provincia de Misiones, y cuya función en la actualidad, puesto que el anteriormente nombrado ha dejado de existir, es ocupada por el Banco Macro Bansud S.A.

Para la determinación de los ingresos imputables al presupuesto vigente, se adopta el sistema de caja, es decir, que se computarán como recursos del ejercicio, los efectivamente ingresados o los acreditados en cuentas provenientes del financiamiento especial de obras.

En cuanto a las erogaciones, la ley VII N° 11 establece, que una vez promulgado el Presupuesto General, el Poder Ejecutivo dictará órdenes de disposición de fondos, por el total de los créditos autorizados para la administración central y organismos descentralizados, a favor de cada una de las direcciones de administración y servicios administrativos, bajo cuya responsabilidad se encuentre el uso de los créditos presupuestarios. Las mencionadas órdenes, previa intervención de la Contaduría General de la Provincia o Delegación Fiscal en su caso, pasarán a la Tesorería para su cumplimiento, debiendo ser adecuadas por el Poder Ejecutivo, ante cualquier modificación del presupuesto general, y caducando en su disponibilidad en cuanto a los saldos no utilizados al 31 de diciembre de cada año.

Los créditos del presupuesto constituyen autorizaciones de gastos por hasta el importe sancionado y los conceptos enunciados.

No obstante el Poder Ejecutivo podrá disponer reestructuraciones de créditos, conforme a las facultades y con las limitaciones que anualmente establezcan la ley del presupuesto general o sus complementarias. Estas facultades serán ejercidas por: vice gobernador, ministros y secretarios del Poder Ejecutivo y autoridad superior en el Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos de la constitución y descentralizados,

cuando se trate de compensación interna de partidas en un mismo anexo institucional o jurisdicción de su competencia, que no altere el total de gastos asignados, excepto disminuciones en la partida personal, disminuciones en las erogaciones de capital para incrementar erogaciones corrientes y demás limitaciones que determine el Poder Ejecutivo.

Las resoluciones que se dicten al efecto requerirán la intervención previa del Ministerio de Hacienda y Economía y será comunicada a la Dirección General de Presupuesto, a efectos de las registraciones, correspondientes.

Los créditos del presupuesto se afectarán a partir del momento en que se proyecte la realización de un determinado gasto.

A tal efecto, cada vez que las reparticiones o dependencias tramiten la gestión de un gasto, deberán formular una estimación del monto del mismo y dar intervención a los servicios administrativos o dirección de administración que corresponda, las cuales previa verificación de partidas y saldos disponibles, afectarán preventivamente el gasto.

Cuando procedimientos administrativos lo determinen, podrá ser adecuada la oportunidad de su registración, pero siempre será anterior a la notificación del acto a terceros vinculados al mismo.

El crédito deberá ser imputado definitivamente cuando el compromiso haya sido legítimamente contraído de acuerdo a lo prescrito en el artículo 78 de esta ley.

Establece asimismo la legislación los requisitos de legitimidad del gasto, determinando en el párrafo final del art. 43° que *“...ningún gasto podrá disponerse sin mediar disposición de autoridad competente, ajustado al procedimiento que establece esta Ley y su reglamentación, disponiendo de crédito presupuestario suficiente, siendo todas estas condiciones de legitimidad del acto”*.

Es decir que un gasto es legítimo si presenta tres requisitos:

- debe presentar la disposición de autoridad competente. La ley de contabilidad su decreto reglamentario determinan, según el monto de la contratación, las autoridades competentes para autorizar y aprobar los gastos;
- deben realizarse de acuerdo a lo establecido en la precitada ley, que determina como regla general, las compras deben realizarse por licitación pública, admitiéndose como excepciones la licitación pri-

vada y la compra directa, y que establece las etapas de las compras, requisitos de los proveedores del estado, etc.;

- debe existir saldo en la partida del presupuesto a la que debe imputarse el gasto.

Los gastos legítimos serán cancelados mediante órdenes de pago, emitidas por los titulares de las direcciones de administración, servicios administrativos o Contaduría General, contra la orden de disposición de fondos en poder de la tesorería, quien librará órdenes de entrega a favor de cada uno de los servicios administrativos o direcciones de administración, por las transferencias de fondos con cargo de oportuna y documentada rendición de cuentas.

También prevé la ley un período complementario que abarca hasta el último día hábil del mes de febrero siguiente y en el que las cuentas permanecerán abiertas, al solo efecto de concluir las registraciones contables y practicar las liquidaciones de los compromisos que emerjan de la gestión legítima del presupuesto general, ejecutado hasta el 31 de diciembre.

La cuenta general del ejercicio

La Contaduría General de la Provincia preparará la cuenta general del ejercicio, que será elevada al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Para ello, los servicios administrativos y/o direcciones de administración, remitirán a la Contaduría General, antes del 30 de abril de cada año, los estados que reflejen el movimiento operado en la respectiva jurisdicción. La Contaduría General verificará dichos estados; compilará, completará la cuenta general del ejercicio elevándola al Poder Ejecutivo, el cual por intermedio del Ministerio de Hacienda y Economía, los remitirá al Tribunal de Cuentas antes del 31 de agosto del mismo año.

1. De acuerdo a lo establecido en el artículo 82° de la ley de contabilidad, la cuenta general del ejercicio constará de las siguientes partes (a las que se agregarán los estados con los resultados de la gestión de los organismos descentralizados):

de la ejecución del presupuesto general:

- a. de la ejecución del presupuesto de gastos, que deberá reflejar lo autorizado por cada crédito, lo comprometido con cargo a los mismos, y lo pagado.
 - b. De lo calculado y lo efectivamente recaudado en el ejercicio por cada rubro de ingresos.
 - c. De los cuadros que reflejan los superávit o déficit, financiero y de caja del ejercicio.
2. Del balance general: que comprenderá el estado patrimonial, el resultado económico del ejercicio y los siguientes estados anexos, de la administración central:
- a. del movimiento de fondos, títulos y valores operado durante el ejercicio.
 - b. De la deuda pública al comienzo y final del ejercicio.
 - c. De los residuos pasivos a que se refiere el Artículo 81.
 - d. De la evolución de los residuos pasivos correspondientes a ejercicios anteriores.
 - e. De la situación financiera al cierre del ejercicio.
 - f. De la gestión de los bienes que deberá reflejar las existencias al iniciarse el ejercicio, las variaciones producidas durante el mismo como resultado de la ejecución del presupuesto general o por otras causas, y la situación al cierre.
 - g. De los responsables, que deberá demostrar los cargos y descargos efectuados durante el ejercicio.

Una vez remitida al Tribunal de Cuentas, este procederá a estudiarla, en los aspectos legales, formales, contables y numéricos, elevándola a la Cámara de Representantes, con observaciones y/o recomendaciones, si las hubieren.

En el orden municipal

Legislación aplicable a municipios de la provincia de Misiones

Son aplicables a los municipios de la provincia de Misiones, la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de Municipalidades Ley XV N° 5 (antiguamente Ley N° 257), la Ley de Contabilidad (en relación a las adquisiciones), Ley X N° 4 (antes Ley N° 83) de Obras Públicas, y el Re-

glamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios (RCyNAM) dictado por el Tribunal de Cuentas.

La Constitución de la Provincia de Misiones, sancionada en el año 1958, otorga al régimen municipal una relevancia revolucionaria para el momento histórico de su sanción, incluyendo al mismo en la Sección Segunda - Municipios - Título Único- Régimen Municipal - Capítulo Primero y Segundo - artículos 161° a 171°.

Ya cuando aún en el ámbito nacional no se terminaba de discutir sobre la autonomía o no de los municipios, observándose distintas posturas en los fallos de la Corte Suprema, y en la doctrina, nuestra Constitución Provincial establece en su artículo 161° que “...*el municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder*”. Esto implica que por precepto constitucional el municipio posee potestad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, para gestionar y administrar los servicios y obras públicas, así como los demás intereses locales, y goza de autonomía para determinar, recaudar y gastar sus fondos.

La Constitución de la Provincia además categoriza a los municipios en 1°, 2° y 3° categoría delegando en la ley tal clasificación en función a la cantidad de población (artículo 162°); señala con claridad la forma de elección de las autoridades municipales: elecciones directas y representación proporcional (artículo 163°); determina quiénes pueden ser electores del municipio y las condiciones que se deben cumplir (artículo 164°); establece que el Superior Tribunal de Justicia será el único en resolver los conflictos de poderes que se planteen (artículo 165°); enumera las causas y los pasos que se deben seguir en caso que la provincia deba intervenir un municipio (artículos 168° y 169°); hace referencia a los recursos municipales (artículo 167°); establece que los municipios de 1° categoría pueden dictarse sus Cartas Orgánicas para su gobierno, de acuerdo a los principios constitucionales (artículo 170°); y establece atribuciones y deberes que la Constitución de la Provincia de Misiones otorga a los municipios (artículo 171°).

Determina también el control a que serán sometidas y qué organismo realizará el mismo, estableciendo en el artículo 133°, inc.1° que el control de cuentas municipales estará a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones.

En este sentido, estipulaa que el Tribunal de Cuentas tendrá las atribuciones de examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas municipales, aprobándolas y desaprobándolas y, en este último caso, indicando el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos, para lo cual las municipalidades estarán obligadas a remitir anualmente las cuentas documentadas de los dineros percibidos e invertidos, para su aprobación o desaprobación. Además está facultado para inspeccionar las oficinas municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad.

En materia presupuestaria, la Constitución de la Provincia solamente determina que son atribuciones y deberes de los municipios sancionar anualmente sus presupuestos de gastos y sus cálculos de recursos, determinando en su art. 167° a qué se considera recurso municipal, siendo estos los siguientes, sin perjuicio de los demás que la ley establezca:

1. el impuesto a la propiedad inmobiliaria y a las actividades lucrativas, en concurrencia con la provincia y en la forma que la ley determine;
2. las tasa y patentes;
3. las contribuciones por mejoras;
4. las multas por contravenciones a sus disposiciones y todos los demás recursos que la ley atribuya a los municipios;
5. los empréstitos y demás operaciones de crédito.

Por su parte, la ley XV N° 5, denominada Ley Orgánica de Municipalidades, regla todo lo referente al régimen municipal de la provincia de Misiones.

A través de la mencionada norma, promulga el 30 de diciembre de 1964 en la ciudad de Posadas como Ley Provincial N° 257, y sobre la que se han realizado numerosas modificaciones a lo largo de los años⁵⁸, plasmadas finalmente en la actualidad en la ley XV N° 5 del Digesto Jurídico, da cumplimiento al mandato constitucional de la Sección Segunda – Municipios – Título Único – Régimen Municipal – artículos 161°

58- Leyes que modifican la Ley N° 257: Leyes N° 1041; 1276; 1656; 1672; 2086; 2112; 2253; 2526; 2957; 3029; 3251; 3328; 3344; 3503; 3687; 3695; 3699; 3848; 4066; 4168. Toda compiladas actualmente en la Ley XV N° 5 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones (B.O. N° 12672 del 19/01/2010).

a 171º, y se regula el alcance y potestad de los municipios en nuestra provincia.

Esta norma legal determina en sus capítulos, entre otros aspectos relevantes, temas como la constitución de las municipalidades; la competencia, deberes y derechos del Departamento Deliberativo y del Departamento Ejecutivo; los recursos municipales; las concesiones y la nulidad de los actos jurídicos municipales; las sanciones y los conflictos de poderes y la participación popular.

En materia presupuestaria la precitada ley regla principalmente los aspectos procedimentales del proceso presupuestario, no especificando en mayor detalle los aspectos formales de la ordenanza presupuestaria (forma que adopta en los municipios el presupuesto público), brindando además una breve definición de la misma.

En este aspecto, la ley XV N° 5 prevé que los ingresos y erogaciones de cada municipalidad serán plasmados en un presupuesto público que constituye una estimación de los recursos que se esperan percibir en el ejercicio y una autorización en conceptos y montos de los gastos que se pretenden erogar.

En materia de contabilidad municipal, la ley determina que la misma tendrá por base al inventario general de bienes y deudas, y al movimiento de fondos provenientes de sus recursos financieros, de las actividades que desarrolle como entidad de derecho privado y de los actos que ejecute por cuenta de terceros, técnicamente abarcará estos actos:

1. patrimonial;
2. contabilidad y presupuesto;
3. cuentas de resultado financiero;
4. cuentas especiales;
5. cuentas de terceros.

Específicamente en relación al presupuesto, en el sistema contable de los municipios -que se halla también establecido por la mencionada norma legal, y que se amplía en el Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios dictado por el Tribunal de Cuentas, organismo constitucional de contralor de las administraciones municipales- se determina la registración de un sistema de contabilidad presupuestaria, que cumple con un triple objetivo: brindar información útil para propios y terceros como cualquier otra técnica contable; servir

como instrumento de administración a efectos de advertir al decisor de su ejecución sobre los conceptos autorizados de gastos y los recursos disponibles para realizarlos; y facilitar el posterior control legal a efectos de verificar si se ha gastado y recaudado de acuerdo a lo autorizado en las ordenanzas presupuestaria y fiscal.

En lo concerniente a la reglamentación de las disposiciones de la ley XV N° 5, la misma confiere al Tribunal de Cuentas la facultad de reglamentar sus disposiciones en relación a la actividad económica, financiera y patrimonial de las municipalidades y a sus rendiciones de cuentas⁵⁹, y es haciendo uso de esta facultad conferida, que se dicta el Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios (RCy-NAM), que determina y detalla en materia presupuestaria los aspectos expuestos a continuación.

Proceso presupuestario de los municipios de la provincia de Misiones

Abocados a las etapas del proceso presupuestario, entendidas estas como las de elaboración del proyecto de presupuesto, ejecución del mismo y control presupuestario, se analizará en una primera instancia lo determinado por la normativa aplicable.

Elaboración del proyecto de presupuesto

La legislación vigente establece el procedimiento previsto para la elaboración del presupuesto público en los municipios.

Tal como se señaló en el capítulo anterior, la ley no determina las características que deberían observarse en la elaboración del proyecto de presupuesto, ni si debe considerarse alguna serie de parámetros o bases para la estimación de los recursos y la autorización de los conceptos y montos de las erogaciones. Tampoco especifica los actores intervinientes en la elaboración del mencionado proyecto salvo la mención de que el mismo “será elaborado por el Departamento Ejecutivo”.

Establece en cambio que hasta el 30/09 de cada año, el Departamento Ejecutivo del municipio elaborará un proyecto de presupuesto para

59- Art. 167°, Ley XV N° 5.

el año siguiente y lo elevará para su consideración al Departamento Deliberativo, que lo sancionará con fuerza de ordenanza antes del 31/12, para que comience a regir a partir del 01/01 del año siguiente.

Determina que en caso de que el concejo no remitiere aprobado el proyecto de presupuesto al 31 de diciembre se aplica, al igual que en el ámbito provincial, la prórroga del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior. Es decir, que el Departamento Ejecutivo pondrá en vigencia el presupuesto del año anterior, con las modificaciones de carácter permanente introducidas en el mismo, dejando abierta la legislación la posibilidad de que, iniciadas las sesiones ordinarias del nuevo período, el Departamento Ejecutivo insista ante éste en la consideración del proyecto de presupuesto que no hubiera obtenido aprobación.

Prevé también la ley, el curso de acción a seguir en caso de que el Departamento Ejecutivo no remitiera el proyecto de presupuesto de gastos y cálculo de recursos dentro del plazo establecido. En tal situación, el concejo podrá proyectarlo y sancionarlo, sin que su monto exceda del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior.

Cuando, aprobada la ordenanza presupuestaria, el Departamento Ejecutivo la vete en forma total o parcial, el Concejo podrá conferirle aprobación definitiva con la unanimidad de sus miembros en los municipios con tres concejales y con el voto de los dos tercios de sus miembros en los restantes municipios.

Por su parte, el Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios (RCyNAM), se limita a establecer en el “Modelo 1” los lineamientos de la estructura presupuestaria, especificando los cuadros que deben formar parte de la ordenanza presupuestaria, determinando los modelos de los cuadros a ser observado por los municipios y las cuentas que podrían integrar el mismo en materia de recursos y gastos (la clasificación económica y por objeto del gasto, con especificación de partidas principales y parciales a considerar)⁶⁰.

Los cuadros que conforman el presupuesto municipal y que acompañan a la ordenanza presupuestaria, son los siguientes:

- El Balance Financiero Preventivo y el Esquema de Ahorro – Inversión
- El Cálculo de Recursos Consolidado

60- Anexo I – Modelo I Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones.

- El Cálculo de Recursos Desagregado
- El Presupuesto de Gastos – Clasificación Económica y por Objeto
- Detalle de Cargos Individuales
- Plan de Obras y Trabajos Públicos – Plan de Ejecución

Los cuadros mencionados, que figuran expuestos en el Modelo N° 1 del RCyNAM constituyen la estructura presupuestaria actual de los cálculos de recursos y presupuestos de gastos de los municipios de la Provincia de Misiones, motivo por el cual se exponen en el Anexo 1 del presente trabajo.

No se señala o sugiere en cambio el RCyNAM, ningún mecanismo para hacer frente a la elaboración del proyecto de presupuesto, más que las especificaciones antes nombradas (Modelo N° 1 de lineamiento de estructura presupuestaria), indicándose únicamente en referencia al mismo que *“el presupuesto general de la Municipalidad está constituido por el conjunto de recursos calculados y créditos autorizados para el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante”* y que *“los recursos y gastos del presupuesto general figurarán por sus montos íntegros, no debiendo en caso alguno compensarse entre sí”*⁶¹.

Ejecución presupuestaria

No se determinan aspectos referidos a la ejecución presupuestaria, ni a la administración del presupuesto en la Ley XV N° 5, Orgánica de Municipalidades, ni en el RCyNAM, aplicables a los municipios en general, ni a los de segunda categoría en particular.

La Ley XV N° 5 regula sin embargo, aspectos generales de la contabilidad presupuestaria, indicando el origen de la misma, los conceptos de los que tomará razón, cuentas que la constituyen y su funcionamiento, y cierre de las referidas cuentas, así como el de la contabilidad presupuestaria.

En relación a los precitados puntos la ley define cuentas específicas, como las cuentas colectivas presupuestarias de ingresos y de egresos, “Cálculo de Recursos” y “Presupuesto de Gastos”; las cuentas “Resulta-

61- Art. 2 y 3 Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipalidades- Tribunal de Cuentas.

do Financiero” y “Resultados de Ejercicios”, y determina la operatoria de las mismas.

El artículo 111° establece que el origen de la contabilidad de presupuesto será la ordenanza presupuestaria vigente en para el ejercicio, y que las registraciones tomarán razón de los ingresos efectivamente realizados -sistema de caja- y de los gastos comprometidos, sean pagos o impagos -sistema de competencia-.

Para proceder al cierre de la contabilidad presupuestaria, prevé la ley que al finalizar el ejercicio, los rubros de la contabilidad de presupuesto se cancelarán por envío de sus saldos a las cuentas colectivas “Presupuesto de Gastos” y “Cálculos de Recursos”. Posteriormente, las cuentas colectivas precitadas se cerrarán contra la cuenta “Resultado Financiero”, la cual reflejará el déficit o superávit que arrojen los ejercicios. Finalmente el saldo de la cuenta “Resultado Financiero” se transferirán a un rubro de acumulación denominado “Resultado de Ejercicios” el que permanecerá constantemente abierto y reflejará el superávit o el déficit mediante la relación de los fondos de tesorería y bancos, correspondiente a los ejercicios financieros y la deuda flotante contraída con imputación a los presupuestos.

Es importante destacar la importancia que otorga la Ley al Contador Municipal (Art. 113), que en general establece que: *“El Contador Municipal no dará curso a resoluciones que ordenen gastos infringiendo disposiciones constitucionales, legales, de ordenanza o reglamentarias...”*, y específicamente en relación a la materia presupuestaria determina en el inc. d) que a este le corresponde *“...informar todos los expedientes de créditos suplementarios, ampliaciones y deducciones del presupuesto de gastos, dictaminando a cerca del carácter legal de tales operaciones y de las posibilidades financieras de las mismas”*.

El RCyNAM, por su parte aclara en mayor detalle aspectos referidos al manejo de la contabilidad presupuestaria, apertura, imputación y cierre de cuentas, agregando modelos (Modelo N° 18⁶²).

Podrían considerarse como lineamientos de administración a los Art. 90, 91, 90, 92 y 93 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en los que establece las competencias, deberes y atribuciones del Departamento Ejecutivo en materia de finanzas, y señala algunos aspectos que podrían

62- Artículo 109° RCyNAM.

ser útiles para utilizar al presupuesto público como herramienta de administración.

Tal es el caso del art. 90° que determina que la autoridad legalmente autorizada en el concejo deliberante dispondrá el pago de los gastos e inversiones liquidados, mediante libramiento contra la Tesorería del Departamento Ejecutivo que no podrán superar el duodécimo del presupuesto respectivo salvo los casos en que dichas autoridades justifiquen la urgencia o necesidad del gasto o inversión y siempre que las disponibilidades de la tesorería lo permitan.

En este caso, la disposición de no superar el duodécimo del presupuesto respectivo, permite administrar los saldos de las partidas presupuestarias de modo de no exceder las mismas o de que sean utilizadas íntegramente antes de la finalización del ejercicio económico, permaneciendo sin disponibilidad.

Por su parte el art. 91° establece que: *“El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas al Intendente o al Presidente del Concejo en materia de gastos. Los montos fijados a las partidas no podrán ser excedidos”*.

Esta disposición, si bien es de orden general en materia presupuestaria, puede también ser tenida por una norma que favorece la utilización del presupuesto como herramienta de administración, puesto que establece límites a los gastos dentro del ejercicio económico financiero.

Los artículos 92° y 93° establecen el procedimiento a seguir cuando las asignaciones del Presupuesto resultaren insuficientes para atender los gastos del ejercicio o fuere necesario incorporar conceptos no previstos. En tales casos, el Departamento Ejecutivo podrá solicitar al concejo créditos suplementarios o transferencias de créditos de otras partidas de presupuesto, limitando la ley estas ampliaciones presupuestarias estableciendo que el concejo no acordará crédito suplementario a ninguna partida de presupuesto ni autorizará la incorporación de nuevos rubros al mismo si el Departamento Ejecutivo no demuestra que el importe reclamado podrá ser cubierto con recursos disponibles, determinando asimismo qué debe considerarse recursos disponibles.

Por su parte el art. 94° establece que las transferencias de créditos serán posibles entre las partidas de gastos generales del presupuesto siempre que conserven crédito suficiente para cubrir todos los compromisos del ejercicio.

Todas estas disposiciones, si bien podrían ser consideradas de orden administrativo, son más bien, tal como se especificó previo a su análisis, de orden general del presupuesto. Sin duda, son generalmente aplicadas y cumplidas, pero no cubren el potencial del presupuesto como herramienta de administración.

Control presupuestario

En materia de control observaremos lo reglado en la Constitución Provincial, en la Ley Orgánica de Municipalidades, en la Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas y en el RCyNAM.

La Constitución Provincial establece el deber de los municipios de rendir cuentas ante el Tribunal de Cuentas determinando en el art. 133º, inc. 1, segundo párrafo, que las municipalidades estarán obligadas a remitir anualmente las cuentas documentadas de los dineros percibidos e invertidos, para su aprobación o desaprobación, debiendo el T.C. pronunciarse dentro del término de un año de la presentación.

Por su parte la Ley XV N° 5, en relación al control posterior a la ejecución del presupuesto solo determina que el Departamento Ejecutivo remitirá antes del 31 de Marzo de cada año, la rendición de cuentas sobre la percepción e inversión de fondos de la Municipalidad, según las normas que establezca el Tribunal de Cuentas (las que figuran en el RCyNAM).

Cuando establece las competencias, atribuciones y deberes del Departamento Deliberativo, dentro de las facultades contables del mismo, expresa que le corresponde al concejo, en sesiones especiales, el examen de las cuentas de la administración municipal, las que remitirá al Tribunal de Cuentas antes del 31 de mayo de cada año.

Al Tribunal de Cuentas, de acuerdo a las facultades conferidas por la Constitución Provincial y su Ley Orgánica, le corresponde examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas municipales; aprobarlas o desaprobarlas y, en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos⁶³.

63- Art. 113, inc.1- Constitución Provincial.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley I N° 3 (Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones), establece en su art. 2 que el Tribunal de Cuentas es el órgano competente para examinar las cuentas de percepción e inversión de los municipios, aprobándolas o desaprobándolas dentro del plazo de un año de su presentación.

En el artículo 22°, donde se determinan las atribuciones y deberes del Tribunal de Cuentas, se establece que corresponde a este organismo ejercer el control externo de legalidad de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas municipales, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la utilización de los recursos financieros-patrimoniales estatales en los actos dictados por la autoridad responsable de ellos.

Cuando la precitada ley se refiere en el Capítulo VII a las cuentas municipales, determina (artículo 38°) que cada intendente municipal presentará al respectivo Concejo Deliberante, antes del 30 de marzo de cada año, la rendición de cuentas de la comuna, correspondiendo a dicho concejo remitirla al Tribunal de Cuentas, en la forma y condiciones que éste reglamente, antes del 31 de mayo siguiente.

A su vez, cuando establece el procedimiento del juicio de cuentas en el artículo 42° y sub siguientes, en lo atinente a las municipalidades determina que recibida una rendición de cuentas en el tribunal, será pasada a un fiscal de cuentas para su verificación en los aspectos formales, legales, contables, numérico y documental. Sus conclusiones las hará conocer al Tribunal de Cuentas mediante un informe que elevará al efecto y en el que solicitará su aprobación, cuando no le hubiese merecido reparo, o en caso contrario, las medidas que considera correspondan por la naturaleza de las infracciones u omisiones que reputara.

Por su parte el RCYNAM, en su art. 99° regla que el intendente municipal elevará al concejo deliberante antes del 30 de marzo de cada año la Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio anterior (Art. 110°, inc. 2) de la Ley XV N° 5), la que será remitida al tribunal por el presidente del concejo antes del 31 de mayo (Art. 64° de la Ley XV N° 5) conjuntamente con el acta de sesión especial en la que se procedió al examen de las cuentas de la administración municipal. Establece además con precisión, las oportunidades de las presentaciones de las rendiciones de cuentas, el modo de elevarlas, su composición y requisitos de los comprobantes de percepción de ingresos y erogaciones, forma

de presentación y exposición entre otras referidas a las mismas (art. 94, 95, 99 y 110).

A continuación se analizarán las rendiciones exigidas por el Tribunal de Cuentas, en los aspectos relacionados a la contabilidad presupuestaria.

Según el RCyNAM son exigibles dos tipos de rendición:

- la rendición trimestral: que se presenta dentro de los 45 días siguientes al vencimiento del trimestre;
- la rendición anual: es la que debe ser elevada al Honorable Concejo Deliberante, y con posterioridad por este, al Tribunal de Cuentas.

De los elementos que deben integrar la rendición trimestral son útiles a los efectos del control del presupuesto público: el balance de tesorería, que permitirá conocer el saldo de las partidas de recursos y gastos a la fecha del trimestre al que se refiere la rendición; el balance de comprobación de sumas y saldos, que permitirá un control cruzado con los datos del punto anterior en las cuentas de la contabilidad de presupuesto, cuentas especiales, de terceros y en las de caja y bancos; el cuadro de Ejecución de Presupuesto de Gastos⁶⁴, con determinaciones de totales acumulados y el Cuadro de Percepción de Recursos⁶⁵ con determinaciones de totales acumulados, en los que se observa en detalle los créditos de las partidas del presupuesto autorizados y estimados, respectivamente, los montos comprometidos y recaudados en el período, y para el caso del presupuesto de gastos, los compromisos pagados y pendiente de pago a la fecha.

Además de los puntos especificados en el párrafo anterior, deben presentarse en esta rendición las planillas diarias de ingresos; planillas de banco; actas de arqueo realizadas durante el mes; talonarios de recaudación correlativamente enumerados; todos los comprobantes de inversión de la renta debidamente compaginados en legajos mensuales por orden cronológico y separados los correspondientes a gastos de personal de los otros gastos, compaginados en legajos de no más de 200 folios, rendición de cuentas documentadas de los consorcios en legajos separados; declaración jurada del intendente, tesorero, contador y/o

64- Modelo N° 9-RCyNAM (Anexo II).

65- Modelo N° 10-RCyNAM (Anexo III).

cualquier otro obligado a rendir cuentas de la administración municipal; y detalle de las ordenanzas y resoluciones emitidas en el trimestre.

Toda esta documentación sirve asimismo, además de para otros fines, para la verificación de la información presentada y registrada en los libros y planillas exigidos por el T.C.

La rendición anual debe estar integrada por los elementos detallados en el artículo 99º del RCyNAM, de los cuales son útiles para el control presupuestario los siguientes: los libros de contabilidad (ingresos de caja, registro analítico de compromisos e imputaciones, libro mayor y libro diario), que permiten conocer los ingresos e imputaciones al presupuesto y verificar los cuadros y saldos del balance de tesorería presentados en las rendiciones trimestrales; la planilla demostrativa de los ingresos y egresos registrados durante el ejercicio, en la que consta la existencia anterior, lo percibido por cada impuesto, lo pagado por cada partida del presupuesto y el movimiento de las cuentas especiales, determinándose la existencia que pasa al ejercicio siguiente e indicando si es efectivo, en depósitos bancarios; la planilla con la evolución de residuos pasivos de los ejercicios anteriores así como la planilla en la que consta la deuda pendiente del ejercicio anterior, el importe amortizado y la deuda del ejercicio.

Con estos elementos el Tribunal de Cuentas realiza, dentro de las facultades de su competencia, un juicio de cuentas en el que se realiza la verificación de la documentación y registros en los aspectos formales, legales, contables, numérico y documental, aprobando o desaprobando la cuenta del ejercicio financiero respectivo.

CAPÍTULO 4

CONCEPTOS DE GESTIÓN PÚBLICA APLICABLES A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Para la propuesta de la optimización del presupuesto público como herramienta de planificación administración y control en los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones es necesario conocer y aplicar herramientas de gestión pública a la gestión presupuestaria en los precitados municipios.

Es por ello que, aplicando el *Modelo Multidimensional para el análisis organizacional*⁶⁶, se buscará delinear el perfil general de los Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones, lo que permitirán un mejor y más correcto conocimiento de las organizaciones objeto de estudio, para lograr el abordaje apropiado de la propuesta de optimización y la consecución de los objetivos planteados, para con posterioridad analizar cómo se conforma en ellos la agenda pública municipal y cómo se definen las políticas públicas, a efectos de elaborar una propuesta que permita optimizar la utilización del presupuesto público.

Se analizará asimismo, dentro de las herramientas de tecnología de gestión, el caso de los presupuestos orientados a resultados, la gestión presupuestaria por estructuras, el proceso de responsabilización, y el *benchmarking* que, indudablemente, aportarán elementos necesarios y de interés para la elaboración de la propuesta sobre la que versa el presente.

En este capítulo sin embargo, solo se analizarán los elementos y herramientas de gestión pública aplicables a la gestión presupuestaria en su parte conceptual, para en los capítulos posteriores -luego de realizado

66- Gongora, N. (2003). *Modelo multidimensional para el Análisis Organizacional*. Buenos Aires, Argentina.

el trabajo de campo con entrevistas, encuestas y análisis de información primaria y secundaria, en la etapa de análisis de las características y uso del presupuesto público en la práctica y cuando se elabore la propuesta de optimización- aplicar efectivamente los conceptos analizados.

Modelo Multidimensional para el Análisis Organizacional

El presente modelo plantea que los fenómenos organizacionales son multidimensionales, es decir, que son múltiples las variables interrelacionadas que deben ser tenidas en cuentas para realizar una aproximación a la organización. Esta funciona como un sistema en el que, al hallarse sus variables interrelacionadas, las variaciones en una de ellas, provoca modificaciones en mayor o menor grado en las demás.

El Modelo Multidimensional para el Análisis Organizacional ayuda a conocer cómo se articulan las distintas dimensiones y variables referidas a este fenómeno, para explicar lo que ocurre en las organizaciones, permite retratar una organización u organizaciones a partir de un determinado punto de vista o dimensión, es decir, describir a una organización, para analizarla, organizarla, administrarla y evaluarla.

El mismo plantea, para abordar la complejidad del fenómeno, que en toda organización se realiza un proceso de transformación, en el que cada uno de los servicios a su vez realiza un proceso de transformación específico que son distintos entre sí, pero que son contribuyentes al proceso de transformación señalado, es decir, que cada servicio realiza una modificación o transformación en la materia prima o sujeto a ser transformado, que se pueden considerar como los servicios sustantivos, o agrega o procesa información como lo hace un área de apoyo.⁶⁷

Es decir que en las organizaciones se hallan una serie de insumos que son transformados parcial o totalmente en productos.

El modelo multidimensional determina que son variables organizacionales las siguientes:

67- Góngora, N. (2003). *Modelo multidimensional para el Análisis Organizacional*. Buenos Aires, Argentina. Pág. 1.

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

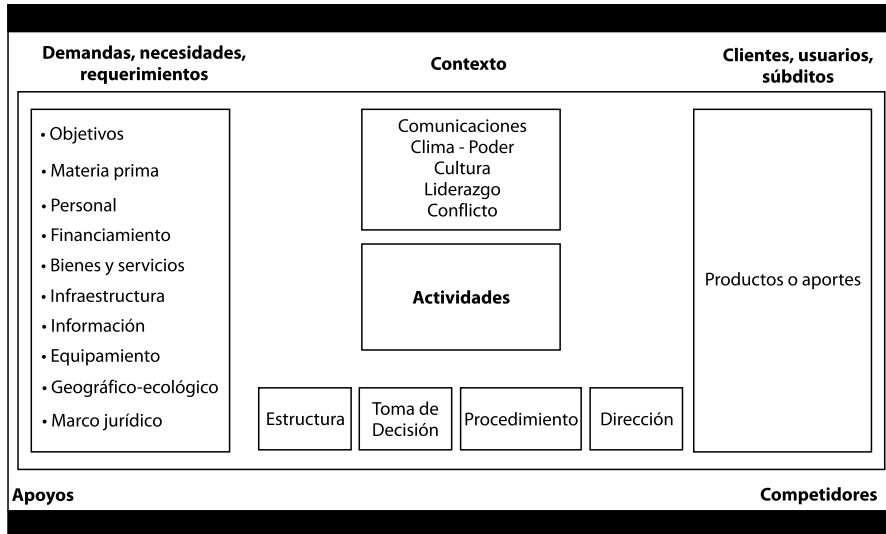
Ilustración 4: Cuadro de variables organizacionales del Modelo Multidimensional de Análisis Organizacional.

1. Insumos	2. Elementos internos	3. Productos: Bienes y Servicios
1.1. Contexto Organizacional 1.2. Objetivos y estrategias 1.3. Materia prima u objeto o sujeto a ser transformado 1.4. Recursos Humanos 1.5. Tecnologías Organizacionales 1.6. Recursos Financieros 1.7. Equip. e infraestructura 1.8. Información y nuevo conocimiento 1.9. Marco juríd. y normativo 1.10. Climático – geográfico 1.11. Evolución histórica	2.1. Actividades 2.2. Estructura organizacional 2.3. Procedim. Administrativos 2.4. Proceso de toma de decisiones 2.5. Dirección 2.6. Dinámica Interna 2.6.1. Conflicto 2.6.2. Poder 2.6.3. Liderazgo 2.6.4. Participación 2.6.5. Cultura Organizac. 2.6.6. Clima Organizacional 2.6.7. Proceso de Comunic.	

Fuente: Góngora, N. Op. Cit. Pág. 1. Elaboración propia.

Todas ellas de acuerdo al siguiente esquema:

Ilustración 5: Cuadro del Modelo Multidimensional de Análisis Organizacional.



Fuente: Góngora, N. Op. Cit. Pág. 17.

Insumos

Se consideran insumos de la organización al capital, tecnología, mano de obra, materias primas, etc., que la misma utiliza para llevar a cabo sus actividades, es decir, a todos los sujetos u objetos a ser transformados.

1.1 Contexto organizacional

Los insumos requeridos por la organización para poder funcionar y generar productos, que se encuentran fuera de la organización, son los considerados como contexto organizacional.

Pueden distinguirse el contexto inmediato o ambiente de trabajo de la organización y el contexto mediano o general, considerándose como contexto inmediato a aquellas organizaciones, grupos o personas que influyen o son influidas, real o potencialmente, en y por la organización, como lo son los proveedores de recursos (humanos, financieros, equipamiento, etc.), los usuarios y/o clientes, los prestadores de servicios

complementarios y las organizaciones competidoras, mientras que el contexto mediato está compuesto por los elementos que influyen indirectamente en la organización o bien, los que influyen en el contexto inmediato de la organización, siendo ellos las condiciones geográficas, climáticas, económicas, demográficas, culturales, político- jurídicas, científicas y tecnológicas que afectan a todas las organizaciones.

La organización, como sistema abierto, tiene intercambios con el contexto en que está inserta, existiendo una mutua influencia entre ambos.

Las organizaciones deberían orientar sus actividades a la satisfacción de las necesidades (sociales, políticas, culturales, científico- tecnológicas, etc.) existentes en el contexto en que desarrollen sus actividades.

1.2 Objetivos y estrategias

Los objetivos institucionales son los elementos básicos que guían el accionar organizacional. Ellos son definidos en función de la visión (representación explícita de lo que se plantea la organización a largo plazo) y la misión (motivo o razón de ser de la organización), que constituyen el marco de los mismos.

La estrategia organizacional está constituida por la definición de prioridades de acción institucional para el cumplimiento de sus objetivos. Comprende la determinación de las actividades que desarrollará la institución, así como la identificación de los productos en los que se especializará y los destinatarios principales de esos productos.

En base a los objetivos y la estrategia de organización se definen sus acciones de planificación y programación, que se traducen en las actividades que esta desarrolla, a las que se asignan los recursos de distinto tipo de que esta dispone.

No obstante lo expuesto, se debe distinguir entre los objetivos formalizados o escritos y los que realmente persiguen las organizaciones. Para ello se deben observar -para cada uno de los objetivos formulados- las asignaciones presupuestarias, los recursos humanos afectados y el equipamiento e infraestructura afectados a los mismos. De esta observación surgirá cuáles son los objetivos que realmente persigue la organización independientemente de lo declarado, puesto que en la asignación de recursos está la verdad de la vida organizacional.

1.3 Materia prima o sujeto u objeto a ser transformado

Los procesos de transformación ocurridos en las organizaciones pueden realizarse sobre personas, cosas o símbolos, pero en este apartado nos referiremos a los precitados como materia prima.

La materia prima es el elemento sobre el cual la organización realiza los procesos de transformación básicos por medios de tecnologías y a través de recursos humanos especializados.

1.4 Recursos humanos

En este ámbito se analiza la integración de las personas a la gestión de la organización y el compromiso de ellas con el logro de la misión y objetivos organizacionales, las relaciones existentes entre las personas que integran la organización, las formas de acceso y egreso a la organización, el modelo de liderazgo, la motivación, la capacitación continua, el modelo de recompensas utilizado, la evaluación de las tareas realizadas, entre otros elementos a considerar.⁶⁸

Para la formación de la estrategia de la organización es prioritaria una correcta y pertinente administración de los recursos humanos.

1.5 Tecnologías organizacionales

Se trata de los métodos y procedimientos que posibilitan el proceso de transformación básico.

Incluye al equipamiento y la acción humana en el proceso de transformación de las organizaciones, hallándose dos grandes tipos de tecnologías: las centrales que son aquellas que facilitan la realización de las actividades básicas esenciales o sustantivas de la organización y las de gestión o administrativas que contribuyen al buen desenvolvimiento de las centrales y son las referidas a la gestión de los insumos (administración de recursos humanos; administración financieras; administración del equipamiento; administración de la infraestructura; etc.), del proceso de transformación (planificación de la producción o de la atención; control de gestión; etc.) y de los productos (marketing; administración de ventas; difusión; transporte; etc.).

El funcionamiento de la tecnología determina múltiples influencias en los demás elementos organizacionales, como por ejemplo la estruc-

68- Góngora, N. (2003). *Modelo Multidimensional para el Análisis Organizacional*. Buenos Aires, Argentina. Pag. 5.

tura organizacional, perfil de los recursos humanos, variabilidad de los productos generados, etc.

1.6 Recursos financieros

Es necesario que las organizaciones planifiquen, administren y controlen sus recursos financieros dada la relevancia de los mismos. Es por ello que las organizaciones deben presupuestar qué fondos se requieren, cómo obtenerlos, planificar su asignación, distribuirlos entre las distintas unidades organizativas y controlar su destino, establecer planes de administración financiera y distintas técnicas específicas con distinto grado de sofisticación.

1.7 Equipamiento e infraestructura

Para el desarrollo de sus actividades las organizaciones requieren equipamiento e infraestructura adecuados. Esto es en proporción aceptable de costo-beneficios.

Una provisión adecuada de los mismos posibilitará el ahorro de tiempo y esfuerzo (valor objetivo de equipamiento) así como un buen clima organizacional y de satisfacción en el trabajo (valor subjetivo del equipamiento).

1.8 Información y nuevo conocimiento

La información y el nuevo conocimiento abarcan diversas variables de la organización. Puede referirse a aspectos de la tecnología que utiliza la organización para la transformación de los insumos en productos, al personal; a los productos y servicios ofrecidos o requeridos por proveedores y usuarios; a actividades y posibilidades de otras instituciones que desarrollan actividades similares o complementarias; a fuentes de financiamiento alternativas, equipamiento e instrumental, etc.

1.9 Marco jurídico normativo

El marco jurídico normativo es de vital relevancia a los efectos de reconocer las posibilidades y potencialidades de la organización así como sus restricciones, limitaciones y rigideces.

1.10 Climático-geográfico

Las particularidades climáticas y geográficas deben ser observadas y tenidas en cuenta al analizar una organización. Ellas influyen en los procesos y procedimientos, en el equipamiento y la infraestructura, en los recursos humanos, etc.

1.11 Evolución histórica

Es importante al analizar una organización tener en cuenta su evolución histórica, considerando aspectos como los factores y circunstancias que influyeron en su creación, nivel e intensidad del apoyo obtenido, vinculación institucional, crisis y cambios en los objetivos organizacionales, fuentes de recursos, interrelación con otras organizaciones (independencia, complementariedad o competencia), etc.

Este conjunto de condicionamientos de la creación y de la historia de la organización permite visualizar su estrategia operacional y el desarrollo institucional.

Elementos internos

2.1 Actividades

Para la consecución de los objetivos organizacionales las organizaciones realizan actividades, que pueden ser vinculadas al proceso de transformación de los insumos en productos, así como otras actividades de apoyo relacionadas a estos procesos.

2.2 Estructura organizacional

La estructura organizacional muestra cómo son distribuidos los recursos humanos dentro de la organización, indicando las líneas de responsabilidad, autoridad y comunicación formal, es decir, que refleja la división del trabajo organizacional y la distribución del poder formal.

2.3 Procedimientos administrativos

Los procedimientos administrativos son los que contribuyen a organizar los insumos, las actividades básicas y apoyan a la generación y transferencia de los productos organizacionales, a través de técnicas para su programación, evaluación, comercialización, etc.

2.4 Proceso de toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones varía de una organización a otra, dependiendo del clima y la cultura organizacional, pudiendo tratarse de decisiones programadas, cuando es posible definir las previamente, o no programadas.

2.5 Dirección

La legitimidad de la dirección interna define el grado de conducción que tendrá la misma.

Hay múltiples elementos que condicionan la legitimidad del cargo y los mismos deben ser observados a los efectos de comprender el funcionamiento y comportamiento de la organización.

2.6 Dinámica interna

Este punto se refiere a una serie de fenómenos organizacionales, altamente dinámicos, producto en general de las relaciones interpersonales que suceden en las organizaciones. Estos fenómenos están íntimamente interrelacionados, pero además están vinculados al tipo de actividades que se desarrollan en la organización, a los procesos administrativos, a la estructura organizacional, al contexto de tareas, etc.

Los principales fenómenos a considerar en relación con la dinámica organizacional son: el conflicto; el poder; el liderazgo; la participación; la cultura organizacional; el clima organizacional y el proceso de comunicación.

Los mismos son brevemente analizados a continuación:

Conflicto: las organizaciones por lo general toman distintas actitudes frente a una situación conflictiva, pueden suprimir el conflicto a través de distintos mecanismos, aún cuando es muy posible que la situación de conflicto quede latente; pueden ignorar la situación conflictiva o pueden intentar superarla.

Poder: en las organizaciones se dan distintas situaciones de poder, entendido este como la situación en la que una persona puede imponer su voluntad a otra, independientemente de los deseos de esta. En las organizaciones se refiere fundamentalmente al rol funcional con capacidad para tomar decisiones, sin embargo puede haber en la misma distintas personas que pueden tener cierto poder relativo, siendo fuentes de poder la posición jerárquica, el prestigio, la relación externa para la obtención de recursos críticos, el dominio de ciertas actividades, tecnologías o conocimiento crítico para los procesos organizaciones, etc.

Liderazgo: para reconocer el liderazgo se debe detectar a aquellas personas que independientemente de su posición jerárquica, han emergido como referentes grupales o tienen la capacidad de influir en el accionar de los miembros de la organización, independientemente de la posición que ocupa en la estructura organizativa.

Participación: se debe analizar el grado y espacio de participación existente en la organización. Si bien en general se ha considerado que la participación mejora el clima de trabajo, la satisfacción y el desempeño de las personas en la organización, no todas las personas tienen la misma propensión a participar, y muchas veces la participación es limitada o retrocede por las autoridades, ya que en algunas de sus formas la participación implica una verdadera redistribución del poder.

Cultura organizacional: puesto que la cultura organizacional podría ser o bien una limitante, o bien un elemento dinamizador de las reformas que se pretendan incorporar a un ente u organismo, es importante que sea considerada al momento de introducir aspectos de gestión pública a la gestión presupuestaria si se pretende obtener resultados positivos.

“La cultura es el conjunto de elementos (artefactos, palabras, usos, gestos, valores, normas, presunciones básicas, comportamientos, etc.) que conforman el universo simbólico de la organización y que brinda sentido a la pertenencia, la participación y las contribuciones de los integrantes de la institución. Se expresa a través de las maneras, compartidas o no, de percibir y apreciar la realidad. Da sentido a los supuestos implícitos de toda organización, a aquellas concepciones que no es necesario traducir en normas oficiales o expresar en forma manifiesta; es dar vida a una especie de personalidad particular de cada institución. Las tradiciones de los grupos, la historia, las

contingencias enfrentadas, las perspectivas particulares asociadas a cada formación profesional y cada ámbito institucional dan cuerpo a la cultura”⁶⁹.

La cultura no es algo estático en una organización, sino que es un proceso de construcción de la realidad, un fenómeno activo y vivo, no un conjunto de normas, valores, ritos, sino que se trata de una cultura viva que se crea y recrea.

Si bien para el diagnóstico y definición de la cultura organizacional se requiere la aplicación de técnicas cuantitativas y cualitativas, y la realización de encuestas a los miembros de la organización, puesto que cada organización posee una cultura particular, en el presente trabajo se realizará un análisis general a partir de las definiciones que realizan Blake y Mouton⁷⁰.

Estos autores indican que existen dos orientaciones del *management* que parten de culturas distintas:

- 1) orientación hacia la producción, la eficacia y el resultado económico;
- 2) orientación hacia los hombres, su satisfacción y desarrollo.

De acuerdo a ellas y a sus combinaciones se pueden distinguir diversos tipos de cultura:

		Orientación a los Resultados	
		Baja	Alta
Orientación a la Gente	Alta	Paternalista	Integrativa
	Baja	Apática Anómica	Exigente

Fuente: Góngora, N. Op. Cit.

De acuerdo a la precitada clasificación, cuando la organización se orienta a la gente en alto grado, y en bajo grado a los resultados, la cultura podría ser definida como paternalista. En este tipo de organizaciones se prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales y del bienestar

69- Góngora, Norberto. (2003). *Introducción a la cultura organizacional*. Pág. 1.

70- Góngora, Norberto. (2003). *Introducción a la cultura organizacional*. Pág. 16.

de los miembros de la organización. Se trata de una organización receptiva frente a las demandas de los empleados, que da seguridad en las funciones, complaciente hacia la autoridad, que genera un ambiente familiar y amigable y propicia una buena comunicación.

Si en cambio se la organización es de alta orientación a la gente y a los resultados, podría definirse a su cultura como integrativa, es decir, que en ella se prioriza el desempeño individual y grupal sin descuidar la dirección estratégica de la organización, se promueve el compromiso con la visión, el trabajo en equipo, la comunicación fluida, la adaptación al entorno y al cambio, el aprendizaje de los errores, la flexibilidad y transparencia.

Por otro lado podría ocurrir que la organización presente una baja orientación a la gente y a los resultados y en este caso la cultura podría ser apática o anómica.

La cultura apática es aquella en la que la organización se apega a las normas y reglas, muestra excesiva prudencia en la administración, tendencia más que a escribir que a hablar, tendencia a evitar el conflicto, subestimación de la necesidad de innovar, implementación de mayores controles frente a los errores, poca comunicación entre jerarquías y sectores.

La cultura anómica es la que detenta desinterés y falta de involucramiento, indiferencia por el comportamiento de la gente, estado de incertidumbre y confusión, pérdida de entusiasmo, ausencia de recompensas para premiar los éxitos, poca seguridad laboral. Escaso interés por el futuro, preocupación excesiva por lo inmediato.

En contrapartida a la precitada se halla la cultura exigente, en la que se observa una alta orientación a los resultados y una baja orientación a la gente. En este tipo de organizaciones se priorizan la eficiencia y los aportes individuales y se pone especial énfasis en los resultados, vínculo laboral demandante e inflexible, fijación de objetivos y exigencia de su cumplimiento, competencia interna, insensibilidad frente a las necesidades de los otros, se juzga y se premia según lo que se produce, tendencia a remuneración variable en base al cumplimiento de un objetivo.

Clima organizacional: el clima organizacional se compone de una serie interactiva de elementos que influyen en las actitudes y comportamientos de las personas, grupos y subgrupos de una organización de una manera más o menos temporaria, afectando la predisposición al trabajo

grupales o solidarios y el logro de los objetivos y la realización efectiva de las actividades organizacionales.

Proceso de comunicación: debe analizarse tanto en sentido horizontal como vertical, formal e informal, y se vincula con el clima y la cultura organizacional, no debiendo limitar el concepto de comunicación con el de información.

Productos: bienes y servicios

El resultado del proceso de transformación realizado en la organización, a través de las actividades y los insumos, son los llamados “productos principales”. Ellos dan cumplimiento a los objetivos organizacionales.

Sin embargo deben considerarse también los productos secundarios, que surgen como consecuencia del mismo proceso de transformación central. Ellos son el resultado del uso del equipamiento y la infraestructura, el análisis del estado de satisfacción o no de los recursos humanos, o de la consecución de los objetivos organizacionales, la generación de nueva información o conocimiento, entre otros.

Otros autores distinguen entre productos externos, internos y organizacionales, siendo los primeros aquellos que salen de la organización, los segundos los dedicados al mantenimiento de la organización en funcionamiento y los terceros los dirigidos al mejoramiento de la organización.

Concepto y formación de la agenda pública y las políticas públicas

Es necesario conocer y comprender los conceptos y procesos de formación de las agendas públicas y las políticas públicas, de modo que sea posible advertir sobre la relevancia de la vinculación de las mismas con la gestión presupuestaria.

Por agenda de gobierno, o agenda pública, suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su

acción, y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que debe actuar o han considerado que tiene que actuar.⁷¹

Es decir que la agenda pública determina el objeto de las políticas públicas.

No todos los problemas que se plantean en una sociedad llegan a la atención del Estado, colocándose como asuntos prioritarios del gobierno.

Las personas y las organizaciones que las representan, buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado. Es así que se puede observar la vitalidad de la vida pública en un sistema político dado, en la manera como se elabora la agenda de gobierno.

“La formación de la agenda de gobierno deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades para el gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política”⁷².

Es decir que los diferentes grupos de interés compiten por hacer llegar sus demandas y problemas al Estado para que éste los convierta en sus propios problemas y demandas, conformando con ellos la agenda pública, o sea el objeto de acción del Estado.

Por ello, cuando se habla de la formación de la agenda pública se referencia a un proceso. En él las personas o grupos de interés buscan llamar la atención seria y activa del gobierno en relación a ciertos problemas y cuestiones como asuntos posibles de atender a través de políticas públicas.

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, en su artículo “Estado y Políticas Estatales en América Latina” proponen en relación a este tema, su

71- Aguilar Villanueva, Luis L. (1993). *Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, México. Pág. 29.

72- Ídem. Pág. 27.

visión de actores y cuestiones sociales sobre las que pretenden obtener resultados las políticas públicas.

Plantean que una sociedad presenta un sinnúmero de cuestiones, problemas y demandas, no pudiendo el Estado atender omnipotente-mente a todas ellas. Con capacidad y recursos finitos, se deben priorizar las cuestiones atendiendo solamente algunas que son las que podrían darse a llamar las “cuestiones socialmente problematizadas”, que no son otras que las que se incorporan a la agenda de problemas socialmente vigentes promovidas por ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos que estratégicamente situados, creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de ejercer influencia⁷³.

Los autores proponen la idea de que toda cuestión atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su resolución, y que a lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positivamente o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma, tendiendo estos comportamientos (decisiones, acciones, etc.) a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado.

En definitiva, plantean que las políticas públicas son una toma de posición del Estado frente a una cuestión.

En relación a la agenda pública, Roger Cobb y Charles Elder distinguen entre dos tipos de agenda: la llamada agenda “sistémica”, “pública”, “constitucional”; y la agenda “institucional”, “formal” o “gubernamental”.

La primera de ellas estaría integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como el conjunto de asuntos explí-

73- Oslak Oscar y O'Donnell Guillermo. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4.

citamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. La agenda sistémica tenderá a cuestiones más abstractas, generales y globales, indicando más definiciones de áreas que problemas a atender (contaminación, pobreza extrema, seguridad nacional), mientras que la agenda institucional tenderá a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el analfabetismo, el narcotráfico, el sida)⁷⁴.

Es decir, que en primer lugar las cuestiones o asuntos se situarían en la agenda sistémica para luego, una vez obtenida la atención del gobierno, situarse en la agenda institucional, o lo que anteriormente definimos como agenda gubernamental.

Es por esto, que en torno a un asunto se plantea un debate, el cual al determinarse como una cuestión socialmente problematizada se incluye en la agenda sistémica llamando la atención del gobierno. Si este considera que el mismo se encuentra dentro de su jurisdicción y competencia, lo incorpora a su agenda institucional, tomado una posición frente al problema o cuestión a través de una política pública.

La intervención del Estado dependerá de cómo fue definida la cuestión, quién la definió, sobre la base de qué recursos y alianzas, con qué oposición y con qué fundamentos, desde la posición ideológica con que enfrenta la problemática y el debate mencionado.

No debe entenderse sin embargo, el concepto de Estado como sinónimo del de gobierno. Estado y gobierno no son la misma entidad. El gobierno, así como las burocracias, actúa dentro del Estado y es por tanto éste el que define las políticas públicas. Ambos poseen su ideología y sus intereses propios definiendo en función de ellas los conceptos de las problemáticas, así como las políticas públicas.

Es así que podría definirse a la política estatal o pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

Es por ello que para conocer y comprender las políticas sociales es indispensable conocer y comprender la cuestión que se intenta resol-

74- Cobb, R. y Elder Ch. (1986). Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración a de la agenda. Pág. 115, 116. Citado en Aguilar Villanueva, Luis L. (1993). Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México. Pág. 31 a 33.

ver, las condiciones del surgimiento de la citada cuestión y el proceso social del cual deriva, siendo este último, el primer e indispensable nivel de contexto para el estudio de la política estatal.

Puede también ocurrir, sin embargo, que el gobierno decida por distintas cuestiones el desarrollo de políticas públicas independientemente de la agenda sistémica, o de las cuestiones socialmente problematizadas. Ello puede observarse con mayor frecuencia en gobiernos de orden local, sobre todo en municipios pequeños, donde es común observar organizaciones con marcadas características pre-burocráticas, que evaden los principios establecidos por el modelo burocrático o weberiano que define una organización basada en la racionalidad, entendida como adecuación de los medios a los fines para garantizar la máxima eficacia y eficiencia.

En este tipo de organizaciones puede darse el caso de agendas públicas poco vinculadas a la agenda sistémica y que respondan sí a cuestiones o intereses de grupos de poder o del gobierno.

No obstante ello, definida la agenda sistémica, y como consecuencia de ella o no, la agenda pública, de la cual derivan las políticas públicas, se ha definido un proceso de estas últimas, sobre los que se ha teorizado, determinando etapas, construyendo intelectualmente un dispositivo analítico, a los fines de la modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de las mismas. Sin ignorar que en la práctica las etapas se sobreponen y superponen unas a otras, anticipándose, retrasándose o repitiéndose.

Harold D Lasswell⁷⁵ habló de un modelo del proceso de decisión, entendiéndolo como una serie de siete fases o resultados: inteligencia; promoción; prescripción; invocación; aplicación; terminación; evaluación. May y Wildavsky⁷⁶ hablan de un “ciclo de la política” que comprendería la fijación de la agenda, el análisis de la cuestión, la implementación, la evaluación y la terminación. Anderson⁷⁷ por su parte, divide el proceso

75- Lasswell H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. Pág. 27 y 28. Citado en Aguilar Villanueva, Luis L. (1995) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Pág. 15 y 16.

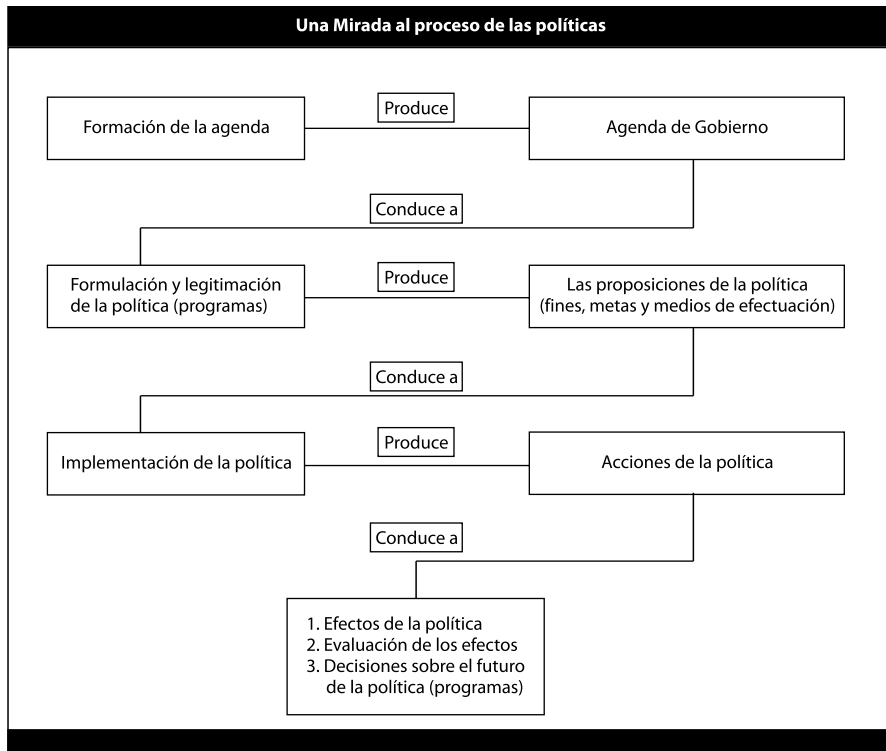
76- May, J. y Wildavsky A. (1977). *The Policy Cycle*. Citado en Aguilar Villanueva, Luis L. (1995) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Pág. 16.

77- Anderson, J. (1984). *Public Policy Making*. Citado en Aguilar Villanueva, Luis L. (1995) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Pág. 16.

en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

Analizando el modelo de proceso de las políticas públicas, el planteado por Aguilar Villanueva en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, que se expone a continuación, se observan las siguientes etapas y su secuencia:

Ilustración 6: Modelo de proceso de políticas públicas.



Fuente: Aguilar Villanueva, L. Op. Cit. Pg. 22.

Observado el mismo -como uno de los modelos seleccionados para el análisis, pudiendo ser este u otro el elegido- a los efectos de realizar una vinculación con la gestión presupuestaria, podría subdividirse el proceso de las políticas públicas en tres partes:

1. la de la formulación de la agenda de gobierno, y la formulación y legitimación de la política (programas) y de las proposiciones de la misma (fines metas y medios de efectucción);
2. la de la implementación de la política y las acciones de la misma; y
3. la de los efectos de la política y la evaluación de ellos, con las subsiguientes decisiones sobre el futuro de la política.

Realizada esta subdivisión podemos vincularla con la gestión presupuestaria debiendo relacionarlas de la siguiente manera:

- a. la primera etapa del proceso de las políticas públicas debería plasmarse en el proyecto de presupuesto, que utilizado como herramienta de planificación debería expresar la voluntad del ejecutivo de desarrollar determinada política;
- b. la segunda etapa debería vincularse con la ejecución presupuestaria, permitiendo el presupuesto utilizado como herramienta de administración, la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas y su control concomitante;
- c. la tercera etapa de las políticas públicas debería vincularse con la etapa del control presupuestario, pudiendo observarse la correlación de los resultados de las mismas con los de la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto y la evolución económica del desarrollo de las políticas, permitiendo un control posterior sobre la presupuestación de las mismas y si se han ceñido a las erogaciones previstas, etc.

Como se ha visto en este breve análisis es indispensable que la conformación de la agenda pública y gubernamental, así como la formulación, implementación y control de las políticas públicas, se hallen relacionados a la gestión presupuestaria. En los capítulos siguientes se analizará si esto ocurre o no en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Herramientas de tecnología de gestión

Pueden considerarse como herramientas de tecnología de gestión a determinados instrumentos orientados a desarrollar, mejorar o potenciar los resultados positivos de la gestión pública.

Se analizará a continuación el planteamiento presentado por Jorge Hintze⁷⁸, sobre la gestión presupuestaria de estructuras, por considerar que las herramientas de tecnología de gestión por él propuestas, pueden realizar un valioso aporte a la optimización de la utilización del presupuesto público como instrumento de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Gestión presupuestaria de estructuras

La gestión presupuestaria de estructuras es la tecnología de gestión que busca tomar en cuenta las estructuras organizativas en relación con el presupuesto y con los mecanismos de rendición de cuentas. Es una técnica orientada a integrar la planificación cristalizada en el presupuesto con la autorización expresada en las estructuras organizativas y las normativas que la sustentan.

“Es, por un lado, un instrumento técnico de definición y registro de estructuras organizativas de manera vinculada al sistema de planificación a través del presupuesto y, por otro, un instrumento normativo mediante el cual se completa y perfecciona el proceso de delegación de autoridad, desde su inicio en el Poder Legislativo, hasta niveles operativos en que se realiza la utilización cotidiana de recursos”⁷⁹.

Plantea la utilización de diferentes herramientas para su desarrollo. La Matriz de Producción Externa: que se refiere a la cuestión de la planificación estratégica en términos de la relación entre lo que debe producirse y sus destinatarios, no presentándose propiamente como una herramienta de planificación estratégica, sino como un insu-

78- Hintze, J. (2001). Gestión Presupuestaria de Estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

79- Ídem. Pág. 21.

mo para la gestión de estructuras organizativas en relación al presupuesto.

La Matriz de Responsabilidad que realiza un análisis operativo interno, es decir los procesos de trabajo, identificando los responsables que deben hacerse cargo de tales procesos.

La Matriz de Corresponsabilidad: que trata la cuestión de la asignación de responsabilidad y su relación con las metas, los recursos y la autoridad para utilizarlos, planteando un triángulo de responsabilidad determinante para la rendición de cuentas.

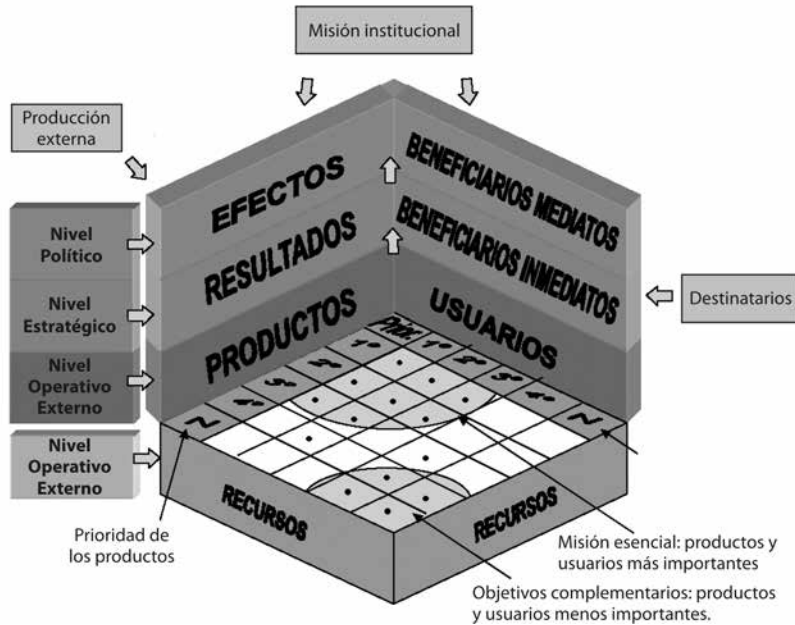
Matrices Presupuestarias de Responsabilidad y de Corresponsabilidad: que vinculan la matriz de responsabilidad y de corresponsabilidad con el presupuesto, constituyendo estas matrices la materia prima de contratos de gestión que establecen compromisos entre actores institucionales y sienta las bases para la rendición de cuentas por resultados.

La Cadena de Generación de Valor Público: que articula las anteriores herramientas concibiendo una cadena virtual de relaciones causales entre las tareas cotidianas y las finalidades últimas del Estado, residiendo en esta cadena la legitimidad de la gestión pública.

La Matriz de Producción Externa permite observar la relación entre la institución pública y la sociedad a través del registro de modo ordenado de los productos y los usuarios institucionales, en un primer nivel, y en niveles más estratégicos y políticos, los resultados y efectos del accionar institucional frente a los destinatarios y beneficiarios.

El siguiente gráfico representa a la Matriz de Producción Externa:

Ilustración 7: Matriz de Producción Externa.



Fuente: Hintze, J. Op. Cit. Pág. 5.

Como puede observarse en el gráfico, el nivel operativo considera la producción inmediata de bienes y servicios que las organizaciones entregan a terceros, los productos, que son aquellos agregados de valor que resultan inmediatamente de los recursos, es decir, que son en lo que se transforman los recursos, y a quiénes los consumen, los usuarios, representado esta relación producto- usuario el nivel más bajo de la planificación estratégica.

Para representar el nivel estratégico y político corresponde analizar los resultados que esos productos deban producir y los efectos que se esperan de tales resultados, entendiendo por resultados a las consecuencias esperadas del consumo de los productos por parte de los usuarios, o los estados deseados a los que se espera que los productos contribuyan, y por efectos, a las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que estos contribuyan.

Asimismo, deberá analizarse los beneficiarios inmediatos y mediatos de las transacciones mediante las cuales los usuarios reciben esos productos, siendo los primeros aquellos que reciben alguna transferencia

de valor como consecuencia de las transacciones producto-usuario, y los segundos, quienes reciben valor a través de los beneficiarios inmediatos.

“La matriz de producción externa representa, en su nivel operativo, la relación más directa de las instituciones con su entorno, es decir la relación producto-usuario. En el nivel inmediato superior de la matriz, que llamaremos estratégico, es posible describir tal relación institucional con el entorno en términos de resultado-beneficiario inmediato y, finalmente, en el nivel más alto (que en el sector público podría denominarse político), la relación puede describirse como efecto-beneficiario mediato. Este último nivel de análisis alude la justificación última de las instituciones públicas y de bien público”⁸⁰.

Es decir que en la matriz de producción externa se halla contenida la misión institucional.

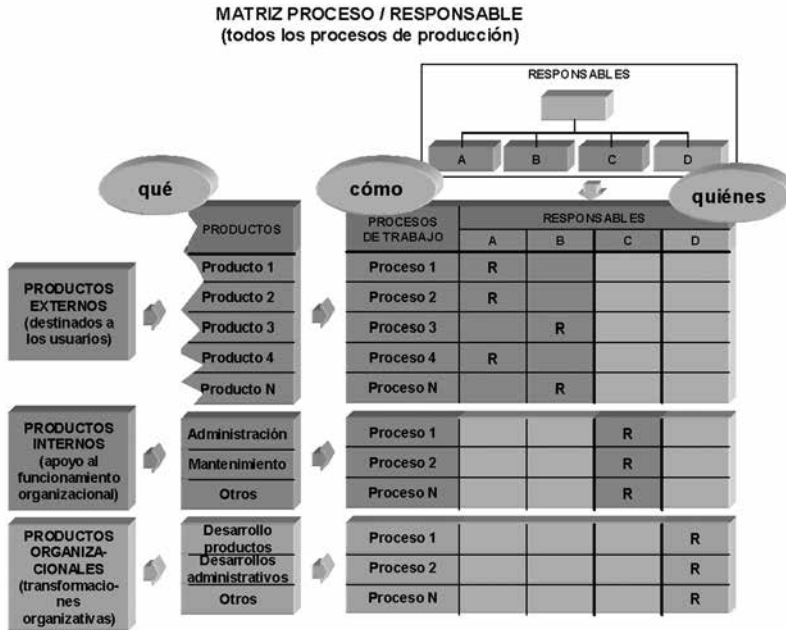
En la Matriz de Responsabilidad el análisis se refiere a la relación entre los procesos de trabajo y quienes los llevan a cabo representados en una matriz proceso-responsable.

En ella, las columnas representan la división del trabajo, entre los diferentes responsables, relacionados con los procesos de producción de los productos que se representan en las filas, indicando las intersecciones la asignación de responsabilidad.

Puede observarse un ejemplo de la matriz de responsabilidad en el gráfico expuesto a continuación:

80- Ídem. Pág. 5.

Ilustración 8: Matriz de Responsabilidad.



Fuente: Hintze, J. Op. Cit. Pág. 5.

La matriz proceso-responsable incluye solo procesos de trabajo derivados de la matriz producto usuario reflejando la parte sustantiva de la organización, debiendo también tomar consideración de los productos internos y los organizacionales, puesto que sin ellos no se podrían producir productos externos.

Surge de esta matriz, el denominado por el autor triángulo de responsabilización, que considera como elementos mínimos indispensables para exigir la rendición de cuentas: el establecimiento de metas, la disponibilidad de los recursos necesarios para desarrollar los procesos de producción y la autoridad requerida para utilizarlos.

Ilustración 9: Triángulo de Responsabilización.



Fuente: Hintze, J. Op. Cit. Pág. 11.

Debe aclararse, antes de continuar, que el término responsabilización, de igual raíz semántica que responsabilidad, sugiere sin embargo un componente adicional y diferenciado de la responsabilidad en sentido tradicional, en cuanto supone no solo su asignación por parte de un tercero, sino la existencia de un compromiso personal del funcionario público. La responsabilización importa, entonces, un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente. En este caso, no se habla solamente de una obligación originada en la norma, que se hace efectiva ex-post, sino de un compromiso originado en la conciencia⁸¹.

Cierto es que la responsabilización, a primera vista, podría aparecer como un rasgo de la cultura, es decir, comportamientos de las personas, actitudes que responden a valores. Pero cuando las organizaciones superan cierto tamaño y complejidad, la cultura de responsabilización por sí misma, no es suficiente para lograr responsabilización y la consecuente capacidad institucional.

“Si se acepta que la responsabilidad presupone, como mínimo, la posibilidad de exigir rendición de cuentas, resulta evidente que es con-

81- Lerner, Emilia y Groisman Enrique. Responsabilización por medio de los controles clásicos Documento publicado en el libro *La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana* (estudio coordinado por el Consejo Científico del CLAD) CLAD-BID Eudeba, Pág. 4.

*dición para la misma la asignación simultánea de los tres elementos que componen el triángulo: no puede exigirse rendición de cuentas a nadie si no se había establecido previamente qué había que hacer, cuándo y cuánto; tampoco si no se habían proporcionado oportunamente los recursos necesarios y, finalmente, si no se había delegado la autoridad requerida para utilizarlos. Es suficiente con que falte sólo uno de estos componentes para que no se conforme la responsabilidad y, por lo tanto, la posibilidad de exigir tal rendición de cuentas. Esta parece ser una ley de hierro en el proceso de la responsabilización”.*⁸²

Sin embargo, debe también considerarse que en los procesos organizativos pueden participar varios responsables, presuponiéndose entonces corresponsabilidad, cuyo alcance dependerá del grado de participación de cada actor involucrado, definiendo el autor a este de acuerdo a si los mismos injieren en la producción, si se limitan a la Intervención (vinculante o no vinculante), o solamente al control.

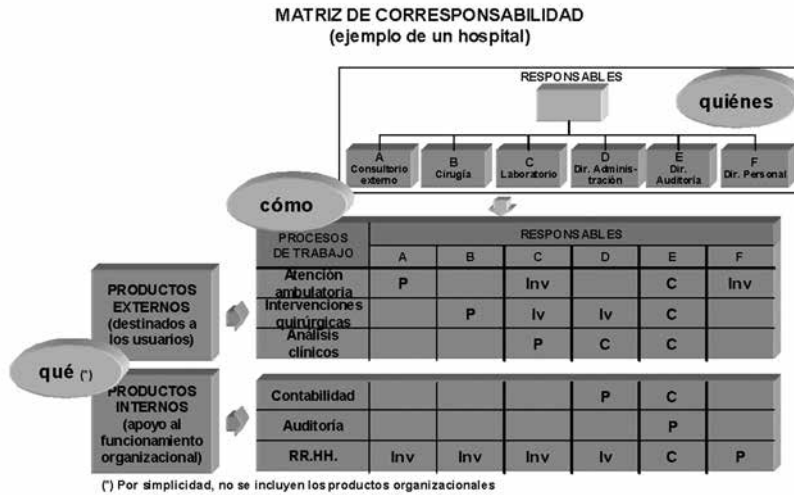
A partir de estos datos se confecciona la Matriz de Corresponsabilidad.

Esta refleja desde las filas -es decir, horizontalmente- un contrato de corresponsabilidad entre todos los que participan en los mismos procesos, y considerada desde las columnas -verticalmente-, el alcance de responsabilidad de cada uno de los responsables.

Puede verse en el gráfico del ejemplo expuesto a continuación:

82- Hintze, J. Op. Cit. Pág. 9.

Ilustración 10: Matriz de Corresponsabilidad.



Fuente: Hintze, J. Op. Cit. Pág. 14.

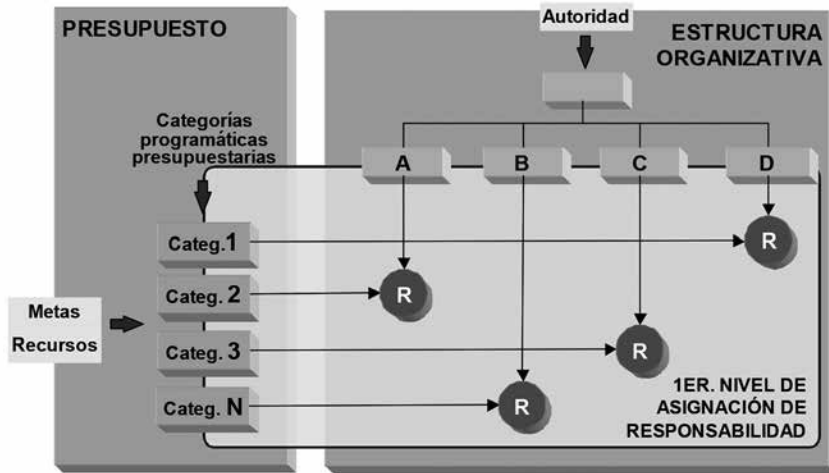
Definidas ambas, la matriz de responsabilidad y la de corresponsabilidad, el paso siguiente a los efectos de avanzar en el gestión presupuestaria por estructuras, es el de vincularlas con el presupuesto.

El presupuesto expresa la versión oficial disponible tanto de la matriz de producción externa como de los recursos para la producción interna y las transformaciones organizativas. Por su parte, el primer nivel de la estructura organizativa por lo general se encontrará definido como un conjunto de unidades jerárquicamente dependientes. Por lo tanto, la relación entre estas dos estructuras formalmente establecidas (la presupuestaria y la organizativa) se expresa por lo general, mediante la asignación primaria, a determinadas unidades de la responsabilidad formal por las metas y los recursos de determinadas categorías programáticas del presupuesto.⁸³

La matriz de responsabilidad presupuestaria como la que se muestra a continuación, es la versión presupuestaria de la matriz de responsabilidad:

83- Hintze, J. Op. Cit. Pág. 19.

Ilustración 11: Matriz Presupuestaria de Responsabilidad.

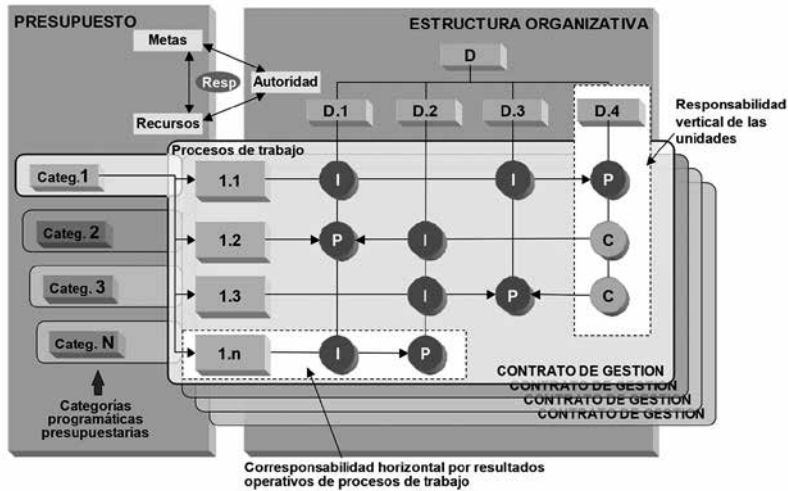


Fuente: Hintze, J. Op. Cit. Pág. 22.

Para convertir la matriz presupuestaria de responsabilidad en una matriz presupuestaria de corresponsabilidad se necesita identificar, para cada una de las categorías programáticas, los procesos de trabajo mediante los cuales han de utilizarse los recursos para el logro de las metas y, también, identificar el alcance de responsabilidad de las unidades que deberán hallarse involucradas para que tal logro sea posible, es decir, que se debe elaborar una matriz de corresponsabilidad específica para cada categoría programática presupuestaria.

Se observa un ejemplo de ella a continuación:

Ilustración 12: Matriz Presupuestaria de Corresponsabilidad.



Fuente: Hintze, J. Op. Cit. Pág. 22.

A todo este procedimiento se lo llama proceso de responsabilización, puesto que nos permite individualizar los tres componentes del triángulo de responsabilidad (metas de producción, recursos y autoridad), para finalmente obtener la visión de la cadena de generación de valor público.

El único sentido del proceso de responsabilización en el sector público es producir valor para la sociedad, o bien contribuir a que ello ocurra. Así como los contratos de gestión son instrumentos operativos de responsabilización y rendición de cuentas, en el otro extremo de la cadena, la matriz de producción externa es una herramienta que ayuda a transmitir los fines, fundamentar los valores y trabajar sobre la cultura organizacional⁸⁴.

Presupuestos orientados a resultados

La idea de presupuestos orientados a resultados viene de la mano con la gestión por resultados y el control de los mismos, dentro de lo que

84- Hintze, J. Op. Cit. Pág. 24.

actualmente se conoce como la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (NPM) en la reforma del Estado.

El NPM plantea un conjunto de ideas y planes de reforma orientados a mejorar la eficiencia, la eficacia y la receptividad del sector público respecto de las expectativas de los usuarios de sus servicios a través de la aplicación de criterios, prácticas y principios característicos de la economía de mercado y del sector privado, con la intención de romper con la cultura burocrática tradicional del Estado, con apego a las formas centralizadas de gestión y el énfasis en el respeto a las regulaciones y normas por sobre la calidad del desempeño. La cultura burocrática tradicional del Estado, a criterio de los propulsores de esta corriente, presentan una administración pública inoperante e incapacitada para responder a las expectativas de los ciudadanos con la receptividad y la flexibilidad necesarias.

Por ello, los ideólogos del NPM plantearon replicar dentro del sector público una serie de prácticas utilizadas en el sector privado, impulsando un conjunto de reformas destinadas, entre otras cosas, a: (I) enfocar la gestión del sector público en el logro de resultados específicos más que en la administración de insumos o el apego a las reglas; (II) descentralizar la autoridad, dotando a los gerentes públicos de la autonomía necesaria para asignar los recursos a su cargo de acuerdo con su propio criterio, a cambio de que se hicieran responsables por el cumplimiento de determinadas metas; (III) visualizar al ciudadano o al usuario de servicios públicos como un “cliente”, con la expectativa de que esto contribuyera a “sacudir la inercia” característica de la burocracia estatal e impusiera en su lugar la soberanía del “usuario-consumidor”; (IV) reemplazar mecanismos burocráticos por incentivos económicos y otros instrumentos típicos de la economía de mercado y (V) impulsar un rol decididamente más activo para los sectores privado y sin fines de lucro en la provisión de servicios públicos que, hasta entonces, habían sido provistos casi en exclusividad por el Estado⁸⁵.

85- Zaltsman, Ariel. (2003). La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la “Nueva Gestión Pública” y de otras experiencias de evaluación en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, Pág. 3.

El argumento central de esta nueva propuesta reside en que el diseño institucional de las democracias ha tendido más a controlar a la burocracia que ha dirigirla a la eficiencia, basando los controles casi exclusivamente en los procedimientos, examinando el comportamiento de sus administradores y no la eficiencia de las acciones realizadas y los resultados alcanzados, coartando de esta manera la flexibilidad necesaria que estos requieren para enfrentar a realidades contextuales cambiantes.

La queja reside en que no se puede realizar el trabajo apropiadamente debido a que existe interferencia política, extensa y redundante normatividad, poco apoyo y margen para la innovación y muy poca capacidad de responder con discreción inteligente a situaciones y contextos cambiantes.

La propuesta plantea una burocracia con mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, pero que al mismo tiempo asegure un comportamiento legal sin que la rendición de cuentas a la sociedad se vea afectada, abordando entonces un presupuesto dirigido a resultados que consistiría en un cambio del criterio tradicional de control de los procesos, al nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, que permitiría no solo planear el uso de los recursos, sino entender y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados⁸⁶.

La concepción de presupuestación basada en resultados presenta la características de enfatizar la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, entendidos estos como, no solamente el impacto final de programas, sino considerando todos los aportes en la cadena de generación de valor público, cambiando, de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas, a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

Significa organizar una discusión presupuestaria capaz de integrar información sobre resultados.

86- Arellano Gault, David. (2001). Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001, Pág. 3.

Entonces las mediciones de los resultados, además de ser utilizadas para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, se convierten en la base del proceso de presupuestación, autorización y ejecución, adquiriendo el presupuesto en este sentido una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto⁸⁷.

El sistema parte de que la presupuestación debe plantearse por parte de los distintos responsables de acciones en términos físicos, descomponiendo cada acción a sus mínimos elementos constitutivos y considerando como unidad de presupuestación a los departamentos (como unidad geográfica).

Los programas, como categorías presupuestales, deben establecer actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas. Esto implica la construcción de un modelo relativamente completo de la contribución que los diferentes programas, manejados por diferentes agencias, detallando tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas.

Es decir, deben definirse los recursos que se necesitan para emprender una acción, y comparar en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad con cada programa y cada acción organizacional a emprender.

En este caso la actuación de las organizaciones gubernamentales se plantean un sistema de logro de resultados, de generación de valor a partir del control, no por procesos, sino por resultados medibles, transparentes, consultados incluso con la sociedad, siendo posible llegar a la construcción de precisos, no-ambiguos, resultados e incluso impactos de la acción gubernamental a través de un proceso técnico y de razonamiento.

Por otro lado, la rendición de cuentas por desempeño implica focalizarse en el logro del resultado. La vigilancia se define en términos de *benchmarking* y de la construcción e implementación de incentivos positivos.

En la experiencia realizada en la provincia de Mendoza en colaboración con la Universidad Nacional de Mendoza, a fines de los '80 y principios de la década del '90, cada programa y actividad presupuestada

87- Ídem. Pág. 4.

incluía distintas alternativas asociadas a diferentes niveles de utilización de recursos, asemejándose esta situación a las prescripciones que en la materia incorpora el Presupuesto Base Cero⁸⁸.

Sin embargo, la implementación de este tipo de presupuestos en diversos países se enfrentó a dilemas prácticos de difícil resolución, como por ejemplo la acción correspondiente en caso de bajo desempeño respecto del deseado, siendo poco claro si la respuesta presupuestal apropiada sea reducir los fondos o incrementarlos, puesto que el desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia; la dificultad en la construcción y medición de resultados en ciertos casos de determinadas agencias, ente otros.

No obstante ello, la teoría del NGP clama que el presupuesto por resultados cumple con la rendición de cuentas y con la libertad de acción administrativa. Las oficinas centrales de control del presupuesto y diseño de la política pública mantendrán el control del total de recursos y de las prioridades de gasto, añadiendo ahora información y evidencia sobre los logros de los programas. A cambio, los administradores obtendrán mayor discrecionalidad para: I) movilizar recursos de un año a otro; II) manejar los tiempos del manejo de recursos; III) generar y retener ingresos y ahorros y IV) para mover recursos entre programas⁸⁹.

Benchmarking

El *benchmarking* es una herramienta de la planificación estratégica que se ha utilizado en numerosas empresas, industrias y entidades del sector privado, pero que se ha ido incorporando también a prácticas del sector público.

Se trata de una técnica de gestión empresarial que pretende descubrir y definir los aspectos que hacen que una empresa sea más rentable que otra, para después adaptar el conocimiento adquirido a las características de la propia compañía. Es decir que se trata de tomar algo como modelo (a una organización o parte de esta) con el fin de compararla

88- Oficina Nacional de Presupuesto. República Argentina (2004) Sistema Integrado de Información Financiera. Curso de Presupuesto Público. Pág. 27.

89- Arellano Gault, D. Op. Cit. Pág. 6.

la propia y aplicar prácticas que permitan alcanzar una mejora en los productos o procesos.

Definido como “*un proceso continuo para comparar productos, servicios y prácticas propias respecto a las de las competidoras más fuertes del mercado*”, “*hacer benchmarking*” significa buscar compañías que estén generando algo nuevo para aprender cómo lo hacen e imitarlas⁹⁰.

“El benchmarking es una herramienta de amplio foco, dado que puede ser aplicado a lo largo de la red de valor, desde el conocimiento y la comprensión de las necesidades de los clientes objetivos, hasta el servicio de posventa”⁹¹.

Por ello, el *benchmarking* se convierte en una herramienta fundamental que puede guiar a la gente hacia el proceso de analizar el exterior en busca de ideas e inspiración en esencia, una herramienta para la organización que aprende, por eso se la ha definido también como un proceso de “aprendizaje”.

Sin embargo, no se realiza *benchmarking* en un solo momento, de una sola vez, iniciando y culminando la acción, sino que se trata de un proceso continuo utilizado por el *management* estratégico, donde se toman como referentes a empresas líderes de cada industria como modelo. Requiere estar buscando constantemente mejores ideas y formas de resolver las cosas, bajo la premisa de que si se buscan constantemente mejores prácticas en otras organizaciones, se podrá lograr un mejor desempeño en la propia.

Para ser efectivo, el *benchmarking* debe convertirse en parte integral continua de un proceso continuo de mejora que persiga el propósito de mantener actualizadas las siempre mejorables “mejores prácticas”.

El *benchmarking* estudia a las organizaciones y utiliza sus mejores prácticas como un estándar comparativo al cual llegar o bien superar.

Se necesita determinar en primer lugar en qué aspectos necesitan crecer en la propia organización y luego detectar la empresa que mejores prácticas realiza en esa área. Se investiga, profundiza y examina la “manera de hacer” de la compañía y se aplican esas prácticas en la propia organización.

90- Paprocki, E. Op. Cit. Pág. 73.

91- Rico, R. (1996). *Benchmarking estratégico y táctico*. Macchi, Buenos Aires Argentina. Pág. 26.

Es decir que el *benchmarking* consiste en un proceso que busca identificar las “mejores prácticas” tanto en relación a productos como a procesos. La búsqueda de esas “mejores prácticas” puede realizarse tanto dentro de la propia organización como fuera de ella, en otras organizaciones.

El objetivo del *benchmarking* es entender y evaluar la posición de un negocio u organización en relación a sus “mejores prácticas”, e identificar áreas o aspectos de la propia organización en las que sea aplicable tales procesos o aspectos.

Este proceso ayuda a explicar el proceso detrás de la excelencia, y cuando la lección aprendida del ejercicio de su práctica se aplica apropiadamente, facilita la mejora en la actuación de la organización en sus áreas críticas.

La aplicación del *benchmarking* requiere los siguientes pasos: comprender en detalle el proceso y producto de la propia organización; analizar los procesos y productos de otras organizaciones; comparar la propia organización con las organizaciones analizadas; implementar los pasos necesarios para aplicar los procesos que le son beneficiosos.

Planificación estratégica

Es indispensable considerar el concepto y la aplicación de la planificación estratégica en la gestión presupuestaria.

La planificación estratégica, a diferencia de la planificación tradicional, no sólo diseña una propuesta de futuro, sino que además toma en consideración las condiciones de viabilidad y factibilidad del cambio y los aspectos tácticos y operacionales de la gestión, instrumentando planes y programas que constituyen una forma de organización para la acción.

A diferencia de la planificación tradicional, que recomienda acciones y políticas sin detenerse en modos de acción o programas que apunten a la implementación, considera una concepción general, es decir, centralizada, de la planificación que opera en el nivel global, pero reconoce también lo que se denomina planificación situacional, que busca adaptar lo general a cada uno de los niveles de ejecución, trabajando con

las alternativas políticas y las resistencias que los otros actores pueden ofrecer al desarrollo de la planificación.

Con la planificación estratégica lo que se busca es que en los procesos los actores concilien sus objetivos, reconozcan fortalezas y que se preparen no solo para hacer frente a los cambios, sino también para impedir o retrasar aquellos temas que puedan poner trabas que presenten distorsiones⁹².

Para la realización de una planificación estratégica debe realizarse previamente un diagnóstico acertado, y el planeamiento de fines, medios y recursos. De acuerdo a ello, se plantean las siguientes fases previas:

1. formulación de la problemática: realización de un análisis y diagnóstico de la realidad sobre la que se ha de planificar;
2. planeamiento de fines: diseñar el futuro planificando los fines a perseguir;
3. planeamiento de medios: aproximarse al futuro cercano seleccionando los medios con los que se van a alcanzar los fines;
4. planeamiento de recursos: verificar que recursos se necesitarán y cómo obtener aquellos que no están disponibles;
5. implementación y control: resolver quién va a hacer, qué se va a hacer, cuándo, dónde, cómo se va a controlar la implementación y qué consecuencias conllevará.

En el planeamiento estratégico deberían presentarse las siguientes etapas:

1. Análisis del entorno: abarcando los temas macroeconómico, político, social, cultural, tecnológico, laboral, global, impositivo y la apertura económica.
2. Análisis de las capacidades internas: incluyendo los siguientes contenidos, valores, equipo gerencial, ambiente laboral, procedimientos internos, manejo de la información, organigrama, sociograma, descripción de puestos y normas.
3. Análisis entre las oportunidades y amenazas del entorno comparadas con las debilidades y fortalezas propias.

92- Paprocki, E. Op. Cit. Pág. 49.

4. Elaborar una visión y misión estratégica: definir a qué futuro se quiere llegar en el largo plazo de modo de generar adhesión, energía, motivación y compromiso del equipo de trabajo.
5. Validar la visión y misión estratégica: el Departamento Ejecutivo, con el cuerpo de directores verificará que la visión sea la acertada para aceptarla, modificarla o rechazarla.
6. Objetivos y metas: traducción de la visión y misión en un conjunto de resultados deseables y cuantificados, claros, definidos y en base a variables que midan su progreso.
7. Factores claves del éxito: se debe buscar los recursos que se necesita disponer para alcanzar los objetivos o metas planteados.
8. Plan de acción: con los siete puntos anteriores se debe definir el conjunto de políticas sobre la adquisición, uso y distribución de recursos, el calendario de acciones específicas, la distribución de responsabilidades y una primera cuantificación de los recursos necesarios para cumplir con el plan.

PARTE II

ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS Y USO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MUNICIPIOS DE SEGUNDA CATEGORÍA EN LA PROVINCIA DE MISIONES Y PROPUESTA

CAPÍTULO 5

Ámbito de Aplicación: Municipios de Segunda Categoría de la Provincia

Tal como se explicitó en la introducción del presente trabajo, el mismo analizará en profundidad la problemática planteada en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones a los efectos de acotar el ámbito de la investigación, pudiendo no obstante extrapolarse los resultados alcanzados a municipios de primera categoría, e incluso al orden provincial y nacional, con algunas limitaciones y adaptaciones.

Es necesario, por ello, conocer y delimitar el objeto de investigación por lo cual se procede a definir a los municipios precitados.

Marco normativo y definición de municipios de segunda categoría

Mucho se ha discutido sobre el concepto de municipio, su alcance y características, sobre si se trata de un ente autárquico o autónomo, entre otras dilucidaciones.

El diccionario de la Real Academia Española ha definido al municipio como al conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento, siendo este la corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.

Para dar definiciones de “municipio” se puede recurrir a diversos autores, citando por ejemplo a Rosatti⁹³, quien señala que “*clásicamente al municipio se lo ha definido como una comunidad local autosuficiente*”. O a

93- Rosatti, H. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*. T.I. Rubinzal- Culzoni, Santa Fe. Pág. 12.

Lisandro de la Torre⁹⁴, que indica que el municipio *“es una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que exista una agrupación de individuos”*.

Por su parte José Garzón Maceda⁹⁵ indica en referencia al concepto de municipio: *“...luego de analizar distintas corrientes, se entiende al municipio como la célula institucional primaria del país para el gobierno y administración de los asuntos que tienen que ver con sus ciudadanos miembro”*.

Nuestra Constitución Nacional sienta las bases del municipio dándole carácter de “régimen municipal” cuando en su artículo 5° determina que: *“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”*.

Este carácter de régimen municipal garantiza a los municipios una cierta autonomía, sin otorgarle el rol de Estado, quedando este, en nuestro país, solo reservado a la hacienda pública nacional y provincial.

En razón de esta definición y alcances difusos mucho se ha discutido en Argentina sobre la existencia y correspondencia de la consideración de los municipios como autónomos, existiendo posiciones contrapuestas en la doctrina, que incluso se han visto reflejadas en jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación.

Sin embargo, con la reforma constitucional del año 1994, se incorpora en la Constitución Nacional el artículo 123°, finalizando la discusión sobre la autonomía de los municipios, determinando nuestra Carta Magna que: *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

Es decir que la Constitución Nacional requiere de las constituciones provinciales que la autonomía municipal esté asegurada pudiendo reglarse el alcance y contenido en los órdenes:

- Institucional: que define la facultad que tienen los municipios de dictarse su Carta Orgánica.

94- Garzón Maceda, J. Op. Cit. Pág. 35.

95- Garzón Maceda, Op.Cit, Pág. 36.

- Político: es la facultad que tienen los municipios de dictar sus propias reglas, elegir sus autoridades y regirse por ellas.
- Administrativo: facultad de gestionar y administrar los servicios, obras públicas y demás intereses locales.
- Económico- financiero: facultad de determinar sus recursos, recaudarlos y disponer de sus fondos⁹⁶.

Ahora bien, al no definir la Constitución Nacional el concepto de régimen municipal se han determinado tantos órdenes institucionales municipales como provincias existen en nuestro país, caracterizando algunas a los municipios de acuerdo a criterios cuantitativos, otras en función de criterios cualitativos, y otras utilizando un criterio mixto, o de conjunción de estos dos.

En nuestra provincia, las municipalidades aparecen en la Constitución Provincial como entes autónomos, determinando el art. 161° que “...el Municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder...”, pero no se hallan definidas en el cuerpo legal mencionado.

La Constitución de la Provincia de Misiones, luego de establecer la autonomía de los municipios, en el art. 162° determina que la ley definirá tres categorías de municipios de acuerdo a número de sus habitantes y que el gobierno de los municipios de primera y segunda categoría se ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa, mientras que en los municipios de tercera categoría, el gobierno será ejercido por Comisiones de Fomento.

En la Ley XV N° 5, Orgánica de Municipalidades, tampoco define el concepto de municipio y comienza en su artículo 1° estableciendo que “...el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales de la Provincia, corresponden a las municipalidades, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Provincial y la presente ley”.

Define a continuación los parámetros para clasificar a los municipios en de primera, segunda y tercera categoría, determinando en su artículo 2° que los centros cuya población no exceda de 400 habitantes son de tercera categoría, los que tienen más de 400 y no exceden de 10 000, son

96- Cao, H., G. Blutman, A. Estevez, M. Itubur (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Editorial Biblos, Buenos Aires. Pág. 106.

de segunda categoría y los que exceden dicho número son de primera categoría.

La definición por categorías de municipios establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades se observa en el siguiente cuadro:

Ilustración 13: Cuadro de clasificación de municipios por categorías según la Ley Orgánica de Municipalidades

- Población \leq 400 habitantes	3 ^{ra} . Categoría
- Población $> 400 \leq 10.000$ habitantes	2 ^{da} . Categoría
- Población > 10.000 habitantes	1 ^{ra} . Categoría

Fuente: Ley XV N° 5 – Orgánica de Municipalidades, Art. 2°. Elaboración propia.

Es también en función de la cantidad de habitantes que se define el número de concejales correspondientes a los municipios, determinándose que los que no exceden de 10 000 habitantes elegirán tres (3) concejales titulares e igual número de suplentes, los que superen dicho número y no exceden de 200 000 elegirán cinco (5) concejales titulares e igual número de suplentes y los municipios que exceden de 200 000 habitantes elegirán diez (10) concejales titulares e igual número de suplentes, en tanto, que los municipios de tercera categoría se regirán por una comisión de fomento.

La Ley XV N° 5 retoma asimismo la facultad otorgada por la Constitución Provincial a los municipios de primera categoría de dictarse su Carta Orgánica, señalando en su art. 5 que “...los municipios de primera categoría podrán dictarse sus propias cartas orgánicas. Mientras no lo hicieren se regirán por esta ley”.

Asimismo, se establece en el cuerpo normativo que el gobierno de los municipios de primera y segunda categoría será ejercido por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, determinando con posterioridad, en los capítulos II y III, la competencia, atribuciones y deberes de cada uno de ellos.

El siguiente cuadro detalla municipios de primera, segunda y tercera categoría en relación al número de habitantes de los centros poblacionales, determinando el número de concejales y el ejercicio del gobierno, en cada uno de ellos:

Tabla 1: Cuadro de municipios de la provincia de Misiones, su clasificación según cantidad de habitantes y gobierno.

Categoría de Municipio	Cantidad de Habitantes	Gobierno(**)	Cantidad de Concejales
Municipios de pimeracategoría (*)	Más de 10 000	Será ejercido por un Departamento Ejecutivo y un o Deliberativo	Municipios con más de 200 000 habitantes, diez (10) concejales titulares e igual número de suplentes.
			Municipios con menos de 200 000 habitantes, cinco (5) concejales titulares e igual número de suplentes.
Municipios de 2da categoría	Más de 400 y Menos que 10.000	Será ejercido por un Departamento Ejecutivo y un o Deliberativo	Elegirán tres (3) concejales titulares e igual número de suplentes.
Municipios de 3ra categoría	Menos de 400	Será ejercido por una Comisión de Fomento	

Fuente: Ley XV N° 5 – Orgánica de Municipalidades, Art. 2°.

(*) La Ley faculta a que los municipios de primera categoría puedan dictarse sus propias Cartas Orgánicas.

(**) Los intendentes y concejales serán elegidos mediante elecciones realizadas de conformidad a lo establecido en la Constitución y a la Ley Electoral de la Provincia.

Durarán cuatro años en sus funciones pudiendo ser reelectos.

La provincia de Misiones cuenta con 75 municipios, constituidos en 17 Departamentos, conformados en base al número de sus habitantes, en 14 municipios de primera categoría, y los restantes 61 municipios catalogados como municipios de segunda categoría, constituyendo estos últimos el 80% de total de los municipios de la provincia. No existen en la actualidad municipios catalogados como de tercera categoría.

De acuerdo con todo lo expuesto, puede definirse a los municipios de segunda categoría –sobre los que versa en el presente trabajo– como a aquellos centros poblacionales, cuyo número de habitantes es mayor que 400 y menor de 10 000, cuyo gobierno consta de un Departamento Ejecutivo, a quién le corresponde la administración general y la ejecución de las ordenanzas, y que se encuentra a cargo de un Intendente, y de un Departamento Deliberativo, representado por un concejo deliberante conformado por 3 concejales titulares y 3 suplentes, a quienes le compete la sanción de las ordenanzas del municipio.

No obstante lo expuesto, puesto que la categorización de los municipios se ha realizado por ley, a la fecha varios de las que figuran como de segunda categoría claman su estatus y facultades correspondientes a la primera categoría puesto que cuentan con más de 10 000 habitantes. Sin embargo, hasta tanto no se sancione una nueva ley continúan clasificados dentro de la segunda categoría, contando si muchos de ellos con 5 concejales titulares y 5 suplentes en razón de el número de habitantes correspondiente.

Los municipios de segunda categoría se rigen por lo determinado en la Ley XV N° 5, y constituyen además legislación aplicable, por delegación de esta última, la Ley VII N° 11, de Contabilidad de la Provincia, que regirá en materia de contrataciones, y las disposiciones de las leyes provinciales de obras públicas y pavimentación, Ley X N° 4, que se aplicará para la solución de todos los aspectos de ambas materias que no estén expresamente contempladas en la Ley Orgánica.

También de acuerdo a lo determinado por la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 167°, deberán cumplir con las rendiciones de cuentas de acuerdo a lo reglado por el Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipalidades (RCyNAM), dictado por el Tribunal de Cuentas.

Son municipios de segunda categoría⁹⁷: Alba Posse, Almafuerite, Arroyo del Medio, Azara, Bernardo de Irigoyen, Bonpland, Caá-Yarí, Campo Ramón, Campo Viera, Candelaria, Capioví, Caraguatay, Cerro Azul, Cerro Corá, Colonia Alberdi, Colonia Aurora, Colonia Delicia, Colonia Polana, Colonia Victoria, Colonia Wanda, Comandante Andrés Guacurarí, Concepción de la Sierra, Corpus, Dos Arroyos, Dos de Mayo, El Alcázar, Fachinal, Florentino Ameghino, Garuhapé, Garupá, General Alvear, General Manuel Belgrano, General Urquiza, Gobernador Roca, Gobernador López, Guaraní, Hipólito Yrigoyen, Itacaruaré, Libertad, Loreto, Los Helechos, Mártires, Mojón Grande, 9 de Julio, Olegario Víctor Andrade, Panambí, Puerto Piray, Profundidad, Puerto Esperanza, Puerto Leoni, Ruiz de Montoya, San Ignacio, San Javier, San José, Santa Ana, Santa María, San Martín, Santo Pipó, Santiago de Liniers, 25 de Mayo y Tres Capones.

97- Ley XV N° 8, art. 3° segundo párrafo.

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

El detalle de los mencionados municipios y sus poblaciones, de acuerdo al último censo realizado en el año 2001 del IPEC⁹⁸, es el siguiente:

Tabla 2: Municipios de segunda categoría según su población – Censo Año 2001.

Municipios	Población Total	Municipios	Población Total
Fachinal	413	9 de Julio	3811
Profundidad	497	Guaraní	4530
Colonia Polana	924	Santa Ana	5092
Caa - Yari	990	El Alcazar	5127
Almafuerte	1022	Cerro Azul	5323
Martires	1135	Colonia Delicia	5345
Cerro Corá	1153	Santo Pipó	5447
Loreto	1201	Panambí	5470
Tres Capones	1234	Capióví	5860
Gral. Urquiza	1335	Puerto Libertad	6143
General Alvear	1431	Gobernador Roca	6315
O. Victor Andrade	1454	San José	6452
Santa María	1687	Alba Posse	6852
Santiago de Liniers	1703	Concepción de la Sierra	7398
Florentino Ameghino	1979	Garuhapé	8259
San Martín	2.126	San Antonio	8.331
Arroyo del Medio	2.142	Colonia Aurora	8.407
Bondpland	2.173	Piray	8.557
Hipolito Irigoyen	2.187	Campo Viera	9.228
Mojón Grande	2.233	Campo Ramón	10.088
Gdor. Lopez	2.256	San Ignacio	10.541
Puerto Leoni	2.329	Bdo. de Irigoyen	10.889
Colonia Victoria	2.678	Candelaria	11.039
Dos Arroyos	3.079	San Javier	11.869
Itacaruaré	3.106	25 de Mayo	11.928
Caraguatay	3.287	Wanda	12.779
Ruiz de Montoya	3.374	Cmte. Andres Guacurará	14.268
Corpus	3.384	Dos de Mayo	14.548
Azara	3.484	Puerto Esperanza	15.579
Los Helechos	3.616	Garupá	28.814
Colonia Alberdi	3.685		

Fuente: datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos – Provincia de Misiones consultado en http://www.misiones.gov.ar/ipecc/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=29 el 03/09/10. Elaboración propia.

98- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos – Provincia de Misiones consultado en http://www.misiones.gov.ar/ipecc/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=29 el 03/09/10.

A los fines de su estudio, análisis y comparación, a los efectos poder observar en mayor detalle el comportamiento de las variables y las causas de los fenómenos, se ha confeccionado tablas de distribución de frecuencias, clasificando a los municipios de segunda categoría dentro de distintos rangos en la categoría, de acuerdo a su población:

Tabla 3: Distribución de frecuencias simples, acumuladas, relativas y acumuladas relativas de municipios de segunda categoría, según el número de su población.

Población	Fr	Fr %	Fra	Fra %	Fra	Fra %
400 -1.000	4	7%	4	7%	61	100%
1.001 - 5.000	29	48%	33	54%	57	93%
5.001 - 10.000	17	28%	50	82%	28	46%
Más de 10.001	11	18%	61	100%	11	18%

Fuente: Tabla 2 del presente trabajo. Elaboración propia.

La clasificación realizada permitirá analizar las comparaciones considerando municipios más homogéneos atendiendo las diferencias existentes o no en las gestiones presupuestarias, en relación a la dimensión de estos, puesto que no es lo mismo en un municipio como Fachinal con 413 habitantes, y uno como Garupá con 28 814 habitantes.

Del análisis de la tabla se desprende que solo 4 municipios tienen menos de 1 000 habitantes, representado el 7% de los municipios de segunda categoría, mientras que tan solo 11 de los 61 tiene más de 10 000 habitantes, constituyendo estos 18% del total. En tanto se observa que el 48 % de los municipios tiene menos de 5.000 y más de 1.000 habitantes, y el 28 %, tiene entre 5 000 y 10 000 habitantes. Ambos tramos considerados juntos constituyen el 75 % de los municipios de segunda categoría de la provincia. Por ello, podría considerarse como representativa la franja de municipios comprendida entre los 1 000 y los 10 000 habitantes.

Puesto que la coparticipación municipal se vincula con el número de habitantes, así como la recaudación en general, ya que a mayor número de habitantes, mayor movimiento económico y financiero, y mayor recaudación, siendo ambos conceptos determinantes para la delimitación de los gastos, y por ende, de la conformación de la ordenanza presu-

puestaria de los municipios, se tomará esta estratificación a los efectos del análisis del objeto de estudio.

Sobre ellos, así clasificados, se realizará el análisis en el presente trabajo, tomando una muestra mayor del rango más representativo y menor de los extremos menos significativos. No obstante lo expuesto, debe tenerse en consideración, que la delimitación del análisis a los municipios de segunda categoría es realizada al solo efecto de acotar el ámbito de investigación, siendo viable extrapolar los resultados a todos los municipios de la provincia, a municipios de otras provincias, a presupuestos provinciales y al presupuesto nacional, ampliando los conceptos y el grado de complejidad de las apreciaciones.

Análisis de las características y el uso del presupuesto público en la actualidad en los municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones en la práctica

Para conocer y comprender las características y el uso del presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones en la actualidad, se ha procedido al relevamiento de datos por diferentes medios, realizando encuestas y entrevistas a los intendentes municipales, concejales, contadores municipales y asesores jurídicos, considerando a estos como los principales actores de la gestión presupuestaria en los referidos municipios, de acuerdo a las funciones que les otorga la Ley XV N° 5, Orgánica de Municipalidades y sus aportes y presencias en la gestión municipal; analizando ordenanzas presupuestarias de los mismos, sus modificaciones y las posteriores ejecuciones, a partir de rendiciones de cuentas elevadas al Tribunal de Cuentas de la Provincia, durante un ejercicio financiero a efectos de realizar comparaciones horizontales; y analizando presupuesto municipales en su composición en cuanto a los recursos y gastos efectivamente recaudados y erogados a los efectos de comprender el origen de las fuentes de financiamiento y el destino de los egresos en diferentes municipios y diferente ejercicios económicos, de modo de obtener una visión amplia de las variables y contextos y su influencia en los presupuestos municipales.

Contexto económico y social en el que se realiza el estudio

A los efectos de obtener datos sin distorsiones provocadas por acontecimientos inusuales, se han analizado los presupuestos de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones durante el ejercicio financiero correspondiente al año 2008, dado que el precitado no configuró un año electoral, ni recesivo, ni expansivo.

Los datos de los presupuestos al inicio, al cierre, y de las ejecuciones en relación a lo efectivamente recaudado y lo comprometido en materia de gastos se obtuvo de las rendiciones presentadas por los municipios al Tribunal de Cuentas de la Provincia, siendo relevante efectuar las siguientes aclaraciones: de los 61 municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, solo se tienen los datos de los presupuestos al inicio de 51 de ellos, y los datos de las ejecuciones presupuestarias de gastos y del cálculo de recursos de solo 43.

De todas formas contar con información de 43 municipios, siendo 61 el total de los de la categoría, constituye una muestra representativa del 70% del total de ellos.

Asimismo, para corroborar las conclusiones obtenidas del anterior estudio, u observar efectos diferentes en otros ejercicios con disimiles situaciones contextuales, se han analizado algunos presupuestos municipales correspondientes a ejercicios anteriores, siendo los casos expuestos los de Concepción de la Sierra y Gobernador Roca, durante el Ejercicio 2006.

Los municipios seleccionados están comprendidos entre los que cuentan con el número de población más representativa de los municipios de segunda categoría de acuerdo a la distribución de frecuencia realizada, es decir, entre los municipios que tienen entre 1 000 y 10 000 habitantes, que representan el 75% de los precitados.

Las entrevistas y encuestas se han realizado durante los años 2009 y 2010, relevándose 15 encuestas, a intendentes, concejales, contadores municipales y un asesor jurídico, que representan en conjunto a 29 municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, es decir, que la muestra abarca el 48% del total de los municipios objeto de estudio, según el siguiente detalle: 3 a intendentes municipales; 2 a concejales municipales; 9 a contadores municipales que lo son en conjunto de 19

municipios de segunda categoría; y 1 a un abogado, que asesora jurídicamente en la actualidad a 5 municipios de segunda categoría.

Se han realizado 6 entrevistas, 5 de ellas a contadores municipales y 1 al asesor jurídico, lo que representa en conjunto a 14 municipios siendo ello el 30% del total de los estudiados.

De acuerdo a lo expuesto puede inferirse que la información obtenida del presente estudio abarca el período de tiempo correspondiente a los años 2006 a 2010, es decir, que refleja en general la realidad de la gestión municipal de los últimos cuatro años hasta la actualidad, siendo las encuestas y entrevistas realizadas una muestra representativa del total de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Se presenta en Anexo IV los modelos de encuestas, en el Anexo V el cuadro del relevamiento general de los datos de las encuestas, en el Anexo VI el procesamiento de los datos de las encuestas, y en el Anexo VII el cuestionario guía de las entrevistas, sobre la base de los cuales se realizan los análisis que se exponen en los capítulos siguientes.

El Presupuesto como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones

A continuación se analizará la percepción de los actores en relación a si el presupuesto público es utilizado como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

El Presupuesto como herramienta de planificación

Para obtener una visión clara de la percepción de los actores sobre la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación en los municipios de segunda categoría de la provincia, se ha recurrido a la recolección de datos por medio de encuestas (Anexo V, punto 6), los que procesados arrojaron la información expuesta en los siguientes párrafos.

En general se observa que tanto contadores municipales, como asesores jurídicos, intendentes y concejales no consideran que el presupuesto municipal sea utilizado en sus municipios como una herramienta concreta de planificación.

No es posible plasmar en las erogaciones del proyecto de presupuesto las acciones de gobierno puesto que la limitación de los recursos no lo permite y en general no se considera al presupuesto como una herramienta de planificación en los municipios de segunda categoría, no pudiendo visualizarse en las decisiones del gobierno, expresando los actores entrevistados que no se reconocería desde el Departamento Ejecutivo o el concejo deliberante, la importancia y potencialidad de este instrumento en la planificación y debate de las acciones gubernamentales.

Del análisis de los datos de las encuestas realizadas se observan los siguientes resultados:

- Sobre si se considera a los presupuestos municipales como herramienta de planificación en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, el 52% opinó que no, el 38% respondió que lo sería parcialmente y el 10% opinó que podría considerarse en la actualidad a los presupuestos como herramientas de planificación.

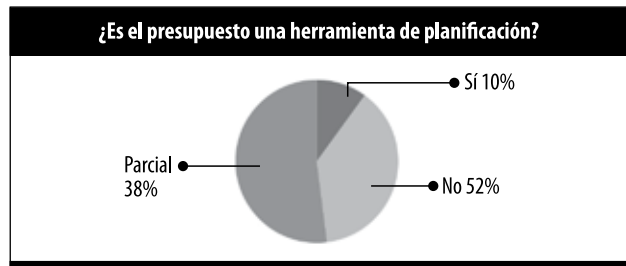
Tabla 4: ¿Es el presupuesto municipal en la actualidad una herramienta concreta de planificación para los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

6. Presupuesto herramienta de planificación				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	3	15	11	29
Part. porcentual	10%	52%	38%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 6.

Elaboración propia.

Ilustración 14: ¿Es el presupuesto municipal en la actualidad una herramienta concreta de planificación para los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?



Fuente: Tabla 4 del presente trabajo. Elaboración propia.

Entre las aclaraciones realizadas se expresan distintas opiniones:

- que los ingresos del presupuesto solo alcanzan para el funcionamiento, por lo tanto no incluyen ningún tipo de planificación;
- que con la inflación el presupuesto se ve desdibujado y no se puede hablar de planificación;
- que en la actualidad no se utiliza como una herramienta concreta de planificación sino como el cumplimiento de una obligación, ya que prácticamente se repite el presupuesto del ejercicio precedente, con el agregado de algún coeficiente corrector;
- que falta capacidad de los intendentes para comprender para qué sirve;
- que es un documento obligatorio que no permite planificar por la limitación de los recursos;
- que como el intendente no entiende lo que es el presupuesto se hace por una cuestión de legalidad impuesta, entonces se trata de ajustar los gastos que se hacen al presupuesto, y eso se ve por las numerosas y sucesivas incorporaciones, aumentos de gastos en inversiones de capital, obras públicas, proyectos, entonces se ve que no hay una planificación que pueda observarse en el presupuesto, es decir, que se ejecuta el presupuesto, pero generalmente se crean nuevos gastos nuevas partidas que no estaban en el mismo.

Ante la pregunta de si se reconoce desde el Departamento Ejecutivo la importancia y potencialidad del presupuesto público como herra-

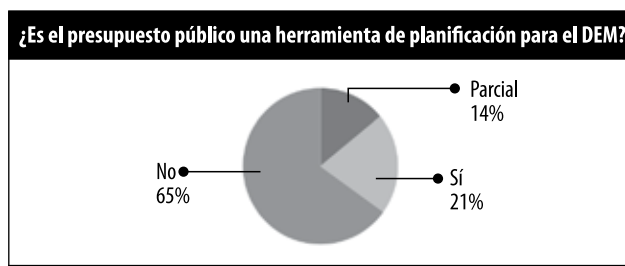
mienta de planificación en el municipio, el 65% opinó que no, el 21% opinó que sí, y el 14% opinó que lo sería parcialmente.

Tabla 5: ¿Se reconoce desde el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) la importancia y potencialidad del presupuesto público municipal como herramienta de planificación?

8. Presup. reconocido como herramienta de planificación por el DEM				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	6	19	4	29
Part. porcentual	21%	66%	14%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 8. Elaboración propia.

Ilustración 15: ¿Se reconoce desde el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) la importancia y potencialidad del Presupuesto Público Municipal como herramienta de planificación?



Fuente: Tabla 5 del presente trabajo. Elaboración propia.

Entre los que opinaron que no se reconoce desde el Departamento Ejecutivo la importancia y potencialidad del presupuesto público como herramienta de planificación se expresó que ello ocurre porque el intendente sabe que la limitación de los recursos no le permite proyectar inversiones que requiere la comunidad, puesto que los ingresos solo alcanzan para el funcionamiento, que además se lo toma simplemente como una imposición de la ley, y porque tampoco se respeta, ni se toma en serio la elaboración del presupuesto.

Sobre si permite el presupuesto municipal visualizar las decisiones de gobierno para el período presupuestario las opiniones se encuentran

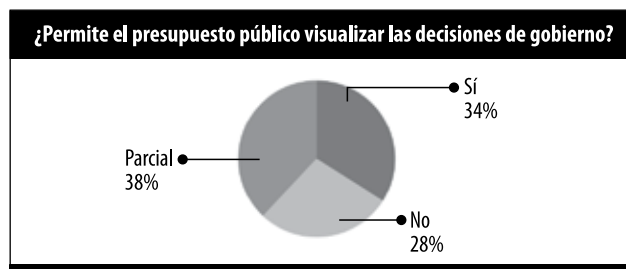
muy divididas, opinando el 38% que lo hace parcialmente, el 34% que sí, el 28% que no.

Tabla 6: ¿Permite el presupuesto público visualizar las decisiones de gobiernos para el período presupuestario en los mencionados municipios?

7. Presupuesto permite visualizar decisiones de gobierno				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	10	8	11	29
Part. porcentual	34%	28%	38%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 7. Elaboración propia.

Ilustración 16: ¿Permite el presupuesto público visualizar las decisiones de gobiernos para el período presupuestario en los mencionados municipios?



Fuente: Tabla 6 del presente trabajo. Elaboración propia.

Los encuestados vertieron ideas sobre que debido a la limitación de los recursos, los ingresos en general alcanzan para los gastos de funcionamiento y amortización de deuda, dejándose los demás conceptos para ser definidos en los momentos en los que surjan, de acuerdo a las necesidades.

Que el presupuesto municipal no permite visualizar las decisiones de gobierno, dado que las mismas rara vez se plantean al momento de elaborar los parámetros que definen el Proyecto de Presupuesto. Posteriormente, se le incorporan modificaciones en base a las decisiones gubernamentales del momento.

Otros sin embargo plantean que en el presupuesto se puede vislumbrar el perfil del plan de gobierno.

Opinan que el presupuesto público permite visualizar parcialmente las decisiones de gobierno, porque a partir de este se puede observar si un intendente prevé realizar alguna obra, pero ello tampoco es determinativo, porque se puede concretar o no, y también se puede modificar o incorporar nuevas obras o partidas presupuestarias para otros conceptos. También se puede ver la tendencia que tiene la gestión, por ejemplo en la relación existente entre gastos de bienes de capital y corrientes, medianamente.

Otra opinión plantea que depende de la estructura. En ingresos es más fácil, porque depende de la política fiscal. Generalmente a fin de año queda demostrado si la política fiscal implementada funcionó o no, si lo fijado en nivel de ingresos funciona. En gastos, como nunca se ajusta al presupuesto elaborado, generalmente es la política que se implementa en bienes de capital y obras públicas, no en bienes corrientes. Generalmente no se observa porque no hay políticas de gastos, pero sí de inversiones. En gastos generalmente es reducción.

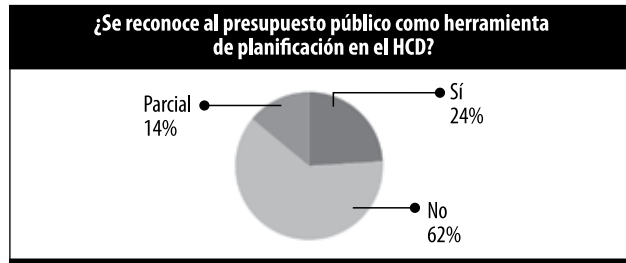
- Ante la consulta sobre si se conoce y valora al presupuesto público como herramienta de planificación en el Departamento Deliberativo, específicamente refiriendo a los concejales, el 62% opinó que no, el 24% opinó que sí, y el 14% consideró que es valorado parcialmente.

Tabla 7: ¿Se conoce y valora al presupuesto público como herramienta de planificación en el Departamento Deliberativo?

8. Presup. reconocido como herramienta de planificación por el HCD				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	7	18	4	29
Part. porcentual	24%	62%	14%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 9. Elaboración propia.

Ilustración 17 : ¿Se conoce y valora al presupuesto público como herramienta de planificación en el Departamento Deliberativo?



Fuente: Tabla 7 del presente trabajo. Elaboración propia.

Se manifestó, en relación a la pregunta, que los concejos deliberantes tienen en general una visión política más orientada al destino que se le dan a los recursos.

Se manifestó además que generalmente no se valora el presupuesto municipal como herramienta de planificación en los concejos deliberantes, sino que se lo considera como una herramienta del Departamento Ejecutivo y/o una posibilidad de imponerle límites en ciertos aspectos.

- Al solicitar información sobre si el debate que realiza el Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la Ordenanza Presupuestaria analiza la planificación de acciones contenida en el proyecto de presupuesto, la respuesta estuvo más dividida, opinando el 35% que sí, el 34% que no, y el 31% que se debate parcialmente.

Tabla 8: ¿En el debate del Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la Ordenanza Presupuestaria se analiza la planificación de acciones contenida en el proyecto de presupuesto?

10. Debate de aprobación Ord. Presup. incluye análisis de planificación				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	10	10	9	29
Part. porcentual	34%	34%	31%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 10. Elaboración propia.

Ilustración 18: ¿En el debate del Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la Ordenanza Presupuestaria se analiza la planificación de acciones contenida en el proyecto de presupuesto?



Fuente: Tabla 8 del presente trabajo. Elaboración propia.

Opinaron los encuestados que:

- generalmente se debaten los contenidos de los gastos de personal;
- en el debate del Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la Ordenanza Presupuestaria, no se hacen mayores análisis o cuestionamientos acerca de la planificación de acciones;
- se discuten los montos asignados a diferentes proyectos;
- se reduce a una charla explicativa, no hay una preparación de los legisladores sobre la importancia de su labor en este aspecto. Generalmente son comerciantes, docentes, abogados;
- la oposición cuestiona los puntos, basados en desconfianza, se utiliza como método de oposición.

Es importante destacar que los que han respondido que sí existe debate, en las aclaraciones mencionaron los puntos expuestos precedentemente, por lo que se observa que no se analiza la planificación contenida en el proyecto de presupuesto, sino solo algunos puntos, según los casos.

El presupuesto como herramienta de administración

Analizado el presupuesto público en su ejecución, y si el mismo constituye para los municipios de segunda categoría una herramienta de administración, se observa en general que efectivamente, al menos en forma parcial, se lo utiliza con este fin.

Las encuestas arrojan que de los actores entrevistados, un 35% considera que el presupuesto público es efectivamente una herramienta de administración en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones; mientras que el 17% considera que solamente lo es parcialmente; en tanto que el 48% considera que no se utiliza el presupuesto como herramienta de administración.

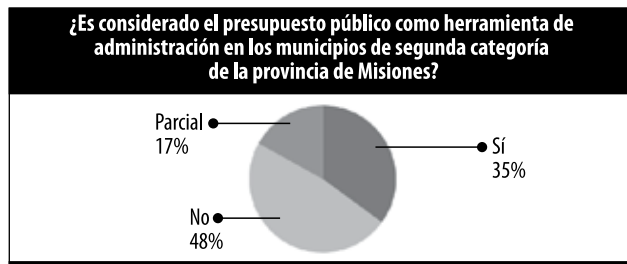
Gráficamente se observa:

Tabla 9: Presupuesto como herramienta de administración en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

10. Debate de aprobación Ord. Presup. incluye análisis de planificación				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	10	14	5	29
Part. porcentual	34%	48%	17%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 11. Elaboración propia.

Ilustración 19: Presupuesto como herramienta de administración en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.



Fuente: Tabla 9 del presente trabajo. Elaboración propia.

En comentarios a las respuestas brindadas a la pregunta surgen los siguientes:

- que el presupuesto debe ser respetado puesto que su aplicación es obligatoria, es una imposición de la ley;
- que el presupuesto actúa como un límite a los gastos;

- que la delegación de facultades referidas a la reestructuración del presupuesto genera libertad de manejo de las partidas presupuestarias;
- que hay que basar la ejecución de las acciones a lo establecido en el presupuesto;
- que en el presupuesto se fijan políticas fiscales de ingresos y políticas de gastos como reducción de gastos corrientes e inversiones en bienes de capital y desarrollo local (obras públicas) y que en la ejecución se analiza por trimestre o mes si se van cumpliendo.

De las consideraciones efectuadas se desprende que en su accionar el Departamento Ejecutivo se ciñe al presupuesto, respetando lo establecido, o bien realizando reestructuraciones en la medida de las facultadas conferidas.

El presupuesto como herramienta de control

Al analizar los aspectos del control vinculados con el presupuesto municipal, se observa un alto grado de consenso, considerando el 73% de los encuestados que el presupuesto público es utilizado como herramienta de control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, al menos parcialmente.

Gráficamente se observa:

Tabla 10: Presupuesto como herramienta de control.

10. Presupuesto herramienta de control				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	13	8	8	29
Part. porcentual	45%	28%	28%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 12.

Elaboración propia.

Ilustración 20: Presupuesto público como herramienta de control.



Fuente: Tabla 10 del presente trabajo. Elaboración propia.

Un 45% de los encuestados señaló que el presupuesto público puede considerarse una herramienta de control en los municipios de segunda categoría de la provincia, un 28% considera que se lo utiliza sólo parcialmente, y el 27% entiende que no representa una herramienta de control.

Son significativos algunos comentarios agregados a las respuestas, como el que señala -dentro de las que opinan que el presupuesto es una herramienta de control en los municipios- que la herramienta de control existe desde el momento en que el presupuesto incluye, desde el punto de vista de las erogaciones, parámetros y montos que no se pueden superar, a menos que sean modificados. Pero desde el rubro de los ingresos, no se lo utiliza como herramienta de control, directamente se ignoran sus guarismos.

Otra aclaración indica que el presupuesto se analiza mensualmente como control de gastos de las distintas direcciones, hay un control interno por direcciones (de los gastos), en función de las ordenen de provisión y las actas de recepción.

Otros opinan que el presupuesto solo sirve como herramienta de control en el que se realiza de la rendición de cuentas.

Solicitada la opinión de los encuestados en relación a si es considerado el presupuesto público como una herramienta de control por el Honorable Concejo Deliberante, el 59% respondió que sí, y el 41% opinó que no.

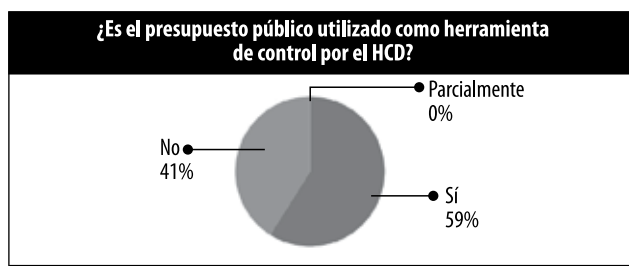
Gráficamente:

Tabla 11: Presupuesto como herramienta de control del Honorable Concejo Deliberante (HCD).

13. Presupuesto herramienta de control para el HCD.				
Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	17	12	0	29
Part. porcentual	59%	41%	0%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 13. Elaboración propia.

Ilustración 21: Presupuesto como herramienta de control del Honorable Concejo Deliberante.



Fuente: Tabla 11 del presente trabajo. Elaboración propia.

Formación de la agenda y las políticas públicas

Para analizar el modo de la formación y definición de la agenda gubernamental y de las políticas públicas en los municipios de segunda categoría, se realizaron entrevistas.

En las respuestas a la pregunta sobre si se define y debate la conformación de la agenda pública y gubernamental hubo consenso en que generalmente no existe debate y hay muy poca participación. La agenda pública, la de gobierno, y las políticas públicas son definidas por el intendente.

En el mayor número de los casos, y sobre todo en los municipios más pequeños, las acciones y actividades son determinadas por el intendente, quien ordena su ejecución. No se debate, ni pregunta, ni consulta.

En el caso de municipios de mayor estructura real, existe un debate a nivel de secretarías. Es decir que el intendente define las cuestiones conversando con los secretarios. En áreas de acción social es más relevante el aporte de trabajadoras sociales. En obras públicas generalmente lo define el intendente.

Sin embargo, todos coinciden en que la agenda pública y la gubernamental son muy similares.

Si bien no se observa una alta relevancia y vitalidad de la vida pública, es decir acciones de presión o juego de fuerzas de grupos de interés y organizaciones representativas de los reales intereses de la sociedad en los municipios, sí se atienden las necesidades de la sociedad.

Ello ocurre puesto que en el municipio se brinda atención a todo, porque todos se conocen y hay fácil acceso a las autoridades. No obstante ello es el intendente quien decide qué se va a hacer.

Como consecuencia de ello, la agenda gubernamental, así como la agenda pública, es definida por el Intendente y por los sectores vinculados al Departamento Ejecutivo, siendo el titular de este último quien en definitiva termina determinando las mismas, así como las políticas públicas, de acuerdo a su posición ideológica y fundamentos.

En relación a estas últimas, tampoco se observa en general una alta definición de las mismas, de sus procesos y los resultados esperados, planteándose más bien acciones de corto plazo, en función de los fondos obtenidos por diferentes programas de orden nacional o provincial.

Analizando concretamente las respuestas dadas en las entrevistas se observan los siguientes casos:

- Ante las preguntas de qué políticas públicas se desarrollan en los municipios en la actualidad, las respuestas más relevantes fueron las siguientes:
 - lo que más se ve es ayuda social a sectores de bajos recursos, en la misma medida obra pública, pero debería ser al revés, la obra pública debería ser mucho más que la ayuda;
 - se observa en el desarrollo de políticas públicas un alto interés electoral, se otorga mucha ayuda económica y también hay muchas obras públicas a través del gobierno provincial, es decir, ofrecidas y financiadas por este;
 - se planifica la política fiscal, y en relación a la política de gastos, generalmente se trata de reducciones de gastos corrientes para

aplicarlos a gastos de capital y anualmente con el HCD se analizaba el cumplimiento de los objetivos;

- solo se desarrollan políticas públicas en coordinación con la provincia;
- el intendente define las políticas públicas, con los secretarios (obras públicas, acción social) en mesa de concertación, pero la última palabra siempre la tiene el intendente. Los resultados no se analizan;
- no se realizan políticas públicas, de esto hay muy poco, a excepción de los municipios con mayor número de habitantes, como por ejemplo San Javier, en donde se implementó la política de recuperación de los monumentos históricos del municipio. También hay políticas públicas provenientes de la nación que vienen atadas a una serie de requisitos para la liberación de los fondos para desarrollar y ejecutar dicho proyecto.

■ En relación al análisis de la conformación de esas políticas públicas y sus resultados, las respuestas plantean:

- no se analiza cómo se conformaron las políticas públicas y sus resultados;
- el seguimiento y análisis de los resultados se orienta a las rendiciones de los programas y sus exigencias, a cuestiones de calidad, estudios de control de valores nutricionales, etc.;
- el análisis del impacto de las políticas aplicadas es realizado por el Intendente, teniendo los resultados a la vista según su percepción;
- generalmente el análisis se realiza en Marzo del año siguiente, cuando se analiza la rendición de cuentas en el HCD.

Es relevante el énfasis puesto por los entrevistados en la alta dependencia de los municipios a programas provinciales o nacionales, que envían a estos fondos para la realización de ciertas políticas públicas por ellos definidas, lo que comúnmente se denomina programas enlatados.

Uno de los ejemplos mencionados hacía referencia a cierto programa nacional que apoyaba el desarrollo de cooperativas. Por tanto el municipio para recibir los fondos agrupaba beneficiarios, creaba la cooperativa y presentados las constancias de la existencia de la misma se recibían los

fondos. Sin embargo el programa fracasaba, puesto que los miembros de la cooperativa, lejos de perseguir o tan siquiera conocer los fines de esta entidad y su sistema de trabajo, una vez recibidos los fondos se disgregaron.

Otros ejemplos de programas nacionales o provinciales son las viviendas de IPRODHA, los convenios con la Dirección General de Vialidad de la Provincia, programas familias, jefes de hogar, manos a la obra, etc.

El municipio con el objeto de hacerse de fondos acepta políticas públicas que les sean ofrecidas, cumpliendo los requisitos que se les requiera, sin que estas respondan a ningún tipo de planificación de gestión, ni análisis de prioridades preestablecido.

Dentro de estos casos se halla el ejemplo de un municipio muy pequeño que aceptó la construcción de viviendas financiada por el organismo de promoción de desarrollo habitacional de la provincia, y que una vez finalizadas no poseían beneficiarios, ni interesados en recibirlas.

Vinculando ahora las etapas del proceso de las políticas públicas analizado en el capítulo IV, que se dividían en tres partes (formulación de la agenda de gobierno y formulación y legitimación de la política -programas-; implementación de la política y las acciones de la misma y efectos de la política y evaluación de ellos, con las subsiguientes decisiones sobre el futuro de la política), con las etapas de la gestión presupuestaria tal como se había planteado en el análisis del capítulo precitado, observamos:

- a. que es lógico que al no haber una formulación consciente de la agenda de gobierno, ni de la formulación y legitimación de las políticas públicas aplicadas, las mismas no se observen plasmadas en el proyecto de presupuesto, no actuando el presupuesto público como herramienta de planificación que exprese la voluntad del Ejecutivo de desarrollar determinada política.
- b. en la segunda etapa, la de implementación de la política y las acciones de la misma, el presupuesto público determina y limita las erogaciones de los programas, y en el caso de programas nacionales y provinciales que se manejan por cuentas bancarias separadas, facultan su utilización como herramienta de administración al vincular una serie de ingresos y sus respectivos gastos. Sin embargo, la anteriormente descrita es la única vinculación entre esta etapa de las

políticas públicas y la gestión presupuestaria, ya que no se observa su aplicación a los fines de la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas y su control concomitante.

c. la tercera etapa de las políticas públicas, la del análisis de sus efectos y la evaluación de ellos, con las subsiguientes decisiones sobre el futuro de la política, que debería vincularse con la etapa del control presupuestario, se limita al control de la rendición de cuentas, no realizándose una observación de correlación de los resultados de las mismas con los de la ejecución presupuestaria, cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto y la evolución económica del desarrollo de las políticas.

Otros datos de interés

Falta de autonomía financiera de los municipios

En la realidad expuesta queda reflejada una profunda falla en el sistema democrático vigente en los municipios, como consecuencia de la falta de autonomía en materia financiera, puesto que en principio, deberían ser los miembros del Departamento Deliberativo quienes, en representación de los vecinos de la comunidad, determinarían las cuestiones primordiales a atender por la municipalidad, a través de la sanción de las ordenanzas en general, y de la ordenanza presupuestaria en particular, que debería ser el reflejo del plan de gestión del Departamento Ejecutivo, y además se debería tener la posibilidad de financiar con fondos propios las políticas públicas que se consideren necesarias en su comunidad.

En referencia a este punto cabe adoptar los resultados expuestos por José Garzón Maceda, en relación al origen de los recursos municipales, en su libro *Los Recursos del Estado como Eje del desarrollo de los Municipios*.

Se observan en el siguiente cuadro:

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

Tabla 12: Origen de los recursos municipales -Recursos propios sobre el total de los ingresos- Presupuestos años 2004-2008.

Municipios	Recursos 2005	Recursos 2006	Recursos 2007	Recursos 2008	Recursos propios/Total 2005/2008
Candelaria	1.147.000	1.645.000	1.995.000	2.395.000	2005-19%; 2006-21%; 2007-17%; 2008-10%
Santa Ana	950.000	1.054.589,21	1.429.101,18	1.854.531,20	2005-16%; 2006-22%; 2007-16%; 2008-21%
Mártires	444.500	573.000	680.010	1.092.500	2005-24%; 2006-18%; 2007-21%; 2008-9%
Cerro Corá	420.000	515.000	688.500	1.540.000	2005-6%; 2006-6%; 2007-5%; 2008-3%
Bompland	670.100	725.100	955.100	1.316.150	2005-8%; 2006-8%; 2007-7%; 2008-5%
Loreto	435.500	543.650	685.000	876.000	2005-18%; 2006-16%; 2007-13%; 2008-10%
Profundidad	336.910	542.060	680.010	882.000	2005-15%; 2006-17%; 2007-21%; 2008-9%
San Ignacio	1.501.000	1.896.600	2.479.000	3.309.064	2005-22%; 2006-19%; 2007-15%; 2008-17%
Santo Pipó	1.113.000	1.424.000	1.680.000	2.479.000	2005-22%; 2006-19%; 2007-15%; 2008-17%
Gob. Roca	1.873.305,04	2.371.632,60	2.308.000	2.988.800	2005-13%; 2006-10%; 2007-12%; 2008-10%
H. Yrigoyen	890.050	1.038.200	776.000	880.856,26	2005-21%; 2006-10%; 2007-13%; 2008-17%

G. Urquiza	Sin datos	Sin datos	Sin datos	876.648	2005-s/d%; 2006-s/d%; 2007-s/d%; 2008-8%
C. Polana	Sin datos	Sin datos	732.814	623.500	2005-s/d%; 2006-s/d%; 2007-7%; 2008-5%
Corpus	1.364.500	1.680.200	1.479.200	2.360.000	2005-11%; 2006-11%; 2007-11%; 2008-10%
Jardín América	4.100.000	4.417.300	5.854.873	9.349.600	2005-38%; 2006-33%; 2007-32%; 2008-22%
San Vicente	5.561.992	6.500.000	7.100.000	8.400.000	2005-23%; 2006-32%; 2007-30%; 2008-27%
El Soberbio	1.968.100	2.364.000	2.600.000	3.350.000	2005-28%; 2006-23%; 2007-21%; 2008-16%

Fuente: Garzón Maceda, Op. Cit. Pág. 102.

El autor señala, extrayendo conclusiones del cuadro, "...que en el año 2008, la participación en los recursos de jurisdicción propia, respecto de los ingresos totales de los municipios analizados, alcanzan un promedio del 13%; que el 87% del los recursos de los municipios corresponden a ingresos de otras jurisdicciones, donde los provenientes de la coparticipación son los más importantes; y que en los municipios estudiados, es una constante la disminución, en el periodo analizado, de la participación de los recursos de jurisdicción propia, respecto del total de los recursos"⁹⁹.

A idéntica conclusión llega Gustavo H. Ortega, en su trabajo de investigación *Gestión Técnica y Administrativa Municipal. Análisis general de las 25 Comunas de Tercera Categoría de la Provincia de Misiones* realizado en el año 2001, en el que en el estudio de los datos de los recursos presupuestarios, con el fin de analizar la autonomía municipal, establece el indicador de autonomía o dependencia financiera, definido como el porcentaje de los ingresos provenientes de otras jurisdicciones sobre el

99- Garzón Maceda, Op. Cit. Pág. 103.

total de los ingresos municipales corrientes, concluyendo que “...en uno de los extremos se ubica un municipio, el cual es el que posee mayor nivel de dependencia financiera: solo el 1,3% de sus ingresos lo percibe de su propia recaudación. Por el otro lado, se encuentran dos comunas, las cuales el 45% de sus recursos provienen de su propia recaudación. Estos guarismos hablan claramente de que ningún municipio analizado es autónomo desde el punto de vista financiero”¹⁰⁰.

- Escasa planificación de la gestión municipal.

En relación a la planificación de la gestión municipal surge de las respuestas dadas en las entrevistas, que la falta de ésta representa uno de los mayores errores o inconvenientes en los municipios.

La máxima planificación abarca el año de duración refiriéndose solamente a aspectos funcionales y de la gestión de trabajo cotidiano, a lo que se va a hacer durante el año, y no apuntando al desarrollo de la comunidad, o a la definición de un perfil del municipio, es decir, a algún objetivo de mediano o largo plazo.

Es importante destacar que uno de los grandes inconvenientes que se plantea en los municipios a la hora de planificar la gestión municipal, ya sea en materia de recursos o gastos, es fundamentalmente la alta dependencia financiera de los presupuestos a la coparticipación provincial, que tal como se observa en las conclusiones de Garzón Maceda, constituye uno de los principales ingresos en la mayoría de los municipios, sobre todo en los de segunda categoría.

Ante la pregunta de si existe planificación de la gestión en los municipios, algunas respuestas fueron las siguientes:

- se planifica la política fiscal y la política de gastos, siendo generalmente esta la última la de reducción de gastos corrientes para aplicarlos a gastos de capital y anualmente con el HCD se analizaba el cumplimiento de los objetivos;
- los pueblos son muy pobres y la mayoría de los gastos están enfocados a viviendas, salud, caminos, que deberían ser atendidos por la provincia, pero los municipios atienden necesidades básicas, hay

100- Ortega, G. (2001) Resumen del Trabajo de Investigación: “Gestión Técnica y Administrativa Municipal. Análisis general de las 25 comunas de Tercera Categoría de la Provincia de Misiones”. Universidad Gastón Dachary, Posadas, Misiones, Argentina. Pág. 7.

mucha delegación. Se plantean políticas en función a las necesidades del pueblo, que son muchísimas: no hay comida, no hay red de agua, no hay luz, remedios, etc., por eso no se puede planear otro tipo de gestión, porque el municipio es el primer eslabón y cae todo ahí;

- no hay planificación de gestión, pero hay fijación de políticas en materia de ingresos y gastos;
- no hay planificación de gestión, es uno de los mayores errores o inconvenientes, la falta de planificación a mediano y largo plazo. A corto hay pero no es relevante, no apunta al desarrollo de la comunidad, es más bien de gestión de trabajo, se ve qué se va a hacer durante el año;
- no hay planificación, se hace lo que va surgiendo conforme a las necesidades de la localidad;
- en algunos casos más que en otros, el intendente planifica a mediano y largo plazo;
- en el corto plazo no se planifica, solo se hace lo que se necesita;
- se planifica, pero no en forma integral, sino que lo hacen en forma aislada, no se aprovecha la sinergia entre las secretarías;
- la planificación abarca un año, en materia de obras puede ser más. Depende del nivel de ingresos y las necesidades que existan.

- Alta incidencia de fondos provenientes de programas nacionales y provinciales.

Otro inconveniente es la alta incidencia en los mismos de fondos provenientes de programas provinciales y nacionales, que con destinos específicos se incluyen en los presupuestos municipales en la medida en que son otorgados, a los fines de atender las necesidades predefinidas por los entes otorgantes.

Ante ello, el Departamento Ejecutivo lejos de planear su gestión objetivamente y a mediano o largo plazo, se convierte en un receptor de programas o proyectos predeterminados, los que acepta en un afán de obtener recursos e independientemente de las reales y efectivas prioridades en las necesidades del municipio.

- Falta de comprensión de la potencialidad del presupuesto público.

A la falta de planificación se suma la falta de comprensión, tanto de Departamento Ejecutivo, como del concejo deliberante, de las ventajas

y potencialidad de la utilización del presupuesto público como herramienta eficaz de relevancia política, económica, social y administrativa.

Se cumple con la obligación de formular, elevar y ejecutar el presupuesto, como un mero trámite, que en lugar de representar un instrumento útil para la gestión, se constituye en un inconveniente jurídico y político, puesto que en muchos casos no permite a los intendentes realizar determinadas operaciones o planes que no han sido plasmados oportunamente en los mismos, debiendo realizar reestructuraciones presupuestarias y engorrosas negociaciones con el concejo deliberante a tal fin.

Esta última situación se debe en parte a la complejidad del presupuesto, que se transforma en materia de contadores o técnicos y excluye a los demás funcionarios, así como también a la falta de interés y conciencia por parte de las personas que deberían estar involucradas, como consecuencia de la falta de conocimiento de las ventajas que podría representar tanto para los departamentos ejecutivo y legislativo del municipio, como para la población en general, la correcta utilización de esta herramienta.

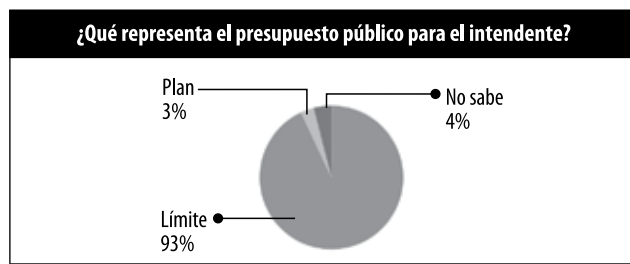
Relevado a través de encuestas datos sobre la percepción de los encuestados en relación a lo que representa el presupuesto público para intendentes y concejales, las repuestas fueron estas:

Tabla 13: Información sobre qué representa el presupuesto público para los intendentes de los municipios.

4. ¿Qué representa el presupuesto para el intendente?				
Respuestas	Límites	No sabe	Pal	Total
Nº de respuestas	27	1	1	29
Part. porcentual	93%	3%	3%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 4.
Elaboración propia.

Ilustración 22: Información sobre qué representa el presupuesto público para los intendentes de los municipios.



Fuente: Tabla 13 del presente trabajo. Elaboración propia.

A la pregunta sobre qué representa el presupuesto público para el intendente del municipio, el 93% de los encuestados opinó que es el límite de lo que puede gastar, el 4% opina que no sabe lo que representa, y solamente el 1% expresó que sería un plan de acción futuro.

Entre las respuestas se observan algunas como las siguientes:

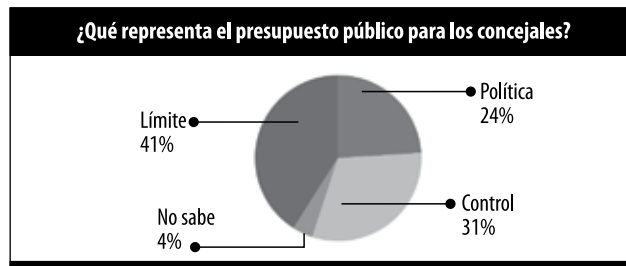
- el presupuesto es un documento importante y obligatorio, pero sabe que la limitación de los recursos no le permite proyectar una acción de gobierno;
- el presupuesto representa los recursos económicos con que se cuenta para llevar a cabo las distintas acciones de gobierno;
- representa lo autorizado a gastar;
- no saben lo que es el presupuesto, ni el intendente ni los concejales, generalmente son médicos o no tiene título universitario. Si tienen varias gestiones tienen una noción de los que es el presupuesto. Pero generalmente no saben lo que es y lo delegan a la secretaría de hacienda, la ejecución puesta en marcha, control, elaboración de informes, etc.;
- es un instrumento para manejar los fondos;
- es una herramienta para darle un marco legal al gasto público;
- es lo que van a poder gastar. Representa el monto máximo a gastar, el límite de gastos;
- es una autorización de gasto, conforme la política que pretende ejecutar;

Tabla 14: Información sobre qué representa el presupuesto público para los concejales de los municipios.

5. ¿Qué representa el presupuesto para concejales?					
Respuestas	Política	Control	Límite	No sabe	Total
Nº de respuestas	7	9	12	1	29
Part. porcentual	24%	31%	41%	3%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 5. Elaboración propia.

Ilustración 23: Información sobre qué representa el presupuesto público para los concejales de los municipios.



Fuente: Tabla 14 del presente trabajo. Elaboración propia.

El 41% de los encuestados opinó que se trata de un límite al Departamento Ejecutivo, manifestando que el presupuesto público representa para los concejales la autorización para gastar que se otorga al ejecutivo.

Dentro de esta línea se hallan respuestas como las que plantean que el presupuesto público representa para los concejales el ordenamiento económico financiero del direccionamiento normal del movimiento del municipios; o que es un documento obligatorio, pero de importancia relativa porque la limitación de los recursos no permite proyectar obras necesarias para el progreso de la comunidad.

El 31% de los encuestados expresa que el presupuesto público representa para los concejales municipales una herramienta de control hacia el ejecutivo, aseverando que para los opositores es un medio por el cual ejercen su oposición, y para los oficialistas es un medio de apoyo al intendente.

El razonamiento plantea que para los concejales el presupuesto representa dos aspectos muy diferentes, según se trate de un concejal oficialista u opositor. En el primero de los casos, tiene alcances muy similares a los del intendente, reforzando la idea que el presupuesto debe brindar al departamento ejecutivo municipal la mayor cantidad de herramientas posibles para llevar adelante la gestión. En cambio, si se trata de un concejal opositor, el presupuesto municipal representa la posibilidad de establecer límites concretos, por no decir obstáculos, al accionar del área ejecutiva, utilizándose, en definitiva como una herramienta política.

Otro entrevistado agregó que se utiliza para control en la primera y última etapa del proceso presupuestario. Como el concejo es seleccionado por el pueblo, con gente del pueblo, son generalmente comerciantes, profesores, no tienen noción de ejecución presupuestaria, ni del presupuesto. Participan en análisis y aprobación.

El 24% opina que para los concejales el presupuesto representa la política del ejecutivo en su función pública de acuerdo a cómo se determinan los rubros; ven la tendencia de la política; analizan los rubros en sus valores totales (cuentas principales, preguntan detalles solo en algunos casos) y también es una herramienta de presión política.

Y el 4% opinó que algunos concejales no tienen información sobre ninguna utilidad del presupuesto público.

■ Su estructura se encuentra conforme a la ley.

Analizando las estructuras presupuestarias, su forma de presentación y procedimiento de elaboración elevación y redición, puede observarse en los mismos que se cumplen las reglas clásicas del presupuesto y de su expresión contable: la regla de la generalidad -o principio de la universalidad y de la unidad- la de la anualidad, la del equilibrio, de la precedencia, exactitud, especificación, publicidad, claridad y uniformidad.

También se cumple con el Reglamento de Contabilidad de Normas de Administración para Municipios del Tribunal de Cuentas.

El modelo de presupuesto público utilizado es el presupuesto tradicional, que es aquel definido como una simple relación entre los recursos a recaudar y la previsión de gastos debidamente ordenadas, clasifi-

cadadas y sistematizadas, según los parámetros establecidos por ley, que especifican, califican, cuantifican y fijan los costos de los servicios¹⁰¹.

Este modelo de presupuesto, en relación a otros modelos más avanzados, como por ejemplo el presupuesto base cero, el presupuesto participativo, el presupuesto por programas, o el presupuesto por resultados, presenta la ventaja de su sencillez y celeridad en el proceso de elaboración, mientras que presenta múltiples desventajas en lo referente a la utilidad y las funciones que debería cumplir el mismo como instrumento de relevancia política, económica, social, jurídica y administrativa al servicio de los municipios.

■ Principales productos y servicios prestados por los municipios.

En las entrevistas se solicitó información sobre los principales productos (bienes o servicios) que surgen del municipio, a lo que se respondió que fundamentalmente, el municipio debería producir servicio de mantenimiento de la ciudad, mantenimiento de caminos, recolección de residuos, desarrollo de la ciudad en cuanto a catastro municipal, crecimiento, perfil de la ciudad (industrial, turística, de servicios).

Que en la actualidad los municipios proveen de: mantenimiento de la ciudad; higiene; ayuda económica; atención de salud; eventos culturales; arreglos de caminos terrados; recolección y tratamiento de residuos; bromatología; controles de productos vendidos en supermercados; control y sellado de carnes en frigoríficos; en esparcimiento y arreglos de plazas, juegos infantiles, paseo de cultura, turismo arreglo de parques; y control de patentes.

La prestación de servicios de los municipios tiene también que ver con la idiosincrasia de cada pueblo y mantiene estrecha relación con la necesidad de cada localidad. En la zona sur de la provincia, por ejemplo, una de las necesidades básicas es la provisión de agua, por lo que el servicio va orientado a tratar de cubrir dicha necesidad, entre otros. Sin embargo, en los municipios más desarrollados los servicios van orientados a la recolección de residuos, cloacas, agua, alumbrado y barrido.

101- Angelico, J. (1994) *Contabilidad Pública*. Pág. 20 a 22.

CAPÍTULO 6

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LOS MUNICIPIOS DE SEGUNDA CATEGORÍA

Elaboración, ejecución y control. Proceso presupuestario en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones

Para realizar el análisis de las características de los presupuestos públicos en los municipios de segunda categoría se continuará con la clasificación realizada en los capítulos introductorios, estudiando por separado las distintas etapas de la gestión presupuestaria, siendo ellas las de elaboración del proyecto de presupuesto, la de ejecución presupuestaria y la del control presupuestario.

Elaboración del proyecto de ordenanza presupuestaria

Del análisis de las encuestas y entrevistas realizadas, y de la observación de presupuestos de los municipios, se puede inferir que la elaboración del proyecto de ordenanza presupuestaria se ajusta a lo establecido en la legislación, encontrándose efectivamente a cargo del Departamento Ejecutivo, respetando la estructura establecida en el RCyNAM, y procediéndose luego de elaborado el mismo, a su elevación al concejo deliberante para su sanción como ordenanza presupuestaria.

En relación a quién elabora el proyecto de presupuesto elevado, y en base a qué lineamientos, se desprende que interviene principalmente el contador municipal, quien bajo la supervisión del intendente municipal o en compañía o consulta con este, y en otras oportunidades de forma autónoma, define el proyecto, que una vez verificado será elevado para su aprobación al Departamento Deliberativo.

En un número menor los encuestados manifestaron que el proyecto de presupuesto es consensuado con los responsables de las distintas secretarías del Departamento Ejecutivo.

Uno de los contadores municipales encuestados expresó que para la elaboración del proyecto de presupuesto, se reúne el contador con los secretarios de gobierno, hacienda, cultura y deportes, acción social y obras públicas, y cada uno de ellos delinear en función de sus áreas, con una discusión mínima, los convenios y obras y en ejecución que tienen aportes del municipio, y las obras que tienen algún otro tipo de financiación (sea nacional, provincial o de organismos externos). Se arma entonces una previsión de las erogaciones en las áreas troncales, traducéndolas en partidas del presupuesto. Además se registran los conceptos fijos, como la partida personal, en la que se puede prever aumentos limitados, quedando menos fondos para los bienes de capital, si sobra algo se destina a ellos.

Otro encuestado, de uno de los municipios de mayor número de habitantes dentro de los de la categoría, expresó que en la elaboración del proyecto de presupuesto participa en primer lugar el sector de la parte de ingresos, la Dirección de Recaudación con la Secretaría de Hacienda. Por otra parte, los gastos se definen por sectores, pidiendo a cada una de las secciones que elabore un plan de gastos anuales con los gastos presupuestados por cada director en su sector, con todo lo que quieren hacer. Dos meses antes se pasaba nota a las direcciones para que envíen detalle de gastos, entonces después se analizaba sector por sector.

Con todo ello se concierta una reunión de la secretaría con la parte contable y se normaliza y discute en función de los ingresos reales, genuinos y coparticipables y posibles fuentes de financiación. Antes de elevar al concejo se discutía también con ellos su parte del proyecto.

Del procesamiento de datos relevados en las encuestas se observa que el 41% de los entrevistados coincide en que quien elabora el proyecto del presupuesto es el Contador Municipal, previa breves o escasas directivas del intendente, mientras que el 34% de los encuestados señaló que la elaboración del proyecto es en forma conjunta entre el contador municipal y el intendente. Un 24% de los encuestados refirió que la elaboración del proyecto de presupuesto se elabora entre varios actores siendo estos: el intendente, el contador municipal, el tesorero,

concejales, el secretario de finanzas y en algunos casos otras secretarías del Departamento Ejecutivo.

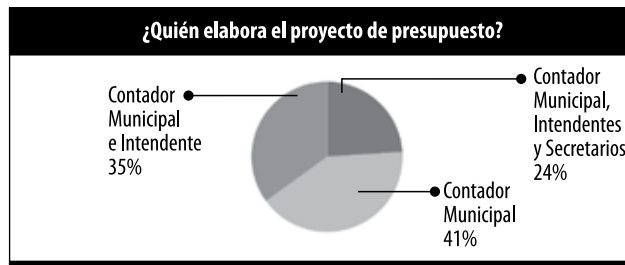
Gráficamente podemos observar:

Tabla 15: Actores que participan en la elaboración del proyecto de presupuesto.

1. ¿Quién elabora el presupuesto?				
Respuestas	Contador Municipal, Intendentes y Secretarios	Contador Municipal	Contador Municipal e Intendente	Total
Nº de Respuestas	7	12	10	29
Part. Porcentual	24%	41%	34%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 1. Elaboración propia.

Ilustración 24: Actores que participan en la elaboración del proyecto de presupuesto.



Fuente: Tabla 15 del presente trabajo. Elaboración propia.

En el análisis de los criterios o parámetros para la confección del proyecto de presupuesto, se observa en general, que tanto en relación a los recursos como a los gastos, el sistema utilizado es el incrementalista, de uso común en el del presupuesto tradicional.

Es decir, que se toma como base los datos del presupuesto vigente (o del ejercicio anterior) modificando en más o en menos algunas partidas, aumentando o disminuyendo los montos de los conceptos en algún porcentaje, o según algún criterio subjetivo de previsión, pero sin ningún estudio técnico de proyección de probables ingresos a los efectos de

estimar las recaudaciones, ni de planificación de gestión al momento de proyectar los gastos.

Estimación del cálculo de recursos

De acuerdo a los datos de las encuestas, en materia de recursos el 100% respondió que se utiliza el sistema incrementalista, con ciertas variantes que analizaremos a continuación.

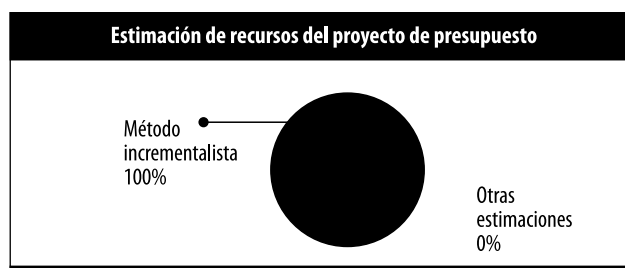
Gráficamente se observa:

Tabla 16: Estimación de recursos en el proyecto de presupuesto.

2. Estimación de recursos			
Respuestas	Método increm.	Otras Estimac.	Total
Nº de respuestas	29	0	29
Part. porcentual	100%	0%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 2.
Elaboración propia.

Ilustración 25: Estimación de recursos en el proyecto de presupuesto.



Fuente: Tabla 16 del presente trabajo. Elaboración propia.

Son variantes de estimación del cálculo de recursos observadas, las siguientes:

En ciertos casos se analiza la recaudación del ejercicio anterior y la evolución de la misma en el ejercicio actual al momento de la elaboración del proyecto de presupuesto, incluyendo una proyección subjetiva del crecimiento de la economía.

En otros, se analizan y estiman los ingresos reales genuinos (es decir de origen municipal) analizados por partida, del año en curso, más un incremento estimativo, y lo que se espera se recibirá en concepto de coparticipación.

Otra opción es tomar los recursos efectivamente recaudados del año actual y anualizarlos, compararlos con los efectivamente recaudados en el año anterior, y luego en función de esa diferencia, presupuestar los ingresos para el año siguiente, considerando las políticas en materia de recaudación previstas.

También se calculan los recursos teniendo en cuenta los antecedentes y estadísticas de ejecuciones presupuestarias de tres ejercicios anteriores.

Es decir, que los recursos para el próximo ejercicio se estiman en base a la proyección estadística sobre los recursos realizados a la fecha de elaboración del proyecto de presupuesto, generalmente al 31 de agosto y si lo hubiere, en función a algún cambio proyectado en los instrumentos legales que tienen influencia en el mismo, por ejemplo, la ordenanza tributaria.

Sin embargo también se observan procedimientos de estimación de cálculo de recursos menos elaborados.

Ejemplos de ellas son las que expresan que el proyecto de presupuesto se basa en el presupuesto del año anterior, al que se le agrega un incremento del 20% o 30%, o que se define en función de lo que se quiere gastar.

En relación a la posibilidad de estimar los recursos en función de las normas tributarias y sus bases imponibles, fue señalado que es inviable, debido al alto grado de morosidad de los diferentes tributos.

Determinación de los conceptos y montos del presupuesto de gastos

Para la elaboración del proyecto de presupuesto en referencia a los conceptos y montos de las erogaciones se trabaja de manera similar.

Sin embargo, en las respuestas de las encuestas se observa un mayor grado de análisis, delineando en ciertos casos a grandes rasgos, los conceptos de gastos del ejercicio siguiente.

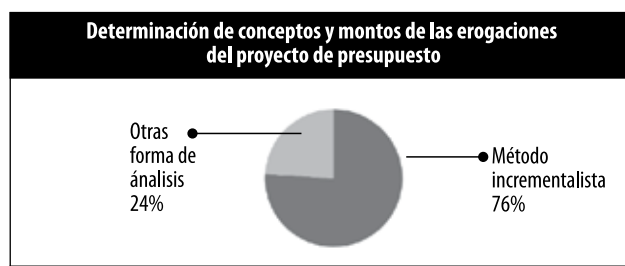
A la pregunta sobre la determinación de los conceptos y montos verificados en el proyecto de presupuesto en materia de gastos en los municipios de segunda categoría, el 76% respondió que se determinan en función de los datos del presupuesto en curso o el anterior, es decir, de acuerdo al método incrementalista, mientras que el 24% refirió distintos métodos de análisis que se describirán a continuación.

Tabla 17: Determinación de conceptos y montos de las erogaciones del proyecto de ordenanza presupuestaria.

3. Determinación de conceptos y montos de erogaciones			
Respuestas	Método increm.	Otras formas de análisis	Total
Nº de respuestas	22	7	29
Part. porcentual	76%	24%	100%

Fuente: Anexo VI – Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 3.
Elaboración propia.

Ilustración 26: Determinación de conceptos y montos de las erogaciones del proyecto de ordenanza presupuestaria.



Fuente: Tabla 17 del presente trabajo. Elaboración propia.

En el método incrementalista se determinan los conceptos y montos de las erogaciones, tomando como base información de períodos anteriores, lo presupuestado y lo efectivamente utilizado -la realidad del gasto del ejercicio anterior- al momento de la elaboración del proyecto de presupuesto, proyectando las necesidades de funcionamiento, las deudas y los nombramientos si hubieren, hasta el límite de la recaudación estimada, en función de las necesidades, considerando convenios, contratos, etc.

Cuando se aprueban proyectos a ejecutarse en el ejercicio siguiente, se incorporan los mismos al proyecto de presupuesto.

Básicamente se analizan las partidas del presupuesto tomando como base a la presupuestación y efectiva ejecución del año anterior, así como la ejecución del actual ejercicio al momento de la elaboración del proyecto -generalmente en septiembre- anualizando lo hasta allí gastado. En el caso particular de la partida “personal”, la misma se calcula mensualmente y luego se multiplica por los meses correspondientes.

En esta línea uno de los contadores municipales encuestados expresó que *“...los conceptos y montos autorizados para las erogaciones del Proyecto de Presupuesto se determinan en base al Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos a la fecha de elaboración del Proyecto de Presupuesto, generalmente al 31 de agosto, y eventualmente a alguna variación de dimensiones considerables que se intenta poner en práctica durante el próximo ejercicio”*.

En los casos en que la elaboración es consensuada entre el intendente, las secretarías y el contador municipal se observa que para la fijación del presupuesto de gastos se toma lo que determinan las diferentes direcciones en relación a su nivel de gasto y a lo que pretenden hacer, con el límite de los ingresos, considerando también los gastos del año pasado o actual anualizado, depurando conceptos de capital (automotores comprados, maquinarias compradas, etc.), analizando partida por partida en su ejecución, es decir, en cómo se gastó.

Otro procedimiento señalado indica que se reúne el contador con los secretarios de gobierno, hacienda, cultura y deportes, acción social y obras públicas, delineando cada uno de ellos en función de sus áreas, y con una discusión mínima, los convenios y obras y en ejecución que tenían aportes del municipio y aquellos que tenían otro tipo de financiación. En función de esto se arma una previsión sobre los conceptos y montos de las áreas troncales. A ello se sumaba la parte fija, como los gastos en personal y funcionamiento, quedando el resto para incremento de bienes de capital.

Sin embargo, se han observado también respuestas que demuestran un menor análisis a la hora de determinar los conceptos y montos de los gastos, como ser la que propone que se analizan las partidas tomando como base la ejecución del año anterior y se le suma un incremento

porcentual estimativo; que los conceptos y montos dependen del intendente, y de lo que este quiera asignar a los diferentes sectores; etc.

Ejecución presupuestaria

Del análisis de los presupuestos de los municipios de segunda categoría, observando los datos de los presupuestos al inicio y al cierre y los datos de sus ejecuciones en lo efectivamente recaudado y lo comprometido en materia de gastos, se puede observar que las ordenanzas presupuestarias son modificadas durante su ejecución y, que en su mayoría, dichas modificaciones responden a la incorporación de fondos de origen nacional y provincial.

Estas observaciones se obtienen de una secuencia de análisis que se desarrollará a continuación.

Son datos de los presupuestos al inicio y al cierre y los datos de sus ejecuciones en lo efectivamente recaudado y lo comprometido en materia de gastos de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, del Ejercicio 2008 los que se exponen en la tabla de la página siguiente:

Tabla 18: Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008.

	Municipio	Presupuesto Inicio	Presupuesto Cierre	Modificaciones
1	Alba Posse (s/datos)	\$ 1.998.900,00	\$ 1.998.900,00	\$ -
2	Almafuerte (s/datos)	\$ 1.480.232,89	\$ 1.510.406,10	\$ 30.173,21
3	Arroyo del Medio	\$ 1.075.000,00	\$ 1.075.000,00	\$ -
4	Azara	\$ 1.543.300,00	\$ 2.860.726,68	\$ 1.317.426,68
5	Bernardo de Irigoyen	\$ 2.800.000,00	\$ 3.263.267,00	\$ 463.267,00
6	Bonpland	\$ 1.217.950,00	\$ 1.536.747,39	\$ 318.797,39
7	Caá Yari	\$ 1.215.000,00	\$ 1.385.000,00	\$ 170.000,00
8	Campo Ramón	\$ 2.800.000,00	\$ 3.217.953,50	\$ 417.953,50
9	Campo Viera	\$ 3.440.800,00	\$ 6.362.100,00	\$ 2.921.300,00
10	Candelaria	\$ 2.395.000,00	\$ 2.754.000,00	\$ 359.000,00
11	Capioví	\$ 2.477.700,00	\$ 4.036.863,07	\$ 1.559.163,07
12	Caragatay	\$ 1.376.000,00	\$ 2.175.900,00	\$ 799.900,00

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

13	Cerro Azul	\$ 3.979.000,00	\$ 4.613.739,88	\$ 634.739,88
14	Cerro Corá (s/datos)	\$ -	\$ -	\$ -
15	Colonia Alberdi	\$ 1.900.000,00	\$ 2.855.557,68	\$ 955.557,68
16	Colonia Aurora	\$ 1.723.000,00	\$ 2.130.924,45	\$ 407.924,45
17	Colonia Delicia	\$ -	\$ -	\$ -
18	Colonia Polana s/datos	\$ -	\$ -	\$ -
19	Colonia Victoria	\$ 2.350.647,36	\$ 2.678.647,36	\$ 328.000,00
20	Concepción de la Sierra	\$ 1.848.400,00	\$ 2.677.417,15	\$ 829.017,15
21	Corpús	\$ 2.390.000,00	\$ 2.480.197,45	\$ 90.197,45
22	Cte. Andrés Guacurarí	\$ 2.664.000,00	\$ 2.664.000,00	\$ -
23	Dos Arroyos	\$ 1.420.500,00	\$ 2.061.110,93	\$ 640.610,93
24	Dos de Mayo	\$ 3.887.657,00	\$ 4.476.717,00	\$ 589.060,00
25	El Alcázar	\$ 1.469.000,00	\$ 3.007.500,00	\$ 1.538.500,00
26	Fachinal (2006) (s/datos)	\$ 835.615,88	\$ 835.615,88	\$ -
27	Florentino Ameghino	\$ 1.459.180,66	\$ 1.519.180,66	\$ 60.000,00
28	Garuhapé	\$ 2.175.450,00	\$ 3.282.576,97	\$ 1.107.126,97
29	Garupá	\$ 9.416.000,00	\$ 9.416.000,00	\$ -
30	General Alvear	\$ 700.000,00	\$ 827.989,33	\$ 127.989,33
31	General Urquiza	\$ 876.648,00	\$ 1.150.185,68	\$ 273.537,68
32	Gobernador López	\$ 1.223.553,11	\$ 1.257.468,11	\$ 33.915,00
33	Gobernador Roca	\$ 2.988.800,00	\$ 3.000.895,27	\$ 12.095,27
34	Guaraní (sin datos)	\$ 2.585.900,78	\$ 2.752.200,78	\$ 166.300,00
35	Hipólito Yrigoyen	\$ 880.856,26	\$ 1.717.799,77	\$ 836.943,51
36	Itacaruaré	\$ 1.125.000,00	\$ 1.500.412,37	\$ 375.412,37
37	Loreto (sin datos)	\$ 685.000,00	\$ 685.000,00	\$ -
38	Los Helechos	\$ 1.500.000,00	\$ 1.825.583,85	\$ 325.583,85
39	Mártires	\$ 1.092.500,00	\$ 1.092.500,00	\$ -
40	Mojón Grande	\$ 1.300.000,00	\$ 1.612.368,38	\$ 312.368,38
41	Olegario V. Andrade	\$ 1.520.000,00	\$ 1.708.421,59	\$ 188.421,59
42	Panambí	\$ 1.995.000,00	\$ 2.225.061,44	\$ 230.061,44
43	Profundidad	\$ 1.310.558,03	\$ 1.310.558,03	\$ -
44	Puerto Esperanza (06)	\$ 9.300.000,00	\$ 14.100.000,00	\$ 4.800.000,00
45	Puerto Leoni	\$ 1.619.000,00	\$ 3.152.649,62	\$ 1.533.649,62
46	Puerto Libertad	\$ 5.552.000,00	\$ 6.327.600,00	\$ 775.600,00
47	Puerto Piray	\$ 6.000.000,00	\$ 6.480.300,00	\$ 480.300,00

Letizia Mariel Paprocki

48	Ruiz de Montoya	\$ 1.505.000,00	\$ 3.248.566,24	\$ 1.743.566,24
49	San Antonio	\$ 1.550.000,00	\$ 3.288.550,00	\$ 1.738.550,00
50	San Ignacio	\$ 3.309.064,00	\$ 3.309.064,00	\$ -
51	San Javier	\$ 4.990.181,56	\$ 5.984.314,04	\$ 994.132,48
52	San José	\$ 1.850.000,00	\$ 3.483.432,33	\$ 1.633.432,33
53	San Martín	\$ 1.459.680,56	\$ 1.459.680,56	\$ -
54	Santa Ana (Sin datos)	\$ 1.510.406,10	\$ 1.510.406,10	\$ -
55	Santa María	\$ 1.260.000,00	\$ 1.456.530,03	\$ 196.530,03
56	Santiago de Liniers	\$ 2.503.790,00	\$ 2.503.790,00	\$ -
57	Santo Pipó	\$ 2.106.000,00	\$ 3.625.000,00	\$ 1.519.000,00
58	Tres Capones	\$ 997.000,00	\$ 1.866.052,49	\$ 869.052,49
59	Wanda	\$ 5.600.000,00	\$ 6.614.200,00	\$ 1.014.200,00
60	25 de mayo	\$ 2.808.830,00	\$ 3.199.525,65	\$ 390.695,65
61	9 de Julio (sin datos)	\$ 1.600.000,00	\$ 1.600.000,00	\$ -
62	TOTAL	\$ 36.643.102,19	\$ 72.752.154,81	\$ 36.109.052,62

	Municipio	Ejec. Ingresos	Ejec. Egresos	Dif.
1	Alba Posse (s/datos)	\$ -	\$ -	\$ -
2	Almafuerte (s/datos)	\$ 1.155.100,60	\$ 1.051.832,15	\$ 103.268,45
3	Arroyo del Medio	\$ -	\$ -	\$ -
4	Azara	\$ 2.387.880,33	\$ 2.251.220,78	\$ 136.659,55
5	Bernardo de Irigoyen	\$ 2.895.377,76	\$ 3.201.294,92	\$ -305.917,16
6	Bonpland	\$ 1.476.601,75	\$ 1.471.795,84	\$ 4.805,91
7	Caá Yarí	\$ 1.163.992,82	\$ 1.043.872,64	\$ 120.120,18
8	Campo Ramón	\$ 2.522.138,96	\$ 2.586.768,45	\$ -64.629,49
9	Campo Viera	\$ 5.128.745,41	\$ 5.329.588,66	\$ -200.843,25
10	Candelaria	\$ 2.521.691,30	\$ 2.595.280,13	\$ -73.588,83
11	Capioví	\$ 3.645.179,66	\$ 3.712.195,59	\$ -67.015,93
12	Caragatay	\$ 1.760.831,79	\$ 1.829.840,01	\$ -69.008,22
13	Cerro Azul	\$ 2.941.030,55	\$ 2.973.949,35	\$ -32.918,80
14	Cerro Corá (s/datos)	\$ -	\$ -	\$ -
15	Colonia Alberdi	\$ 2.516.440,34	\$ 2.354.670,73	\$ 161.769,61
16	Colonia Aurora	\$ 2.003.204,92	\$ 2.015.118,56	\$ -11.913,64
17	Colonia Delicia	\$ -	\$ -	\$ -
18	Colonia Polana s/datos	\$ -	\$ -	\$ -
19	Colonia Victoria	\$ 2.741.583,80	\$ 2.442.177,04	\$ 299.406,76

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

20	Concepción de la Sierra	\$ 2.542.363,91	\$ 2.629.595,23	\$ -87.231,32
21	Corpús	\$ 1.890.586,82	\$ 1.873.385,70	\$ 17.201,12
22	Cte. Andrés Guacurarí	\$ 1.858.326,67	\$ 1.760.263,70	\$ 98.062,97
23	Dos Arroyos	\$ 1.858.326,67	\$ 1.760.263,70	\$ 98.062,97
24	Dos de Mayo	\$ 4.360.543,07	\$ 4.201.710,15	\$ 158.832,92
25	El Alcázar	\$ 2.522.785,90	\$ 2.464.268,32	\$ 58.517,58
26	Fachinal (2006) (s/datos)	\$ -	\$ -	\$ -
27	Florentino Ameghino	\$ 1.402.891,77	\$ 1.269.309,40	\$ 133.582,37
28	Garuhapé	\$ 3.129.075,60	\$ 3.173.945,36	\$ -44.869,76
29	Garupá	\$ 7.663.830,09	\$ 7.868.407,03	\$ -204.576,94
30	General Alvear	\$ 642.741,82	\$ 551.267,01	\$ 91.474,81
31	General Urquiza	\$ 1.303.095,20	\$ 1.270.077,48	\$ 33.017,72
32	Gobernador López	\$ 1.103.317,62	\$ 1.107.921,37	\$ -4.603,75
33	Gobernador Roca	\$ 3.465.870,44	\$ 3.453.775,17	\$ 12.095,27
34	Guaraní (sin datos)	\$ -	\$ -	\$ -
35	Hipólito Yrigoyen	\$ 1.729.001,07	\$ 1.707.632,03	\$ 21.369,04
36	Itacaruaré	\$ 1.381.334,15	\$ 1.491.705,87	\$ -110.371,72
37	Loreto (sin datos)	\$ -	\$ -	\$ -
38	Los Helechos	\$ 1.717.181,19	\$ 1.742.809,15	\$ -25.627,96
39	Mártires	\$ 989.182,08	\$ 946.874,95	\$ 42.307,13
40	Mojón Grande	\$ 1.464.792,59	\$ 1.492.762,86	\$ -27.970,27
41	Olegario V. Andrade	\$ 1.176.925,62	\$ 1.105.984,43	\$ 70.941,19
42	Panambí	\$ 1.486.312,04	\$ 1.412.385,78	\$ 73.926,26
43	Profundidad	\$ 1.213.979,61	\$ 1.205.262,68	\$ 8.716,93
44	Puerto Esperanza (06)	\$ 14.606.161,66	\$ 14.010.122,92	\$ 596.038,74
45	Puerto Leoni	\$ 2.934.487,67	\$ 2.805.111,15	\$ 129.376,52
46	Puerto Libertad	\$ 6.033.257,29	\$ 6.036.709,28	\$ -3.451,99
47	Puerto Piray	\$ 5.893.785,01	\$ 6.112.043,79	\$ -218.258,78
48	Ruiz de Montoya	\$ 2.974.994,74	\$ 2.902.276,10	\$ 72.718,64
49	San Antonio	\$ 2.871.919,20	\$ 2.245.983,31	\$ 625.935,89
50	San Ignacio	\$ 838.335,15	\$ 783.472,53	\$ 54.862,62
51	San Javier	\$ 4.699.974,04	\$ 4.934.351,40	\$ -234.377,36
52	San José	\$ 3.351.404,43	\$ 3.269.108,93	\$ 82.295,50
53	San Martín	\$ 384.945,69	\$ 146.477,13	\$ 238.468,56
54	Santa Ana (Sin datos)	\$ -	\$ -	\$ -
55	Santa María	\$ 1.313.507,33	\$ 1.133.823,91	\$ 179.683,42
56	Santiago de Liniers	\$ 1.914.131,46	\$ 1.817.211,96	\$ 96.919,50

Letizia Mariel Paprocki

57	Santo Pipó	\$ 3.206.297,43	\$ 2.860.118,74	\$ 346.178,69
58	Tres Capones	\$ 1.711.711,01	\$ 1.540.547,00	\$ 171.164,01
59	Wanda	\$ 5.812.162,27	\$ 6.180.100,06	\$ -367.937,79
60	25 de mayo	\$ 2.846.726,89	\$ 2.740.165,14	\$ 106.561,75
61	9 de Julio (sin datos)	\$ -	\$ -	\$ -
62	TOTAL	\$ 41.156.065,19	\$ 38.866.835,57	\$ 2.289.229,62

Fuente: Rendiciones de Cuentas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones.
Elaboración Tribunal de Cuentas.

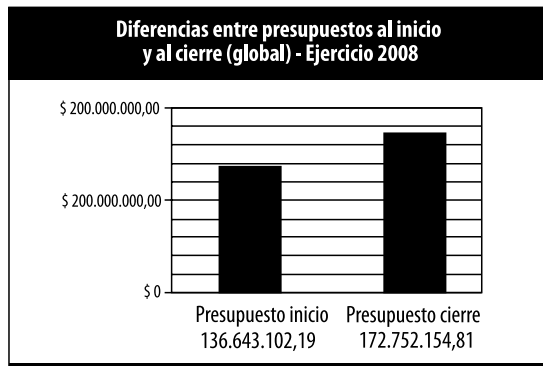
Del análisis del mismo puede observarse que la suma de los presupuestos al inicio del total de los municipios de segunda categoría de la provincia es de \$136.643.102,19, mientras que al cierre del período 2008, la suma del total de los presupuestos alcanza a \$172.752.154,81, existiendo entre la suma de los presupuestos de inicio y cierre una diferencia de \$36.109.052,62, lo que representa un 26% de incremento con respecto a la suma de los presupuestos iniciales.

Tabla 19: Cuadro de porcentaje de incremento de los presupuestos de cierre con respecto al inicio del total de los municipios de segunda categoría de la provincia.

Nº de Municipios	Presupuestos Inicio	Presupuesto Cierre	Modificaciones	Porcentaje Increm.
60	\$ 1.36.643.102,19	\$ 172.752.154,81	\$ 36.109.052,62	26%

Fuente: Tabla 18 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de Municipios de Segunda Categoría de la Provincia de Misiones, Ejercicio 2008.
Elaboración propia.

Ilustración 27: Gráfico de diferencias de presupuestos al inicio y al cierre (suma total de municipios de segunda categoría con datos). Ejercicio 2008.



Fuente: Tabla 19 del presente trabajo. Elaboración propia.

Ahora bien, puesto que en el cuadro precedente figuran todos los municipios de segunda categoría de la provincia, aún cuando no estén completos sus datos (solo 43 de ellos presentan información completa), se presenta a continuación un cuadro depurado, con los municipios con toda la información integrada, a efectos de ajustar las apreciaciones e inferencias realizadas.

La incorporación de municipios sin los datos del presupuesto al cierre, o de las recaudaciones o ejecuciones del presupuesto de gastos, disminuye las diferencias solapando los reales datos.

Se observa por ejemplo el caso de Alba Posse, que figura con los presupuestos de inicio y cierre sin modificaciones, pero no presenta en el cuadro ejecuciones de ingresos y gastos, de ello se deduce, que no habría presentado rendiciones de cuentas al tribunal, por ende tampoco se conoce el presupuesto al cierre, debiendo eliminarse del análisis los municipios que presentan estas características.

Los datos se exponen en la tabla de la página siguiente:

Tabla 20: Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos).

	Municipio	Presup. Inicio	Presup. Cierre	Modificaciones	% inc. Ppto
1	Almafuerte	\$ 1.480.232,89	\$ 1.510.406,10	\$ 30.173,21	2%
2	Azara	\$ 1.543.300,00	\$ 2.860.726,68	\$ 1.317.426,68	85%
3	Bernardo de Irigoyen	\$ 2.800.000,00	\$ 3.263.267,00	\$ 463.267,00	17%
4	Bonpland	\$ 1.217.950,00	\$ 1.536.747,39	\$ 318.797,39	26%
5	Caá Yari	\$ 1.215.000,00	\$ 1.385.000,00	\$ 170.000,00	14%
6	Campo Ramón	\$ 2.800.000,00	\$ 3.217.953,50	\$ 417.953,50	15%
7	Campo Viera	\$ 3.440.800,00	\$ 6.362.100,00	\$ 2.921.300,00	85%
8	Candelaria	\$ 2.395.000,00	\$ 2.754.000,00	\$ 359.000,00	15%
9	Capioví	\$ 2.477.700,00	\$ 4.036.863,07	\$ 1.559.163,07	63%
10	Caraguatay	\$ 1.376.000,00	\$ 2.175.900,00	\$ 799.900,00	58%
11	Cerro Azul	\$ 3.979.000,00	\$ 4.613.739,88	\$ 634.739,88	16%
12	Colonia Alberdi	\$ 1.900.000,00	\$ 2.855.557,68	\$ 955.557,68	50%
13	Colonia Aurora	\$ 1.723.000,00	\$ 2.130.924,45	\$ 407.924,45	24%
14	Colonia Victoria	\$ 2.350.647,36	\$ 2.678.647,36	\$ 328.000,00	14%
15	Concepción de la Sierra	\$ 1.848.400,00	\$ 2.677.417,15	\$ 829.017,15	45%
16	Corpús	\$ 2.390.000,00	\$ 2.480.197,45	\$ 90.197,45	4%
17	Dos Arroyos	\$ 1.420.500,00	\$ 2.061.110,93	\$ 640.610,93	45%
18	Dos de Mayo	\$ 3.887.657,00	\$ 4.476.717,00	\$ 589.060,00	15%
19	El Alcázar	\$ 1.469.000,00	\$ 3.007.500,00	\$ 1.538.500,00	105%
20	Florentino Ameghino	\$ 1.459.180,66	\$ 1.519.180,66	\$ 60.000,00	4%
21	Garuhapé	\$ 2.175.450,00	\$ 3.282.576,97	\$ 1.107.126,97	51%
22	General Alvear	\$ 700.000,00	\$ 827.989,33	\$ 127.989,33	18%
23	General Urquiza	\$ 876.648,00	\$ 1.150.185,68	\$ 273.537,68	31%
24	Gobernador López	\$ 1.223.553,11	\$ 1.257.468,11	\$ 33.915,00	3%
25	Hipólito Yrigoyen	\$ 880.856,26	\$ 1.717.799,77	\$ 836.943,51	95%
26	Itacaruaré	\$ 1.125.000,00	\$ 1.500.412,37	\$ 375.412,37	33%
27	Los Helechos	\$ 1.500.000,00	\$ 1.825.583,85	\$ 325.583,85	22%
28	Mojón Grande	\$ 1.300.000,00	\$ 1.612.368,38	\$ 312.368,38	24%
29	Olegario V. Andrade	\$ 1.520.000,00	\$ 1.708.421,59	\$ 188.421,59	12%
30	Panambí	\$ 1.995.000,00	\$ 2.225.061,44	\$ 230.061,44	12%
31	Puerto Esperanza	\$ 9.300.000,00	\$ 14.100.000,00	\$ 4.800.000,00	52%
32	Puerto Leoni	\$ 1.619.000,00	\$ 3.152.649,62	\$ 1.533.649,62	95%
33	Puerto Libertad	\$ 5.552.000,00	\$ 6.327.600,00	\$ 775.600,00	14%
34	Puerto Piray	\$ 6.000.000,00	\$ 6.480.300,00	\$ 480.300,00	8%
35	Ruiz de Montoya	\$ 1.505.000,00	\$ 3.248.566,24	\$ 1.743.566,24	116%
36	San Antonio	\$ 1.550.000,00	\$ 3.288.550,00	\$ 1.738.550,00	112%

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

37	San Javier	\$ 4.990.181,56	\$ 5.984.314,04	\$ 994.132,48	20%
38	San José	\$ 1.850.000,00	\$ 3.483.432,33	\$ 1.633.432,33	88%
39	Santa María	\$ 1.260.000,00	\$ 1.456.530,03	\$ 196.530,03	16%
40	Santo Pipó	\$ 2.106.000,00	\$ 3.625.000,00	\$ 1.519.000,00	72%
41	Tres Capones	\$ 997.000,00	\$ 1.866.052,49	\$ 869.052,49	87%
42	Wanda	\$ 5.600.000,00	\$ 6.614.200,00	\$ 1.014.200,00	18%
43	25 de mayo	\$ 2.808.830,00	\$ 3.199.525,65	\$ 390.695,65	14%
	TOTAL	\$101.607.886,84	\$137.538.544,19	\$ 35.930.657,35	35%

	Municipio	Ejec Ingresos	Ejec Egresos	Dif
1	Almafuerte	\$ 1.155.100,60	\$ 1.051.832,15	\$ 103.268,45
2	Azara	\$ 2.387.880,33	\$ 2.251.220,78	\$ 136.659,55
3	Bernardo de Irigoyen	\$ 2.895.377,76	\$ 3.201.294,92	\$ -305.917,16
4	Bonpland	\$ 1.476.601,75	\$ 1.471.795,84	\$ 4.805,91
5	Caá Yarí	\$ 1.163.992,82	\$ 1.043.872,64	\$ 120.120,18
6	Campo Ramón	\$ 2.522.138,96	\$ 2.586.768,45	\$ -64.629,49
7	Campo Viera	\$ 5.128.745,41	\$ 5.329.588,66	\$ -200.843,25
8	Candelaria	\$ 2.521.691,30	\$ 2.595.280,13	\$ -73.588,83
9	Capióví	\$ 3.645.179,66	\$ 3.712.195,59	\$ -67.015,93
10	Caraguatay	\$ 1.760.831,79	\$ 1.829.840,01	\$ -69.008,22
11	Cerro Azul	\$ 2.941.030,55	\$ 2.973.949,35	\$ -32.918,80
12	Colonia Alberdi	\$ 2.516.440,34	\$ 2.354.670,73	\$ 161.769,61
13	Colonia Aurora	\$ 2.003.204,92	\$ 2.015.118,56	\$ -11.913,64
14	Colonia Victoria	\$ 2.741.583,80	\$ 2.442.177,04	\$ 299.406,76
15	Concepción de la Sierra	\$ 2.542.363,91	\$ 2.629.595,23	\$ -87.231,32
16	Corpús	\$ 1.890.586,82	\$ 1.873.385,70	\$ 17.201,12
17	Dos Arroyos	\$ 1.858.326,67	\$ 1.760.263,70	\$ 98.062,97
18	Dos de Mayo	\$ 4.360.543,07	\$ 4.201.710,15	\$ 158.832,92
19	El Alcázar	\$ 2.522.785,90	\$ 2.464.268,32	\$ 58.517,58
20	Florentino Ameghino	\$ 1.402.891,77	\$ 1.269.309,40	\$ 133.582,37
21	Garuhapé	\$ 3.129.075,60	\$ 3.173.945,36	\$ -44.869,76
22	General Alvear	\$ 642.741,82	\$ 551.267,01	\$ 91.474,81
23	General Urquiza	\$ 1.303.095,20	\$ 1.270.077,48	\$ 33.017,72
24	Gobernador López	\$ 1.103.317,62	\$ 1.107.921,37	\$ -4.603,75
25	Hipólito Yrigoyen	\$ 1.729.001,07	\$ 1.707.632,03	\$ 21.369,04
26	Itacaruaré	\$ 1.381.334,15	\$ 1.491.705,87	\$ -110.371,72
27	Los Helechos	\$ 1.717.181,19	\$ 1.742.809,15	\$ -25.627,96
28	Mojón Grande	\$ 1.464.792,59	\$ 1.492.762,86	\$ -27.970,27
29	Olegario V. Andrade	\$ 1.176.925,62	\$ 1.105.984,43	\$ 70.941,19
30	Panambí	\$ 1.486.312,04	\$ 1.412.385,78	\$ 73.926,26

Letizia Mariel Paprocki

31	Puerto Esperanza	\$ 14.606.161,66	\$ 14.010.122,92	\$ 596.038,74
32	Puerto Leoni	\$ 2.934.487,67	\$ 2.805.111,15	\$ 129.376,52
33	Puerto Libertad	\$ 6.033.257,29	\$ 6.036.709,28	\$ -3.451,99
34	Puerto Piray	\$ 5.893.785,01	\$ 6.112.043,79	\$ -218.258,78
35	Ruiz de Montoya	\$ 2.974.994,74	\$ 2.902.276,10	\$ 72.718,64
36	San Antonio	\$ 2.871.919,20	\$ 2.245.983,31	\$ 625.935,89
37	San Javier	\$ 4.699.974,04	\$ 4.934.351,40	\$ -234.377,36
38	San José	\$ 3.351.404,43	\$ 3.269.108,93	\$ 82.295,50
39	Santa María	\$ 1.313.507,33	\$ 1.133.823,91	\$ 179.683,42
40	Santo Pipó	\$ 3.206.297,43	\$ 2.860.118,74	\$ 346.178,69
41	Tres Capones	\$ 1.711.711,01	\$ 1.540.547,00	\$ 171.164,01
42	Wanda	\$ 5.812.162,27	\$ 6.180.100,06	\$ -367.937,79
43	25 de mayo	\$ 2.846.726,89	\$ 2.740.165,14	\$ 106.561,75
	TOTAL	\$122.827.464,00	\$120.885.090,42	\$ 1.942.373,58

Fuente: Tabla 18. Datos del Tribunal de Cuentas. Elaboración propia.

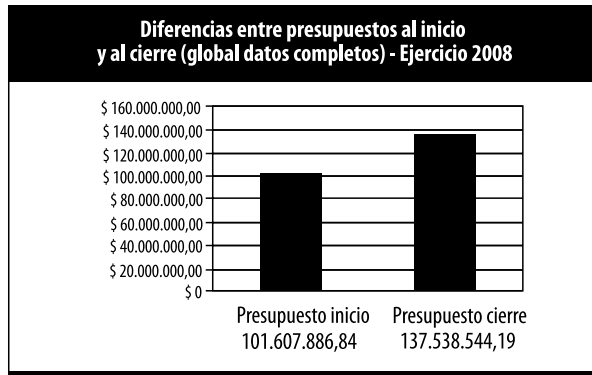
En el cuadro anterior se puede observar que la suma de los presupuestos al inicio del total de los municipios de segunda categoría de la provincia es de \$101.607.886,84, mientras que al cierre del período 2008, la suma del total de los presupuesto alcanza a \$137.538.544,19, existiendo entre la suma de los presupuestos de inicio y cierre una diferencia de \$35.930.657,35, lo que representa un 35% de incremento con respecto a la suma de los presupuestos iniciales.

Tabla 21: Cuadro de porcentaje de incremento de los presupuestos de cierre con respecto al inicio del total de los municipios de segunda categoría de la provincia (solo los que presentan datos completos).

Nº de Municipios	Presupuestos Inicio	Presupuesto Cierre	Modificaciones	Porcentaje Incr.
43	\$ 101.607.886,84	\$ 137.538.544,19	\$ 35.930.657,57	35%

Fuente: Tabla 20 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos). Elaboración propia.

Ilustración 28: Gráfico de diferencias de presupuestos al inicio y al cierre (suma total de municipios de segunda categoría con datos) – Ejercicio 2008.



Fuente: Tabla 21 del presente trabajo. Elaboración propia.

La diferencia porcentual del 35% entre los presupuestos de inicio y los de cierre, habla de que los presupuestos han sido incrementados durante su ejecución, hecho que de haber sido correctamente estimados los recursos y determinados los gastos de acuerdo a una planificación, no debería haber ocurrido.

Podría ocurrir sin embargo que los presupuestos se ampliaron al cierre sin conservar un efectivo incremento de la recaudación y su correlato en los gastos.

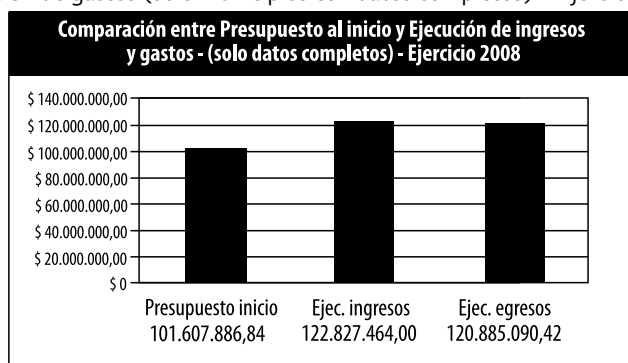
Pero ello no ha sido de esa manera. Si analizamos el cuadro en sus montos totales de recaudaciones obtenidas y los gastos comprometidos en los respectivos presupuestos, obtenemos que los montos globales son mayores a los del presupuesto de inicio en un 21% y 19% respectivamente. Gráficamente:

Tabla 22: Cuadro de porcentaje de incremento de los presupuestos de cierre con respecto a la ejecución de los ingresos y gastos, del total de los municipios de segunda categoría de la provincia (solo los que presentan datos completos).

Nº de Municipios	Presupuesto Inicio	Ejec. Ingresos	Ejec. Egresos
43	\$ 101.607.886,84	\$ 122.827.464,00	\$ 120.885.090,42
Porcentaje Increm		21%	19%

Fuente: Tabla 20 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos). Elaboración propia.

Ilustración 29: Comparación de presupuestos al inicio con la recaudación efectiva y la ejecución de gastos (solo municipios con datos completos) – Ejercicio 2008.

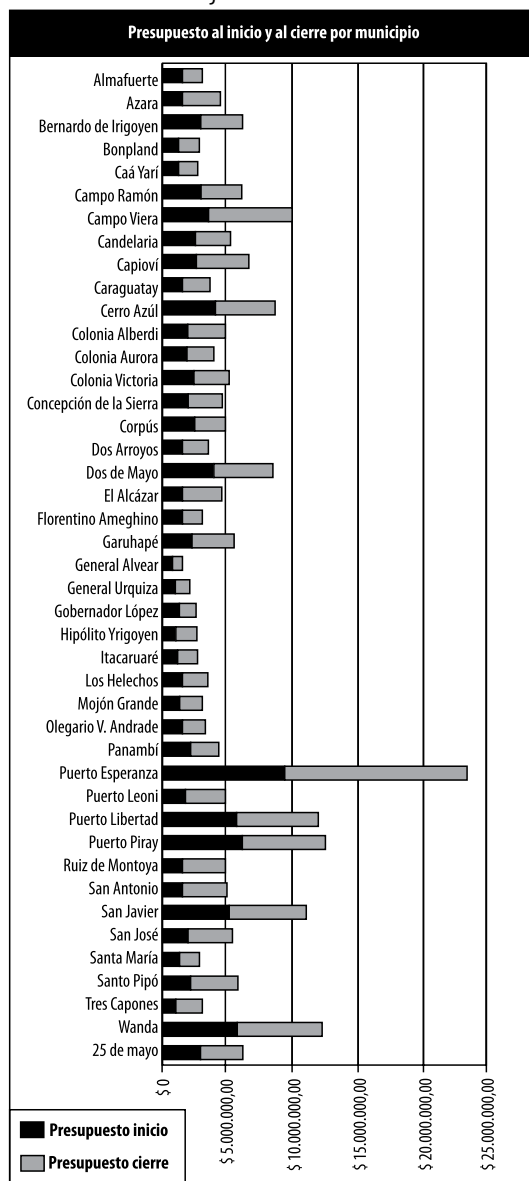


Fuente: Tabla 22 del presente trabajo. Elaboración propia.

Con los datos del 35% del incremento del presupuesto al cierre, con respecto al presupuesto inicial, y los del 21% y 19% en las efectivas recaudaciones y compromisos del presupuesto de gastos, podemos observar que efectivamente el presupuesto sufre modificaciones durante su ejecución, incrementándose las estimaciones de recursos, así como su recaudación, y las autorizaciones de gastos y sus efectivos compromisos.

Analizados los municipios de manera individual, se observa en la quinta columna del cuadro, los porcentajes de incremento de las ordenanzas presupuestarias al inicio con respecto a las ordenanzas presupuestarias al cierre.

Ilustración 30: Diferencias entre presupuestos al inicio y al cierre por municipios – Ejercicio 2008.



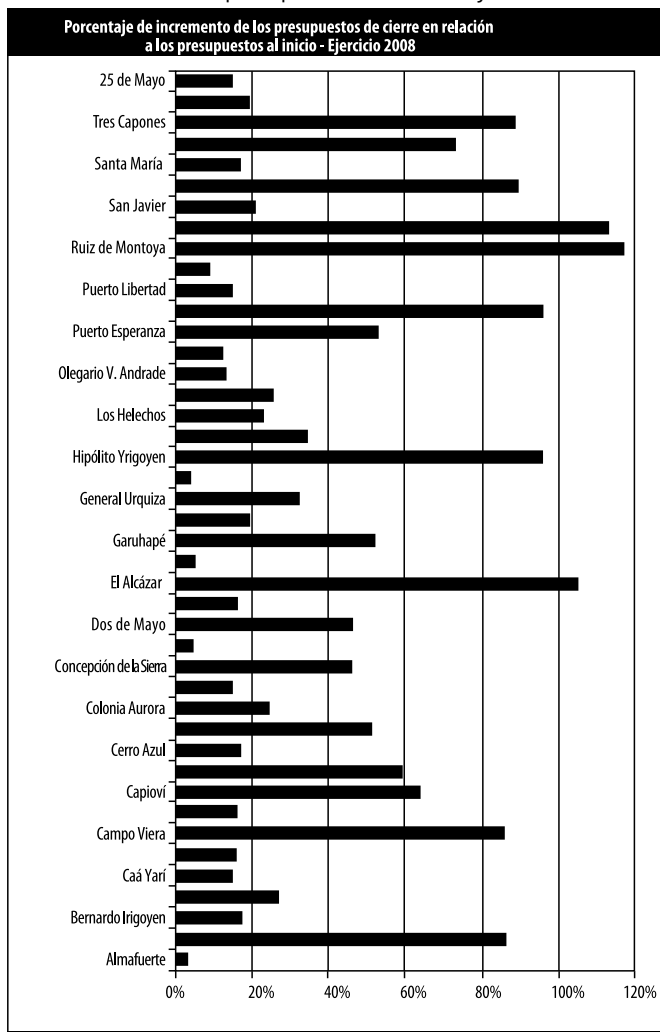
Fuente: Tabla 20 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos). Elaboración propia.

Del análisis de los precitados datos se observa que todos los municipios presentan modificaciones en sus presupuestos, incrementándose los de cierre en diferentes porcentajes en relación a los de inicio.

El que ha tenido el menor porcentaje de incremento en su presupuesto ha sido Almafuerte, que ha aumentado su ordenanza presupuestaria en un 2%, mientras que el que ha tenido mayor incremento respecto de su presupuesto al inicio ha sido el Municipio de Ruiz de Montoya, con un aumento del 116%, siendo ambos datos los extremos de menor y mayor incremento durante el ejercicio 2008.

Puede observarse gráficamente, cómo han variado las ordenanzas presupuestarias de los distintos municipios en diferentes porcentajes, pero siendo las de cierre siempre superiores a las de inicio:

Ilustración 31: Gráfico sobre porcentajes de incrementos de los presupuestos de cierre en relación a los presupuestos al inicio – Ejercicio 2008.



Fuente: Tabla 20 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos). Elaboración propia.

En la expresión gráfica se observa que 3 municipios (El Alcázar, Ruiz de Montoya y San Antonio) superaron sus presupuestos iniciales incrementado los presupuestos al cierre en un 100%; 11 de ellos superaron

el 80% de incremento (Tres capones, San José, Ruiz de Montoya, San Antonio, Puerto Leoni, Hipólito Yrigoyen, El Alcázar, Campo Viera, Azara); encontrándose todos los demás, es decir, 50 de los 61 municipios, se encuentran por debajo del 80% de incrementó del presupuesto de inicio.

Para calcular el promedio de incrementos de los presupuestos al cierre respecto de los presupuestos al inicio para el ejercicio 2008, se utiliza la media aritmética, que arroja un resultado de incremento de ordenanzas presupuestarias de un 40%, es decir, que en promedio el total de los municipios incrementó su ordenanza en un 40%.

Ahora bien, puesto que se ha observado que los valores mínimos y máximos de los datos analizados se hallan en extremos muy distantes entre sí, puede inferirse que si estos fueran datos atípicos, ellos distorsionarían el valor de la media aritmética.

Para corroborar si ello es así y en su caso obtener una medida de cálculo de promedio más representativa, se ha calculado la mediana¹⁰², función estadística que arroja el valor central de la muestra, y que para el caso de estudio arroja un valor de 24%.

Puesto que se observa una variación interesante entre esta última medida promedio estadística en relación a la media aritmética, podemos inferir que los datos tienen valores extremos atípicos que distorsionan la media aritmética, motivo por el cual brinda información relevante una desagregación de los datos a efectos de obtener referencias en cuanto a los incrementos que sufren las ordenanzas presupuestarias.

Para ello se ha elaborado el siguiente cuadro:

102- Concepto de Mediana: la mediana de una distribución es el dato que ocupa la posición central del conjunto de observaciones, debiendo estar los datos previamente ordenados en forma ascendente o descendente de magnitud. Aguirre, C.; Niño, M; Simoneetti, E. (2005) Estadística aplicada en las Ciencias Sociales y Humanas. Estadística I. Colección: Cuadernos de Cátedra. Editorial Universitaria, Posadas, Argentina. Pág. 66.

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

Tabla 23: Cuadro de análisis desagregado de datos – Número de municipios en porcentajes de incrementos presupuestarios, frecuencia relativa y frecuencia acumulada relativa.

Porcentaje de incremento del presupuesto	Número de Municipios	Frecuencia relativa	Frecuencia acumulada relativa
del 0% al 25%	23	53%	53%
del 26% al 50%	6	14%	67%
del 51% al 75%	5	12%	79%
Más del 76%	9	21%	100%
Total	43	100%	

Fuente: Tabla 20 del presente trabajo. Presupuestos al Inicio, Cierre y Ejecutados de municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, Ejercicio 2008 (solo los que presentan datos completos). Elaboración propia.

Del cuadro puede determinarse que 23 de los 43 municipios han incrementado su Ordenanza Presupuestaria de inicio en un monto entre un 0% a un 25%, representado este número de municipios el 53% del total de ellos.

Asimismo, 6 de los 43 municipios, es decir el 14% de ellos, ha incrementado su presupuesto inicial en montos que van desde el 26% al 50%.

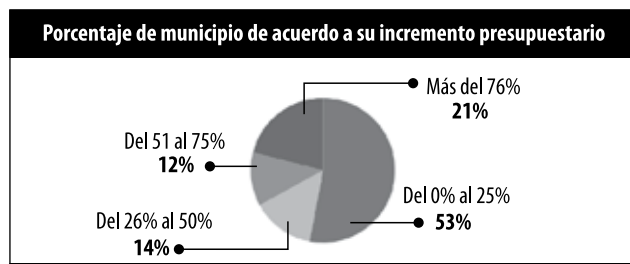
El 12% de los municipios, es decir solo 5 de ellos, han aumentado su presupuesto en montos que varían desde un 51% a un 75%.

Y el 21% de los municipios, es decir 9 de ellos, han variado en más de un 76%.

Puede observarse por tanto que en su mayoría (el 53% de los municipios) los presupuestos se incrementan en montos menores al 25%, pudiendo también aseverar de acuerdo al cálculo expuesto en la tabla precedente, que el 67% de los municipios analizados ha incrementado su presupuesto en montos de hasta el 50%.

Lo expuesto puede observarse en el siguiente gráfico:

Ilustración 32: Gráfico de porcentaje de municipios según su incremento presupuestario.



Fuente: Tabla 23 del presente trabajo. Cuadro de análisis desagregado de datos – Número de municipios en porcentajes de incrementos presupuestarios, frecuencia relativa y frecuencia acumulada relativa. Elaboración propia.

Estos incrementos responden en su mayoría a la incorporación de nuevos recursos que no habían sido previstos al momento de la elaboración el proyecto de presupuesto ya que se trata de recursos de otras jurisdicciones, generalmente subsidios nacionales o provinciales canalizados a través de los municipios, planes sociales, programas nacionales o provinciales, etc.

Análisis de casos testigos: municipios de Concepción de la Sierra y Gobernador Roca

Se analizará a continuación, a efectos de verificar las observaciones realizadas en la evolución de las ordenanzas presupuestarias del ejercicio 2008 de los municipios estudiados, y con el objeto de profundizar aún más el análisis, los casos del municipio de Concepción de la Sierra y Gobernador Roca, en sus ordenanzas presupuestarias del Ejercicio 2006.

Análisis de la evolución de la Ordenanza Presupuestaria de la Municipalidad de Concepción de la Sierra – Ejercicio 2006

Partiendo de los datos del presupuesto al inicio, desagregado en recursos y gastos, se analizará las modificaciones por partidas principales, los presupuestos al cierre y sus porcentajes de incremento por partidas y global y la efectiva recaudación o compromiso de los gastos, a efectos de ver qué partidas presentan los mayores incrementos y el origen de estos.

La siguiente tabla muestra la evolución de los recursos de Concepción de la Sierra durante el Ejercicio 2006.

Tabla 24: Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos - Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.

CONCEPTO	PPTO INICIAL	MODIFICACION	PPTO CIERRE	% VAR
CALCULO DE RECURSOS	\$1.020.000,00	\$549.476,81	\$1.569.476,81	53,87%
INGRESOS CORRIENTES	\$1.020.000,00	\$535.594,89	\$1.555.594,89	52,51%
DE JURISDICCION MUNICIPAL	\$220.000,00	\$36.500,00	\$256.500,00	16,59%
Tasas Municipales	\$204.000,00	\$18.000,00	\$222.000,00	8,82%
Otros Ingresos de Jurisdiccion Municipal	\$16.000,00	\$18.500,00	\$34.500,00	115,63%
DE OTRAS JURISDICCIONES	\$800.000,00	\$499.094,89	\$1.299.094,89	62,39%
Participación de Imp. Prov. y Nac.	\$750.000,00	\$150.000,00	\$900.000,00	20,00%
Impuesto Provincial Automotor	\$50.000,00	\$12.000,00	\$62.000,00	24,00%
Aportes no Reintegrables	\$-	\$69.277,00	\$69.277,00	
Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones	\$-	\$267.817,89	\$267.817,89	
INGRESOS DE CAPITAL	\$-	\$13.881,92	\$13.881,92	
Uso del Credito	\$-	\$-	\$-	
Venta de activo fijo	\$-	\$-	\$-	
Otros Ingresos de Capital	\$-	\$13.881,92	\$13.881,92	

CONCEPTO	RECAUDADO	% VAR	DIF INICY REC
CALCULO DE RECURSOS	\$1.535.781,20	50,57%	\$515.781,20
INGRESOS CORRIENTES	\$1.535.781,20	50,57%	\$515.781,20
DE JURISDICCION MUNICIPAL	\$212.208,10	-3,54%	-\$7.791,90
Tasas Municipales	\$180.948,62	-11,30%	-\$23.051,38
Otros Ingresos de Jurisdiccion Municipal	\$31.259,48	95,37%	\$15.259,48

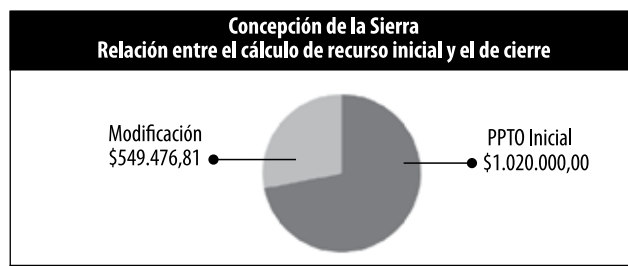
DE OTRAS JURISDICCIONES	\$1.323.573,10	65,45%	\$523.573,10
Participacion de Imp. Prov. y Nac.	\$919.678,25	22,62%	\$169.678,25
Impuesto Provincial Automotor	\$66.799,96	33,60%	\$16.799,96
Aportes no Reintegrables	\$69.277,00		\$69.277,00
Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones	\$267.817,89		\$267.817,89
INGRESOS DE CAPITAL	\$-		\$-
Uso del Credito	\$-		\$-
Venta de activo fijo	\$-		\$-
Otros Ingresos de Capital	\$-		\$-

Fuente: Ordenanza Presupuestaria Concepción de La Sierra Ejercicio 2006 y Cuadro de Ejecución del Cálculo de Recursos – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

El cuadro precedente nos permite varias observaciones:

El porcentaje de variación total del presupuesto de inicio fue de un 53,87%, siendo el presupuesto inicial de \$1.020.000,00, y ascendiendo al cierre a \$1.569.476,81, siendo la modificación de \$ 549.476,81.

Ilustración 33: Representación gráfica del presupuesto al cierre en relación al presupuesto inicial.

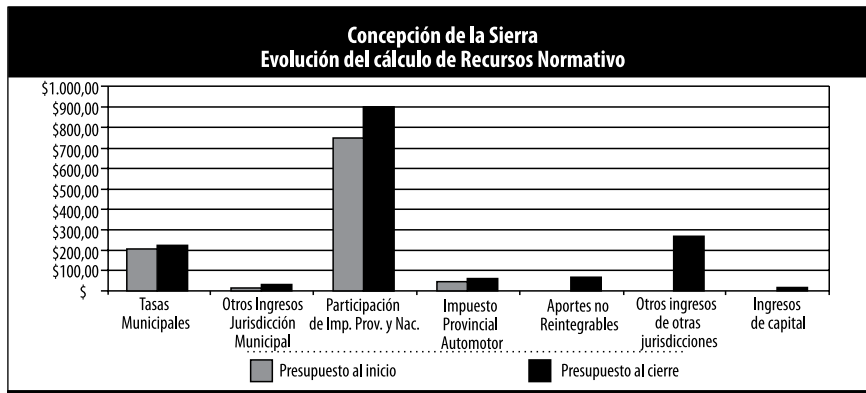


Fuente: Tabla 24 del presente trabajo. Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos - Concepción de la Sierra, Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Analizadas las variaciones de acuerdo a las partidas de los recursos se observa que se incorporaron recursos no estimados en el presupuesto al inicio en las partidas aportes no reintegrables, otros ingresos de otras jurisdicciones, y otros ingresos de capital, mientras que todas las demás partidas también fueron incrementadas: tasas municipales en un 8,82%; otros ingresos de jurisdicción municipal en un 115,63%; participación

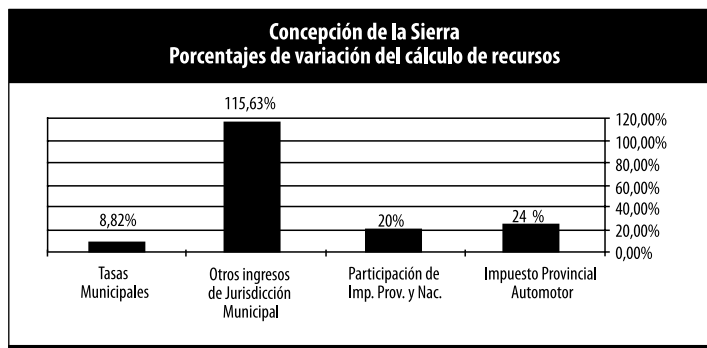
de impuestos provinciales y nacionales en un 20%; e impuesto provincial automotor en un 24%.

Ilustración 34: Comparación presupuesto de cierre y de inicio por conceptos -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 24 del presente trabajo del presente trabajo. Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos - Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 35: Incremento porcentual del presupuesto de cierre en relación al de inicio, por conceptos de ingresos del cálculo de recursos -Concepción de la Sierra- Ejercicio

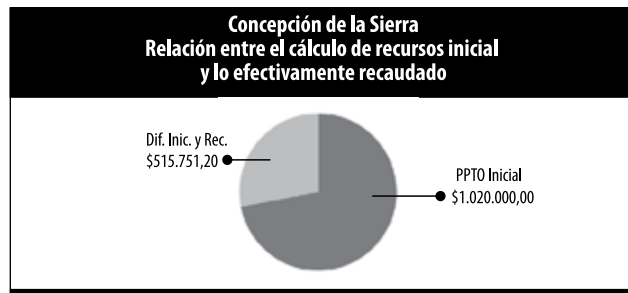


Fuente: Tabla 24 del presente trabajo. Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Los incrementos porcentuales se observan también en las recaudaciones efectivas siendo el monto global de estas un 50,57% superiores al presupuesto de inicio, pero pudiendo determinarse, sin embargo,

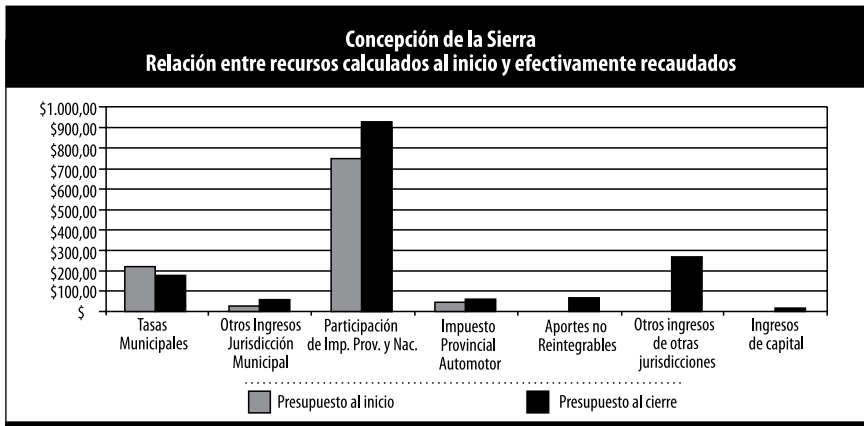
que para el caso de los ingresos de jurisdicción municipal, “tasas municipales”, la recaudación no alcanzó la estimación del presupuesto al inicio del ejercicio, superándola en “otros ingresos de jurisdicción municipal” que son los que no derivan de la actividad del municipio en la prestación de servicios. Para el caso de ingresos de otras jurisdicciones, el incremento de las partidas incrementadas superó a la estimación de recursos vigente en la ordenanza presupuestaria al cierre, no registrándose efectivas recaudaciones en los nuevos conceptos incorporados al presupuesto.

Ilustración 36: Relación entre recursos efectivamente recaudados y el presupuesto de inicio -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 24 del presente trabajo. Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006. Elaboración propia.

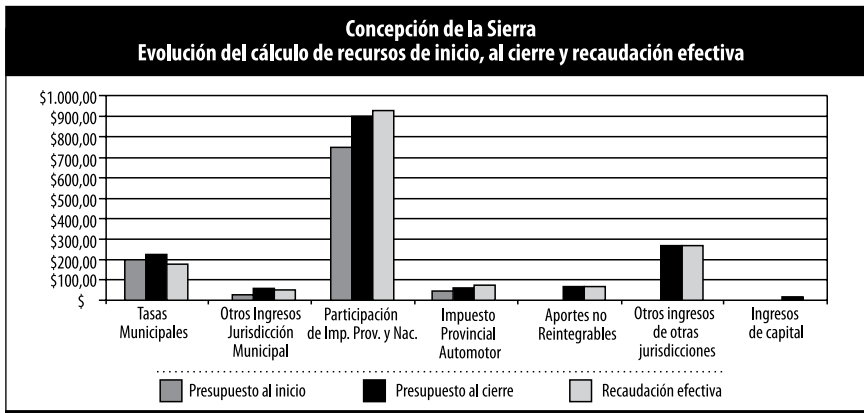
Ilustración 37: Relación entre recursos efectivamente recaudados y el presupuesto de inicio, por conceptos de ingreso -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 24 del presente trabajo. Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006. Elaboración propia.

La comparación de los tres conceptos se observa en el gráfico expuesto a continuación:

Ilustración 38: Comparación entre presupuesto al inicio, al cierre y efectiva recaudación. Municipalidad de Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 24 del presente trabajo. Análisis del presupuesto de inicio, de cierre y recaudación de recursos -Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006. Elaboración propia.

En materia de erogaciones la información es la siguiente:

Tabla 25: Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.

CONCEPTO	PPTO INICIAL	MODIFICACION	PPTO CIERRE	% VAR
PRESUPUESTO DE GASTOS	\$1.020.000,00	\$521.477,49	\$1.541.477,49	51,13%
EROGACIONES CORRIENTES	\$912.000,00	\$288.099,60	\$1.200.099,60	31,59%
Personal	\$555.000,00	\$87.000,00	\$642.000,00	15,68%
Bienes de Consumo	\$130.000,00	\$28.500,00	\$158.500,00	21,92%
Servicios	\$110.000,00	\$94.500,00	\$204.500,00	85,91%
Intereses y Gastos de la Deuda	\$-	\$-	\$-	
Transferencias Corrientes	\$50.000,00	\$145.099,60	\$195.099,60	290,20%
Credito Adicional	\$67.000,00	-\$67.000,00	\$-	-100,00%
EROGACIONES DE CAPITAL	\$80.000,00	\$233.377,89	\$313.377,89	291,72%
Bienes de Capital	\$10.000,00	\$10.000,00	\$20.000,00	100,00%
Trabajos Públicos	\$60.000,00	\$223.377,89	\$283.377,89	372,30%
Valores Financieros	\$-	\$-	\$-	
Amortización de la Deuda	\$10.000,00	\$-	\$10.000,00	0,00%
Transferencias de Capital	\$-	\$-	\$-	
Credito Adicional	\$-	\$-	\$-	
HCD	\$28.000,00	\$-	\$28.000,00	0,00%
Personal	\$24.000,00		\$24.000,00	0,00%
Bienes de Consumo	\$1.500,00		\$1.500,00	0,00%
Servicios	\$2.500,00		\$2.500,00	0,00%

CONCEPTO	COMPROM.	% VAR	Dif Inic y Comp
PRESUPUESTO DE GASTOS	\$1.474.387,93	44,55%	\$454.387,93
EROGACIONES CORRIENTES	\$1.168.265,69	28,10%	\$256.265,69
Personal	\$649.107,78	16,96%	\$94.107,78
Bienes de Consumo	\$154.426,58	18,79%	\$24.426,58
Servicios	\$205.311,02	86,65%	\$95.311,02
Intereses y Gastos de la Deuda	\$-		\$-
Transferencias Corrientes	\$159.420,31	218,84%	\$109.420,31
Credito Adicional	\$-	-100,00%	-\$67.000,00
EROGACIONES DE CAPITAL	\$281.175,87	251,47%	\$201.175,87
Bienes de Capital	\$15.004,16	50,04%	\$5.004,16
Trabajos Públicos	\$257.517,81	329,20%	\$197.517,81
Valores Financieros	\$-		\$-
Amortización de la Deuda	\$8.653,90	-13,46%	-\$1.346,10
Transferencias de Capital	\$-		\$-

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

Credito Adicional	\$-		\$-
HCD	\$24.946,37	-10,91%	-\$3.053,63
Personal	\$23.186,37	-3,39%	-\$813,63
Bienes de Consumo	\$-	-100,00%	-\$1.500,00
Servicios	\$1.760,00	-29,60%	-\$740,00

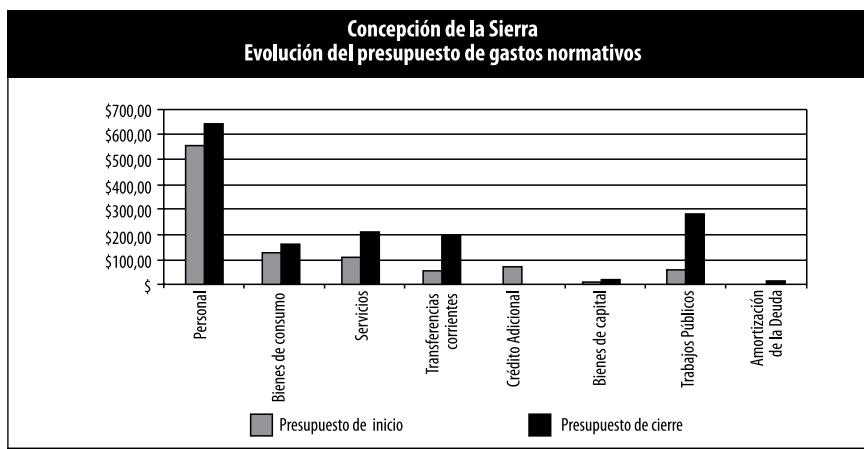
Fuente: Ordenanza Presupuestaria Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006 y Cuadro de Ejecución del Presupuesto de Gastos – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Del análisis de los datos se desprende que todas las partidas han sido incrementadas, salvo la de amortización de deudas y las del Honorable Concejo Deliberante (HCD).

Las partidas con mayor porcentaje de incremento han sido Trabajos Públicos, con 372,30%, Transferencias Corrientes con el 290,20% y Bienes de Capital con el 100%, mientras que Servicios se incrementó en un 81,91%, Bienes de Consumo en un 21,92% y Personal en un 15,68%.

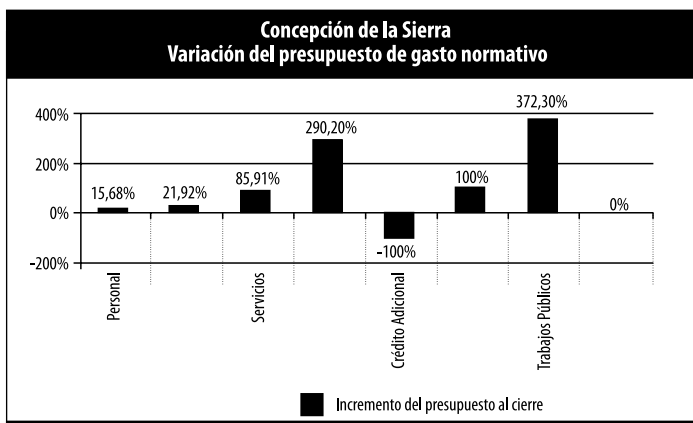
Gráficamente:

Ilustración 39: Gráfico de comparación entre presupuesto de gastos al inicio y al cierre, por partidas principales - Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 25 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 40: Gráfico de variaciones porcentuales de las partidas presupuestarias de gastos - Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.



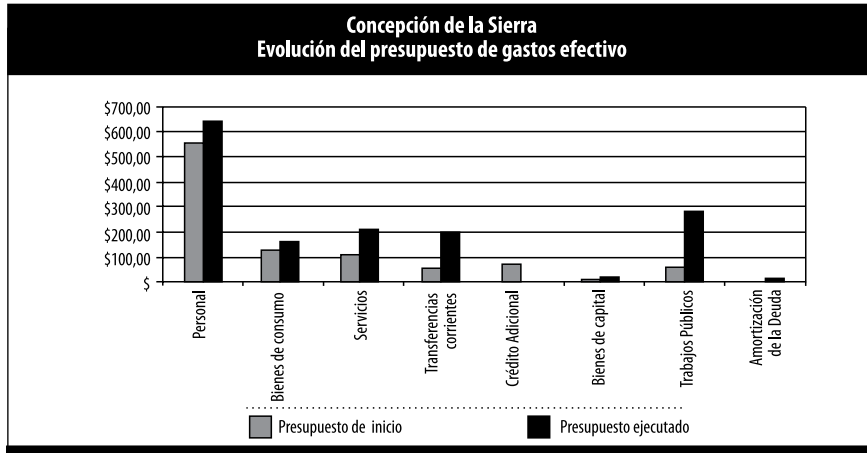
Fuente: Tabla 25 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006. Elaboración propia.

En los compromisos de las partidas presupuestarias, también hubo correlato con el aumento previsto en la ordenanza presupuestaria de cierre, verificándose un incremento general del 44,55% de los compromisos en relación al presupuesto de inicio.

Gráficamente se pueden realizar las siguientes relaciones:

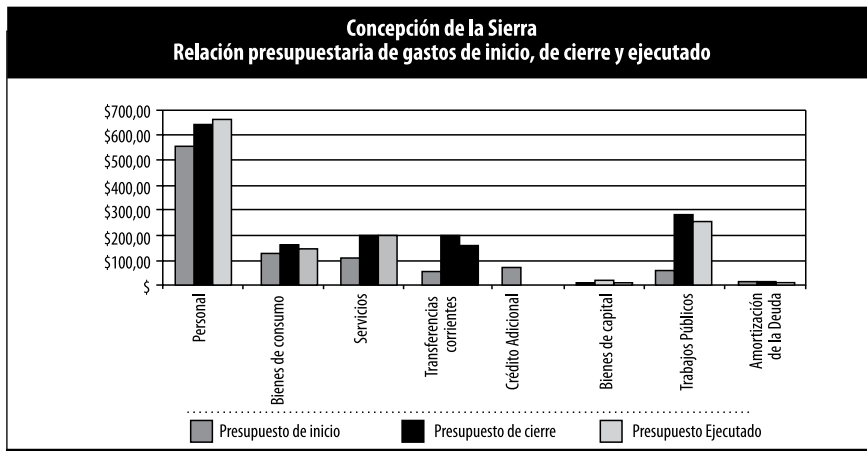
El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

Ilustración 41: Incremento de las partidas presupuestarias de gastos comprometidas en relación a la Ordenanza Presupuestaria de inicio - Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.



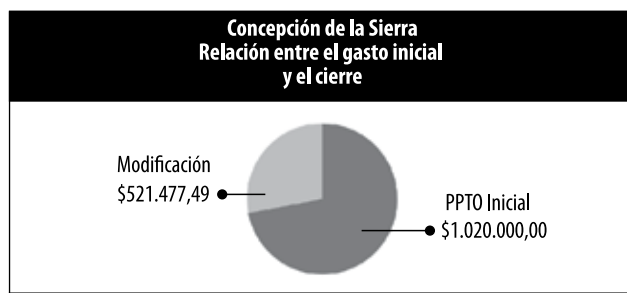
Fuente: Tabla 25 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 42: Comparación entre las partidas principales de gastos de la Ordenanza Presupuestaria de inicio, de cierre y los compromisos efectuados contra las mismas – Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.



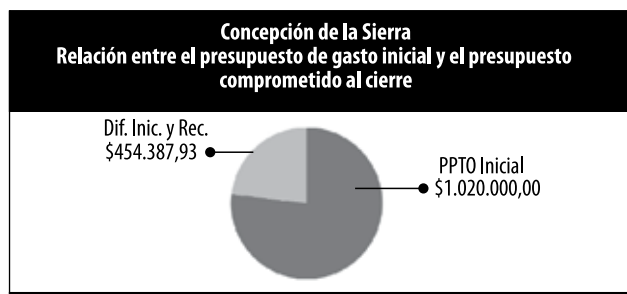
Fuente: Tabla 25 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 43: Relación entre la Ordenanza Presupuestaria de Inicio y la de Cierre - Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 25 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 44: Relación entre la Ordenanza Presupuestaria de inicio y lo efectivamente comprometido al cierre - Concepción de la Sierra- Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 25 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, cierre y comprometido de Concepción de la Sierra – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ahora bien, para analizar de dónde provienen los incrementos presupuestarios, es decir, las causas de los incrementos de la ordenanza presupuestaria, se examinaron los instrumentos legales que dieron origen a los mismos, siendo ellos los siguientes:

Tabla 26: Análisis de las causas de variación del presupuesto de acuerdo al instrumento legal.

Instrumento legal	Variación	Monto	Comentario
Resolución 31/05/06	(-) Crédito Ad. P/Erogac. Ctes. (+) Bienes de Capital	-\$ 10.000,00 \$ 10.000,00	Compensación del ppto de gastos. Existen partidas cuyos saldos no serán totalmente utilizados.
Resolución 06/09/06	(-) Crédito Ad. P/Erogac. Ctes. (+) Servicios	-\$ 26.000,00 \$ 26.000,00	Compensación del ppto de gastos. Existen partidas cuyos saldos no serán totalmente utilizados.
Resolución 02/10/06	(-) Crédito Ad. P/Erogac. Ctes. (+) Personal	-\$ 31.000,00 \$ 31.000,00	Compensación del ppto de gastos. Existen partidas cuyos saldos no serán totalmente utilizados.
Resolución 06/11/06	(+) Tasas Municipales (+) Partic. Imp. Prov. y Nac. (+) Impuesto Prov. Automotor (+) Personal (+) Bienes de Consumo (+) Servicios	\$ 18.000,00 \$ 150.000,00 \$ 12.000,00 \$ 110.000,00 \$ 30.000,00 \$ 40.000,00	Incremento del Cálculo de Recursos y del Ppto de Gastos. Se dispone de mayores recursos en diversas cuentas.
Resolución 01/12/06	(-) Personal (+) Servicio	-\$ 30.000,00 \$ 30.000,00	Compensación del ppto de gastos. Existen partidas cuyos saldos no serán totalmente utilizados.

Fuente: Instrumentos legales de modificaciones de la Ordenanza Presupuestaria Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Se observa que los tres primeros casos y el último son compensaciones entre partidas de gastos, realizando el aumento de partidas de ingresos y gastos en la Ordenanza del 06/11/06. No se tienen datos de ordenanzas o resoluciones, que no figuran en el listado, pero habrán incorporados los fondos de “Aportes No Reintegrables”, “Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones” y “Otros Ingresos de Capital”.

Es además importante destacar la fecha de la ordenanza, que nos permite presumir que los fondos se incorporaron cuando ya se tenía sobre ellos un alto grado de certeza, o la efectiva recepción de los mismos.

Entre las diferencias de los presupuestos de inicio y cierre, se puede observar que no habría habido una estimación acertada de los ingresos, o bien, que se reciben fondos en el momento sin haber sido previstos.

Se observan a continuación el detalle de las incorporaciones presupuestarias en las diferentes partidas de gastos.

Tabla 27: Incorporaciones presupuestarias por partidas - Concepción de la Sierra - Ejercicio 2006.

Transferencia Corrientes		
Monto	Fecha	Concepto
\$13.881,92	2-ene	Programa P.S.A. fondos no invertidos
\$2.750,00	14-mar	Programa PO.SO.CO.
\$2.750,00	6-abr	Programa PO.SO.CO.
\$27.763,84	9-may	Programa P.S.A.
\$1.375,00	16-may	Programa PO.SO.CO.
\$18.720,00	17-jul	Programa Plan Techo
\$1.000,00	9-ago	5 Viviendas Solidarias Rurales
\$1.375,00	15-ago	Programa PO.SO.CO.
\$2.750,00	24-ago	Programa PO.SO.CO.
\$18.500,00	28-sep	Donación p/ Festival Tarefero
\$1.000,00	29-sep	5 Viviendas Solidarias Rurales
\$2.750,00	11-oct	Programa PO.SO.CO.
\$27.763,84	25-oct	Programa P.S.A.
\$2.000,00	7-nov	5 Viviendas Solidarias Rurales
\$18.720,00	24-nov	Programa Plan Techo
\$2.000,00	6-dic	5 Viviendas Solidarias Rurales
\$145.099,60		TOTAL

Transferencia Corrientes		
Monto	Fecha	Concepto
\$9.355,81	19-ene	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$3.280,80	1-mar	Convenio p/ Terminal de Omnibus
\$11.116,69	1-mar	I PRODHA 10 Viviendas solidarias
\$8.910,71	14-mar	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$6.693,27	22-mar	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$21.508,72	10-abr	I PRODHA Empedrado
\$18.216,71	19-may	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$35.676,00	27-jun	Vialidad Emperado
\$9.886,22	27-jun	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$2.882,90	30-jun	Convenio p/ Terminal de Omnibus
\$8.696,19	2-ago	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$19.357,85	24-ago	I PRODHA Empedrado
\$7.380,34	25-ago	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$7.696,00	20-sep	Vialidad Emperado
\$8.975,88	21-sep	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$17.849,72	20-oct	Convenio p/ Casa de la Cultura
\$12.787,20	20-oct	Vialidad Emperado

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

\$7.326,00	22-nov	Vialidad Emperado
\$5.780,88	21-dic	Vialidad Emperado
\$223.377,89		TOTAL

Servicios		
Monto	Fecha	Concepto
\$1.000,00	24-nov	Programa Plan Techo
\$1.000,00		TOTAL

Fuente: Contabilidad Concepción de la Sierra.

La suma de los fondos detallados en los cuadros precedentes asciende a \$369.477.49, siendo este monto el 36% del presupuesto inicial, y el 24% del presupuesto al cierre, en ambos casos montos relevantes dentro del total de los fondos presupuestarios.

Análisis de la evolución de la Ordenanza Presupuestaria de Gobernador Roca – Ejercicio 2006

Se realizará a continuación el mismo análisis que el efectuado con la ordenanza presupuestaria de Concepción de la Sierra. Se tomará la Ordenanza Presupuestaria de Gobernador Roca, para el Ejercicio 2006 a efectos de validar las observaciones realizadas para el caso anterior.

Partiendo de los datos del presupuesto al inicio, desagregado en Recursos y Gastos, se analizará las modificaciones por partidas principales, los presupuestos al cierre y sus porcentajes de incremento por partidas y global y la efectiva recaudación o compromiso de los gastos, a efectos de ver qué partidas presentan los mayores incrementos y el origen de estos.

Tabla 28: Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006.

Concepto	Ppto inicial	Modificación	Ppto cierre	% Var
Cálculo de recursos	\$1.552.000,00	\$819.632,00	\$2.371.632,00	52,81%
Ingresos corrientes	\$1.537.000,00	\$819.632,00	\$2.356.632,00	53,33%
De jurisdicción municipal	\$222.000,00	\$25.000,00	\$247.000,00	11,26%
Tasas municipales	\$ 172.000,00	\$25.000,00	\$ 197.000,00	14,53%
Otros ing. de jurisd. Municipal	\$ 50.000,00	\$-	\$ 50.000,00	0,00%

Letizia Mariel Paprocki

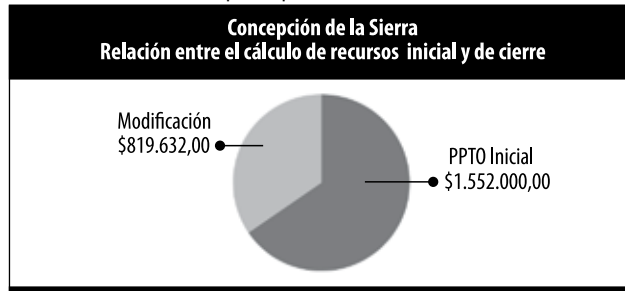
Contribución de mejoras				
De otras jurisdicciones	\$1.315.000,00	\$794.632,00	\$2.109.632,00	60,43%
Participación de imp. Prov. y Nac.	\$1.250.000,00	\$425.500,00	\$1.675.500,00	34,04%
Impuesto prov. Automotor	\$65.000,00	\$-	\$65.000,00	0,00%
Aportes no reintegrables		\$369.132,00	\$369.132,00	
Otros ing. de otras jurisd.	\$-			
Ingresos de capital	\$15.000,00	\$-	\$15.000,00	0,00%
Uso del crédito	\$-	\$-	\$-	
Venta de activo fijo	\$-	\$-	\$-	
Otros ingresos de capital	\$15.000,00	\$-	\$15.000,00	0,00%

Concepto	Recaudado	% Var	Dif inicio y rec
Cálculo de recursos	\$2.296.804,02	47,99%	\$744.804,02
Ingresos corrientes	\$2.293.084,02	49,19%	\$756.084,02
De jurisdicción municipal	\$276.259,18	24,44%	\$54.259,18
Tasas municipales	\$269.478,18	56,67%	\$97.478,18
Otros ing. de jurisd. Municipal	\$6.781,00	-86,44%	-\$43.219,00
Contribución de mejoras			\$-
De otras jurisdicciones	\$2.016.824,84	53,37%	\$701.824,84
Participación de imp. Prov. y Nac.	\$1.558.335,51	24,67%	\$308.335,51
Impuesto prov. Automotor	\$89.356,67	37,47%	\$24.356,67
Aportes no reintegrables	\$369.132,66		\$369.132,66
Otros ing. de otras jurisd.			\$-
Ingresos de capital	\$3.720,00	-75,20%	-\$11.280,00
Uso del crédito	\$-		\$-
Venta de activo fijo	\$-		\$-
Otros ingresos de capital	\$3.720,00	-75,20%	-\$11.280,00

Fuente: Ordenanza Presupuestaria de inicio y Cuadro de Ejecución del Cálculo de Recursos - Gobernado Roca - Ejercicio 2006. Elaboración propia.

El porcentaje de variación total del presupuesto de inicio con respecto al presupuesto de cierre, fue de un 52,81%, siendo el presupuesto inicial de \$1.552.000,00, y ascendiendo al cierre a \$2.371.632,00, siendo la modificación de \$819.632,00.

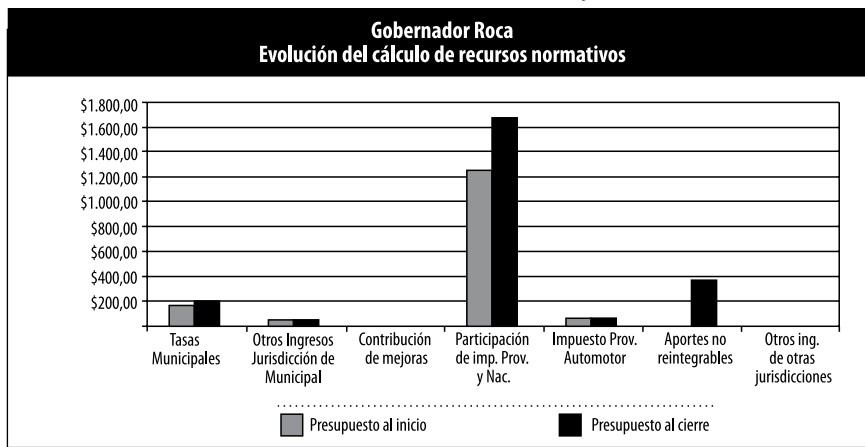
Ilustración 45: Representación gráfica del presupuesto al cierre en relación al presupuesto inicial.



Fuente: Tabla 28 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

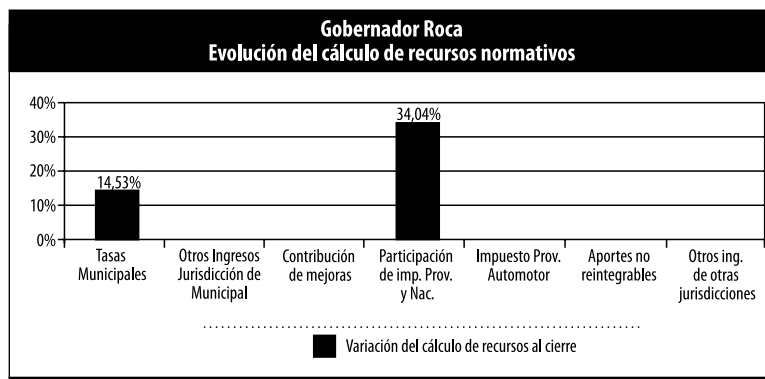
Analizadas las variaciones de acuerdo a las partidas de los recursos se observa se incorporaron recursos no estimados en el presupuesto al inicio solamente en la partida “aportes no reintegrables” por un monto de \$369.132,00, mientras que fueron incrementadas: “tasas municipales” en un 14,53%; y “participación de impuestos provinciales y nacionales” en un 34,04%.

Ilustración 46: Comparación de los presupuestos de inicio y cierre por partidas del cálculo de recursos - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 28 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

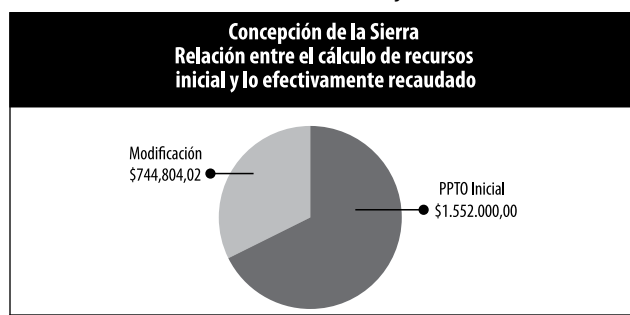
Ilustración 47: Evolución porcentual de los conceptos de ingreso del cálculo de recursos - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 28 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

En las recaudaciones se observa también un incremento respecto del presupuesto al inicio, siendo estas un 47,99% superior.

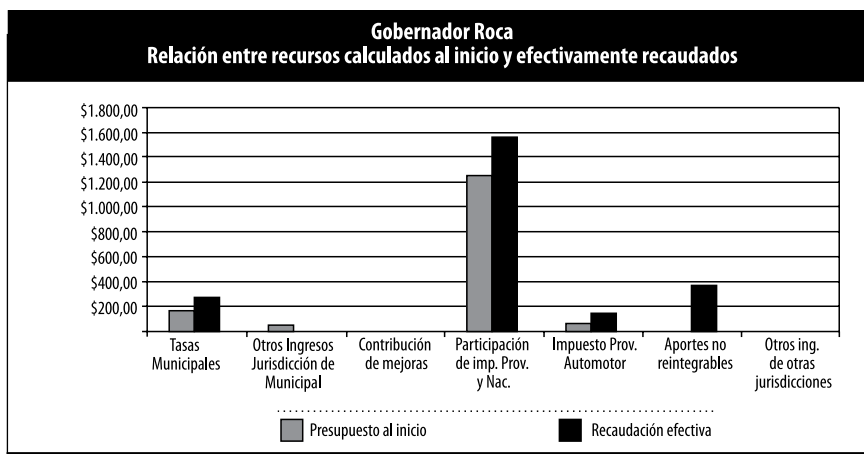
Ilustración 48: Relación entre recursos efectivamente recaudados y el presupuesto de inicio - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 28 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

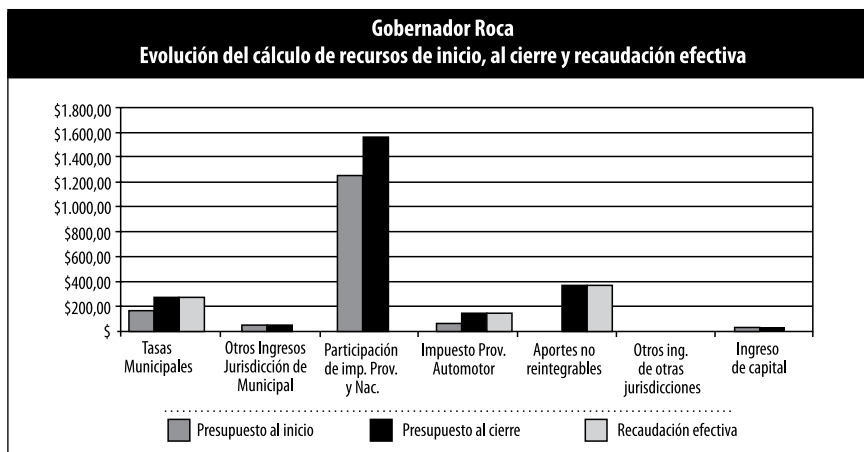
Ilustración 49: Relación entre recursos efectivamente recaudado y el presupuesto de inicio, por conceptos de ingreso - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 28 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

La comparación de los tres conceptos se observa en el gráfico expuesto a continuación.

Ilustración 50: Comparación entre presupuesto al inicio, al cierre y efectiva recaudación. Municipalidad de Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 28 del presente trabajo. Presupuesto al inicio, al cierre y recaudación de recursos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

En materia de erogaciones la información es la siguiente:

Tabla 29: Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006.

Concepto	Ppto Inicial	Modificacion	Ppto Cierre	% Var
Presupuesto de Gastos	\$1.552.000,00	\$819.632,66	2.371.632,66	52,81%
Erogaciones Corrientes	\$1.200.000,00	\$474.205,85	\$1.674.205,85	39,52%
Personal	\$683.000,00	\$139.000,00	\$822.000,00	20,35%
Bs. de Consumo	\$220.000,00	\$147.000,00	\$367.000,00	66,82%
Servicios	\$165.000,00	\$91.319,95	\$256.319,95	55,35%
Int. y Gtos Deuda	\$12.000,00	\$-	\$12.000,00	0,00%
Transf. Ctes	\$80.000,00	\$136.885,90	\$216.885,90	171,11%
Credito Adicional	\$40.000,00	-\$40.000,00		-100,00%
Erogaciones de Capital	\$280.000,00	\$344.926,81	\$624.926,81	123,19%
Bs. de Capital	\$20.000,00	\$20.000,00	\$40.000,00	100,00%
Trab. Públicos	\$230.000,00	\$323.926,81	\$553.926,81	140,84%
Valores Financieros		\$-		
Am. de la Deuda	\$25.000,00	\$6.000,00	\$31.000,00	24,00%
Transferencias de Capital		\$-		
Credito Adicional	\$5.000,00	-\$5.000,00		-100,00%
HCD	\$72.000,00	\$500,00	\$72.500,00	0,69%
Personal	\$ 60.000,00	\$700,00	\$60.700,00	1,17%
Bienes de Consumo	\$ 1.000,00	\$-	\$1.000,00	0,00%
Servicios	\$ 7.000,00	-\$200,00	\$6.800,00	-2,86%
Bienes de Capital	\$ 4.000,00	\$-	\$4.000,00	0,00%

Concepto	Comprom.	% Var	Dif Inic y Comp
Presupuesto de Gastos	\$2.202.824,69	41,93%	\$650.824,69
Erogaciones Corrientes	\$1.617.903,82	34,83%	\$417.903,82
Personal	\$799.491,77	17,06%	\$116.491,77
Bs. de Consumo	\$364.261,94	65,57%	\$144.261,94
Servicios	\$245.081,21	48,53%	\$80.081,21
Int. y Gtos Deuda	\$6.537,74	-45,52%	-\$5.462,26
Transf. Ctes	\$202.531,16	153,16%	\$122.531,16
Credito Adicional		-100,00%	-\$40.000,00
Erogaciones de Capital	\$584.920,87	108,90%	\$304.920,87
Bs. de Capital	\$26.479,12	32,40%	\$6.479,12
Trab. Públicos	\$531.027,52	130,88%	\$301.027,52
Valores Financieros			\$-
Am. de la Deuda	\$27.414,23	9,66%	\$2.414,23
Transferencias de Capital			\$-
Credito Adicional		-100,00%	-\$5.000,00

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

HCD		-100,00%	-\$72.000,00
Personal	\$60.555,02	0,93%	\$555,02
Bienes de Consumo	\$914,92	-8,51%	-\$85,08
Servicios	\$3.943,63	-43,66%	-\$3.056,37
Bienes de Capital	\$763,24	-80,92%	-\$3.236,76

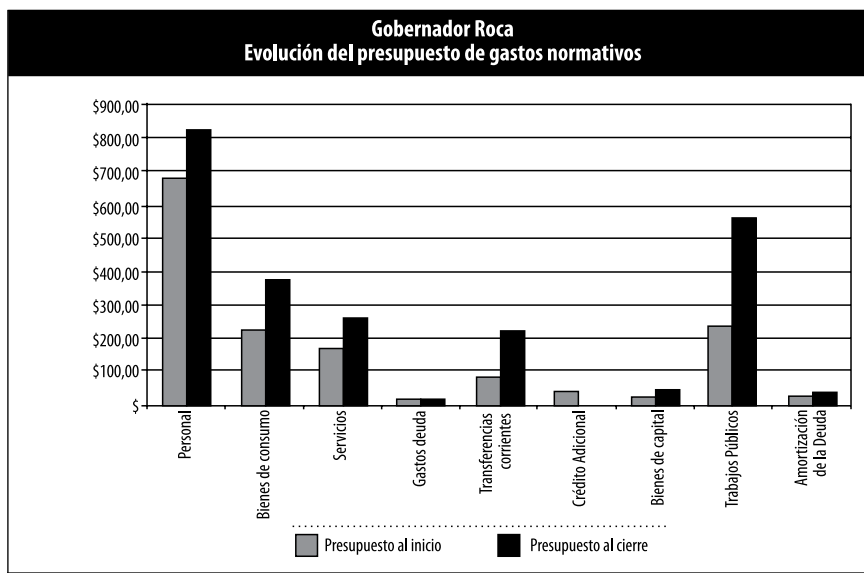
Fuente: Ordenanza Presupuestaria de inicio y Cuadro de Ejecución del Presupuesto de Gastos - Gobernado Roca - Ejercicio 2006.Elaboración propia.

Del análisis de los datos se desprende que todas las partidas han sido incrementadas, salvo la de Intereses y Gastos de la Deuda y la de Bienes de Consumo del Honorable Concejo Deliberante (HCD).

Las partidas con mayor porcentaje de incremento han sido Transferencias corrientes, con 171,11%, Trabajos Públicos con el 140,84% y Bienes de Capital con el 100%, mientras que Bienes de Consumo se incrementó en un 66,82%, Servicios en un 55,35% y Personal en un 20,35%.

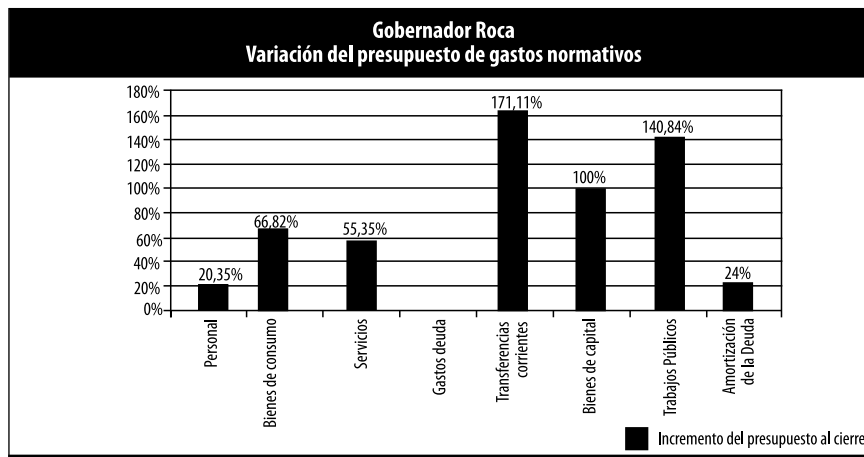
Gráficamente:

Ilustración 51: Gráfico de comparación entre presupuesto al inicio y al cierre, por partidas principales - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 29 del presente trabajo. Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006.Elaboración propia.

Ilustración 52: Gráfico de variaciones porcentuales de las partidas presupuestarias de gastos - Gobernador Roca- Ejercicio 2006.

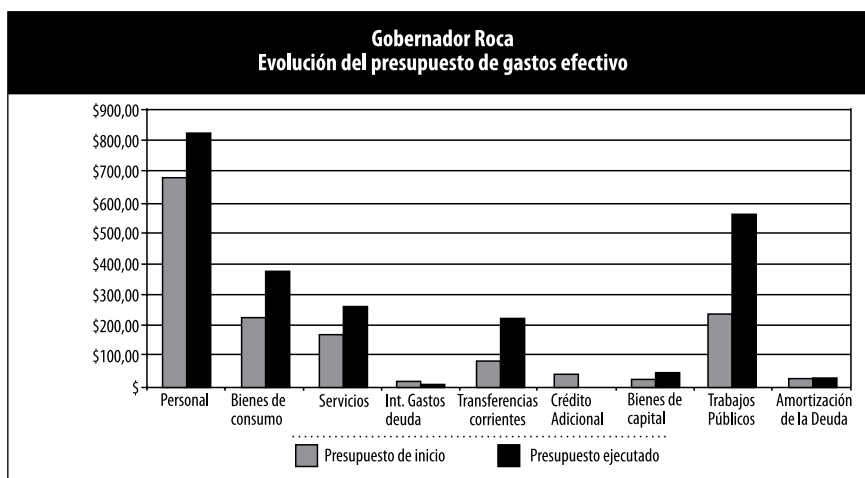


Fuente: Tabla 29 del presente trabajo. Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

En los compromisos de las partidas presupuestarias también hubo correlato con el aumento previsto en la ordenanza presupuestaria de cierre, verificándose un incremento general del 41,93% de los compromisos en relación al presupuesto de inicio.

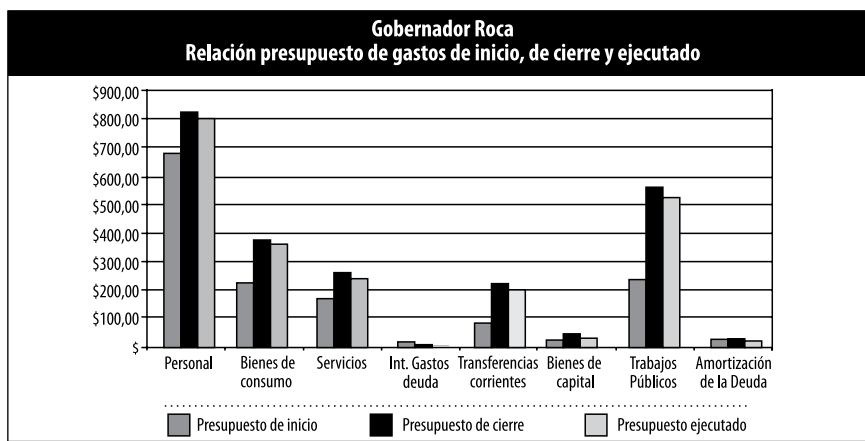
Gráficamente se pueden realizar las siguientes relaciones:

Ilustración 53: Evolución de las partidas presupuestarias de gastos comprometidas en relación a la Ordenanza Presupuestaria de inicio - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



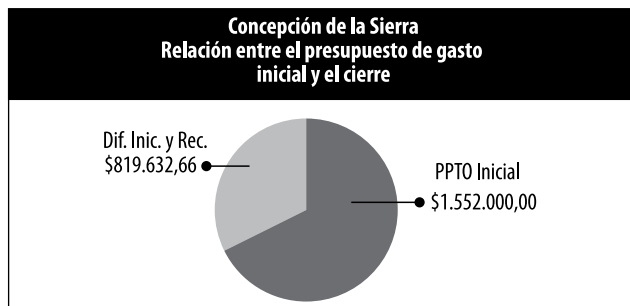
Fuente: Tabla 29 del presente trabajo. Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 54: Comparación entre las partidas principales de gastos de la Ordenanza Presupuestaria de inicio, de cierre y los compromisos efectuados contra las mismas - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



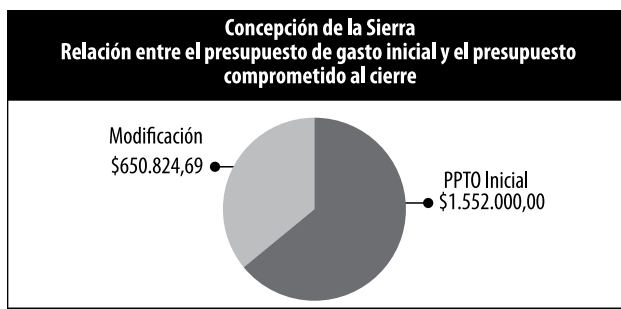
Fuente: Tabla 29 del presente trabajo. Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 55: Relación entre la Ordenanza Presupuestaria de Inicio y la de Cierre - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 29 del presente trabajo. Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Ilustración 56: Relación entre la Ordenanza Presupuestaria de inicio y lo efectivamente comprometido al cierre - Gobernador Roca - Ejercicio 2006.



Fuente: Tabla 29 del presente trabajo. Evolución de las partidas del Presupuesto de Gastos de Gobernador Roca – Ejercicio 2006. Elaboración propia.

Analizando el origen de los incrementos presupuestarios, las causas de los incrementos de la ordenanza presupuestaria, se examinan los instrumentos legales del primer semestre (como muestra), siendo ellos los siguientes:

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

Tabla 30: Análisis de las causas de variación del presupuesto de acuerdo al instrumento legal.

Instrumento	Variación	Monto	Comentario
Resolución 02/01/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 12.627,18	Programa de Seguridad Alimentaria.
	(+) Transferencias corrientes	\$ 12.627,18	Programa de Seguridad Alimentaria.
Resolución 08/02/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 1.584,00	Subsidios y Subvenciones Nacionales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 1.584,00	Núcleos sanitarios para barrio.
Resolución 02/03/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 2.852,80	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 2.852,80	Mejoramiento hidráulico en alcantarillas de arroyo.
Resolución 10/03/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 3.150,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Transferencias corrientes	\$ 3.150,00	Comedores infantiles, com. y de la 3ra edad.
Resolución 13/03/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 14.040,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 14.040,00	Plan Techo - 3ra etapa.
Resolución 13/03/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 14.944,10	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 14.944,10	Construcción empedrado, cordón cuneta y badenes B° IPRODHA.
Resolución 06/04/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 3.150,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Transferencias corrientes	\$ 3.150,00	Comedores infantiles, com. y de la 3ra edad.
Resolución 07/04/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 13.449,70	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 13.449,70	Construcción empedrado, cordón cuneta y badenes B° IPRODHA.
Resolución 26/04/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 645,70	Subsidios y Subvenciones Nacionales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 645,70	Mejoramiento hidráulico en alcantarillas de arroyo.
Resolución 11/05/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 25.254,36	Programa de Seguridad Alimentaria.
	(+) Transferencias Corrientes	\$ 25.254,36	Programa de Seguridad Alimentaria.
Resolución 17/05/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 14.790,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 14.790,00	Plan Techo - 3ra etapa.
Resolución 23/05/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 1.575,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Transferencias Corrientes	\$ 1.575,00	Comedores infantiles, com. y de la 3ra edad.
Resolución 24/05/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 39.725,67	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 39.725,67	Construcción empedrado, cordón cuneta y badenes B° IPRODHA.
Resolución 24/05/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 10.246,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Servicios	\$ 10.246,00	Convenio Vialidad Provincial.
Resolución 13/06/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 1.500,00	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 1.500,00	Viviendas solidarias productores rurales

Resolución 20/06/06	(+) Aportes no reintegrables	\$ 13.449,70	Subsidios y Subvenciones Provinciales.
	(+) Trabajos públicos	\$ 13.449,70	Construcción empedrado, cordón cunetay badenes B° IPRODHA.

Fuente: Instrumentos legales del primer semestre del Ejercicio 2006, de modificación de la Ordenanza Presupuestaria Gobernador Roca. Elaboración propia.

Se observa que todos los casos son incorporaciones de partidas de ingresos y gastos originadas en subsidios nacionales o provinciales, si se registraran las de todo el ejercicio 2006, se alcanzaría el monto total incorporado por el concepto “Aportes No Reintegrables” que asciende a \$369.132,00, que representa el 24% del presupuesto al inicio, y el 16% del presupuesto de cierre.

Se observa que los fondos provenientes de subsidios nacionales y provinciales se van incorporando al presupuesto a medida que ingresan a las cuentas municipales.

Control presupuestario

Para analizar la etapa de control presupuestario en los municipios de segunda categoría de la provincia se han realizado encuestas a los actores, partiendo de la base de que, en efecto como está determinado en la legislación vigente, la información sobre la ejecución del presupuesto se eleva en primer lugar al Concejo Deliberante para que previo examen de las cuentas, se eleve con posterioridad al Tribunal de Cuentas para su estudio y aprobación o desaprobación.

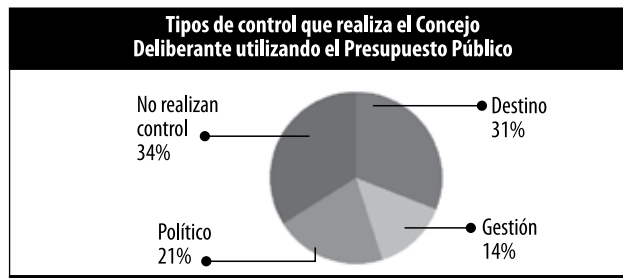
Ante la pregunta de qué tipos de controles realiza el Concejo Deliberante utilizando el presupuesto público, las respuestas fueron las siguientes: el 31% opina que se analiza el destino del gasto; el 14% que se estudia la gestión del ejecutivo; el 21% señala que el control es político y el 34% considera que no se realiza ningún tipo de controles.

Tabla 31: Tipos de control que realiza el Concejo Deliberante en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

14. Tipos de control que realiza el HCD sobre el presupuesto					
Respuestas	Destino	Gestión	Político	No realizan control	Total
Nº de respuestas	9	4	6	10	29
Part. porcentual	31%	14%	21%	34%	100%

Fuente: Anexo VI – Procesamiento de datos de las encuestas realizadas, punto 14. Elaboración propia.

Ilustración 57: Tipos de control que realiza el Concejo Deliberante en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.



Fuente: Tabla 31 del presente trabajo. Elaboración propia.

Cuando se habla de un control orientado al destino del gasto, se refiere a que el que se realiza es un control *a posteriori*, que no se dedica al control previo o concomitante, ni tampoco a las acciones, sino que solamente se controla en qué se gastó, eliminando controles efectivos de la gestión, como lo sería el de ver en el momento de los hechos si las mercaderías supuestamente entregadas a las escuelas lo han sido efectivamente, por ejemplo.

Se realiza entonces un control de ejecución del gasto, controlando en la rendición de cuentas las recaudaciones y los gastos.

Cuando se menciona un control de gestión el encuestado aclara que en su municipio el Concejo realiza un análisis de lo que gasta el ejecutivo trimestralmente y en la presentación de la rendición anual se analiza y debate el presupuesto que se aprobó y comparan con los gastos que

se han realizado en ciertas partidas, como capital o sueldos, pero no se realiza en todas las partidas.

En relación a los controles de índole política, se refieren que se observa de modo general el cálculo de recursos y cuánto se recaudó en cada partida en las cuentas principales, cuánto se recibe de coparticipación, en gastos, cuánto se pagó de sueldos, cuánto en obras públicas, cantidad de empleados, siendo los análisis diferentes de acuerdo a los colores políticos de concejales e intendentes, si hay predominio de una línea política, o hay un alto grado de oposición en el concejo.

También se relevó información sobre la percepción de los actores sobre los controles que realiza el Tribunal de Cuentas de la Provincia utilizando el presupuesto público, a lo que el 79% respondió que realiza un control legal, el 17% un control formal, mientras que el 4% respondió que no sabe qué tipo de controles realiza.

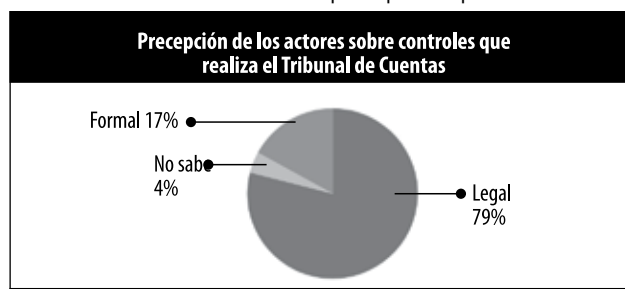
Gráficamente lo expuesto es:

Tabla 32: Tipos de controles que realiza el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones utilizando el presupuesto público.

14. Tipos de control que realiza el T.C. sobre el presupuesto				
Respuestas	Legal	No sabe	Formal	Total
Nº de respuestas	23	1	5	29
Part. porcentual	79%	3%	17%	100%

Fuente: Anexo VI. Procesamiento de datos de las Encuestas realizadas, punto 15. Elaboración propia.

Ilustración 58: Tipos de controles, que realiza el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones utilizando el presupuesto público.



Fuente: Tabla 32 del presente trabajo. Elaboración propia.

El Tribunal de Cuentas realiza controles sobre las rendiciones de cuentas que elevan los municipios, es un control de legalidad *a posteriori*, realizando una verificación en los aspectos formales, legales, contables, numérico y documental. Es decir que, de acuerdo a las funciones que le asignan la Constitución y la Ley, ejerce el control externo de legalidad de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas municipales, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la utilización de los recursos financieros-patrimoniales estatales en los actos dictados por la autoridad responsable de ellos.

De los comentarios de las encuestas se observan respuestas como las siguientes:

- el Tribunal de Cuentas analiza y evalúa las ordenanzas que aumentan el presupuesto, si las compras de bienes de capital tiene presupuesto suficiente, analizan si las imputaciones se ajustan a las partidas presupuestarias;
- analiza que se cumpla la normativa;
- realiza un control a nivel de partidas globales, personal, servicios, consumo, pero no analiza las partidas analíticas;
- analiza si los gastos fueron realizados correctamente y no en perjuicio de la comuna;
- realiza un control completo, desde el presupuesto aprobado, su ejecución presupuestaria y modificaciones o incrementos;
- realiza un estricto control de cumplimiento, en el que se verifican los ingresos, las incorporaciones de recursos de otras jurisdicciones y si los gastos estuvieron o no respaldados por los correspondientes créditos presupuestarios, autorizados por los concejos deliberantes.

CAPÍTULO 7

Causas que impiden la utilización del presupuesto público en la actualidad y análisis de estrategias a utilizar para optimizar su potencial

La Ley XV N° 5 –Ley Orgánica de Municipalidades– plantea todo el procedimiento que deben seguir los municipios para la elaboración, sanción y ejecución de sus presupuestos.

El Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipalidades dictado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia, en facultad delegada por la precitada ley, señala la estructura de los cuadros del presupuesto, las cuentas, su clasificación y contenido, la forma de registrar, realizar asientos de apertura y cierre de la contabilidad presupuestaria y los cuadros de rendición de las cuentas del presupuesto municipal.

Pero aún cuando se cumplen las reglas clásicas del presupuesto y su expresión contable (la regla de la generalidad –o principio de la universalidad y de la unidad– la de la anualidad, la del equilibrio, de la precedencia, exactitud, especificación, publicidad, claridad y uniformidad), se observa en la realidad, que existen otros factores, ajenos al planteamiento de las anteriores, que no permiten que la relevancia de este instrumento se refleje en la realidad.

Del análisis de las consideraciones expuestas en los capítulos anteriores, de la información y datos recabados y procesados de las entrevistas, encuestas y estructuras presupuestarias de distintos ejercicios y municipios, puede observarse que el presupuesto público municipal, en la actualidad y de la manera en que es confeccionado, no representa en su etapa de elaboración una herramienta de planificación para los municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones, ni permite a través de su visualización obtener un panorama de las decisiones de go-

bierno para el período presupuestario, con lo que pierde su relevancia política, económica y social como instrumento técnico de planificación.

No puede vincularse al mismo con las políticas públicas en su etapa de planificación, con la formulación de la agenda de gobierno y la formulación y legitimación de la política (programas) y de las proposiciones de la misma (fines metas y medios de efectuación).

Como herramienta de administración puede observarse que el presupuesto público determina y limita las erogaciones autorizadas al Departamento Ejecutivo, pero esta limitación es parcial, puesto que este debe respetar lo establecido, pero puede realizar reestructuraciones presupuestarias en la medida de las facultades conferidas.

En su vinculación con las políticas públicas en la etapa de implementación y acciones, no se observa que el presupuesto sea utilizado como herramienta de administración permitiendo la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas y un control concomitante.

En cuanto a su utilización como herramienta de control en general se considera que el presupuesto permite un control desde el momento en que ciñe el gasto del Departamento Ejecutivo, al que se suma un control posterior a cargo del Tribunal de Cuentas, que estudia las rendiciones de cuentas en sus aspectos legales, contables, numéricos y documentales, y un limitado control por parte del Honorable Concejo Deliberante, también *a posteriori*, que abarca el análisis político, de gestión y de destino de los fondos.

En su vinculación con las políticas públicas no se utiliza para el análisis de los efectos de la política y la evaluación de ellos, con las subsiguientes decisiones sobre el futuro de la política, observándose la correlación de los resultados de las mismas con los de la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto y la evolución económica de su desarrollo, permitiendo un control posterior sobre la presupuestación de las mismas y si se han ceñido a las erogaciones previstas, etc.

Para analizar las causas por las cuales no se utiliza ni se valora el presupuesto público en su potencialidad, como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, se analizarán las entrevistas realizadas en las respuestas a esta pregunta, y a su vez, se analizará la información

subyacente referida a la cuestión que se encuentra en los estudios de los capítulos anteriores.

Entrevistas

¿Cuáles son los inconvenientes que observa que motivan la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control?

Solicitada la información en las entrevistas realizadas acerca de cuáles son los inconvenientes que observan los encuestados que motivarían la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, surgieron tres líneas de respuesta predominantes (la clasificación corresponde a la autora del presente trabajo).

- Una que hace énfasis en la falta de formación de los dirigentes o actores de la gestión presupuestaria, o falta de conciencia de los mismo sobre las potenciales beneficios de la correcta utilización del presupuesto público, encontrándose dentro de esta línea las siguientes respuestas:

■ **¿Cuáles son los inconvenientes que observa que motivan la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control?**

- No se le da la importancia que tiene. Se toma como una herramienta obligada, si no fuera una obligación tal vez ni se haría.
- Falta de capacidad de recursos humanos, técnico y profesional que utilice la herramienta en beneficio de la comuna.
- Por la falta de formación (conocimiento y capacitación) de los dirigentes políticos encargados de llevar adelante el gobierno del municipio (intendente y concejales).
- Por falta de preparación, ignorancia y por desconocimiento de la potencialidad, miedo por ignorancia, falta de interés por ignorancia.
- Por desconocimiento de las autoridades municipales por ser personas elegidas por el pueblo, que generalmente no tienen tí-

tulo universitario, o son comerciantes, o médicos, etc., no entienden estos aspectos.

- Por falta de interés del gobierno provincial que debería arbitrar los medios y herramientas a esas personas.
- Porque los intendentes, al tener una visión más social, más ejecutiva, piensan en hacer las cosas, pero descuidan en un gran porcentaje los aspectos financieros

- Por otro lado, una serie de respuestas apuntaron a la falta de planificación, o a la imposibilidad de planificar que actualmente se presenta, lo que torna la utilización del presupuesto innecesaria.

Dentro de esta línea se encuentran las siguientes respuestas:

- Hay pensamiento político de corto plazo. Piensan que están cuatro años y se van, o quieren quedarse más, entonces trabajan solo en función de votos, entonces la gestión apunta a los votos, no al desarrollo u objetivos municipales, sino a intereses políticos.
- Se realiza porque es obligatorio, después se va adecuando a los gastos reales que surgen en el momento.
- Por cuestiones ajenas a la planificación, por ejemplo, granizo, inundaciones, casos fortuitos, entonces se reasignan partidas.
- Por falta de planificación y definición de objetivos. Por ejemplo la Dirección de Deportes, qué objetivo tiene: ¿sacar los chicos de la calle?; ¿llevar deportes a los barrios? No hay objetivos, por eso tampoco se evalúan resultados.

- Una tercera línea plantea la falta de capacidad de decisión por dependencia de los ingresos extrajurisdiccionales.

Se presentan respuestas como las siguientes:

- Delegaciones de tareas definidas por programas y convenios provinciales y nacionales, que afectan ingresos genuinos en un 20% o 30 % con respecto al nivel presupuestado para ese convenio. Actualmente la mayoría de las funciones básicas de los municipios están pasando a una segunda instancia por la existencia de numerosos programas y convenios nacionales y provinciales que afectan fondos genuinos y recursos capitales y humanos para su cumplimiento.

- Van a Buenos Aires y buscan subsidios en los distintos ministerios, ahora por ejemplo, se fomenta el cooperativismo, entonces se crean cooperativas de trabajo para realizar viviendas. Pero en realidad estas cooperativas no existen, hay que formarlas, organizar la gente. Lo único que se piensa es conseguir los fondos.

Análisis de las causas de la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control, según información y datos presupuestarios

Analizando las encuestas, entrevistas, estructuras presupuestarias, y los presupuestos municipales estudiados en los capítulos anteriores, pueden también determinarse las causas de la falta de utilización del presupuesto público como instrumento de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Para ello se analizarán por separado las etapas del proceso presupuestario, verificándose el grado de utilización del presupuesto en la actualidad, su posible utilización potencial y los motivos de la falta de utilización en estos aspectos por cada una de ellas.

Causas que impiden la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación

Tabla 33: Cuadro análisis del presupuesto público como instrumento de planificación.

COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN
Se utiliza como herramienta de planificación
Permite vislumbrar someramente el perfil del plan de gobierno
No se utiliza como herramienta de planificación
<ol style="list-style-type: none"> 1. No permite a través de su visualización obtener un panorama de las decisiones de gobierno para el período presupuestario. 2. No se vincula con la formulación de la agenda de gobierno. 3. No se vincula con las políticas públicas en su etapa de planificación y legitimación. 4. No es posible plasmar en las erogaciones del proyecto de Presupuesto las acciones de gobierno puesto que la limitación de los recursos no lo permite. 5. No se reconoce desde el Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante, la importancia y potencialidad de este instrumento en la planificación y debate de las acciones gubernamentales. 6. El Concejo Deliberante no debate en la sanción de la Ordenanza Presupuestaria las acciones o el plan de gobierno.
<p>Causas por las que no se utiliza como herramienta de planificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No permite a través de su visualización obtener un panorama de las decisiones de gobierno para el período presupuestario, puesto que en general no se realiza planificación de gestión. 2. No se vincula con la formulación de la agenda de gobierno, ya que generalmente se define de acuerdo a la disposición de programas ligados a fondos provinciales o nacionales, o según se presenten necesidades. 3. No se vincula con las políticas públicas en su etapa de planificación y legitimación, porque hay escasa planificación de políticas públicas debido a la falta de autonomía financiera. 4. No es posible plasmar en las erogaciones del proyecto de presupuesto las acciones de gobierno puesto que la limitación de los recursos no lo permite, porque estos últimos poseen un alto porcentaje de fondos nacionales y provinciales con destino específico, a lo que se suma una alta proporción de gastos destinados a personal y funcionamiento. 5. No se reconoce desde el Departamento Ejecutivo o el Concejo Deliberante, la importancia y potencialidad de este instrumento en la planificación y debate de las acciones gubernamentales, porque falta formación y capacitación en esta materia. 6. El Concejo Deliberante no debate en la sanción de la Ordenanza Presupuestaria las acciones o el plan de gobierno, porque que falta comprensión de la potencialidad del presupuesto público.

Fuente: Análisis de la información expuesta en los Capítulos 5 y 6 del presente trabajo.
Elaboración propia.

En resumen, pueden observarse como causales de la falta de utilización el presupuesto público como herramienta de planificación a las siguientes:

- No se realiza planificación de gestión.
- No se trabaja conscientemente en la formulación de la agenda de gobierno.

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

- No se planifican políticas públicas debido a la falta de autonomía financiera.
- El destino de los fondos se encuentra absorbido por gastos pre-determinados.
- Falta formación y capacitación de los actores involucrados.
- Falta comprensión y conciencia sobre la potencialidad del presupuesto público.

Causas que impiden la utilización del presupuesto público como herramienta de administración

Tabla 34: Cuadro análisis del presupuesto público como instrumento de administración.

COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN
<p align="center">Se utiliza como herramienta de administración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actúa como límite de los gastos. • La ejecución de las acciones debe basarse en lo establecido en el presupuesto. • Permite fijar políticas fiscales de ingresos y políticas de reducción de gastos. • Puede analizarse en la ejecución por trimestre o mes si se van cumpliendo. • En el caso de programas nacionales o provinciales con destino específico permitiría vincular una serie de ingresos y sus respectivos gastos.
<p align="center">No se utiliza como herramienta de administración</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La delegación de facultades al Departamento Ejecutivo referidas a la reestructuración del presupuesto genera libertad de manejo de las partidas presupuestarias. 2. No se vincula con las políticas públicas en la etapa de implementación y acciones de las mismas. 3. No se observa que sea utilizado permitiendo la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas públicas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas y un control concomitante. 4. Los presupuestos de inicio se incrementan durante su ejecución en altas proporciones. <p>Causas por las que no se utiliza como herramienta de administración:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La delegación de facultades al Departamento Ejecutivo, referidas a la reestructuración del presupuesto, genera libertad de manejo de las partidas presupuestarias, porque no existe conciencia sobre la potencialidad del uso del presupuesto público. 2. No se vincula con las políticas públicas en la etapa de implementación y acciones de las mismas, porque no se comprende, ni se sabe utilizar al presupuesto público como sistema de información. 3. No se observa que sea utilizado permitiendo la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas y un control concomitante, por falta de formación de los recursos humanos. 4. Los presupuestos de inicio se incrementan durante su ejecución en altas proporciones, por la incorporación de fondos de programas de origen extrapresupuestario.

Fuente: Análisis de la información expuesta en los Capítulos 5 y 6 del presente trabajo.
Elaboración propia.

En resumen, pueden observarse como causales de la falta de utilización el presupuesto público como herramienta de administración a las siguientes:

- No existe conciencia sobre la potencialidad del uso del presupuesto público.
- No se comprende, ni se sabe utilizar al presupuesto público como sistema de información.
- Falta de formación de los recursos humanos.
- Falta autonomía financiera.

Causas que impiden la utilización del presupuesto público como herramienta de control

Tabla 35: Cuadro análisis del presupuesto público como instrumento de control.

COMO INSTRUMENTO DE CONTROL
Se utiliza como herramienta de control
<ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de las erogaciones, el presupuesto público fija parámetros y montos que no se pueden superar, a menos que sean modificados. • Cuando se realiza control interno de gastos por direcciones o secretarías. • Cuando el Honorable Concejo Deliberante (HCD) analiza el destino del gasto. • Cuando el HCD estudia la gestión del ejecutivo. • Cuando el HCD realiza control político. • Cuando el Tribunal de Cuentas estudia los aspectos legales, formales, numéricos, contable y documentales de las rendiciones de cuentas de los Municipios.
No se utiliza como herramienta de control
<ol style="list-style-type: none"> 1. No se efectúa control previo, ni concomitante. 2. No se controlan las acciones eliminando controles efectivos de la gestión. 3. En el análisis que realiza el HCD no se controlan los ingresos. 4. No se vincula el control presupuestario con el de los resultados de las políticas públicas, la del análisis de sus efectos y la evaluación de ellos. 5. No se analiza la correlación de los resultados de las políticas públicas con los de la ejecución presupuestaria, con el cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto y la evolución económica del desarrollo de las mismas.

Causas por las que no se utiliza como herramienta de control:

1. No se efectúa control previo, ni concomitante, no se controlan las acciones eliminando controles efectivos de la gestión, y en el análisis que realiza el HCD no se controlan los ingresos, por falta de conocimiento sobre la potencialidad del uso del presupuesto.
2. No se vincula el control presupuestario con el de los resultados de las políticas públicas, la del análisis de sus efectos y la evaluación de ellos, porque en general no se evalúan los resultados de las políticas públicas.
3. No se analiza la correlación de los resultados de las políticas públicas con los de la ejecución presupuestaria, con el cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto y la evolución económica del desarrollo de las mismas, porque no se formulan conscientemente las políticas públicas, ni se determinan o definen previamente, ni posteriormente sus efectos y la evaluación de ellos.

Fuente: Análisis de la información expuesta en los Capítulos 5 y 6 del presente trabajo.
Elaboración propia.

En resumen, pueden observarse como causales de la falta de utilización el presupuesto público como herramienta de control a las siguientes:

- falta de conocimiento sobre la potencialidad del uso del presupuesto público;
- no se formulan conscientemente las políticas públicas ni se determinan o definen previamente, ni posteriormente, sus efectos y la evaluación de ellos.

Podría determinarse entonces, que las causas por las que el presupuesto público no constituye en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, la potencial herramienta de planificación, administración y control que se expone en la teoría, son las siguientes:

- en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones no se realiza planificación de gestión;
- no se trabaja conscientemente en la formulación de la agenda de gobierno;
- no se planifican políticas públicas, no se las formula conscientemente, ni se determinan o definen previamente, ni posteriormente, sus efectos y la evaluación de ellos;
- los municipios no poseen autonomía financiera;
- el destino de los fondos municipales se encuentra absorbido por gastos predeterminados;
- falta formación y capacitación de los actores involucrados y de los recursos humanos;

- falta comprensión y conciencia sobre la potencialidad del presupuesto público;
- no se comprende ni se sabe utilizar al presupuesto público como sistema de información.

Determinadas estas causas, se definen las siguientes líneas sobre las que se enfocará el accionar de la propuesta:

- falta de planificación de gestión;
- falta de autonomía financiera;
- falta formación y capacitación de los actores involucrados y de los recursos humanos.

Puede observarse que luego de un profundo análisis se obtienen causas que coinciden con las relevadas en las entrevistas.

Las líneas seleccionadas resumen o engloban todas las causas detectadas puesto que al no planificarse la gestión, hecho que quedó evidenciado en las entrevistas, tampoco se utiliza el presupuesto como herramienta de planificación, perdiendo el mismo su razón de ser.

La falta planificación de la gestión se evidencia también en la falta de definición de políticas públicas, que también se vincula con la falta de autonomía financiera, ya que los Municipios no cuentan con fondos originarios suficientes, obteniendo fondos que abarcan una porción importante de los presupuestos de programas o proyectos bajados desde la provincia a la nación que predeterminan los destinos de los ingresos. Todo ello impide la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación y como instrumento de administración y control, dado que no se vinculan políticas públicas con el presupuesto.

La autonomía financiera a su vez tiene relación con la planificación de la gestión. De planificarse la gestión, podría plantearse acciones tendientes a revertir tal situación.

A su vez, la falta de planificación de gestión se vincula con la falta de formación y capacitación de los actores involucrados y de los recursos humanos. Con mayor capacitación se planificaría la gestión, por ende, se tomarían medidas para el incremento de fondos genuinos, se planificaría políticas públicas y se utilizaría el presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control.

Análisis de estrategias a utilizar para optimizar el potencial del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control

Para elaborar una propuesta de optimización de la utilización del presupuesto Público en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones es necesario en primer lugar, en función de las causas de las falencias detectadas, analizar la utilización que podría otorgarse a los conceptos y herramientas de gestión pública analizados en el Capítulo 4 del presente trabajo.

Ya se han analizado las características de los presupuestos públicos en los municipios objeto de estudio, sus procesos presupuestarios y las causas por las que los presupuestos no alcanzan en su utilización su potencialidad. Se ha definido el proceso de las políticas públicas en los mismos y la conformación de las agendas públicas y gubernamentales.

Ahora, para elaborar la propuesta, se analizará las características organizacionales de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones a través del modelo multidimensional para el análisis organizacional, puesto que no se puede realizar una propuesta ignorando las particularidades de los mismos; utilizando técnicas de *benchmarking*, se analizarán las propuestas sobre cómo potencializar el uso del presupuesto público analizadas en el Capítulo 1. Se incorporarán los demás conceptos y herramientas estudiados en el Capítulo 4 a la propuesta plasmada en el capítulo siguiente.

Modelo multidimensional para el análisis organizacional. Definiendo el perfil de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones

La aplicación del modelo multidimensional para el análisis organizacional permite delinear el perfil general de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, para un mejor y más correcto conocimiento de las organizaciones objeto de estudio, a fin de abordar una propuesta apropiada a sus características particulares.

Si bien este análisis debería hacerse en cada municipio en particular, en este capítulo se desarrollará según las características generales del conjunto de ellos, a los efectos de lograr una propuesta más adecuada.

Es importante además dejar constancia que el desarrollo del análisis del presente modelo podría ser, incluso, objeto de un trabajo individual, requiriendo para una correcta conclusión la realización de entrevistas y encuestas para su determinación, que no se han realizado en el presente trabajo. No obstante ello, la delimitación del perfil de los municipios es necesaria a efectos de lograr una propuesta más adecuada para los mismos, motivo por el cual, se procederá a su desarrollo con las limitaciones expuestas.

Se analizarán a continuación las variables organizacionales de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Partiendo de la hipótesis planteada por el modelo, de que en las organizaciones se hallan una serie de insumos que son transformados total o parcialmente en productos, se analizarán los insumos, los elementos internos y los productos de los municipios de segunda categoría de la provincia, de acuerdo a la clasificación determinada por la precitada herramienta.

Es importante la aclaración de que en el análisis de los acápites siguientes se hará referencia solamente a los Municipios, entendiéndose que se señala a los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Insumos

1.1 Contexto organizacional

Siendo el contexto organizacional el medio del que los municipios requieren sus insumos para poder funcionar y generar sus productos, podría determinarse como contexto inmediato, que constituye el ambiente de trabajo de la organización, es decir, aquellas organizaciones, grupos o personas que influyen o son influidas, real o potencialmente, en y por la organización, al gobierno provincial, al gobierno nacional, y la comunidad en la cual se encuentra el municipio.

El gobierno provincial se considera como parte del contexto inmediato puesto que remite recursos financieros a los municipios a través de la coparticipación, constituyéndose como un proveedor de recursos, a su vez que le asigna diferentes programas que conllevan recursos y destinos de gastos específicos, constituyéndose en proveedor de pro-

gramas. Además este también se beneficia o perjudica según la situación económica, social y política de los municipios.

El gobierno nacional es asimismo proveedor de recursos y programas para los municipios.

La comunidad en donde se encuentra el municipio es, a su vez, proveedora de bienes y servicios del municipio a través de la interacción económica, proveedora de recursos a través del pago de las tasas y contribuciones de jurisdicción municipal, y de los impuestos coparticipables y, además, beneficiaria de sus productos y servicios.

Por su parte el contexto mediato o general de los municipios, constituido por los elementos que influyen indirectamente en ellos, o bien los que influyen en su contexto inmediato, estaría conformado por las condiciones económicas, climáticas, demográficas, culturales, político-jurídicas, científicas y tecnológicas que los afectan, que se analizarán al momento de la aplicación al de la propuesta.

1.2 Objetivos y estrategias

Los objetivos del municipio son los objetivos de las políticas públicas que en él se desarrollan, que supone responden a las demandas y necesidades sociales.

Pero teniendo en consideración la información relevada sobre las políticas públicas, su formulación, implementación y control en la actualidad en los municipios, así como la falta de independencia financiera de estos, debe tenerse presente que los objetivos estarían vinculados a la interpretación de las necesidades y demandas contextuales de las instituciones que proveen recursos para la realización de las políticas, es decir, el gobierno provincial o nacional.

En cuanto a la estrategia del municipio podría decirse que, en general, se trata de una estrategia conservadora que busca desarrollarse respondiendo a demandas de sectores vinculados a su actividad y estableciendo vínculos con las instituciones de su contexto inmediato.

1.3 Materia prima o sujeto u objeto a ser transformado.

La materia prima de los municipios serían las necesidades de la comunidad en la que se encuentra y los recursos con que cuenta, que se transformarían luego en sus servicios prestados o políticas públicas.

1.4 Recursos humanos

El análisis de los recursos humanos de los municipios es complejo y sería merecedor de un capítulo o incluso un trabajo completo diferente.

Sin embargo a los efectos de delimitar el presente podría inferirse, en relación a la integración de las personas a la gestión de la organización y el compromiso de éstas con el logro de la misión y objetivos organizacionales, que puesto que tampoco los conceptos se hallan claramente definidos, no habría una acentuada alineación.

Con respecto a las relaciones existentes entre las personas que integran la organización, las formas de acceso y egreso a la planta de cargos, el modelo de liderazgo, la motivación, la capacitación continua, el modelo de recompensas utilizado, la evaluación de las tareas realizadas, entre otros elementos a considerar, podría aseverarse que son preponderantes las características de los sistemas burocráticos y pre-burocráticos, siendo las del primero de los mencionados las de establecimiento de cargos según un principio jerárquico: división sistemática del trabajo, procedimientos para la realización del trabajo (funcionamiento mediante reglas), las normas gobiernan el comportamiento de los que ocupan las distintas posiciones en la organización. Las del segundo las de la administración se llevan a cabo como si fuese una organización propia: alta personalización de los cargos, baja diferenciación entre el patrimonio organizacional y personal, limitada autonomía técnica, alta importancia a de la política o de relaciones nepóticas, distinta accesibilidad a la autoridad, vacíos jurídicos o incumplimiento de las normas establecidas, división del trabajo difusa, selección del personal por la lealtad, nepotismo, amiguismo o clientelismo.

1.5 Tecnologías organizacionales

En cuanto a la tecnología de los municipios, los mismos cuentan con maquinaria para la prestación de sus servicios, equipos y sistemas informáticos (sin demasiado desarrollo en esta área) y recursos humanos, todos estos constituidos en tecnologías centrales, que facilitan la realización de las actividades básicas, esenciales o sustantivas.

Dentro de las tecnologías de gestión o administrativas, que contribuyen al buen desenvolvimiento de las centrales, se encontrarían también recursos humanos, equipamientos y sistemas informáticos en relación a

la administración de recursos humanos, administración financieras, administración del equipamiento, administración de la infraestructura, etc.

1.6 Recursos financieros

Tal como se ha analizado en los capítulos anteriores, en materia de recursos financieros los municipios poseen una alta dependencia de los fondos provenientes de la coparticipación, y de los programas nacionales y provinciales, siendo esta dependencia mayor en los municipios con menor número de habitantes, que por ende presentan menor actividad económica, que es la principal fuente de recursos genuinos.

1.7 Equipamiento e infraestructura

El equipamiento de los municipios no es en general de última generación, sino por el contrario suele constituirse de maquinarias antiguas y completamente amortizadas, pero que continúan en uso.

1.8 Información y nuevo conocimiento

La información y el conocimiento en los municipios son mayormente de grado informal, con bajos grados de profesionalización.

1.9 Marco jurídico normativo

El marco jurídico normativo se encuentra definido en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley XV N° 5).

A su vez internamente rigen el funcionamiento las ordenanzas del Departamento Deliberativo y las resoluciones del Departamento Ejecutivo.

1.10 Climático-geográfico

La accesibilidad a los municipios es en general buena. Sin embargo existe limitación en la transitabilidad de caminos vecinales, en caminos terrados en épocas de lluvias, y en el acceso a los medios de comunicación (Internet y teléfono).

1.11 Evolución histórica

Es importante considerar, entre otros aspectos relevantes -como el nivel e intensidad del apoyo obtenido, vinculación institucional, fuentes de recursos, interrelación con otras organizaciones- la tendencia a la

descentralización que se ha observado en el país en las últimas décadas a través de la cual se ha delegado en los municipios un elevado número de actividades para las que en muchas ocasiones estos no cuentan con los medios para desarrollar. Ello ha llevado a la sobrecarga de los municipios y en muchos casos al descuido de sus funciones primordiales.

Elementos internos

2.1 Actividades

Dentro de las actividades que desarrollan los municipios se pueden distinguir actividades de prestación de servicios externos al edificio municipal, por ejemplo, la de mantenimiento de espacios verdes, de calles y caminos, recolección de residuos, provisión de agua, alumbrado público, organización de eventos culturales y deportivos, etc. y actividades administrativas, dentro de las cuales se observarían las de soporte de los servicios externos y las de orden interno de la municipalidad, como las contables, de actualización de padrones, de archivo de la documentación, entre otras.

2.2 Estructura organizacional

En relación a la estructura organizacional, en general, los municipios cuentan con un organigrama formal o informalmente determinado puesto que, al desempeñarse los recursos humanos de acuerdo a una planta de cargos, se encuentra definido un escalafón por categorías: administrativas, de funcionarios, maestranzas, etc.

2.3 Procedimientos administrativos

Los procesos administrativos poseen muchas de las características de las organizaciones burocráticas, como por ejemplo alto apego a las normas, predominancia de los medios escritos, división sistemática del trabajo, funcionamiento mediante reglas, etc.

2.4 Proceso de toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones tiene que ver con el estilo de conducción que en los municipios, generalmente, se caracteriza por una alta centralización de las decisiones en la persona del intendente, baja participación y poca delegación.

2.5 Dirección

La legitimada de la dirección en los municipios está dada por los comicios.

2.6. Dinámica interna

Los principales fenómenos considerados relevantes para este análisis, en relación con la dinámica organizacional y que pueden determinarse en un estudio de los municipios en general son: el poder; la participación y la cultura organizacional.

En relación al poder podría decirse que se halla en el titular del Departamento Ejecutivo, y en menor medida en los concejales. Si bien ello no debería ser de esa manera, en la mayoría de los casos ocurre así.

El intendente detenta la mayor autoridad, sobre todo en los casos en que tiene el Concejo Deliberante a su favor. Sin embargo, cuando el Concejo Deliberante es opositor, se observa mayor poder en los concejales y en el presidente del cuerpo.

En relación a la participación, este concepto es aún nuevo en los municipios, observándose en menor medida.

En relación a la cultura organizacional se realizará un análisis general a partir de las definiciones que realizan Blake y Mouton¹⁰³, que se han analizado en el Capítulo 4.

Analizados los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones de manera general, dejando constancia de que, de tratarse de cada uno de ellos individualmente el estudio debería hacerse en otra profundidad y con la participación y la valoración de los actores involucrados, a través de encuestas, análisis multidimensional (estructural, de recursos humanos, política y simbólica) y elementos de la cultura (creencias y presunciones subyacentes; valores y artefactos culturales), podría encuadrarse a los mismos dentro de las clasificaciones paternalista, apática y anómica, en diferentes grados, predominando en general la cultura apática.

En determinados aspectos podría inferirse que la cultura es paternalista, es decir, con baja orientación a resultados y alta orientación a las personas, sobre todo en los aspectos de recursos humanos, al momento de aplicar sanciones y en cuanto a la estabilidad en el empleo.

103- Góngora, Norberto. *Introducción a la cultura organizacional*. Pág. 16

Por otra parte, en muchos casos se observa la cultura anómica, con baja orientación a las personas y baja orientación a resultados, donde se puede observar desinterés e indiferencia por el comportamiento de la gente, pérdida de entusiasmo, ausencia de recompensas para premiar los éxitos. Este tipo de cultura se observa fundamentalmente en el sector medio del escalafón de personal de la administración pública municipal, no a nivel de funcionarios.

Abocados específicamente al sector encargado de la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia, podría definirse a la cultura organizacional como típicamente apática, es decir, con una baja orientación a la gente y a los resultados, con alto apego a las normas y reglas que se observa en el estricto cumplimiento de la legislación, excesiva prudencia en la administración, tendencia más a escribir que a hablar, subestimación de la necesidad de innovar y poca comunicación entre jerarquías y sectores.

Productos: bienes y servicios

De acuerdo a lo analizado en los capítulos anteriores, del resultado de las entrevistas deviene que los principales productos (bienes y servicios) que surgen del municipio son: mantenimiento de la ciudad; higiene; ayuda económica; atención de salud; eventos culturales; arreglos de caminos terrados; recolección y tratamiento de residuos; bromatología; controles de productos vendidos en supermercados; control y sellado de carnes en frigoríficos; en esparcimiento y arreglos de plazas, juegos infantiles, paseo de cultura, turismo, arreglo de parques y control de patentes.

Debe observarse que la prestación de servicios de los municipios tiene también que ver con la idiosincrasia de cada pueblo y mantiene estrecha relación con la necesidad de cada localidad. En la zona sur de la provincia, por ejemplo, una de las necesidades básicas es la provisión de agua, por lo que el servicio va orientado a tratar de cubrir dicha necesidad, entre otros. Sin embargo, en los municipios más desarrollados los servicios están orientados a la recolección de residuos, cloacas, agua, alumbrado y barrido.

También puede considerarse los productos y servicios secundarios prestados por los municipios, como la atención al público para la realización de trámites, la atención de reclamos, los procedimientos administrativos necesarios para el funcionamiento de la administración, etc.

Benchmarking sobre propuestas de optimización del uso del presupuesto público

En el Capítulo 1 se analizaron propuestas sobre cómo potencializar el uso del presupuesto público, que en algunos casos apuntaban al presupuesto de la nación, en otros a los presupuestos en general, y en ciertos casos al presupuesto municipal.

A continuación se presenta un análisis de los aspectos más relevantes de las anteriores, a considerar en la propuesta del presente trabajo.

- Uno de los casos plasmados en el análisis referencial señala que para un más adecuado del uso del presupuesto público, se debe enfatizar en la etapa de planificación, que las modificaciones de la Ley de Presupuesto deben darse solo en casos extraordinarios, respetando y enfatizando la naturaleza política del presupuesto público, puesto que la etapa de la ejecución está más vinculada con la función del control administrativo que con la del control político, que es el fundamental¹⁰⁴.
- Dentro de la misma línea se encuentra Ángel Sciara¹⁰⁵ que plantea la importancia de la planificación en el ámbito municipal, considerando que esta podría significar un camino de reforma de la gestión pública. La propuesta pretende lograr instalar la planificación estratégica en los municipios, de modo de construir una imagen de futuro y seleccionar los objetivos prioritarios de intervención, incorporando esta planificación al presupuesto, trabajando en el logro de mejo-

104- Licciardo, Cayetano, (1998). La importancia del Presupuesto – www.lanacion.com.ar Publicado en edición empresa el 15 de enero de 1998 (consultado el 11/09/2009). Buenos Aires, Argentina.

105- Sciara, A. (2005) “Enfoque de la planificación del Presupuesto y la participación ciudadana: La experiencia de Rosario”, IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público, 24 al 26 de Agosto de 2005, Buenos Aires, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

ras en las técnicas y procesos presupuestarios a fin de optimizar el presupuesto público y trabajando en el fortalecimiento de la participación ciudadana, bajo la modalidad de presupuestos participativos.

- Gurruchaga¹⁰⁶ agrega a la relevancia dada a la etapa de planificación, la de la etapa del control. Supone que si se lograra cambiar la concepción y la operatividad de la etapa de planificación del proceso presupuestario, otorgándole mayores plazos a la confección del proyecto, que obligara a un mejor pensamiento en la organización de los planes, y una cogestión del funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración, el presupuesto público se revelaría no como un documento financiero sino como la expresión monetaria de un plan de gobierno, en la etapa del control se estaría en definitiva analizando el control de este último.
- Edith Barreiro¹⁰⁷ pone énfasis en los procesos internos de la organización que inciden en las etapas de planificación y ejecución del presupuesto público, analizando la incidencia de las nuevas tecnologías informáticas y las ventajas que presentaría una plena incorporación de las mismas al proceso presupuestario en estas etapas. Idea una propuesta que integra en la planificación un proceso interno en el cual existe un universo de necesidades que ordenadas y priorizadas se traducen en un plan de compras, que se plasma en el Proyecto de Presupuesto, y se enlazan en la etapa de su ejecución, todo ello utilizando las nuevas tecnologías informáticas, y presentando múltiples ventajas. Sin embargo, observa que dentro de la organización existen falencias que dificultan esta propuesta, siendo una de las principales el insuficiente conocimiento de los conceptos de planificación y ejecución presupuestaria, motivo por el cual debería intensificarse la capacitación a todos los actores involucrados.

106- Gurruchaga, Ángel, (2005). El Presupuesto Público como herramienta de gobierno. http://www.consejo.org.ar/coltec/gurruchaga_2903.htm consultado el 08/09/10

107- Barreiro, E. (2005) "Propuesta de mejora continua para la planificación y ejecución presupuestaria" IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público "Por una gestión Profesional el Sector Público", realizadas en la ciudad de Buenos Aires, 24 al 26 de agosto de 2005, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

- Héctor Villegas¹⁰⁸ plantea que la real utilidad del presupuesto, colocado en su misión de ordenar la economía de Estado durante un año, de explicar lo que se pretende y de publicitar los resultados, depende de que se atenga a los sabios postulados que se han ido pergeñando a través de los años como reglas básicas que debe presidir su preparación, ejecución y control, recalcando la importancia del principio del equilibrio, referido al aspecto financiero del presupuesto (postula que el total de gastos públicos debe ser igual al total de los ingresos públicos, es decir, que el presupuesto debe ser balanceado), evitando el déficit presupuestario y el endeudamiento.
- Numerosos trabajos y autores enfatizan la importancia y necesidad de un cambio cultural promoviendo la aplicación de sistemas de presupuestos participativos, incluyendo a la población en la gestión presupuestaria, en la etapa de planificación, en la selección de la priorización de las necesidades a ser atendidas por el presupuesto público, y a través de la transparencia y la rendición de cuentas, en las etapas de administración y control, señalando que es este sistema el que garantiza la plena aplicación de la democracia. Entre ellos se encuentran Paprocki¹⁰⁹, Ortega¹¹⁰ y Fleita¹¹¹.
- Otra propuesta que necesariamente plantea un cambio cultural es la que propende la gestión por resultados y por objetivos, dentro de lo que actualmente se conoce como la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* (NPM), presentado la concepción de presupuestación basada en resultados con énfasis en la descentralización del

108- Villegas, Héctor (1999). Economía y Finanzas- Presupuesto Nacional - Equilibrio Económico Financiero -Ley De Convertibilidad. Boletín AFIP N° 27, 01 de octubre de 1999 [http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_1999_10_01.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$sup=1](http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_1999_10_01.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$sup=1) consultado el 10/09/10.

109- Paprocki, E. (2005). *Los Municipios bases para el desarrollo. Reestructuración del tejido político-social*. Editorial Universitaria, Posadas, Misiones, Argentina. Pág. 122.

110- Ortega, G. (2001). Resumen del Trabajo de Investigación: “Gestión Técnica y Administrativa Municipal. Análisis general de las 25 comunas de Tercera Categoría de la Provincia de Misiones”. Instituto Universitario Gastón Dachary, Posadas, Misiones, Argentina. Pág. 16 a 18.

111- Fleita, J., Paprocki, E., Paprocki, L., (2003). Trabajo de Investigación “Presupuesto Municipal con participación ciudadana”, Facultad de Ciencias Económicas, UNaM.

control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, entendidos estos como, no solamente el impacto final de programas, sino considerando todos los aportes en la cadena de generación de valor público, cambiando, de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas, a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.¹¹²

- Diversas corrientes proponen que es necesario transparentar la gestión presupuestaria, de modo de que sea comprensible para quien presente interés en analizarla, planteando que la ciudadanía misma servirá en este caso de medio de control para hacer efectivo el uso y las potencialidades del presupuesto. Dentro de esta corriente se encuentran asociaciones civiles como el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), que ha elaborado un “Manual de Incidencia en el Presupuesto Público”. Álvarez¹¹³, por su parte, plantea que el presupuesto público y la contabilidad en el sector público son sistemas con identidad propia y distintos fines, no debiendo prevalecer uno sobre otro, pero que deben vincularse para brindar información clara no solo a la burocracia técnica, sino también destinada a la comunidad.
- Numerosos autores han planteado que podría mejorarse la gestión presupuestaria a través de la utilización de instrumentos del sector privado en la administración pública. Dentro de esta corriente se encuentra el *New Public Management* y quienes lo apoyan, proponiendo la gestión por resultados, la adecuación del presupuesto por programas a la planificación estratégica, entre otras medidas, y Paprocki,

112- Arellano Gault, David (2001). Dilemas y potencialidades de los presupuesto orientados a resultados: Límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001, Pág. 4.

113- Álvarez, E. (2005). “Claridad y Comprensibilidad en las Cuentas Públicas: Presupuestos Públicos y Contabilidad Gubernamental”, IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público, 24 al 26 de Agosto de 2005, Buenos Aires, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

.¹¹⁴ propone el uso de la planificación estratégica, el *benchmarking* y la calidad total en la gestión presupuestaria, como medio de lograr una utilización óptima del presupuesto público como herramienta de planificación y control.

- Finalmente en trabajos orientados a la gestión municipal en general, pero que dentro de su análisis tratan inevitablemente aspectos presupuestarios, Paprocki, E.¹¹⁵, propone la utilización de los principios de la planificación estratégica y la calidad total en la ejecución y control de los presupuestos, a la vez que promueve la aplicación de un presupuesto participativo en los municipios; Ortega¹¹⁶, expresa la necesidad de la readecuación del papel del presupuesto y el incentivo de nuevos mecanismo de participación ciudadana, aplicando técnicas presupuestarias simples, que sean perfectamente conocidas por los intendentes, concejales y agentes municipales involucrados en esta temática, que como instrumento de gobierno asigne recursos a programas y proyectos resultantes de procesos de planificación.

De los apartados expuestos se presentan las ideas principales:

- Se debe enfatizar en la etapa de planificación y el control político.
- Pretende lograr instalar la planificación estratégica en los municipios bajo la modalidad de presupuestos participativos
- Mejorar la planificación otorgando mayores plazos a la confección del proyecto, que obligue a un mejor pensamiento en la organización de los planes y una cogestión del funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración, de modo que el presupuesto público se presente como un plan de gobierno.
- Incorporar las nuevas tecnologías informáticas al proceso presupuestario en las etapas de planificación y ejecución previa capacitación a los actores involucrados en conocimientos sobre esta etapa presupuestaria.
- Se deben aplicar los principios tradicionales. El principio del equilibrio debe presidir la preparación, ejecución y control de los presupuestos públicos, evitando el déficit presupuestario y el endeudamiento.

114- Paprocki, E. (2005). Op. Cit. Pág. 51 y 73.

115- Paprocki, E. (2005). Op. Cit. Capítulos IV, V y VI.

116- Ortega, G. (2001). Op. Cit. Pág. 16 a 18.

- Se debe plantear un cambio cultural promoviendo la aplicación de sistemas de presupuestos participativos y gestión por resultados y presupuestos orientados a resultados.
- Es necesario transparentar la gestión presupuestaria, de este modo la ciudadanía misma servirá de medio de control para hacer efectivo el uso y las potencialidades del presupuesto. La contabilidad pública y los presupuestos deben vincularse para brindar información clara no solo a la burocracia técnica, sino también destinada a la comunidad.
- Puede mejorarse la gestión presupuestaria a través de la utilización de instrumentos del sector privado en la administración pública, como la gestión por resultados, la adecuación del presupuesto por programas a la planificación estratégica, el *benchmarking* y la calidad total.

De las propuestas estudiadas se obtienen las siguientes líneas de intervención:

Tabla 36: Cuadro de líneas de intervención de acuerdo al análisis utilizando *Benchmarking*.

Líneas de Intervención	Propuestas para Lograrlo
Énfasis en la etapa de planificación	Otorgando mayores plazos a la confección del proyecto, y vinculando al funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración. Incorporando la planificación estratégica mediante el presupuesto participativo. Incorporar tecnología informática, previa capacitación de los actores. Aplicar el principio del equilibrio. Aplicar benchmarking y calidad total. Lograr un cambio cultural a través del presupuesto por resultados.
Énfasis en la ejecución	Incorporar tecnología informática, previa capacitación de los actores. Aplicar benchmarking y calidad total. Vincular a la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones. Aplicando presupuestos orientados a resultados.
Énfasis en el control	Aplicado presupuestos orientados a resultados. Transparentando la gestión presupuestaria, de modo que la ciudadanía servirá de medio de control. Vincular a la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones.

Fuente: Análisis de lo expuesto en los Capítulos 1 y actual del presente trabajo.
Elaboración propia.

Vinculando causas y propuestas

Analizados en profundidad el perfil de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, sus presupuestos y estructuras presupuestarias, realizadas encuestas y entrevistas que permitieron recabar información de la percepción de los actores sobre el proceso presupuestario y la utilización del presupuesto como instrumento de planificación, administración y control, y determinadas a raíz del estudio anterior las causas por las que el presupuesto público no se utiliza de manera óptima así como las líneas que resumen las causas a las que se enfocará el accionar de la propuesta del presente trabajo, a continuación se definirán, teniendo en consideración las líneas de intervención resultado del proceso de *Benchmarking*, las acciones que permitan la optimización de esta herramienta.

Es importante destacar que en el cuadro siguiente se suman todos los elementos recabados a lo largo de este trabajo, seleccionado las propuestas de acuerdo a lo que, según la convicción de la autora de acuerdo a los resultados obtenidos, configurarían las mejores alternativas de acción.

Tabla 37: Vinculación de causas a las que se enfocará el accionar de las propuestas, con las líneas de intervención para la propuesta del presente trabajo.

Causas	Línea de Intervención	Propuestas de Acción
Falta planificación de gestión	Énfasis en la etapa de planificación	Capacitación de los actores. Incorporando planificación estratégica. Generando espacios de participación. Incorporar tecnología informática. Vincular a la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones. Vinculando al funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración a la confección del proyecto. Aplicar benchmarking y calidad total.
Falta autonomía financiera	Énfasis en la etapa de planificación y ejecución	Capacitación de los actores. Incorporando planificación de gestión. Incorporar tecnología informática. Vincular a la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones. Aplicar benchmarking y calidad total.

Falta formación y capacitación de los actores involucrados y de los recursos humanos	Énfasis en la etapa de planificación, ejecución y control	Capacitación de los actores. Incorporando planificación estratégica. Incorporar tecnología informática. Vincular a la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones. Aplicar benchmarking y calidad total.
--	---	--

Fuente: Análisis y vinculación de tablas 33, 34, 35 y 36. Elaboración propia.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, se han definido las causas por las que el presupuesto público no se utiliza en la actualidad como herramienta de planificación, administración y control en todo su potencial y se han determinado las líneas de acción y las propuestas para enfrentarlas. Ahora se definirá, en el capítulo siguiente, la propuesta de optimización de la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

CAPÍTULO 8

PROPUESTA DE OPTIMIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Retomando las hipótesis planteadas al inicio del presente trabajo, que proponían:

“Es posible la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones”.

“Si se detectan los motivos que dan origen a la problemática y se subsanan los mismos, entonces es viable la optimización de la utilización de esta herramienta y su potencial”.

“Si se aplican a la gestión presupuestaria herramientas de gestión pública, entonces el Presupuesto Público podrá ser efectivamente utilizado como instrumento de planificación, administración y control”.

Y habiendo definido, luego de un profundo análisis, las líneas que resumen las causas a las que se enfocarán el accionar de la propuesta del presente trabajo y las herramientas y conceptos de gestión pública aplicables al proceso presupuestario, que podrían subsanar las mismas, se elaborará a continuación la propuesta para lograr la optimización de la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Análisis de acciones para subsanar los motivos que dan origen a la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones

En la actualidad en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones no se utiliza el presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en todo su potencial.

Analizadas las causas que dan origen a esta problemática, se determinó que obedecían a falta de planificación de la gestión, falta de autonomía financiera, y falta de capacitación de los dirigentes y actores involucrados en el proceso presupuestario y en la utilización del presupuesto público.

Para subsanar las mismas se han definido en el cuadro del capítulo anterior las líneas de intervención y las propuestas de acción a efectuar, que se describen a continuación.

- Ante el problema de la falta de planificación de gestión la línea seleccionada para la intervención sería la del énfasis en la planificación.

A través de la capacitación a los actores se buscará incorporar la planificación estratégica en los municipios, de modo de definir la gestión en función de la agenda pública que se incorpore en los puntos álgidos a la agenda gubernamental, para determinar como resultado de esta última las políticas públicas a desarrollarse en los ejercicios, o considerando un plazo mayor, en la gestión.

Para ello sería necesaria la generación de mayores espacios de participación y la vinculación del funcionariado político, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración a la confección del proyecto de presupuesto, de modo de definir correctamente y sin subjetividades la agenda gubernamental.

La incorporación de tecnología informática que procese y genere información, así como la que brinda la contabilidad pública y los presupuestos públicos facilitará el proceso de la toma de decisiones.

En todo este proceso se pueden utilizar para la generación de ideas y la optimización de los resultados las técnicas de *benchmarking* y la calidad total.

- Frente a la falta de autonomía financiera la línea de intervención es el énfasis en la planificación y la ejecución.

Para enfrenar el problema de la falta de autonomía financiera, es primordial capacitar a los actores de la gestión municipal de modo de que a través de la planificación de la gestión se pueda revertir esta tendencia, generando municipios con mayor actividad económica, en desarrollo y que permitan el crecimiento y bienestar de sus habitantes, lo que conlleva en un plazo prudencial, un incremento de los ingresos genuinos a través del aumento de la recaudación.

Además, a través de la incorporación de tecnología informática se obtendría información para la actualización de los padrones y la emisión de liquidaciones de impuestos que distribuidos domiciliariamente incidirían en el aumento de la recaudación de las tasas inmuebles, contribuciones de mejoras, alumbrado, derecho de cementerio, etc. Mediante el análisis de la evolución de las partidas presupuestarias se podría obtener datos para la toma de decisiones, como partidas en las que se pueden incrementar ingresos. Esta información analizada mensualmente, o en períodos de tiempo regulares, permite examinar los resultados de la aplicación de políticas fiscales, para que puedan reforzarse si se observan resultados positivos, o bien, corregir el rumbo en casos de consecuencias negativas detectadas.

Asimismo, por medio de la aplicación de técnicas de *benchmarking* se pueden examinar modos de incrementar la recaudación y la autonomía financiera. Aplicando calidad total, tanto a los procesos de recaudación como a la prestación de los servicios públicos y a los productos de los municipios, se legitima la facultad de estos entes en el cobro de las tasas y las contribuciones, lo que a largo plazo debería incidir positivamente en la recaudación.

- Frente a la falta de formación de los actores involucrados en el proceso presupuestario y de los recursos humanos, la línea de intervención hace énfasis en la planificación, la ejecución y el control.

La falta de formación de los actores involucrados en el proceso presupuestario, así como la de los recursos humanos, requiere capacitación, incorporando los conceptos y concientización de los beneficios de la planificación estratégica, la definición apropiada de las políticas públicas su formación, implementación y evaluación de sus resultados, las ventajas de la incorporación de tecnología informática y de la vinculación de la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones, así como sobre la utilización de las técnicas de *benchmarking* y calidad total. Todo ello para afrontar, tanto la causa del presente punto, como también las causas planteadas en los acápites anteriores.

Formulación de una propuesta para lograr la optimización de la utilización del presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones

Por todo lo expuesto, la propuesta para lograr la optimización de la utilización del presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, plantea subsanar los motivos que dan origen a la problemática, a través de la aplicación de herramientas de gestión pública, en dos intervenciones.

Primera etapa. Capacitación a los actores involucrados: intendentes, concejales, secretarios, tesoreros y contadores municipales.

La capacitación versará sobre temas que necesitan ser incorporados a la propuesta.

1. Concientización sobre la importancia del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control y las posibilidades de su utilización para los actores.

Para ello se ahondará en los aspectos que resaltan la importancia del presupuesto público en los tres aspectos señalados, se explicará qué es el Presupuesto (definiciones), su importancia política, económica, social, jurídica y administrativa, los principios que lo rigen y el sentido de los mismos, las reglas clásicas, los modelos de presupuestos y el proceso

presupuestario, de acuerdo a lo señalado y en la secuencia de los Capítulo 2 y 3 del presente trabajo.

2. Formas y ventajas de participación ciudadana.

En esta área se señalarán las tendencias actuales, la historia y los casos de presupuesto participativo y las formas y ventajas de la participación ciudadana desde un abordaje multidisciplinario (profesionales de las ciencias económicas, licenciados en comunicación, licenciados en trabajo social, psicólogos).

3. Conformación de la agenda pública, gubernamental y proceso de las políticas públicas, su formulación, ejecución y evaluación de resultados.

Se trabajará en la definición y conformación de las agendas públicas, en las formas de fomentar la vitalidad de la vida pública en el sistema político y las ventajas de hacerlo; la conformación de las agendas de gobierno en función de las agendas públicas y la conformación y proceso de las políticas públicas, de acuerdo a lo definido en el Capítulo 4 de este trabajo.

4. Vinculación del presupuesto público con las políticas públicas a través de la incorporación de tecnología informática que permita vincularlas, mientras que a su vez brinda soporte para la utilización de la contabilidad presupuestaria como sistema de información para la toma de decisiones.

Las políticas públicas deben traducirse en planes de compras que se plasmen en el presupuesto público en la etapa de planificación. Durante la etapa de implementación de las políticas públicas su evolución económica financiera se evidenciará en ejecución de las partidas presupuestarias correspondientes. Finalmente en la etapa de evaluación de los resultados de las políticas públicas, los datos contenidos en la ejecución del presupuesto y en la rendición de cuentas brindarán información adicional relevante para esta etapa del proceso de las políticas públicas y la definición de caminos futuros.

La capacitación debe versar tanto en las respectivas traducciones de políticas públicas a presupuestos y viceversa, como a la lectura de la información útil para la planificación, administración y control a través de la utilización del presupuesto público.

5. Obtención y utilización de información de la contabilidad pública y los presupuestos para la toma de decisiones.

Se debe capacitar en lecturas de información presupuestarias y de rendiciones de cuentas.

6. Planificación estratégica y planificación de gestión.

La capacitación analizará las implicancias, necesidad, beneficios e impactos de ambas planificaciones, métodos y pasos para la aplicación de las mismas.

7. Técnicas de *benchmarking* y calidad total.

Introducción, teoría y práctica de los precitados conceptos.

Segunda Etapa. Aplicación de herramientas de gestión pública a la gestión presupuestaria.

Una vez capacitados los actores, siendo este uno de los medios a través de los cuales se subsanan las causas de la falta de utilización del presupuesto público de manera óptima, se busca lograr la aplicación práctica de los conceptos incorporados, a través de las siguientes actividades que pretenden subsanar las otras dos causas detectadas.

1. Inclusión de planificación de gestión a través de la planificación estratégica definida través de sistemas de participación ciudadana.

Es esta la primera etapa de aplicación de la propuesta, de modo que una vez definida la planificación de gestión, todo debe alinearse a ella.

A los efectos de planificar la gestión se propone la utilización de técnicas de planificación estratégica, es decir, que en los procesos los actores concilien sus objetivos, reconozcan fortalezas, y que se preparen no

solo para hacer frente a los cambios, sino también para impedir o retrasar aquellos temas que puedan poner trabas que presenten distorsiones.

Tal como se analizara en el Capítulo 4, para la realización de una planificación estratégica debe realizarse previamente un diagnóstico acertado, pudiendo aplicarse para su definición el modelo multidimensional de análisis organizacional, así como también deben planearse los fines, medios y recursos, para luego en el planeamiento estratégico desarrollar el análisis del entorno; de las capacidades internas; el análisis entre las oportunidades y amenazas del entorno comparadas con las debilidades y fortalezas propias, para entonces elaborar una visión y misión estratégica, validarla y definir objetivos, metas, factores claves del éxito y un plan de acción para su implementación.

Todo ello será mejor validado y legitimado si se incluye a la población en el proceso, pero dependerá de la voluntad y apertura política del sector dirigente.

Es importante contemplar en la planificación de la gestión la definición de objetivos, metas, acciones que permitan acrecentar la autonomía financiera, siendo líneas de acción para lograrlo todas aquellas que permitan incrementar la recaudación, mejor aún cuando tal incremento derive de un progreso en el desarrollo económico del municipio y de las condiciones de vida de la comunidad.

2. Trabajo de relevamiento de la agenda pública a través de técnicas de participación ciudadana.

Definida la planificación estratégica de la gestión, corresponde el relevamiento objetivo de la agenda pública.

En este punto es esencial que se hayan comprendido las formas y ventajas de participación ciudadana y que exista voluntad política de lograrla, de modo de que a través de los propios beneficiarios de los productos y servicios que presta el Municipio se pueda conformar la agenda pública.

Es importante destacar, sin embargo, que tal como surge del relevamiento de las entrevistas en los municipios más pequeños, dado el fácil acceso de los habitantes a las autoridades, las necesidades de la población son generalmente conocidas por estas. Pero el relevamiento de estas necesidades y su priorización a través de métodos de participación

ciudadana, coadyuva a la legitimación de las acciones posteriores que surgen de las mismas.

3. Conformación de la agenda de gobierno con la participación de funcionarios políticos, legisladores e integrantes de los niveles superiores de la administración.

Conformada la agenda pública se definirá la agenda de gobierno, determinando de esta manera el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos seleccionados y ordenados como objetos de acción a través de políticas públicas, que debería encontrarse alineados a la planificación de la gestión.

4. Definición de políticas públicas.

Siguiendo el lineamiento determinado por la planificación de la gestión, definida la agenda pública y la gubernamental corresponde en función de esta última, y manteniendo la coherencia con la primera, la formulación y legitimación de la política (programas) y de las proposiciones de la misma (fines metas y medios de efectuación); el planteamiento de su implementación y acciones y el de los efectos esperados de la política y la evaluación de ellos, con las subsiguientes decisiones sobre el futuro de la misma.

5. Incorporación de tecnología informática que permita vincular las políticas públicas a los presupuestos públicos, que brinde soporte para la utilización de la contabilidad presupuestaria como sistema de información, útil para la toma de decisiones.

Desde el momento mismo de la iniciación de la aplicación de la propuesta se debe comenzar con la incorporación de la tecnología informática de modo que en esta etapa de su desarrollo permita la vinculación de las políticas públicas con el presupuesto público.

La sistematización informática permitirá traducir las políticas públicas en planes de compras, que se plasmarán en el proyecto de presupuesto. En la etapa ejecución presupuestaria la implementación de las políticas públicas ejecutará las compras planeadas, aplicando los in-

gresos del presupuesto a la imputación de determinadas erogaciones o gastos, lo que permitirá a través de informes de ejecución mensual el gerenciamiento de la implementación y el control concomitante. En la etapa de evaluación de los resultados de las políticas y análisis de los futuros cursos de acción, permitirá un cruzamiento de datos cualitativos con los financieros vinculados a las mismas.

De esta forma, en la primera etapa del proceso de las políticas públicas, al plasmarse ellas en el proyecto de presupuesto, se lo estaría utilizando como herramienta de planificación. En la etapa de la implementación de la política cuando esta se vincula con la ejecución presupuestaria, permite que el presupuesto sea utilizado como herramienta de administración, facilitando la dirección y gerenciamiento de la implementación de las políticas y sus acciones, favoreciendo la tutela de las mismas y su control concomitante. Mientras que la tercera etapa de las políticas públicas cuando estas se vinculan con la etapa del control presupuestario, pudiendo observarse la correlación de los resultados de las mismas con los de la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de los objetivos iniciales planteados en el presupuesto y la evolución económica del desarrollo de las políticas, permitiendo un control posterior sobre la presupuestación de las mismas y si se han ceñido a las erogaciones previstas, etc., se estaría utilizando al presupuesto público como efectiva herramienta de control.

6. Utilización de la contabilidad pública y los presupuestos para brindar información clara para la toma de decisiones.

La información obtenida del análisis de los presupuestos públicos planificados, ejecutados y estudiados posteriormente desde esta perspectiva genera inestimable información para la toma de decisiones.

La verificación de la ejecución del cálculo de recursos y del presupuesto de gastos demostraría la efectiva concreción o el apartamiento de lo planificado, debiendo facilitar la contabilidad pública la interpretación de los mismos y la posibilidad de exponerlos de manera más clara para que pueda ser utilizado por los actores del proceso y la sociedad en general, a los efectos de la toma de decisiones, así como para garantizar la transparencia y el control.

La información así obtenida retroalimenta el proceso presupuestario, pudiendo utilizarse para posteriores planificaciones.

Es importante destacar la relevancia de la etapa de la capacitación para la concientización de las ventajas de la utilización de la información que puede brindar el presupuesto, puesto que de las entrevistas y encuestas se ha evidenciado que no se valora la misma aduciendo falta de profesionalización o formación técnica. Sin embargo se ha mencionado también que, en muchos casos, la clase dirigente está constituida por comerciantes o empresarios, que deberían por su actividad valorar la importancia de la información financiera, pero se ha observado en general como una característica cultural de nuestra provincia. Es por ello que recién en la actualidad, en las empresas de mayor envergadura se insertan profesionalmente los licenciados en administración de empresas. Es necesario trabajar en la importancia y las ventajas del uso de la información para la toma de decisiones.

Tercera Etapa (Opcional). Aplicación de la herramienta gestión presupuestaria de estructuras para sentar las bases del presupuesto por resultados.

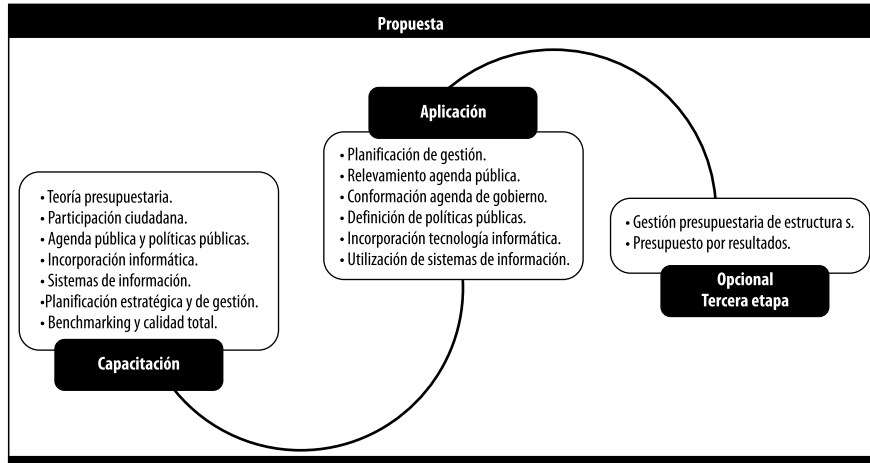
Podría preverse, una vez implantada la propuesta un avance que incorpore la gestión presupuestaria de estructuras analizada en el Capítulo 4, que permitiría tomar en cuenta las estructuras organizativas en relación con el presupuesto y con los mecanismos de rendición de cuentas a efectos de integrar la planificación cristalizada en el presupuesto con la autorización expresada en las estructuras organizativas y las normativas que la sustentan.

Con la incorporación de esta tecnología de gestión se amalgama el proceso presupuestario con la planificación estratégica y se implantan procesos de responsabilización, sentando las bases para la implementación del presupuesto por resultados, que en caso de aplicarse debería hacerse solo en la parte que vincula la gestión presupuestaria con la generación de resultados, no pudiendo incorporarse la flexibilidad que esta corriente pretende puesto que para ello debería modificarse la legislación vigente.

Sin embargo, ya con la aplicación de las dos etapas que prevé la propuesta puede lograrse una optimización de la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Gráficamente, puede expresarse a la propuesta en el siguiente cuadro:

Ilustración 59: Cuadro propuesta para alcanzar la optimización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control.



Fuente: Análisis de la propuesta. Elaboración propia.

Implementación de la propuesta

La propuesta podría implementarse desde variadas vías.

- Una de ellas podría ser un Programa de Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas, que contemple las etapas en distintos proyectos de extensión a desarrollarse.

El primero de ellos sería un proyecto de capacitación, y estaría dirigido a los actores involucrados en la utilización del presupuesto público como instrumento de planificación, administración y control.

Título del proyecto: Capacitación a funcionarios municipales en la optimización de la utilización del presupuesto público y sus ventajas.

Destinatarios: intendentes, concejales, secretarios, subsecretarios, tesoreros y contadores municipales y demás agentes o funcionarios vinculados con la elaboración, ejecución y control del presupuesto público en el ámbito de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

Luego se desarrollaría el proyecto de aplicación de la propuesta de optimización de la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios.

Título del proyecto: Aplicación de la propuesta de optimización de la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control.

Destinatarios: intendentes, concejales, secretarios, subsecretarios, tesoreros y contadores municipales y demás agentes o funcionarios vinculados con la elaboración, ejecución y control del presupuesto público en el ámbito de los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones.

- Otro modo de implementación podría presentarse como un programa provincial que coordine y desarrolle las etapas planteadas en la propuesta.

Podría desarrollarse a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales como una política pública provincial.

- Una tercera alternativa sería que cada municipio, en respuesta a una iniciativa propia, gestione las etapas de capacitación e implementación por sus propios medios o a través de asociaciones de municipios, como la Fundación de Municipios de Misiones, o la Federación Argentina de Municipios.
- También existe la posibilidad de su concreción a través de otro tipo de fundaciones, como el FIECE -Fundación para la Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas- que propendan la transferencia de conocimientos de sectores académicos a sectores privados o públicos, o el fortalecimiento institucional, entre otros.

En todos los modos de implementación es importante determinar plazos de cumplimiento de las distintas etapas (o proyectos) y actividades, para que las mismas se concreten y no se diluyan en el tiempo.

Toda la propuesta podría implementarse en el período de tiempo de un año.

La planificación de las etapas y actividades podría plantearse en el siguiente cuadro:

Tabla 38: Plan de actividades de la propuesta.

Actividades	Meses											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Primera etapa - capacitación	■	■	■	■								
Teoría presupuestaria	■											
Participación ciudadana		■										
Agenda pública y políticas públicas		■										
Incorporación informática			■									
Sistema de información			■									
Planificación estratégica y de gestión			■	■								
<i>Benchmarking</i> y calidad total				■								
Segunda etapa - aplicación					■	■	■	■	■	■	■	■
Planificación de gestión					■	■	■					
Relevamiento de la agenda pública					■	■	■					
Conformación de la agenda de gobierno							■					
Definición de políticas públicas							■	■				
Incorporación de tecnología informática					■	■	■	■	■	■	■	■
Utilización de sistemas de información							■	■	■	■	■	■

Fuente: Análisis de la propuesta. Elaboración propia.

Reconocimiento de Amenazas, Oportunidades, Fortalezas y Debilidades del Municipio para lograr la implantación exitosa de la propuesta.

A continuación se presenta el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de la propuesta, a efectos de concluir sobre la implementación de la misma.

Esta herramienta nos permite observar elementos externos e internos de la misma, donde las fortalezas deben utilizarse, las oportunidades deben aprovecharse y es importante reconocer las debilidades para trabajar en disminuirlas o eliminarlas, y las amenazas para sortearlas.

Tabla 39: Análisis FODA de la propuesta.

<p>FORTALEZAS Son fortalezas que presenta la propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El sustento científico de la determinación de las causas de la problemática. - La base teórica que la conforma. - Se definen claramente las etapas de implementación y las actividades. - Puede implementarse desde variadas vías. 	<p>OPORTUNIDADES Dentro de las oportunidades observadas se tiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuerte tendencia al fortalecimiento de los regímenes municipales. - Existen redes institucionales que apoyan a los municipios. - Se cuenta en la provincia con recursos humanos competentes para del desarrollo e implementación de la propuesta.
<p>DEBILIDADES Dentro de las debilidades encontramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Largo plazo para la obtención de resultados. 	<p>AMENAZAS En las amenazas se observa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de voluntad política para la implementación. - Descreimiento generalizado por parte de la población, lo que dificulta la participación. - Intereses particulares, proselitismo político. - Factores culturales que dificultan resultados.

Fuente: Análisis de la propuesta. Elaboración propia.

Del análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenaza de la propuesta surge que la misma sería sustentable puesto que se ha basado en la determinación de causas en función de un análisis exhaustivo y presenta una base teórica que la conforma, definiendo claramente las etapas para la concreción de su implementación y de las actividades correspondientes y posibilitando su implementación desde variadas vías.

Suman a sus posibilidades de concreción y resultados, el hecho de que a partir de la descentralización que delega políticas y proyectos nacionales y provinciales para su implementación desde los municipios, existe una fuerte tendencia, también nacional y provincial, al fortalecimiento de los regímenes municipales como política de gobierno, siendo ejemplo de ello la incorporación de sistemas de incentivos a la investigación y extensión en aspectos vinculados a la temática en las universidades nacionales.

Además existen redes institucionales que apoyan a los municipios, como por ejemplo la Fundación de Municipios de Misiones o la Federación Argentina de Municipios, que cuentan con fondos y verían con agrado la implementación de propuestas que promuevan beneficios para los municipios de la provincia de Misiones.

Por otra parte, la Universidad Nacional de Misiones, en su Facultad de Ciencias Económicas, dicta la Maestría en Gestión Pública, que forma profesionales en esta área, brindando disponibilidad de recursos humanos competentes para el desarrollo e implementación de la propuesta.

A ello se suma la iniciativa del IMES –Instituto Misionero de Enseñanza Superior– y el INFOGEP –Instituto de Formación para la Gestión Pública– que han implementado una Capacitación en Alta Gerencia destinada a funcionarios públicos, que facilitaría la implementación de la presente.

Sin embargo, la propuesta se enfrenta a una debilidad que no puede dejar de ser considerada y que es el largo plazo para la obtención de resultados.

Ello puede desalentar a los participantes de la misma si pretenden inmediatos efectos de su aplicación.

Entre las amenazas se consideran la necesidad de voluntad política para la implementación de la propuesta, puesto que de no existir convicción sobre la importancia y posibilidades de resultados de la propuesta, si no se destina tiempo, esfuerzo, decisión, y presencia es difícil que la misma prospere; el descreimiento generalizado por parte de la población, que dificulta la participación tornando más complejos los pasos que pretenden resultados objetivos, o de visión general; los intereses particulares, proselitismo político que dirige las acciones de gobierno en dirección al asistencialismo en pos de votos o a acciones de corto plazo en detrimento de acciones tendientes a la planificación de la gestión; y factores culturales que dificultan resultados.

Este último punto merece un apartado especial puesto que se ha detectado en el desarrollo del presente trabajo la falta de valoración de la información contable o que puedan brindar registros, rendiciones, o los propios presupuestos, no solo en el ámbito objeto de estudio (sector público municipal) sino, prácticamente, en todos los órdenes de la economía de la provincia. También en el sector privado, en los comercios o empresas, las decisiones en la mayoría de los casos se toman desde

bases intuitivas y no en función de estudios a conciencia de variables obtenidas de la información contable o registrada de los negocios, ello ocurre también en general en el sector público provincial.

Presente este fenómeno en muchos ámbitos de la provincia, no es de extrañarse que también se manifieste en el sector público municipal, específicamente en los municipios de segunda categoría de la provincia.

Es por ello que se deberá hacer especial énfasis en la primera etapa de la propuesta, en la de capacitación, para enfrentar y superar las debilidades y amenazas detectadas, advirtiendo a los actores sobre la necesidad de paciencia y mentalidad de largo plazo para lograr los cambios culturales necesarios y así el éxito de la empresa, indispensables para el asentamiento de pilares firmes a futuro.

CONCLUSIÓN

Los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones cumplen cada año con lo determinado legalmente en relación al presupuesto público, en lo referido a su elaboración, la registración de sus movimientos y los informes contables sobre su ejecución en materia de recursos y gastos.

Puesto que se trata de obligaciones legales e ineludibles para los municipios, y que de hecho se cumplen, resulta difícil comprender los motivos por los cuales se realizan como meros trámites administrativos, sin aprovechar las ventajas potenciales de este instrumento como herramienta de planificación, administración y control, que se exponen en el análisis de la teoría que lo sustenta.

Frente a esta inquietud el presente trabajo planteó el objetivo de detectar las causas por las que el presupuesto público no es utilizado en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones como herramienta de planificación, administración y control, y proponer estrategias para lograr su optimización.

Para el logro del precitado objetivo se analizó y profundizó en la teoría presupuestaria y en la utilización del presupuesto público en la actualidad, detectando los motivos por los cuales no se lo utiliza como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones, y analizando líneas estratégicas que permitan la optimización de esta herramienta en los mencionados municipios, con el fin de elaborar una propuesta que permita la utilización del presupuesto público en su potencialidad.

Para detectar los motivos por los cuales no se utiliza de manera óptima el presupuesto público en la actualidad, se analizaron las ordenanzas presupuestarias de origen y cierre, y los datos de las ejecuciones de todos los municipios de segunda categoría que presentan datos completos para el Ejercicio 2008; se analizaron las estructuras presupuestarias y las evoluciones por partidas de recursos y gastos de dos municipios incluidos dentro de una muestra, con datos del Ejercicio 2006, a efectos de comprender el origen y destino de los incrementos y para verificar si también existían en ese ejercicio y se realizaron encuestas y entrevistas a contadores municipales, intendentes, concejales y a un asesor jurídico de estos municipios.

En el análisis de los presupuestos municipales del Ejercicio 2008, se observó cómo en todos los casos se amplió el presupuesto plasmado en la ordenanza presupuestaria de inicio del ejercicio, alcanzando en algunos casos más del 100% de incremento, y siendo el incremento promedio del 24%, y al analizar los casos específicos de los municipios de Concepción de la Sierra y Gobernador Roca para el Ejercicio 2006, se examinaron los motivos de las variaciones de los presupuestos públicos en ellos, detectándose que se trata sobre todo de incrementos provenientes de fondos remitidos por programas nacionales y provinciales destinados a obras públicas y ayuda social.

A partir del análisis de esta información se pudo constatar que no se utiliza el presupuesto público como herramienta de planificación puesto que, de provenir los fondos remitidos de solicitudes previas de apoyo a la gestión o planificación, se hubieran previsto en la Ordenanza Presupuestaria de inicio. Ello fue corroborado en las respuestas de las entrevistas y encuestas, que señalaron en su mayoría, que no se utiliza el presupuesto público como herramienta de planificación, y no se reconoce desde el Departamento Ejecutivo, ni desde el Honorable Concejo Deliberante, la importancia y potencialidad del presupuesto público como herramienta de planificación. Tampoco se debaten en la cesión de aprobación de la ordenanza presupuestaria las decisiones que podría contener el mismo.

En cuanto a si refleja el presupuesto público las decisiones del gobierno, se observa que se puede vislumbrar parcialmente el perfil del plan de gobierno, pero que ello es relativo, puesto que lo plasmado se puede concretar o no, dado que el presupuesto se puede modificar a

través de reestructuraciones o se pueden incorporar nuevas partidas presupuestarias para otros conceptos.

Analizado el presupuesto público en su ejecución, y si el mismo constituye para los municipios de segunda categoría una herramienta de administración, se observa en general que efectivamente, al menos en forma parcial, se lo utiliza con este fin, puesto que este debe ser respetado dado que su aplicación es obligatoria, es una imposición de la Ley y actúa como un límite a los gastos. Sin embargo podría también optimizarse su utilización en este sentido, logrando una vinculación con las políticas públicas en la etapa de implementación y acciones de las mismas, en la dirección y gerenciamiento de las mismas y favoreciendo su tutela y un control concomitante.

En relación a si es considerado el presupuesto público como una herramienta de control, la mayoría de los consultados ha considerado que ella existe desde el momento en que el presupuesto incluye, desde el punto de vista de las erogaciones, parámetros y montos que no se pueden superar, a menos que sean modificados, pero que desde el rubro de los ingresos, no se lo utiliza como herramienta de control ignorándose sus guarismos.

Del análisis de las respuestas a las encuestas se observa que de acuerdo a la percepción de los actores, no se utiliza como herramienta de control en el Concejo Deliberante, salvo en los casos de oposición y que el Tribunal de Cuentas realiza un control legal abarcando todos los aspectos de forma.

En relación a la formación de la agenda y las políticas públicas, de las entrevistas surge que generalmente no existe debate y hay muy poca participación, por lo que la agenda pública, la de gobierno, y las políticas públicas son definidas por el intendente. Sin embargo, puesto que el acceso a las autoridades en estos municipios es mucho más sencillo que en otros entes gubernamentales, la agenda pública y la gubernamental no suelen ser tan diferentes.

Otro aspecto destacado en relación a las políticas públicas, es el hecho de que al provenir un alto porcentaje de los recursos de programas nacionales o provinciales, estas últimas son definidas por los mismos, lo que evidencia nuevamente la falta de planificación en los municipios.

Otros datos de interés relevados son: la falta de autonomía financiera, la escasa planificación de la gestión municipal, la alta incidencia de

fondos provenientes de programas nacionales y provinciales, y la falta de comprensión de la potencialidad del presupuesto público por los actores relevantes del mismo.

También fue relevado en profundidad el proceso presupuestario en los municipios de segunda categoría de la provincia, determinándose que en la elaboración del proyecto de presupuesto son actores principales el contador municipal y el intendente y que los montos de ingresos y gastos se definen generalmente por parámetros subjetivos considerando presupuestos de años anteriores; que en la ejecución presupuestaria se recurre en numerosas ocasiones a la incorporación de fondos y a las reestructuraciones de partidas de recursos y gastos; que en la etapa de control el Concejo Deliberante realiza un somero control del destino del gasto y en menor medida un control político y de gestión.

En función de todo este análisis, y siguiendo la secuencia que se expone en el Capítulo 7, se definieron las causas que dan origen a la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia, determinando que estas obedecen, englobando motivos afines, a la falta de planificación de la gestión, la falta de autonomía financiera, y la falta de capacitación de los dirigentes y actores involucrados en el proceso presupuestario y en la utilización del presupuesto público.

En función de las ideas citadas se elaboró una propuesta que indica capacitación a los actores y aplicación de herramientas de la gestión pública a la gestión presupuestaria de los municipios, en dos etapas, sobre la que, realizado un análisis FODA, surgió que presenta fortalezas y oportunidades, analizadas oportunamente, pero también debilidades y amenazas.

Entre las fortalezas y oportunidades se verifica que la misma se ha basado en la determinación de causas en función de un análisis exhaustivo y presenta una base teórica que la conforma, definiendo claramente las etapas para la concreción de su implementación y de las actividades correspondientes, posibilitando su implementación desde variadas vías, a lo que se suma la existencia de recursos humanos capacitados para desarrollarla.

En el análisis de las debilidades y amenazas se observa el largo plazo para la obtención de resultados, la necesidad de voluntad política para

la implementación de la propuesta, el descreimiento generalizado por parte de la población, los intereses particulares y el proselitismo político que dirige las acciones de gobierno en dirección al asistencialismo en pos de votos, y factores culturales que dificultan resultados.

En relación a este último punto, se ha detectado en el desarrollo del presente trabajo la falta de valoración de la información contable o que puedan brindar registros, rendiciones, o los propios presupuestos, no sólo en el ámbito objeto de estudio (sector público municipal) sino, prácticamente, en todos los órdenes de la economía de la provincia, por lo que no es extraño que no se valore la utilización de los presupuestos públicos, siendo uno de los principales resultados efectivos de esta, la información que puede brindar.

Por ello se deja constancia de que se deberá enfatizar de manera especial la primera etapa de la propuesta, la de capacitación, para enfrentar y superar las debilidades y amenazas detectadas, advirtiendo a los actores sobre la necesidad de paciencia y mentalidad de largo plazo para lograr los cambios culturales necesarios y así el éxito de la empresa, indispensables para el asentamiento de pilares firmes a futuro.

Lo que pretende la propuesta del presente trabajo es demostrar que es posible la utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones; que si se detectan los motivos que dan origen a la problemática y se subsanan los mismos, entonces es viable la optimización de la utilización de esta herramienta y que si se aplican a la gestión presupuestaria herramientas de gestión pública, entonces el presupuesto público podrá ser efectivamente utilizado como instrumento de planificación, administración y control.

Tal como señala Marcel Proust en la frase citada al principio de este trabajo, “la travesía real del descubrimiento no consiste en buscar paisajes nuevos, sino en poseer nuevos ojos”, asimismo se puede utilizar y valorar el presupuesto público en los municipios de segunda categoría de la provincia de otra manera, no como una imposición legal, sin sentido ni fundamento, sino como una efectiva herramienta de planificación, administración y control.

ANEXOS

ANEXO I

Modelo N° 1 del Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para
Municipalidades – Tribunal de Cuentas.

	Ejercicio:
Municipalidad de:	
Concepto	Importe
Balance Financiero Preventivo	
Total de Recursos	
Total de Erogaciones Departamento Ejecutivo	
Total de Erogaciones del H. Concejo Deliberante	
Resultado	
Esquema Ahorro – Inversión	
Cuenta Corriente	
Erogaciones Corrientes Departamento Ejecutivo	
Erogaciones Corrientes H. Concejo Deliberante	
Ahorro	
Cuenta de Capital	
Erogaciones de Capital Departamento Ejecutivo	
Erogaciones Capital H. Concejo Deliberante	
Inversión	

	Ejercicio:
Municipalidad de:	
Cálculo de Recursos – Consolidado	
Concepto	Importe
Ingresos Corrientes	
De Jurisdicción Municipal	
Tasas Municipales	
Otros Ingresos de Jurisdicción Municipal	
De Otras Jurisdicciones	
Participación de Impuestos Provinciales	
Participación de Impuestos Nacionales	
Aportes no reintegrables	
Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones	
Ingresos de Capital	
Uso del Crédito	
Reembolso de Préstamos	
Venta de Activo Fijo	
Otros	
Total	

Municipalidad de:	
Ejercicio:	
Concepto	Importe
INGRESOS CORRIENTES	
DE JURISDICCIÓN MUNICIPAL	
TASAS MUNICIPALES	
Tasas que inciden s/el Comercio y la Industria	
Derecho de Abasto	
Derecho de Insp., Brom. y Veter.	
Desinfección	
Derecho de Higiene y Seguridad	
Ins.Contr.Pesas y Medidas	
Tasas que inciden sobre Prop.Inmueble	
Limpieza, Riesgo y Barrido	
Alumbrado	
Tasa Reformativa a la Prop.	
Tasas que inciden sobre los Rodados	
Patentes de rodados	
Carnets de conductor	
Chapas, Patentes y Precintos	
Otras Tasas	
Derecho de Cementerio	
Derecho de Oficina	
Uso de la Vía Pública	
Delineación y Construcción	
Espectáculos Públicos	
Multas y Recargos	
Recursos Varios Imprevistos	
OTROS INGRESOS DE JURISDICCIÓN MUNICIPAL	
Participación de Empresas	
Ingresos Varios	
Alquiler de Máq. Viales	
Terminal de Ómnibus	
Alquileres Quioscos	

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

Canteras Municipales	
Venta de Agua	
Carro atmosférico	
Venta de Electricidad	
Cordones Cuneta	
Pavimento y Repavimento	
Empedrado	
Intereses dep. a Plazo Fijo	
DE OTRAS JURISDICCIONES	
Participacion de Imp. Prov. y Nac.	
Impuesto Provincial Del Automotor	
Aportes No Reintegrables	
Subsidios y Subvenciones Prov.	
Subsidios y Subvenciones Nac.	
OTROS INGRESOS DE OTRAS JURISDICCIONES	
Convenio con Vialidad Prov.	
Convenio con Vialidad Nac.	
Total de Ingresos Corrientes	
INGRESOS DE CAPITAL	
USO DEL CRÉDITO	
Dirección Gral de Prev. Social	
Dirección de Electricidad	
Reembolso de Préstamos	
Venta de Activo Fijo	
Venta Mat. Fuera de uso y/o rezago	
Otros Ingresos de Capital	
TOTAL DE INGRESOS DE CAPITAL	

Clasificación Económica y por objeto	
Municipalidad de:	
	Ejercicio:
CONCEPTO	IMPORTE
EROGACIONES CORRIENTES	
FUNCIONAMIENTO	
Personal	
Bienes de Consumo	
Servicios	
INTERESES Y GASTOS DE LA DEUDA	
Int. y Gastos de la Deuda	
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
Transferencias Corrientes	
EROGACIONES DE CAPITAL	
INVERSION FÍSICA	
Bienes de Capital	
Trabajos Públicos	
INVERSIÓN FINANCIERA	
Valores Financieros	
AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	
Amortización de la Deuda	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
Transferencias de Capital	
SUB-TOTAL	
Crédito Adicional	
TOTAL	

Letizia Mariel Paprocki

Plan de Obras y Trabajos Públicos Plan de Ejecución			
Municipalidad de:			
		Ejercicio:	
Plazo de Ejecución			
Descripción Del Proyecto	Desde	Hasta	Total

EROGACIONES CORRIENTES

FUNCIONAMIENTO

PERSONAL

- PLANTA PERMANENTE

Sueldos Básicos

Suplementos Varios

Sueldo Anual Complementario

Contrib.Patronal Jubilt.

Contrib.Patronal O.Social

Otras Contribuciones Patronales

PERSONAL TEMPORARIO

Retribuciones

Suplementos Varios

Sueldo Anual Complementario

Contrib.Patronal Jubilt.

Contrib.Patronal O.Social

Otras Contribuciones Patronales .

SALARIO FAMILIAR

SERVICIOS EXTRAORDINARIOS

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

- Horas Extras
- Sueldo Anual Complementario
- Contrib.Patronal Jubil.
- Contrib.Patronal O.Social
- Otras Contribuciones Patronales

ASISTENCIA SOCIAL AL PERSONAL

BIENES DE CONSUMO

- Combustibles y Lubricantes
- Repuestos
- Papelería y El.de Oficina
- Utiles y Mat.de Aseo y Limpieza
- Materiales diversos
- Vest.y Art.de Seg.
- Materiales de Instruc.
- Productos Farmacéuticos
- Racionamiento y Alimentos
- Adq.Ch.Pat.y Prec.y C.
- Otros

SERVICIOS

- Elect.Gas y Agua
- Transporte y Almacenaje
- Pasajes
- Comunicaciones
- Publicidad y Propaganda
- Seguros y Comisiones
- Alquileres
- Impuestos, Derechos y Tasas
- Gtos.Judic.Multas e Indem.
- Viáticos y Movilidad
- Estud Invest.y Asistencia Técnica
- Gtos.de Imprenta y Reprod.
- Coservaciones y Reparac.
- Serv.Pub.Ejecut.por Terceros
- Gastos de Cortesía y Homenajes
- Honor.y Retrib.a terceros
- Premios y Condecoraciones
- Otros

INTERESES Y GASTOS DE LA DEUDA	
INTERESES Y GASTOS DE LA DEUDA	
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
Transferencias Corrientes al Sector Público	
Transferencias al Sector Privado	
CREDITO ADICIONAL PARA EROGAC. CORRIENTES	
EROGACIONES DE CAPITAL	
INVERSIÓN FÍSICA	
Maquinarias y Equipos	
Muebles y Equipos de Oficina	
Muebles de Transporte	
Aparatos e Instrumentos	
Colec.y Elem.p.B.y Museos	
Semovientes	
Terrenos	
Edificios y Obras	
Otros	
TRABAJOS PUBLICOS POR OBRAS	
INVERSIÓN FINANCIERA	
Valores Financieros	
AMORTIZACIONES DE LA DEUDA	
AMORTIZACION DE LA DEUDA	
Con Organismos Nacionales	
Con Organismos Provinciales	
Con Otros Organismos	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
Al Sector Público	
Al Sector Privado	
CREDITO ADICIONAL PARA EROGAC. DE CAPITAL	
TOTALES	

ANEXO II

Modelo N° 9 Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos.

ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS					
MUNICIPALIDAD DE				EJERCICIO	
RUBRO	AUTORIZADO	COMPROMETIDO	SALDO DISPONIBLE	PAGOS	PENDIENTE DE PAGO

ANEXO III

Modelo N° 10 Estado de Ejecución del Cálculo de Recursos

ESTADO DE EJECUCIÓN DEL CÁLCULO DE RECURSOS				
MUNICIPALIDAD DE			EJERCICIO	
RUBRO	CALCULADO	PERCIBIDO	EN MAS	EN MENOS

ANEXO IV

Modelos de encuestas realizadas

Encuestas proceso presupuestario – concejal municipal

Concejal de la Municipalidad de.....

Responda según su parecer:

1. ¿Quiénes participan en la elaboración del proyecto de presupuesto que posteriormente es elevado al Honorable Concejo Deliberante?
2. ¿En base a qué parámetros se estiman los recursos incluidos en los proyectos de presupuesto?
3. ¿En base a qué parámetros se determinan los conceptos y montos a ser autorizados para las erogaciones?
4. ¿Qué representa, a su parecer, para el intendente el presupuesto municipal?
5. ¿Qué representa, a su parecer, para los concejales el presupuesto municipal?

Encierre en un círculo su respuesta, y aclare si lo considera pertinente.

6. ¿Es el presupuesto municipal en la actualidad una herramienta concreta de planificación para los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

7. ¿Permite el proyecto de presupuesto municipal visualizar las decisiones de gobierno para el periodo presupuestario en los mencionados municipios?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

8. ¿Estima usted que se reconoce desde el Departamento Ejecutivo la importancia y potencialidad del presupuesto público como herramienta de planificación en el municipio?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

9. ¿Se conoce y valora al presupuesto público como herramienta de planificación en el Departamento Deliberativo?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

10. En el debate del Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la ordenanza presupuestaria, ¿se analiza la planificación de acciones contenida en el proyecto de presupuesto?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

11. A su criterio, ¿se utiliza el presupuesto público como herramienta de administración en los municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

12. ¿Es el presupuesto público una herramienta de control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

13. ¿Valoran los concejos deliberantes de los municipios al presupuesto público como herramienta de control?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

14. ¿Qué tipo de control realizan los concejos deliberantes?

15. ¿Qué tipo de control realiza el Tribunal de Cuentas utilizando el presupuesto público?

Encuestas proceso presupuestario – contador municipal

Cantidad de municipios que lleva o ha llevado en total en su carrera:

De primera categoría De segunda categoría

1. ¿Quiénes participan en la elaboración del proyecto de presupuesto que posteriormente es elevado al Honorable Concejo Deliberante?
2. ¿En base a qué parámetros se estiman los recursos incluidos en los proyectos de presupuesto?
3. ¿En base a qué parámetros se determinan los conceptos y montos autorizados para las erogaciones del proyecto de presupuesto?
4. ¿Según su parecer, qué representa el presupuesto municipal para el intendente?

5. ¿Según su parecer, qué representa el presupuesto municipal para los concejales?

Encierre en un círculo su respuesta y aclare si lo considera pertinente. (Las siguientes preguntas están referidas a los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones. En caso de que considere que su respuesta sería diferente si se tratara de municipios de primera categoría, o para el caso de la provincia de Misiones, sírvase también dejar su parecer en el acápite “Aclaración”).

6. ¿Es el presupuesto municipal en la actualidad una herramienta concreta de planificación para los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

7. ¿Permite el presupuesto municipal visualizar las decisiones de gobierno para el periodo presupuestario, en los mencionados municipios?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

8. ¿Se reconoce desde el Departamento Ejecutivo la importancia y potencialidad del presupuesto público como herramienta de planificación en el municipio?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

9. ¿Se conoce y valora al presupuesto público como herramienta de planificación en el Departamento Deliberativo?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

10. En el debate del Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la ordenanza presupuestaria, ¿se analiza la planificación de acciones contenida en el proyecto de presupuesto?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

11. A su criterio, ¿se utiliza el presupuesto público como herramienta de administración en los municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

12. ¿Es el presupuesto público una herramienta de control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

13. ¿Valoran los concejos deliberantes de los municipios al presupuesto público como herramienta de control?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

14. ¿Qué tipo de control realizan los concejos deliberantes utilizando el presupuesto público?

15. ¿Qué tipo de control realiza el Tribunal de Cuentas utilizando el presupuesto público?

Encuestas proceso presupuestario – intendente municipal

1. ¿Quiénes participan en la elaboración del proyecto de presupuesto que posteriormente es elevado al Honorable Concejo Deliberante?

2. ¿En base a qué parámetros se estiman los recursos incluidos en los proyectos de presupuesto?

3. ¿En base a que parámetros se determinan los conceptos y montos a ser autorizados para las erogaciones?

4. ¿Qué representa el presupuesto municipal para el intendente?

5. ¿Qué representa, a su parecer, el presupuesto municipal para los concejales?

Encierre en un círculo su respuesta, y aclare si lo considera pertinente.

6. ¿Es el presupuesto municipal en la actualidad una herramienta concreta de planificación para los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

7. ¿Permite el proyecto de presupuesto municipal visualizar las decisiones de gobierno para el periodo presupuestario?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

8. ¿Se reconoce desde el Departamento Ejecutivo la importancia y potencialidad del presupuesto público como herramienta de planificación en el municipio?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

9. ¿Se conoce y valora al presupuesto público como herramienta de planificación en el Departamento Deliberativo?

SI – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

10. En el debate del Honorable Concejo Deliberante para la sanción de la ordenanza presupuestaria ¿Se analiza la planificación de acciones contenida en el proyecto de presupuesto?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

11. Según su criterio, ¿se utiliza el presupuesto público como herramienta de administración en los municipios de segunda categoría en la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

12. ¿Es el presupuesto público una herramienta de control en los municipios de segunda categoría de la provincia de Misiones?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

13. ¿Valoran los concejos deliberantes de los municipios al presupuesto público como herramienta de control?

SÍ – NO – PARCIALMENTE

Aclaración:.....

14. ¿Qué tipo de control realizan los concejos deliberantes utilizando el presupuesto público?

15. ¿Qué tipo de control realiza el Tribunal de Cuentas utilizando el presupuesto público?

ANEXO V

Cuadro del relevamiento general de los datos de las encuestas realizadas

Tabla 40: Cuadro de relevamiento de datos generales de las encuestas realizadas

Preguntas	1	2	3	4	5	6
1. Quién elabora el presupuesto	Vs.	CM	CM	CM	CM	CM
2. Estimación de recursos	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.
3. Determinación erogaciones	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.
4. Presupuesto para el Intendente	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite
5. Presupuesto para los Concejales	Política	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite
6. Presupuesto herr. de planificación	No	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	No
7. Presupuesto=desiciones de gobierno	Sí	No	No	No	No	No
8. Presupuesto herr. planificación para DEM	No	No	No	No	No	No
9. Presupuesto herr. planificación para HCD	No	No	No	No	No	No
10. Debate planificación Ord. Ptia	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
11. Presupuesto herramienta de adm.	Sí	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Sí
12. Presupuesto herramienta de control	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
13. Presupuesto herr. de control para el HCD	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
14. Tipos de control HCD sobre presupuesto	Político	Político	Político	Político	Político	Político
15. Tipos de control T.C. sobre presupuesto	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal

Preguntas	7	8	9	10	11	12
1. Quién elabora el presupuesto	Vs.	Vs.	Vs.	CM	CM	CM
2. Estimación de recursos	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.
3. Determinación erogaciones	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.	Incem.
4. Presupuesto para el Intendente	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite
5. Presupuesto para los Concejales	Límite	Límite	Límite	Control	Control	Control
6. Presupuesto herr. de planificación	Parcial	Parcial	Parcial	Sí	Sí	Sí
7. Presupuesto=desiciones de gobierno	Parcial	Parcial	Parcial	Sí	Sí	Sí
8. Presupuesto herr. planificación para DEM	Sí	Sí	Sí	Parcial	Parcial	Parcial
9. Presupuesto herr. planificación para HCD	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
10. Debate planificación Ord. Ptia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
11. Presupuesto herramienta de adm.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Letizia Mariel Paprocki

12. Presupuesto herramienta de control	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
13. Presupuesto herr. de control para el HCD	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
14. Tipos de control HCD sobre presupuesto	Gestión	Gestión	Gestión	Destino	Destino	Destino
15. Tipos de control T.C. sobre presupuesto	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal	Legal

Preguntas	13	14	15	16	17	18
1. Quién elabora el presupuesto	CM e Int.	CM e Int.	CM e Int.	Vs.	CM	CM
2. Estimación de recursos	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.
3. Determinación erogaciones	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.
4. Presupuesto para el Intendente	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite
5. Presupuesto para los Concejales	Control	Control	Control	Límite	No sabe	Límite
6. Presupuesto herr. de planificación	No	No	No	Parcial	No	Parcial
7. Presupuesto=desiciones de gobierno	No	No	Parcial	Parcial	No	Parcial
8. Presupuesto herr. planificación para DEM	No	No	No	Parcial	No	Sí
9. Presupuesto herr. planificación para HCD	No	No	No	Parcial	No	Parcial
10. Debate planificación Ord. Ptia	No	No	No	Parcial	No	Parcial
11. Presupuesto herramienta de adm.	No	No	No	Parcial	No	No
12. Presupuesto herramienta de control	Parcial	Parcial	No	No	No	No
13. Presupuesto herr. de control para el HCD	No	No	No	No	No	No
14. Tipos de control HCD sobre presupuesto	No	No	No	No	No	No
15. Tipos de control T.C. sobre presupuesto	Legal	Legal	Legal	Legal	No sabe	Legal

Preguntas	19	20	21	22	23	24
1. Quién elabora el presupuesto	CM	CM	CM e Int.	CM e Int.	CM e Int.	CM e Int.
2. Estimación de recursos	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.
3. Determinación erogaciones	Increment.	Increment.	Análisis	Análisis	Análisis	Análisis
4. Presupuesto para el Intendente	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite
5. Presupuesto para los Concejales	Límite	Límite	Política	Política	Política	Política
6. Presupuesto herr. de planificación	Parcial	Parcial	No	No	No	No
7. Presupuesto=desiciones de gobierno	Parcial	Parcial	Sí	Sí	Sí	Sí
8. Presupuesto herr. planificación para DEM	Sí	Sí	No	No	No	No
9. Presupuesto herr. planificación para HCD	Parcial	Parcial	No	No	No	No
10. Debate planificación Ord. Ptia	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
11. Presupuesto herramienta de adm.	No	No	No	No	No	No
12. Presupuesto herramienta de control	No	No	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
13. Presupuesto herr. de control para el HCD	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí

El Presupuesto Público como Herramienta para los Municipios

14. Tipos de control HCD sobre presupuesto	No	No	Destino	Destino	Destino	Destino
15. Tipos de control T.C. sobre presupuesto	Legal	Legal	Formal	Formal	Formal	Formal

Preguntas	25	26	27	28	29
1. Quién elabora el presupuesto	CM e Int.	CM e Int.	CM e Int.	Vs.	Vs.
2. Estimación de recursos	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.	Increment.
3. Determinación erogaciones	Análisis	Increment.	Increment.	Análisis	Análisis
4. Presupuesto para el Intendente	Límite	Límite	Límite	Límite	Límite
5. Presupuesto para los Concejales	Política	Control	Control	Control	Política
6. Presupuesto herr. de planificación	No	No	No	No	No
7. Presupuesto=desiciones de gobierno	Sí	Parcial	Parcial	Parcial	Sí
8. Presupuesto herr. planificación para DEM	No	No	No	No	No
9. Presupuesto herr. planificación para HCD	No	No	No	No	No
10. Debate planificación Ord. Ptia	Parcial	No	No	No	No
11. Presupuesto herramienta de adm.	No	No	No	Si	Sí
12. Presupuesto herramienta de control	Parcial	No	No	Parcial	Sí
13. Presupuesto herr. de control para el HCD	Sí	No	No	No	Sí
14. Tipos de control HCD sobre presupuesto	Destino	No	No	Gestión	Destino
15. Tipos de control T.C. sobre presupuesto	Formal	Legal	Legal	Legal	Legal

Referencias:				
1. Quién elabora el presupuesto	Vs.=Varios	CM=Contador Municipal	CM e Int.=Contador Municipal e Intendente	
2. Estimación de recursos	Increment.= Incrementalista			
3. Determinación erogaciones	Increment.= Incrementalista	Análisis=otra forma de análisis		
4. Presupuesto para el Intendente	Límite=Límite	Plan=Plan	No sabe=no sabe	
5. Presupuesto para los Concejales	Política=Política	Límite=Límite	No sabe=no sabe	Control=Control
6. Presupuesto herr. de planificación	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
7. Presupuesto=desiciones de gobierno	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	

8. Presupuesto herr. planificación para DEM	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
9. Presupuesto herr. planificación para HCD	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
10. Debate planificación Ord. Ptia	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
11. Presupuesto herramienta de adm.	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
12. Presupuesto herramienta de control	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
13. Presupuesto herr. de control para el HCD	Sí=si	No=no	Parcial=Parcialmente	
14. Tipos de control HCD sobre presupuesto	Político=Político	Destino=destino	Gestión=gestión	
15. Tipos de control T.C. sobre presupuesto	Legal=legal			

ANEXO VI

Procesamiento de datos de las encuestas realizadas

Procesamiento de datos de encuesta

Nº de encuestas realizadas: 29

Porcentaje de Municipios de segunda categoría: 48%

1. ¿Quién elabora el presupuesto?

Respuestas	Contador Municipal, Intendentes y Secretarios	Contador Municipal	Contador Municipal e Intendete	Total
Nº de respuestas	7	12	10	29
Part. porcentual	24%	41%	34%	100%

2. Estimación de recursos.

Respuestas	Método Increm.	Otras Estimac.	Total
Nº de respuestas	29	0	29
Part. porcentual	100%	0%	100%

3. Determinación de conceptos y montos de erogaciones

Respuestas	Método Increm.	Otras formas de análisis	Total
Nº de respuestas	22	7	29
Part. porcentual	76%	24%	100%

4. ¿Qué representa el presupuesto para el intendente?

Respuestas	Límite	No sabe	Plan	Total
Nº de respuestas	27	1	1	29
Part. porcentual	93%	3%	3%	100%

5. ¿Qué representa el presupuesto para los concejales?

Respuestas	Político	Control	Límite	No sabe	Total
Nº de respuestas	7	9	12	1	29
Part. porcentual	24%	31%	41%	3%	100%

6. Presupuesto herramienta de planificación

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	3	15	11	29
Part. porcentual	10%	52%	38%	100%

7. Presupuesto permite visualizar desiciones de gobierno.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	10	8	11	29
Part. porcentual	34%	28%	38%	100%

8. Presup. reconocimiento como herramienta de planificación por el DEM.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	6	19	4	29
Part. porcentual	26%	66%	14%	100%

9. Presup. reconocido como herramienta de planificación por el HCD.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	7	18	4	29
Part. porcentual	24%	62%	14%	100%

10. Debate de aprobación Ord. Presup. incluye análisis de planificación.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	10	10	9	29
Part. porcentual	34%	34%	31%	100%

11. Presupuesto herramienta de administración.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	10	14	5	29
Part. porcentual	34%	48%	17%	100%

12. Presupuesto herramienta de control.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	13	8	8	29
Part. porcentual	45%	28%	28%	100%

13. Presupuesto herramienta de control para el HCD.

Respuestas	Sí	No	Parcial	Total
Nº de respuestas	17	12	0	29
Part. porcentual	59%	41%	0%	100%

14. Tipos de control que realiza el HCD sobre el presupuesto.

Respuestas	Destino	Gestión	Político	No realizan control	Total
Nº de respuestas	9	4	6	10	29
Part. porcentual	31%	14%	21%	34%	100%

15. Tipos de control que realiza el T.C. sobre el presupuesto.

Respuestas	Legal	No sabe	Formal	Total
Nº de respuestas	23	1	5	29
Part. porcentual	79%	3%	17%	100%

ANEXO VII

Guía de preguntas de las entrevistas realizadas

¿Existe planificación de la gestión en los municipios?

¿Qué plazos abarca la planificación?

¿Se define y debate la conformación de la agenda pública?

¿Quiénes determinan la conformación de la agenda pública?

¿Qué políticas públicas se desarrollan en el municipio en la actualidad?

¿Se analiza cómo se conformaron esas políticas públicas y sus resultados?

¿Cuáles considera que los principales productos (bienes o servicios) que surgen del municipio?

¿Cuáles son los inconvenientes que observa que motivan la falta de utilización del presupuesto público como herramienta de planificación, administración y control?

¿Por qué ocurre esto?

Comentarios:

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993)

Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México.

Aguirre, C.; Niño, M; Simoneetti, E. (2005)

Estadística aplicada en las Ciencias Sociales y Humanas. Estadística I. Colección: Cuadernos de Cátedra. Editorial Universitaria, Posadas, Argentina.

Ale, Miguel Ángel (1994)

Manual de Contabilidad Gubernamental, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina.

Álvarez, Eduardo (2005)

“Claridad y Comprensibilidad en las Cuentas Públicas: Presupuestos Públicos y Contabilidad Gubernamental”, IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público, 24 al 26 de agosto de 2005, Buenos Aires, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

Angélico, Joao (1994)

Contabilidade Pública, 8º Edición, Editora Atlas S.A., São Paulo, Brasil.

Anderson, J. (1984)

Public Policy Making. New York , Hot, Rinehart and Winston, 3º Edición.

Arellano Gault, David (2001)

“Dilemas y potencialidades de los presupuesto orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.

Atchabahian, Adolfo (1999)

Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública – Tratado sobre la Ley 24.156 y las de contabilidad y de obras públicas, Segunda edición actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina.

Atchabahian, Adolfo, Massier, Guillermo (1985)

Curso de Contabilidad Pública, Segunda Edición, Ediciones Contabilidad Moderna S.A.I.C., Buenos Aires, Argentina.

Barreiro, Edith (2005)

“Propuesta de mejora continua para la planificación y ejecución presupuestaria” IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público -Por una gestión Profesional el Sector Público- realizadas en la ciudad de Buenos Aires, 24 al 26 de agosto de 2005, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

Barreto, A. La reforma Presupuestaria Municipal: presupuesto Participativo http://espanol.geocities.com/desarrolloregional/presupuesto_participativo.htm consultado el día 09/05/08

Bresser Pereira, L. (2001)

Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina. *Internacional Journal of Politicals Estudios* N° 3, septiembre de 2001.

Bresser Pereira, L. (2001) b.

Do Estado Patrimonial ao gerencial. Sao Paulo: Companhia das Letras.

Burin, David, Istvan Krl y Luis Levin (1998)

Hacia una Gestión Participativa y Eficaz, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Argentina.

Cao, H., G. Blutman, A. Estevez, M. Ituburu (2007)

Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

CIPPEC–FIECE (2008)

Manual de Incidencia en el Presupuesto Público. Coordinación: Laura Malajovich - CIPPEC, Buenos Aires http://www.accionesciudadanas.org.ar/imagenes/filemedia/18/Manual_de_incidencia_en_el_proceso_presupuestario.pdf consultado 08/10/10.

Cobb, Roger y Elder Charles (1986)

Participación en Política Americana: la Dinámica de la estructuración a de la agenda. Norma, México.

Collazo, Oscar Juan (1974)

Administración Financiera, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina.

Cortes de Trejo, Lea Cristina (2008)

Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus Incógnitas – Aspectos teóricos para la Recomendación Técnica Sector Público N° 1 FACPCE y Guía comparativa de la RT 16 y la RTSP N° 1, Editorial Osmar Buyatti, Buenos Aires, Argentina

Dallabrida, V y P. Buttenbender, org. (2007)

Gestao, Inovação e Desenvolvimento – Oportunidades e desafios para o desenvolvimento da regioao fronteira Noroeste. Editorial da Unisc, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil.

Dallabrida, V y P. Bittenbender (2006)

Planejamento estratégico territorial: a experiencia de planejamento do desenvolvimento na regio Fronteira Noroeste Brasil Editora Unijuí, Ijuí, Brasil.

Estevez, A. y Blutman, G. (2004)

El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Apuntes de clases. También en Revista Venezolana de Gerencia.--Vol. 9 No. 25 Maracaibo: Universidad del Zulia. <http://190.39.165.96/gsd/cgi-bin/library?e=d-00000-00---0articulos--00-0--0-10-0---0---0prompt-10--4-----0-11--11-es-50---20-about---00-0-1-00-0011-1-0utfZz-8-00&a=d&c=articulos&cl=CL1.1.12.7> consultado el 11/10/10.

Felman, Isidoro; Blutman, Gustavo y Mendez Pames, Soledad (2002)

Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires, Argentina.

Felcman, Isidoro (2001)

Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional. Documento de Trabajo N° 1, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Fleita, Juan; Paprocki, Eduardo; Paprocki, Letizia (2003)

Trabajo de Investigación "Presupuesto Municipal con participación ciudadana", Facultad de Ciencias Económicas, UNaM.

Garzón Maceda, José (2009)

El Presupuesto Público Espejo de las Políticas del Gobierno. 1º Edición. Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina.

Garzón Maceda, José (2010)

Los recursos del Estado como eje del desarrollo de los municipios. 1º Edición. Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina.

Góngora, Norberto (2003)

Introducción a la Cultura Organizacional. Buenos Aires, Argentina.

.....(2003)

Dos metáforas del Cambio Organizacional. Buenos Aires, Argentina.

.....(2003)

Modelo multidimensional para el Análisis Organizacional. Buenos Aires, Argentina.

Góngora, Norberto y Santiago Spadafora (2003)

Gestión del Cambio Organizacional. Buenos Aires, Argentina.

Gurruchaga, Miguel Ángel (2005)

El Presupuesto Público como herramienta de Gobierno - http://www.consejo.org.ar/coltec/gurruchaga_2903.htm - Página del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fecha de publicación 29/03/05, consultado el 22/09/09.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Misiones

http://www.misiones.gov.ar/ipecc/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=29 el 03/09/10.

<http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafc/Cpresupuesto5.html> consultado el 03/09/10.

<http://www.inap.map.es> – consultado el 10/09/09.

Hintze, J. (2001)

“Gestión Presupuestaria de Estructuras: un instrumento para la gestión por resultados”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Ley XV N° 5 del Digesto Jurídico de la Provincia de Misiones (Ley Orgánica de Municipalidades).

Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Licciardo, Cayetano, (1998)

La importancia del Presupuesto – www.lanacion.com.ar – publicado en edición impresa el 15 de enero de 1998 (consultado el 11/09/2009) – Buenos Aires, Argentina.

.....(2008)

Revista Virtual N° 6 Como debe ser el Presupuesto General de la Nación <http://www.ucalp.edu.ar/presupuesto.html> consultado el 08/09/10.

Martins da Silva, Lino

Contabilidade Governamental – Um Enfoque Administrativo, 3ª Edición, Editora Atlas S.A., Sao Paulo, Brasil.

Martirene, Roberto (2007)

Tiempo Fuego – Noticias Digitales Reconocimiento a Rio Grande a Nivel Nacional – Elogios al Presupuesto Municipal http://www.tiempofuego.com.ar/cms/tiempofuego_sp/content/view/757/48/ consultado el 27/09/10.

Laswell H. (1971)

A Pre-View of Policy Sciences. American Elsevier, New York, E.E.U.U. Citado en Aguilar Villanueva, Luis L. (1993). *Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, México.

Lerner, Emilia y Groisman, Enrique (2000)

Responsabilización por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro *La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana*, (Estudio coordinado por el Consejo Científico del CLAD) CLAD-BID Eudeba.

May, J. y Wildavsky A. (1977)

The Policy Cycle, Beverly Hills, Londres, Inglaterra. Citado en Aguilar Villanueva, Luis L. (1993). *Estudio Introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, México.

Oficina Nacional de Presupuesto.

República Argentina (2004) Sistema Integrado de Información Financiera. Curso de Presupuesto Público.

Oficina Nacional de Presupuesto.

Manual para la elaboración del Presupuesto por Programas <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/> consultado el 03/09/10.

Ortega, Gustavo (2001)

Resumen del Trabajo de Investigación “Gestión Técnica y Administrativa Municipal. Análisis general de las 25 comunas de Tercera Categoría de la Provincia de Misiones”. Instituto Universitario Gastón Dachary, Posadas, Misiones, Argentina.

Oszlak, Oscar y O`donnell Guillermo (1981)

“Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Revista Redes. Universidad Nacional de Quilmes. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4.

Paprocki, E. (2004)

La Calidad Total en el Control del Sector Público. Editorial Universitaria, Posadas, Misiones, Argentina.

Paprocki, Eduardo (2005)

Los Municipios Bases para su Desarrollo – Reestructuración celular del tejido político-social, Editorial Universitaria de Misiones, Posadas, Argentina.

Petrei, Humberto (1997)

Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina, BID, Washington.

Reglamento de Contabilidad y Normas de Administración para Municipios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones

Rico, R. (1996)

Benchmarking estratégico y táctico. Macchi, Buenos Aires Argentina.

Rosatti, H. (2006)

Tratado de Derecho Municipal. T.I y T. II Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, Argentina.

Sciara, Ángel (2005)

“Enfoque de la planificación del Presupuesto y la participación ciudadana: La experiencia de Rosario” IV Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público - Por una gestión Profesional el Sector Público - realizadas en la ciudad de Buenos Aires, 24 al 26 de agosto de 2005, <http://www.consejo.org.ar/congresos/4publico.htm#mat> consultado el 30/09/10.

Vega, Susana (2004)

Reglas Fiscales. Breve Noción Conceptual - PANEL C “¿Deben existir reglas presupuestarias para los distintos niveles de gobierno? Experiencias en los Países Federales y Unitarios. Reflexiones. Recomendaciones.” XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público. San José, Costa Rica, 14 al 18 de junio de 2004 – http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int031/ponencias/15_b.html consultado el 29/09/09.

Villegas, Héctor (1999)

Economía y Finanzas- Presupuesto Nacional - Equilibrio Económico Financiero -Ley De Convertibilidad. Boletín AFIP N° 27, 01 de octubre de 1999 [http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_1999_10_01.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$up=1](http://biblioteca.afip.gob.ar/gateway.dll/Otras%20Publicaciones/Doctrinas/doc_c_000036_1999_10_01.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$up=1) consultado el 10/09/10.

Zaltsman, Ariel (2003)

“La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la ‘Nueva Gestión Pública’ y de otras experiencias de evaluación en América Latina” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre de 2003.

