



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Le afectación de los Recursos Públicos: Aportes a su transparencia: Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Iñiguez, Alfredo

2010

Cita APA: Iñiguez, A. (2010). Le afectación de los Recursos Públicos: Aportes a su transparencia : Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Posgrado

Tesis:

“La afectación de los Recursos Públicos:

Aportes a su transparencia”

- Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur -

Autor: C.P. María Alicia Aladio

Director: Prof. Alfredo Le Pera

- Marzo de 2015 -

ÍNDICE

- Capítulo I** - Introducción.
- Capítulo II** - Afectación de los recursos públicos en la Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Capítulo III** - Mecanismos de registro y control.
- Capítulo IV** - Aportes a su transparencia.
- Capítulo V** - Conclusiones.

Capítulo I – Introducción.

En el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego, el gobierno se encuentra ante grandes restricciones al momento de tomar decisiones presupuestarias. Estas restricciones o también llamadas “inflexibilidades” del presupuesto, aparecen como consecuencia de la alta proporción de gastos públicos predeterminados no sólo por normas legales, sino también por demandas de la ciudadanía o de factores de poder, por compromisos de gobierno asumidos, por procedimientos arraigados en el operar de la administración o, simplemente, por los requerimientos de la organización.

En tal sentido, siguiendo el concepto expresado por Juan C. Echeverry, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín ha de entenderse como inflexible “...*todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo.*”¹. Así, cuando el legislador no puede realizar modificaciones sobre los presupuestos o el ejecutivo no puede disponer a su voluntad de los fondos, estamos ante rigideces o inflexibilidades presupuestarias. La inflexibilidad se deriva de la rigidez del gasto por su origen, así por ejemplo la nómina salarial o los servicios de la deuda o la coparticipación municipal, no son conceptos modificables en el corto plazo, se requieren modificaciones administrativas y legales para lograr una variación de los mismos. Desde el lado de los recursos, la inflexibilidad surge cuando se afectan ingresos a financiar determinados gastos.

Estas restricciones en la utilización de los recursos públicos tiene diversos orígenes, a saber: normativas legales provinciales, nacionales, programas del ámbito nacional, procedimientos arraigados mediante los cuales se afectan los recursos “propios” exclusivamente al área generadora, así como también por usos y costumbres sobre la administración de los fondos. Sumado a esto, durante mucho tiempo, en la provincia no existió un orden administrativo referente a dichos recursos, así como también se careció de personal especializado con conocimientos en las materias referidas al

¹ Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo y Querubín, Pablo 2004 “La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal” Documento CEDE 2004-01 ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica)

presupuesto, contabilidad y administración financiera, entre otras. Ello, trajo aparejado un marcado desconocimiento sobre la real situación de los recursos que ingresaban en cuentas bancarias aisladas, las que a su vez eran administradas por diferentes áreas, creándose así múltiples tesoros del estado que ni siquiera estaban incluidos en el presupuesto provincial.

Realizadas las consideraciones antes expuestas, se efectuará a continuación y como objetivo de este trabajo, un análisis del ordenamiento administrativo y presupuestario de los recursos afectados en la administración pública de la Provincia de Tierra del Fuego.

En el año 2000, se sanciona la Ley Provincial N° 495 de “Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial” (Administración Financiera), siendo similar a la Ley Nacional N° 24.156 de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” y por Decreto Provincial N° 1122/02 se reglamenta la ley provincial antes referida.

Con posterioridad se inicia un proceso de rediseño de la administración provincial en función del enfoque sistémico definido por dicha norma. Este enfoque consiste en considerar a la Administración Financiera, según la definición de Alfredo Le Pera, como *“un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas”*². Cabe destacar que su implementación tuvo distintos períodos, algunos de estancamiento sin grandes avances, dándose un mayor desarrollo con la implementación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) a partir del año 2005. Desde este marco, se procederá al desarrollo del tema de estudio.

Es dable resaltar que los principios o reglas establecidas por la ciencia de las finanzas públicas sobre el presupuesto financiero del Estado, están dirigidas a controlar la disposición de los fondos públicos que realicen los agentes del estado, regulando la actividad antes, durante y después de

² Le Pera, Alfredo “Macrosistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público” Rio Grande 2012.(pag.19)

la ejecución del presupuesto. El incumplimiento de dichas reglas podría afectar el orden de las finanzas públicas.

Dentro de estas reglas se destacan los “principios básicos del presupuesto” que reciben la denominación de reglas de la generalidad, de la anualidad y del equilibrio. La regla de la generalidad, implica la idea de que el presupuesto debe ser único (principio de la unidad) e incluir todos los gastos y recursos de la administración, sin compensación entre ellos y sin afectaciones particulares de los últimos (principio de la universalidad). El principio de la anualidad se refiere al lapso de un año por el cual se realiza el presupuesto, mientras que la coincidencia del importe de la totalidad de los gastos confrontados con los recursos, constituye el principio del equilibrio presupuestario.

La ley provincial de Administración Financiera, al igual que su similar nacional, ha establecido el principio de la universalidad en su artículo 12º, el cual en su parte pertinente reza:

“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...”

Ambas normativas también contienen excepciones al principio de unidad, vinculado con la regla de unidad de caja en el servicio del tesoro, al disponer en su artículo 23º:

“No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de:

- a) Los provenientes de operaciones de crédito público;*
- b) los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado provincial con destino específico;*
- c) los que por leyes especiales tengan afectación específica.”*

El principio de *unidad del presupuesto*, significa la centralización de los gastos y de los recursos en un sólo presupuesto. Estos principios se relacionan estrechamente con la idea rectora

de la actividad del servicio del tesoro, manifiesto en la regla de la unidad de caja. Dicho de otro modo, no debe haber tesoros separados e independientes en la administración financiera del Estado, sino por el contrario, debe existir uno central, recaudador y pagador, al cual converjan todos los fondos públicos y del cual surjan todos los pagos.

En base a lo expuesto, se sugerirá algunas propuestas de modificaciones al procedimiento de gestión de los recursos con destino específico que percibe la provincia, como así también algunos cambios en su formulación presupuestaria, ello en pos de brindar a los administradores, información oportuna, completa y confiable a la hora de tomar decisiones en la gestión de gobierno y generar asimismo una mayor transparencia en dicha gestión.

Capítulo II - Afectación de los recursos públicos en la Provincia de Tierra del Fuego,

Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La provincia aprobó por Decreto Provincial N°1371/98 el clasificador presupuestario de gastos y recursos, el cual ha sido actualizado mediante Resolución Ministerio de Economía N°863/14.

Dentro de estos clasificadores encontramos el clasificador del gasto por las fuentes de financiamiento, que consiste en identificar el gasto público según los recursos empleados para su financiamiento. La importancia de esta clasificación radica en que los recursos no son indistintos y tampoco los gastos; por regla, los recursos permanentes financian gastos permanentes, los recursos transitorios financian gastos transitorios y, los recursos por única vez financian gastos por única vez.

La codificación de la fuente de financiamiento se realiza por la naturaleza del recurso que financia el gasto y está asociada a la naturaleza legal del recurso. Así se clasifica como del “Tesoro Provincial” si el recurso es de libre disponibilidad o, como “propio” o “afectado” si el recurso es obtenido por un organismo descentralizado o un organismo de la Administración Central, respectivamente, siendo en estos dos últimos casos recursos de disponibilidad restringida.

En los casos que los recursos se originan en operaciones de endeudamiento o donaciones o transferencias de instituciones o individuos fuera de la administración pública, estas son las que determinan la fuente de financiamiento “crédito interno o externo” o “transferencias internas o externas”. Estas fuentes son necesarias para identificar el destino dado a los fondos y verificar que se cumplan los propósitos por los que se originó la deuda o donación.

Considerando esta clasificación, a continuación se expondrá un gráfico con la ejecución de recursos de la Provincia de Tierra del Fuego desde el ejercicio 2007 al ejercicio 2013 por fuente de financiamiento o destino de los mismos.

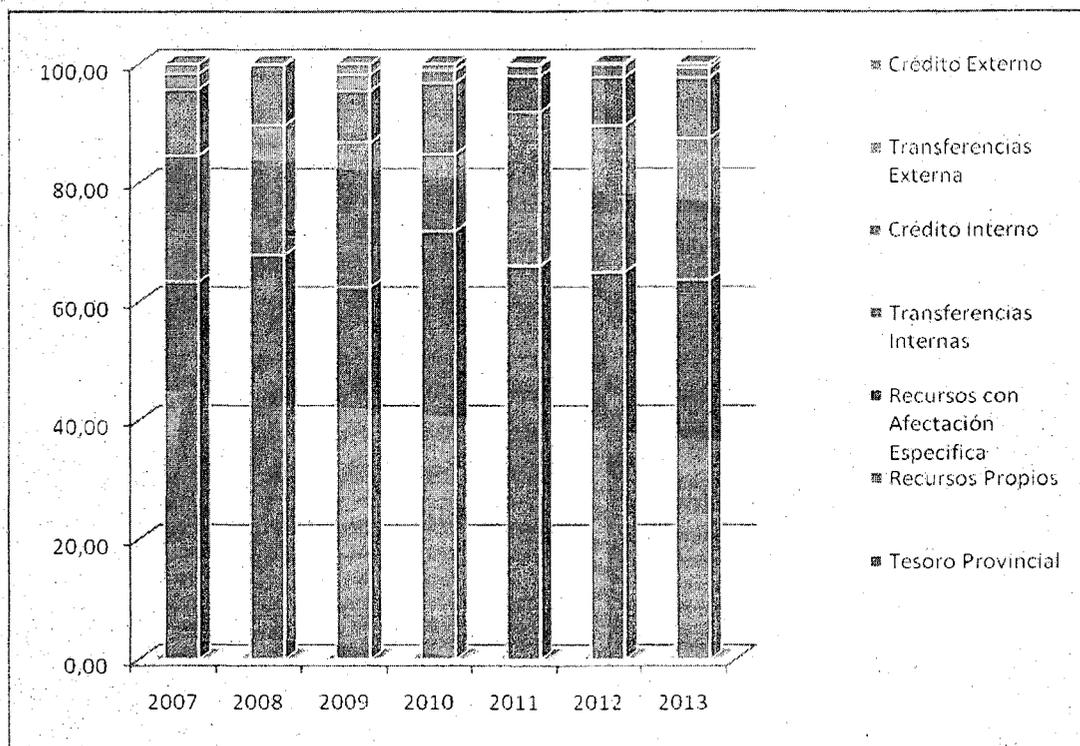


Gráfico I- Participación de los recursos provinciales ejecutados

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Tierra del Fuego

Considerando la ejecución de los recursos presupuestarios de la administración provincial, se puede observar en el gráfico que la porción o participación de los recursos ejecutados de disponibilidad restringida (recursos propios, con afectación específica, de créditos y transferencias internas), se han mantenido constante a través del período 2007 a 2013, con una leve variación en el ejercicio 2010.

Financiamiento								
Recursos								
con								
	Tesoro	Recursos	Afectación	Transferencias	Crédito	Transferencias	Crédito	
Años	Provincial	Propios	Específica	Internas	Interno	Externa	Externo	Total
2007	63,39	21,24	11,15	2,55	1,66	0,00	0,00	100,00
2008	67,88	21,80	10,20	0,12	0,00	0,00	0,00	100,00
2009	62,45	24,37	8,62	2,79	1,77	0,00	0,00	100,00
2010	71,85	13,01	11,93	2,08	1,13	0,00	0,00	100,00
2011	66,07	25,85	6,01	1,77	0,30	0,00	0,00	100,00
2012	64,97	24,60	8,13	2,12	0,17	0,01	0,00	100,00
2013	63,71	23,78	10,10	1,74	0,65	0,01	0,00	100,00
Promedio	65,76	22,09	9,45	1,88	0,81	0,00	0,00	100,00

Planilla I- Participación Promedio de los recursos provinciales por fuente financiamiento

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Tierra del Fuego

Los recursos propios, que representan un 22,09% promedio de la ejecución, están dados en su gran medida por las recaudaciones de los institutos previsionales y de seguridad social, así como también por las direcciones provinciales de Energía, de Obras y Servicios Sanitarios y de Puertos. Dentro de la participación promedio del 9,45% de los recursos con afectación específica se exponen los originados por normativa legal provincial y los que se derivan de leyes nacionales que se distribuyen a las provincias con un destino específico. En menor medida, se observa que las transferencias internas representan una porción promedio del 1,88% y los recursos de operaciones de crédito público interno sólo el 0,81%.

Los recursos propios son originados por los entes u organismos descentralizados que realizan ventas y prestaciones de servicios, y los institutos de seguridad social provincial que perciben los aportes y contribuciones de los agentes estatales, por lo cual, los fondos que perciben tienen como destino solventar o financiar sus propias actividades.

En estos casos puede considerarse deseable la inflexibilidad de los recursos, dado que el accionar de los entes referidos no pueden estar sujetos a vaivenes de corto plazo y la adopción de leyes que generen inflexibilidad puede entenderse, por lo tanto, como un mecanismo para aislar a

dichos rubros de la discusión anual del presupuesto provincial. Pero hay diversas objeciones a este argumento dado que es factible que determinadas rentas o recaudaciones hayan sido “atrapadas” para un destino específico ante la desconfianza de no recibir la atención suficiente a futuro. Así es común que distintos ámbitos provinciales que generan recursos por su accionar o por su competencia, como es el caso del cobro de tasas o multas, consideren que dichos fondos son propios.

En tal sentido, cierta corriente doctrinaria a favor de la afectación de recursos, entiende la necesidad de cubrir los costos de los servicios con los ingresos previamente destinados, confundiendo el fin empresarial con el objetivo primordial del estado. El estado invierte parte de sus recursos en la creación de los institutos y empresas destinadas a la prestación de servicios. La operatoria de estos institutos conlleva a la idea empresaria que con sus ingresos deben cubrir los costos y obtener una rentabilidad, pero en la medida en que dicha rentabilidad no tenga destino definido normativamente los mismos terminan incrementando el costo del propio instituto, en lugar de destinarlo a la obtención de los objetivos del estado; ejemplo: aumento de haberes propios en lugar de destinarlos a realizar una obra pública. Estos casos han terminado generando diferencias sustanciales entre las escalas salariales de distintos ámbitos provinciales con los inconvenientes que esto conlleva.

Dentro de los recursos de afectación específica que percibe la provincia podemos clasificar, los que surgen de leyes provinciales a fin de llevar adelante políticas públicas de interés a la comunidad provincial y, por otro lado, los que se originan en leyes nacionales que se derivan de políticas públicas nacionales. En el ámbito de la Administración Central Provincial se clasificaban erróneamente como recursos propios los fondos percibidos por entes no descentralizados que autogeneran fondos, como los canales públicos y los hospitales regionales, que poseen facturación y recaudación afectada a su propia actividad.

También se ha dado a confusión la clasificación de las transferencias realizadas por decisión propia del Ejecutivo Nacional en “recursos nacionales de afectación específica”, cuando en

realidad, son determinadas por decretos o resoluciones administrativas, no por leyes, en el marco de programas presupuestarios nacionales que cumplen con objetivos de política del estado nacional, y por lo tanto deben considerarse como “transferencias internas”.

Dentro de los recursos nacionales se destacan por su participación en el total recaudado el Fondo de Financiamiento Educativo y el Fondo Nacional de la Vivienda proveniente del Impuesto a los Combustibles Líquidos. En estos casos, la asignación al conjunto de las provincias se desprende de las negociaciones entre los poderes, sin realizar una consideración valorativa de las necesidades de cada jurisdicción, lo que deriva en fondos sin inversión por existencias de barreras estructurales, normativas, temporales, etc.

Respecto de los recursos de afectación específica provincial, se realizará a continuación una descripción de los fondos de mayor discusión política y social generada en oportunidad de su implementación en el ámbito provincial.

Fondo de Solvencia Social

Este fondo fue creado por la Ley Provincial N° 756, a fin de cubrir las necesidades básicas e imprescindibles garantizadas por la Constitución de la Provincia, con afectación específica al pago de gastos emergentes declarados en Salud y Educación. El Fondo de Solvencia Social no se podía aplicar al pago de remuneraciones y se integraba con un adicional a la alícuota 0,5% del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, aportes voluntarios y solidarios de los funcionarios y empleados públicos. Se creó una comisión de seguimiento que debía evaluar y aprobar los destinos de estos recursos, garantizando la máxima transparencia y equidad en la administración de los mismos.

La mayor oposición sobre su aprobación estuvo dada por su implicancia en la actividad productiva y comercial al incrementar la presión tributaria a todos los rubros.

La ejecución de este recurso representó el 10,5% del total de los recursos afectados del ejercicio 2008 y el 6% en el ejercicio 2009. Su destino fue autorizado y aprobado por la comisión, pero no existió un seguimiento de las recaudaciones remanentes en ejercicios posteriores ni de los

saldos disponibles. Se destinó a financiar obras públicas y a la realización de refacciones y mantenimiento edilicio en las instituciones del ámbito educativo como de salud.

Fondo de Emergencia Urbano Ambiental

Mediante la sanción de la Ley Provincial N°766 que declaró la emergencia urbano ambiental por el plazo de un año, fueron suspendidos los desalojos en procesos administrativos y judiciales de personas en estado vulnerable socio-económico-habitacional que se encontraban ocupando predios habitacionales. Se estableció que los gobiernos municipales y el provincial debían priorizar la asignación de recursos para obtener “suelo urbano”, el cual se definió como al proceso de urbanización y consolidación urbana con la compra de tierras, apertura de calles o pasajes, alumbrado público, equipamiento y calificación de espacios públicos, tendido de redes de servicios esenciales y toda otra obra que sea necesaria y aporte al desarrollo de urbanizaciones que tengan como objeto la construcción de viviendas familiares únicas, en observancia con lo establecido en los planes urbanos de los Municipios.

A tales efectos, se creó una comisión de planificación, ejecución y seguimiento, que debía establecer las prioridades de intervención e inversión, entre otras cuestiones, además del control del fondo creado por el artículo 4° de la mencionada ley.

El Fondo Provincial de Fomento creado con carácter de afectación específica, se conformó con el 10% de la recaudación de Impuestos sobre los Ingresos Brutos, practicándose su cálculo previamente a la distribución del impuesto por coparticipación siempre y cuando el municipio se adhirió a esta normativa.

Este fondo tuvo la particularidad que quienes se vieron “afectados”, fueron el estado provincial y los municipios adheridos al ceder recursos de libre disponibilidad para su afectación a un fondo común. Desde el punto de vista del registro, debe mencionarse que no se visualiza en la recaudación como un rubro, sino que se registró como una porción afectada de la percepción del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, por lo cual, no se individualiza en la ejecución presupuestaria, lo

que dificulta su determinación en una primera instancia, máxime cuando no todos los municipios se adhirieron a dicho aporte.

Fondo Financiamiento Servicios Sociales

Por Ley Provincial N°907 se creó el “Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales” destinado a solventar las políticas de servicios sociales en salud y educación, pudiéndose destinar a gastos en personal, bienes y servicios no personales, bienes de uso, y construcciones. El producido de dicho fondo constituye una afectación específica de recursos presupuestarios, poniendo especial énfasis en atender la delicada situación del Hospital Regional Río Grande. El mismo se integra con una alícuota adicional del Impuesto sobre los Ingresos Brutos del uno por ciento (1,00%), aplicable a todas las actividades grabadas por dicho Impuesto.

En la Ley Provincial de Presupuesto del Ejercicio 2013 N° 905, se crea como financiamiento adicional al Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales el producido de la retención a los municipios del veinticinco por ciento (25%) de los recursos que les corresponden por coparticipación de ingresos tributarios provinciales, impuestos sellos e ingresos brutos, los que serán deducidos de la liquidación en la coparticipación de dichos conceptos.

Como podemos ver en este caso, se crea un fondo afectado que financia gasto de carácter permanente y previsible, los cuales se vienen financiando con rentas generales. Esto va en sentido contrario a lo versado por Lecay³, quien entiende que en una cuenta especial se debería disponer “...*la afectación de recursos determinados a gastos determinados, para cumplir una finalidad cierta, excepcional y no permanente que esté prevista en el presupuesto general y tenga asegurada su autofinanciación*”.

Para entender estas particularidades, debemos referirnos a la situación de conflicto y desabastecimiento de los hospitales provinciales existente al momento de discusión de las referidas

³Lecay, Carlos Fortunato. (1978). “Bases para el Tratamiento de las Cuentas Especiales” I Congreso de Contadurías Generales. Salta

leyes. Y por otra parte, la cuestión de mayor trascendencia estuvo dada por la aplicación de la Ley Provincial N° 648 al establecer que la inversión en el sistema educativo por parte del Estado Provincial se debía atender con los recursos de libre disponibilidad y no podía ser inferior al veinticinco por ciento (25%) del Presupuesto General de la Provincia, lo cual significaba una detracción del veinticinco por ciento (25%) de los recursos coparticipables a los municipios. Al resultar confusa y dudosa la interpretación de la misma el Poder Ejecutivo provincial presenta una Acción Declarativa de Certeza obteniendo un fallo en el sentido descripto y que debía aplicarse desde ese momento. Esta situación, generó que los municipios realizaran un pedido al Poder Legislativo de modificación de dicha norma, consensuando un aporte sólo de los recursos coparticipables provinciales y para un fin más amplio al incluir no sólo el servicio de educación, sino también el servicio de salud.

Así las cosas, este fondo está integrado por un recurso nuevo claramente identificado en el clasificador presupuestario por rubro y, por un aporte que se registra como detracción de la coparticipación municipal, lo cual no es claramente visualizable en una simple ejecución de recursos públicos, siendo necesario brindar mayor detalle al respecto.

Fondo de Prestaciones Prioritarias y Fondo Permanente Provincial de Ayuda a los Cuerpos Activos de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios

El Fondo de Prestaciones Prioritarias tuvo su origen en el artículo 32° de la ley Provincial N° 959 y está conformado por el cero coma ochenta por ciento (0,80%) del total que recaude la Provincia en concepto de Impuestos sobre los Ingresos Brutos, previo a la distribución secundaria de la coparticipación municipal. El mismo se estableció para sostener el sistema de subsidio de gas creado en el artículo 75° de la Ley Nacional N° 25.565, financiando la venta para uso domiciliario de cilindros, garrafas o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros; y sostener el servicio de comedores escolares y copa de leche que se brindan en los establecimientos educativos de la Provincia. Dicho fondo tiene el carácter de afectación específica.

La norma referida en el párrafo anterior, modificó la constitución del Fondo Permanente Provincial de Ayuda a los Cuerpos Activos de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios al disminuir el porcentaje sobre la recaudación de ingresos brutos del dos con treinta por ciento (2,30%) al uno con cincuenta por ciento (1,50%).

Estos dos fondos no se reflejan como un rubro de recursos individualizado, sino como una porción afectada de la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos. En ambos casos se financian gastos corrientes que el estado ha venido ejecutando con rentas generales.

Si bien no es tema de estudio de este trabajo la razón del incremento de estas asignaciones a gastos corrientes, sólo mencionaremos que quizás el justificativo, en gran medida, se origina en el incremento de la demanda de prestaciones de servicios que son competencia del Estado Provincial, como es la educación y la salud, así como también la demanda habitacional. Esta demanda se ha modificado desde la época de la creación de la provincia en 1992 por el incremento en un ochenta y tres por ciento (83%) aproximadamente de su población en el término de veinte años, conforme los datos estadísticos publicados por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.⁴ En definitiva, políticamente se ha terminado acordando una disminución de la distribución de recursos a los municipios a fin de sustentar estos gastos por parte del gobierno provincial.

Se visualiza en estos casos planteados, varias particularidades que no cumplen con los principios o reglas que caracterizan a los fondos afectados. Siguiendo los preceptos establecidos por Lecay en las “Bases para el Tratamiento de las Cuentas Especiales”, pueden destacarse:

- Autofinanciamiento: el gasto se ejecutará si existe recaudación del recurso afectado. Para poder ejecutarse el gasto debe necesariamente ejecutarse la percepción del recurso. En nuestra provincia se formulan en el presupuesto los recursos y gastos afectados pero no se libera el crédito presupuestario hasta tanto no exista la ejecución real del recurso. De esta manera se

⁴ Dirección Provincial de Estadísticas y Censo, Provincia Tierra del Fuego, Obtenido el 15 febrero de 2015, <http://estadisticas.tierradelfuego.gov.ar>

realiza el control del compromiso. Si se trata de gastos de funcionamiento como serían los gastos en sueldos, difícilmente al no recaudarse el recurso dejen de pagarse con rentas generales, lo cual impacta en el equilibrio fiscal.

- Excepcionalidad del gasto: debería tratarse de un gasto que no fuese normal ni permanente, para lo cual, nos planteamos qué sucedería con los sueldos del personal hospitalario si se extingue el fondo que lo financia. El cincuenta por ciento (50%) de fondos específicos provinciales son destinados a gastos de funcionamiento del área ejecutora del recurso, algunos sólo en una porción de los mismos no en su totalidad.
- Limitación en el tiempo: debería cubrir una necesidad determinada y por un período determinado. Esto no está planteado para el Fondo de Financiamiento Servicios Sociales y, contrariamente se puede presuponer que seguirá manteniéndose en el tiempo dado la complejidad que significaría eliminar esta fuente de financiamiento de un gasto tan sensible como es salud y educación, como la inflexibilidad de la partida presupuestaria en personal. Respeto del resto de los específicos provinciales, existen algunos desde hace varios años que no cumplen este precepto.
- Tratamiento de los remanentes: si existen excedentes de fondos o no se ejecutan los saldos disponibles, deberían trasladarse al ejercicio siguiente. Contrariamente a esto, la misma Ley Provincial N° 905 de Presupuesto del ejercicio 2013, estableció en su art. 28° que los remanentes de fondos específicos no ejecutados ni comprometidos al cierre del ejercicio podían transferirse a rentas generales. Esto resulta contradictorio y discutible, pero permite corregir desvíos, asignando fondos improductivos para atender las crecientes demandas al tesoro. La posibilidad de reasignar los fondos no invertidos de las rentas afectadas, para atender obligaciones del tesoro, permite acceder a fuentes de financiamiento a muy bajo costo dado que consiste en utilizar fondos de la propia hacienda pública, sin necesidad de recurrir al mercado de capitales para la captación de los mismos.

Los casos planteados describen la situación de una administración con dificultades en su gestión y en sus finanzas, situación que no es ajena al resto de las administraciones provinciales argentinas y al mismo Estado Nacional, dado que no puede garantizar la prestación de un servicio esencial o el pago de una deuda, sino autorizando ante todo, la percepción de los recursos necesarios sobre el dinero que entre en una caja u otra. De esta manera se rompe con el principio de unidad de caja, regla invariable de toda correcta organización fiscal ya referida anteriormente. Además del desorden que estos destinos específicos introducen en el manejo de las finanzas públicas, más grave es el inconveniente de que queden servicios insuficientemente dotados de fondos, al tiempo que otros arrojan un superávit sin destino previsto. En algunos casos los ingresos fiscales se asignan a entidades que carecen de planes concretos que les permitan invertir con efectividad los recursos percibidos en perjuicio de otros sectores, provistos de proyectos y desprovistos de fondos, y esto se da tanto en asignaciones de origen provincial como nacional.

Volviendo a la clasificación por financiamiento, respecto de los recursos transferidos por el gobierno nacional en el marco de distintos programas nacionales, se destacan por su magnitud, los destinados a vivienda que percibe el Instituto Provincial de la Vivienda y en segundo escalón, los fondos a percibir en el marco del convenio para la constitución del Fideicomiso Austral y el Fondo Federal Solidario. Al no contarse con información de los recursos ni de los programas en ejecución, la inclusión de estos fondos en el ordenamiento administrativo que se describirá en el Capítulo III, demoró un largo tiempo. Hasta resultó complicado la inclusión de los créditos en el presupuesto provincial, manejándose con total autarquía, y en algunos casos debió la Contaduría General solicitar el juicio de cuenta a los responsables de las cuentas bancarias afectadas a fin de que se obtuviese una rendición de los mismos, así como también, que asumieran la magnitud de la responsabilidad que ello traía aparejado a sus ejecutores. Actualmente esto ha sido revertido, existiendo en tal sentido una compatibilización de los mismos con lo formulado por el Estado Nacional como transferencias a la Provincia.

Por último, respecto a las operaciones de crédito interno como fuente de financiamiento, provenientes de convenios firmados con el Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional y con el Estado Nacional, estas resultan de escasa magnitud, por lo cual no influyen en el total de la ejecución presupuestaria.

Capítulo III - Mecanismos de registro y control.

Desde la implementación del SIGA en el Poder Ejecutivo provincial en el ejercicio 2005, se ha dado un progreso continuo de desarrollo e implementación de la Ley de Administración Financiera bajo una visión intersistémica e integral del funcionamiento de los subsistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad, en un primer momento. Posteriormente, en el ejercicio 2010 se incorporó el sistema de compras, el de inventarios y el de recursos humanos y, en el presente ejercicio se está implementando el sistema de crédito público, entre otros.

Esta herramienta, indispensable en estos tiempos de avances tecnológicos e informáticos, se caracteriza por la existencia de una relación automática entre los distintos clasificadores que se administran en cada subsistema, permitiendo que diferentes procesos de gestión administrados en un módulo del SIGA, genere las distintas etapas del registro presupuestario de recursos y gastos, los registros extrapresupuestarios y los del proceso de pago, reflejándose todo esto en los registros contables. Ello permite un avance en la interrelación de los sistemas mencionados, con mayor desarrollo e instrumentación de sistemas de información económico y financiero, como así también ha permitido un avance sustancial en la transparencia de la gestión pública.

Para desarrollar estos sistemas fue necesario contar con normativa que unifique los procedimientos de administración y control de la diversidad de fondos con asignación o afectación específica existentes. Con el fin de unificar normas sobre recaudación, contratación y rendición de dichos fondos se dicta el Decreto Provincial N°2042/05, el cual establece dos puntos de partida en la organización de dichos fondos: un jurisdiccional de compras y un procedimiento de administración de los ingresos, aplicables a todos los fondos específicos, salvo que por ley se dispusiera lo contrario o, como en el caso de los programas nacionales que muchas veces cuentan con un procedimiento propio de contratación a los cuales se aplicaría este último.

Por dicha norma, se faculta también y por primera vez a la Subsecretaría de Ingresos Públicos y Evaluación Fiscal de implementar un sistema de facturación común a toda la

Administración Central, procurando certificar los ingresos y distribuirlos a las cuentas pagadoras con una periodicidad al menos mensual. Mientras los fondos no sean incluidos en este sistema y el área lleve su propia recaudación, ésta debe depositar dichos fondos mensualmente en una cuenta bancaria abierta en el Banco Provincia de Tierra del Fuego, y dentro de los diez (10) días hábiles deberá certificar los saldos de las mismas ante la Contaduría General. Desde ese momento se puede realizar la modificación presupuestaria pertinente y transferir los saldos certificados a la cuenta pagadora. Lamentablemente, no se ha logrado implementar un sistema de facturación común, continuándose en la actualidad con este proceso de certificación mensual.

Este sistema de recaudación descentralizada, que en la mayoría de los casos se realizan por diferentes áreas de gobierno, ha traído diferentes complicaciones por la falta de seguimiento e implementación de políticas efectivas de cobranza, lo cual repercute directamente en la recaudación. En tal sentido, en pos de mejorar esta política recaudatoria, pensamos que la Dirección General de Rentas es quien debería ser la encargada de la gestión de cobro, dada su especialidad y el perfil técnico y profesional que caracteriza a las agencias fiscalizadoras del ámbito tributario.

En virtud de persistir estos “tesoros” independientes con gestores financieros dispersos, una administración paralizada de los recursos públicos por parte de la Tesorería General, y recursos ociosos por un lado y necesidades financieras por el otro, entre otras razones, llevan en el año 2007 a la implementación del sistema de cuenta única del tesoro⁵. El Ministerio de Economía provincial ordenó al Banco Tierra del Fuego (agente financiero) proceder a la transferencia de los fondos disponibles en cuentas bancarias del Banco Tierra del Fuego que estuviesen abiertas a nombre del poder ejecutivo provincial a la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Esta decisión obligó a las áreas que justifiquen la afectación legal de los fondos.

⁵ Ley Provincial n°495 Artículo 77.- “El órgano central de los Sistemas de Administración Financiera instituirá un sistema de cuenta única, que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones, entidades y organismos centralizados y descentralizados, sean éstos autárquicos o no, de la Administración provincial, hasta el porcentaje que determine la reglamentación de la presente Ley, con excepción de aquellos cuya especificidad o afectación requieran un tratamiento delegado o descentralizado. La Tesorería General, en su carácter de organismo rector del Sistema, establecerá el diseño de administración operativa de estos fondos y la habilitación de las respectivas cuentas bancarias y de registro para su implementación.”

Justificada la afectación, se procedía a registrar como fondos disponibles para el área, y se habilitaba a la apertura de una nueva cuenta bancaria recaudadora o receptora de fondos por cada recurso, de manera de obtener una primera clasificación de los mismos al momento de la percepción y acreditación al final del día en la CUT.

El desarrollo en el SIGA permitió definir e individualizar a los entes recaudadores o generadores de recursos, los cuales fueron asociados al clasificador jurisdiccional y de responsables vigentes. A cada ente se le define los recursos que el mismo genera conforme el clasificador presupuestario de recursos por rubros, la cuenta recaudadora o escritural (como se conoce en el sistema de tesorería), la cuenta contable donde se reflejará la recaudación y el código del fondo beneficiario del mismo. Cabe mencionar aquí, que el sistema de cuenta única sólo se ha desarrollado en el aspecto de la centralización de la recaudación, esto implica que la descentralización de los pagos se mantiene en cuentas pagadoras a la cual se transfieren los recursos conforme el cronograma de pagos de la Tesorería General. Esto seguirá persistiendo mientras la situación financiera no se modifique o mientras no se generen cambios de confianza en las áreas administradoras de fondos o programas específicos.

El sistema de compras y contrataciones se desarrolla en el SIGA mediante los registros pertinentes, que abarca desde el inicio del requerimiento hasta la emisión de la orden de compra, de manera que sea utilizable tanto para las compras que se realicen por fondos específicos (descentralizado su pago), como a las que cancela el tesoro provincial. De este modo se obtiene mayor seguimiento sobre todo el proceso y los compromisos asumidos, con algunas excepciones en cuanto al procedimiento legal y los jurisdiccionales de compra⁶ que se le aplican a cada uno conforme sus particularidades.

Desde el punto de vista del sistema presupuestario, se analizaron los distintos orígenes y destinos de los recursos obtenidos por la provincia, y más particularmente los administrados por el

⁶ Se define como "jurisdiccionales de compras" a los niveles jerárquicos que autorizan, adjudican y aprueban las compras conforme una escala por montos establecida en una norma.

Poder Ejecutivo.

Así se obtuvo que en la actualidad existen veintiocho (28) recursos provinciales de afectación específica, catorce (14) recursos nacionales de afectación, cincuenta y dos (52) recursos originados en transferencias internas nacionales, dos (2) fondos percibidos por transferencias externas y, como último, un sólo fondo originado en operaciones de crédito interno. En total: noventa y siete (97) fondos que requieren su individualización financiera y presupuestaria.

En búsqueda de brindar mayor información sobre cada uno de los recursos en particular, se implementó la apertura en subcuentas del clasificador presupuestario por fuente de financiamiento. Este elemento se utiliza como nexo en la definición de los recursos y en la asignación de gastos (Unidad de Gestión de Gastos), pudiéndose visualizar de esta manera las dos “caras” del presupuesto. En este esquema se encuentra pendiente aún la inclusión de las asignaciones específicas que se originan por retenciones sobre los recursos, previa distribución del mismo a su destinatario.

Desde el sistema de cuentas escriturales, también se ha definido sistémicamente que a cada fondo depositado en su respectiva cuenta le corresponde un código de recurso, inherente a cada ente, logrando así una primera individualización de su origen y disponibilidad. De esta manera se realiza diariamente una registración preventiva de los mismos. Con el procedimiento ya referido de certificación se realiza el registro presupuestario de los recursos, generándose asimismo los ajustes que correspondan en las cuentas escriturales y poniendo los fondos disponibles para su transferencia y utilización.

Hasta aquí, este desarrollo sistémico ha permitido contar con mayor información para el seguimiento y control de cada asignación de recursos en cuanto a su recaudación y disposición por parte de los servicios administrativos, como así también contar con mayor sustento en la formulación del presupuesto y en la generación de la Cuenta de Inversión, pero ello, no se ha visto reflejado ni en

el presupuesto aprobado ni tampoco en la Cuenta de Inversión de una manera explícita.

Capítulo IV - Aportes a su transparencia.

Hoy existe un reclamo permanente y generalizado de la ciudadanía hacia los gobernantes y funcionarios públicos por mayor transparencia en su gestión y accionar.

La transparencia en la rendición de las cuentas públicas y de quienes las manejan, no implica solamente su presentación para examinar la honestidad y eficiencia de su manejo, sino que requiere un poco más que eso: debe adecuarse a los objetivos para los que estaba establecida su utilización haciéndola comprensible, accesible y transparente para los ciudadanos.

En virtud del análisis realizado, se considera necesario avanzar un paso más en la formulación de los presupuestos provinciales, así como en la información de la cuenta de inversión, ello conforme lo establece la ley de Administración Financiera, incorporando en tal sentido de manera clara los objetivos, metas propuestas y su grado de cumplimiento. Quizá sería demasiado ambicioso en el corto plazo implementar cambios en la metodología de la formulación acordes a la gestión y rendición de cuentas del modelo de gestión por resultados, tal como lo propone Makon⁷, estableciendo resultados esperados que permitan vincular los objetivos y políticas de la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren. Pretender medir resultados es difícil y conlleva infinidad de discusiones a fin de saber si una medida específica es un resultado intermedio o final, una producción o un resultado, además de la dificultad que existe en justificar si los resultados se derivan directamente de las decisiones presupuestarias.

Por eso nos inclinamos por la propuesta de Allen Shick (2002) que sostiene:

“.....es más productivo pensar los resultados como señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad. Los resultados deben empujar a los gobiernos a evaluar si la situación social va en la dirección deseada y si cambios de política deben ser o no considerados....”“.....el

⁷ Makon Marcos, Fortalecimiento del proceso presupuestario público. Noviembre 2012 (pag.5)

*gobierno debe saber si la tasa de mortalidad infantil aumenta o disminuye y debe tomar medidas apropiadas en respuesta a los datos.....” “....el gobierno debe tener ese conocimiento.”*⁸

Es necesario contar con información sobre las necesidades insatisfechas en salud, en educación, o función de que se trate, que apoyen la información para el análisis parlamentario del programa o proyecto de gestión a implementar. Así, las acciones y la asignación de recursos estará determinada por las causas de las necesidades insatisfechas. No debería seguir asignándose créditos presupuestarios sin conocer el estado de la necesidad y sus causas; iguales necesidades insatisfechas en las ciudades de la provincia pueden tener diferentes soluciones según sean sus causas (problemas de capacidad instalada, problemas en la prestación del servicio, etc.) y, en consecuencia, requieren distintas gestiones. El seguimiento del nivel de estas necesidades durante la gestión del proyecto, así como su evaluación al finalizar el ejercicio permitirá realizar reasignaciones y ajustes durante la ejecución, como así también plantear la posibilidad de que el proyecto se reformule para el período futuro. Sería de suma utilidad para el análisis de la gestión llevada a cabo durante el ejercicio, si la información referida se presentara en la Cuenta de Inversión.

Además, proponemos incluir un nuevo esquema que podría denominarse *Estado de Fondos Afectados* como herramienta para la toma de decisiones por parte de los administradores, incluyéndolo en la información que se expone en el presupuesto como en la presentación de la Cuenta de Inversión. Cabe destacar que en otras provincias argentinas, se han implementado esquemas similares al presentarse las mismas dificultades en cuanto al seguimiento y control de recursos afectados.

Si bien en la presentación del proyecto de presupuesto se realizan múltiples exposiciones desde diferentes aspectos de la información, el presupuesto detallado por fuente financiera no se expone en el cuerpo de la ley que lo aprueba. En el acto administrativo de distribución de los créditos presupuestarios, no se consigna el máximo nivel de desagregación por

⁸ Shick Allen, ¿La Presupuestación tiene algún futuro? Serie Gestión Pública n°21 CEPAL. Mayo 2002 (pag.27)

fuente de financiamiento, ni se realiza una publicación en el portal web de la provincia con esta desagregación.

Por lo cual, contar con información simple por fondo afectado o fuente de financiamiento redundaría en mayores herramientas para su gestión. En la Cuenta de Inversión se podría incorporar este estado por fondo exponiendo la real ejecución de los recursos que lo integran, o el monto de la afectación constituida, como así también los gastos comprometidos y devengados, que junto al saldo inicial determinarían el monto no ejecutado del fondo. Este importe resultaría ser el saldo que debería incorporarse en el presupuesto siguiente.

En tal sentido, si se adicionan a dicho saldo: los montos comprometidos y aún no devengados, la deuda generada por los gastos devengados pendiente de pago y los registros extrapresupuestarios que pudieran existir, se determinaría el saldo financiero del fondo en cuestión. Este saldo financiero debería ser demostrado con los saldos bancarios de las cuentas e inversiones involucradas.

El estado de fondos afectados propuesto, podría generarse con distintos grados de desagregación de cada concepto (órdenes de compra pendientes que justificarían el compromiso, facturas devengadas impagas justificando los devengados, etc.) y por distintos períodos de tiempo. Dicho esquema gozaría de consistencia al generarse desde un sistema integrado desde el punto de vista financiero, presupuestario y contable.

Así, se podrá contar con información acabada de cada fondo o asignación en cuanto a su utilización y gestión, quedando expuestos los casos que no se han utilizado y que se trasladan año a año, como los que han requerido el aporte del tesoro provincial para cumplir compromisos asumidos. En general no tienen ejecución las transferencias realizadas por el estado nacional cuando se asignan a todas las provincias por igual sin un análisis de las necesidades propias de cada una, y que por dificultades operativas o porque el destino de los mismos no está en las prioridades provinciales, devienen en fondos ociosos.

Con este estado, también quedará reflejada la existencia de la restricción al gasto habitual en estos últimos años, donde se originan excedentes presupuestarios y financieros de fondos afectados y de organismos que poseen recursos propios, que contribuyen a compensar y financiar el déficit de otras jurisdicciones, sin generar apropiaciones por parte del tesoro provincial utilizando el mecanismo del fondo unificado (todos los saldos, acreedores y deudores, de las cuentas bancarias de la administración provincial convergen en una sola cuenta al final del día) y la cuenta única del tesoro (sólo implementada para el Poder Ejecutivo).

Se expone a continuación una propuesta de diseño del esquema referido con la descripción de los conceptos que lo componen. Además, como ejemplo se expone el “Estado de Fondo de Financiamiento de Servicios Sociales” con datos brindados por la Contaduría General correspondientes al ejercicio 2013 y 2014(provisorios).

Estado de Fondos Afectados	Fondo	
Concepto		
Registros Presupuestarios		
Saldos no ejecutados en el período anterior	
Menos: Monto desafectado por Art.28°Ley 905	a
Mas: Ejecución Presupuestaria de Recursos o Porción o Retención constitutiva del fondo	b
Menos : Ejecución Presupuestaria de Gastos	c
Saldos no ejecutados en el período		
Registros de Deudas y Compromisos		
Mas: Deuda presupuestaria y Compromisos asumidos	d
Mas: Deuda retenciones y deducciones pendientes de pago	e
Registros Extrapresupuestarios		
Mas: Ingresos extrapresupuestarios	f
Menos : Egresos Extrapresupuestarios	g
Saldo o remanente financiero del periodo		
		h
Saldo cuenta corriente n°xxxxx, SIGA N°XXXX	i
Saldo cuenta escritural n°xxxxx, SIGA N°XXXX	i
Saldo plazo fijo n°xxxxx	i
Saldos libros bancos		
		j

Descripción de conceptos:

- a- Saldo contable de las cuentas bancarias afectadas al inicio del periodo incluye cuenta escritural/recaudadora y pagadora. Y monto desafectado por Tesorería General autorizada por Art.28° Ley 905.
- b- Importe que surge de la ejecución de recursos en etapa del percibido o código de retención o porción de recursos con destino específico o afectado por fuente financiamiento.
- c- Importe que surge de la ejecución de gastos devengados y gastos comprometidos (orden de compra o contrato) por fuente financiamiento.
- d- Importe que surge de los gastos devengados aun no pagados y los compromisos asumidos por emisión de orden de compra o contrato aun no devengados.
- a- Importe que surge de las retenciones o deducciones que se realizan sobre la liquidación del gasto y que se ha registrado el pago presupuestario pero se encuentra pendiente de pago financiero. Es un nuevo concepto de deuda: garantías, fondo reparo, retenciones impositivas, etc.
- b- Otros depósitos que no corresponda su tratamiento presupuestario. Ej. garantías de oferta.
- c- Otros egresos que no corresponda su tratamiento presupuestario o que ya lo tuvo. Incluye los conceptos del punto e.
- d- Importe a justificar con saldos de libros bancos.
- e- Saldo contable al cierre de cada cuenta corriente afectada al fondo, incluye el saldo de cuenta escritural, cuenta pagadora, fondo permanente, etc.
- f- Total del saldo bancario igual al saldo financiero del fondo punto h.

Estado de Fondo Afectados	Fdo. Financiamiento Servicios Sociales	
	Ejercicio 2013	Ejercicio 2014
Registros Presupuestarios		
Saldos no ejecutados en el periodo anterior	0,00	55.966.332,61
Menos: Monto desafectado por Art.28°Ley 905	0,00	-55.966.332,61
	148.877.231,4	
Mas: Ejecución Presupuestaria de Recursos	6	334.439.143,57
	132.174.883,0	
o Porción o Retención constitutiva del fondo	9	173.245.981,68
	-	-
Menos: Ejecución Presupuestaria de Gastos	225.085.781,94	457.458.897,89
Saldos no ejecutados en el período	55.966.332,61	50.226.227,36
Registros de Deudas y Compromisos		
Mas: Deuda presupuestaria	8.158.691,21	84.175.784,17
Compromisos presupuestarios	6.266.209,40	13.903.838,17
Deuda retenciones y deducciones pendientes de pago	0,00	
Registros Extrapresupuestarios		
Mas: Ingresos extrapresupuestarios	0,00	
Menos: Egresos Extrapresupuestarios	0,00	
Saldo o remanente financiero del periodo	70.391.233,22	148.305.849,70
Saldo cuenta corriente n°194959, SIGA N°419	0,00	13.255,38
Saldo cuenta escritural SIGA N°985	70.391.233,22	148.292.594,32
Saldos libros bancos	70.391.233,22	148.305.849,70

Otro aspecto a considerar, es la implementación de un sistema de facturación de recursos provinciales con la recaudación centralizada en la DGR. Sin dudas este es un tema pendiente y, por otra parte, rechazado por las áreas generadoras de los fondos con el fin de no perder el manejo del efectivo y asegurar su financiamiento. Esta implementación traería beneficios operativos y administrativos, concluyendo con las intimaciones a los entes recaudadores para que certifiquen los fondos, y la engorrosa verificación manual de cada boleta de depósito. Y desde el punto vista de la información financiera, sería un impacto sustancial al contar con la ejecución definitiva y real de recurso. Así, la tesorería contaría con información certera sobre la clasificación de los recursos de según su disponibilidad y, en definitiva, todo redundaría en aportes a la transparencia del manejo de los fondos públicos.

Capítulo V - Conclusiones.

Las inflexibilidades presupuestarias tienen su origen básicamente en las leyes dictadas por la Legislatura Provincial y por normativa nacional. No obstante ello, muchas veces es difícil compatibilizar los intereses individuales o sectoriales, con el interés general de la sociedad.

Una parte del presupuesto provincial, está determinada según reglas fijas de asignación de créditos que rigen las transferencias a las familias, subsidios a institución educativas privadas, asociaciones civiles en servicio de la comunidad, como los cuerpos de bomberos referidos, las asignaciones de un porcentaje de los recursos al gasto en educación en su conjunto, etc. Pero las mayores asignaciones del presupuesto provincial, por supuesto, son los sueldos del personal estatal y la coparticipación a municipios. Estas son altamente inflexibles (hacia abajo) y se requiere de los acuerdos políticos necesarios para su modificación, como ocurrió y vimos en el caso de la aprobación del aporte al Fondo de Financiamiento Servicios Sociales.

Quizás en un futuro, estas asignaciones estén dadas por estándares de calidad de vida de la comunidad y, muy probablemente reglas y fórmulas decidirán sobre las asignaciones a cada función del estado, que hoy siguen siendo decisión del gobierno. Desde el momento en que se promueve mayor participación de la comunidad, que se garantizan derechos mediante normas, que se debe cumplir con estándares de calidad según normativa nacional, tratados internacionales, entre otros, podemos suponer el incremento de las rigideces haciendo de los créditos presupuestarios un asunto de derecho, más que de libertad de apreciación. La decisión presupuestaria se verá debilitada, pero en beneficio de la comunidad.

En este sentido, se propone iniciar un proceso de planificación en pos de la obtención de satisfacción de necesidades insatisfechas por parte de las distintas áreas ministeriales, ello en el marco de políticas de gestión requeridas por la comunidad en su conjunto. Esto evitará los reclamos de asignación de una porción de un recurso para determinado sector de manera arbitraria. Implica por otro lado, priorizar la asignación de recursos en función de una priorización de necesidades de la

sociedad y no continuar con la metodología actual de programar con base en la oferta de bienes y servicios, de acuerdo a la capacidad instalada que tienen las instituciones públicas.

Así, con estas herramientas se podría disminuir o desalentar la asignación arbitraria de fondos evitándose los inconvenientes que las rentas o ingresos afectados generan como los describe Susana Vega⁹ al decir que se *“Establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión, entorpece la fiscalización y control presupuestario al aumentar la complejidad del proceso y disminuir la transparencia, genera un incentivo a no racionalizar el gasto, y promueve el desbalance fiscal.”*

Por otra parte, se podría lograr mayor transparencia de cada recurso afectado mediante la confección del “Estado de Fondos Afectados” que se ha propuesto, brindando información correcta, completa y oportuna para los ámbitos de gestión política, para las áreas administrativas internas y de control y por supuesto a los ciudadanos, destinatario final de cualquier acción de gobierno. Pero esta transparencia no sólo se debe referir a la información de las cifras y datos expuestos en dicho esquema, sino también de la gestión llevada a cabo, brindando información sobre la situación inicial y final de la necesidad insatisfecha planteada como origen del mismo, mediante la publicidad de las actividades estatales llevadas a cabo en el marco de la ejecución del fondo en cuestión, como así también por la posibilidad de acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Por último proponemos a fin de sumar transparencia al proceso de la obtención de los fondos públicos, la implementación de la centralización de la recaudación provincial en manos de la DGR mediante un sistema de facturación unificado.

Seguramente estas propuestas no son suficientes, pero contribuirían en la toma de decisiones de asignar un recurso a un fin específico, siendo pequeñas herramientas que permiten otorgar claridad y transparencia en las distintas instancias del proceso de gestión. El planificar, formular, ejecutar y rendir la utilización de los recursos públicos en necesidades insatisfechas de la

⁹ Vega, Susana “Inflexibilidades: Rigideces y Afectaciones Presupuestarias y Otros Aspectos. Experiencia Argentina” XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público. Abril 2005 (pag.29)

comunidad provincial, sin lugar a dudas debe ser un proceso sometido a perfeccionamiento e innovación continua y permanente.

Bibliografía

- Argentina. Ley Nacional N° 24.156 de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”
- Atchabahian, Adolfo. (2008). “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública”. Buenos Aires: La Ley.
- (2010). “Los principios presupuestarios tienen permanente vigencia”. XXV Congreso Nacional de Contadurías Generales. Tucumán.
- Braceli, Orlando A. (2005). “El Sistema Presupuestario argentino y los Sistemas de Coordinación Financiera”
- (2012). “Hacia una Nueva Concepción de Presupuesto Público, Los Nuevos Paradigmas”. (Extracto de la Tesis Doctoral) XXIX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Buenos Aires.
- Consoli, Ana C. y Costa, Darío. (2012). “Exposición, Tratamiento y Control Contable de los Recursos con Afectación Específica” XXVII Congreso Nacional de Contadurías Generales. Santa Fe.
- Echeverry, Juan C., Fergusson, Leopoldo y Querubín, Pablo. (2004). “La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal” Documento CEDE 2004-01 ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica).
- Grilli, Stella Maris. (2008). “La Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Un requisito necesario para que el control fortalezca la accountability”. Buenos Aires.
- Las Heras, José M. (2010). “A diez y siete años de la Ley de Administración Financiera. Reflexiones sobre la realidad actual” XXV Congreso Nacional de Contadurías Generales. Tucumán
- Le Pera, Alfredo. (2012). “Macrosistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público” Rio Grande.
- Lecay, Carlos F. (1978). “Bases para el Tratamiento de las Cuentas Especiales” I Congreso Nacional de Contadurías Generales. Salta.

- Makon, Marcos. (2012). “Fortalecimiento del proceso presupuestario público” XXVII Congreso Nacional de Contadurías Generales. Santa Fe.
- Shick, Allen. (2002). “¿La Presupuestación tiene algún futuro?” Serie Gestión Pública n°21 CEPAL.
- Tierra del Fuego. Ley Provincial N°495 (Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial)
- Ley Provincial N°648 (Modificatoria Sistema Educativo)
- Ley Provincial N°756 (Ley Impositiva)
- Ley Provincial N°766 (Emergencia Urbano Ambiental)
- Ley Provincial N°905 (Ley Presupuesto Ejercicio 2013)
- Ley Provincial N°959 (Ley Presupuesto Ejercicio 2014)
- Decreto Provincial N°2042/05 (Administración Recursos Específicos)
- Vega, Susana. (2005). “Inflexibilidades: Rigideces y Afectaciones Presupuestarias y Otros Aspectos. Experiencia Argentina” XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público. Lima, Perú
- Zabala, Andrés y Kelly, Claudia. (2012). “Las limitaciones al uso de rentas afectadas para atender desequilibrios financieros del Tesoro” XXVII Congreso de Contadurías Generales. Santa Fe.
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censo, Provincia Tierra del Fuego, Obtenido el 15 febrero de 2015 en la Word Wide Web: <http://estadísticas.tierradelfuego.gov.ar>