



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas



**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Carrera de Especialización en Administración Financiera**  
**del Sector Público (UBA-ASAP)**

**Proyecto de Trabajo final de Especialización**  
**CUENTA DE INVERSIÓN**

**Autora: Cra. María Elena Pesado**  
**Contadora Pública (UNS)**

**Tutor de la Tesina: Lic. Pablo Tagliani**  
**Licenciado en Economía (UBA)**

**Fecha de presentación: 2019**



## Indice:

I.- Introducción:	
I.I. Fundamentación y planteamiento del problema .....	1
I.II. Objetivo del trabajo .....	2
I.III. Aspectos Metodológicos .....	2
II - Marco Teórico	
Constitución Nacional .....	3
La Cuenta de Inversión .....	6
Fondo Monetario y Manual de las Finanzas Públicas .....	8
Normas Internacionales Contabilidad Gubernamental .....	10
Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal .....	13
III - Diagnóstico: .....	14
Problemas detectados .....	16
Suministro de Gas a las jurisdicciones provinciales .....	22
Criterio respecto al tratamiento presupuestario a brindar a los remanentes de recursos específicos no utilizados. ....	23
Criterio respecto al tratamiento de la Deuda flotante .....	23
IV - Propuesta de intervención	
Esquema Ahorro Inversión Financiamiento 2015 – P.R.N. ....	24
Propuesta de Corrección N° 1: .....	27
Propuesta de Corrección N° 2: .....	28
Propuesta de Corrección N° 3: .....	28
Propuesta de Corrección N° 4: .....	29
Propuesta de Corrección N° 5: .....	29
Propuesta de Corrección N° 6: .....	30
Propuesta de Corrección N° 7: .....	31
V - Conclusiones .....	35
VI - Referencias bibliográficas .....	38

## **I.- Introducción:**

### **I.I. Fundamentación y planteamiento del problema**

El Estado Nacional, los Estados Provinciales y Municipales generan información económica y financiera de su gestión de gobierno que debe darse a conocer. Este requisito así como todo el accionar de los Estados democráticos está reglado en razón de que se administran fondos públicos y como tales están sujetos al control de la ciudadanía a través de las instituciones creadas con tal fin (órganos de control interno y externo).

La publicación de la información sobre las finanzas públicas es una obligación legal del gobierno. Este es el requisito para garantizar la transparencia fiscal. La rendición de cuentas es un proceso de ética política que busca dar sostenibilidad a la institucionalidad y gobernabilidad de un país.

En ese sentido, el Manual de Transparencia Fiscal menciona que “la discrecionalidad para decidir si se va a divulgar información fiscal, cuándo, con qué grado de detalle, y a quién, puede lesionar la credibilidad de un gobierno. Es cierto que a menudo los gobiernos se ven tentados a divulgar más la información favorable que la desfavorable. Un largo periodo de incumplimiento de una política de divulgación completa y oportuna de datos puede dar como resultado un alto nivel de incertidumbre en torno a la verdadera posición fiscal” (FMI 2001, p.90).

Sin embargo, con relación a la presentación de la cuenta de inversión como requisito legal pareciera que los Estados se dirigieran en sentido contrario. En ese sentido manifiesta Dromi (1997) que “más allá de las normas constitucionales y legales que imponen al Congreso Nacional la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión o cuenta general del ejercicio como control interorgánico, la práctica parlamentaria ha demostrado el incumplimiento, en diversas oportunidades, de dichos preceptos” (p.73).

En ese orden de ideas, comparto el pensamiento de Amartya Sen (2014) en el sentido que:

“El éxito de la democracia no consiste únicamente en disponer de la más perfecta estructura institucional imaginable. Depende ineludiblemente de nuestros patrones reales de conducta y del funcionamiento de las interacciones políticas y sociales. No

hay esperanza de confiar el asunto en manos “seguras” del virtuosismo puramente institucional. La operación de las instituciones democráticas, como las de otras instituciones, depende de las actividades de los agentes humanos que utilizan las oportunidades para las realizaciones razonables (p.386)”.

## **I.II. Objetivo del trabajo**

A la luz del planteo inicial considero relevante evaluar la naturaleza de la información en las instituciones republicanas. Consecuentemente, el espíritu de este trabajo es resaltar la importancia que adquiere la Cuenta de Inversión en un sistema de gobierno democrático y republicano planteando los riesgos en que se incurriría si su confección, publicación y aprobación se convierten en meros cumplimientos normativos.

En ese sentido, pretendo esbozar propuestas de cómo se podría mejorar la exposición de la información en la Provincia de Río Negro y por otro lado explicar, con datos de la realidad, cómo se pueden distorsionar los resultados si no se abordan con rigor científico.

## **I.III Aspectos Metodológicos**

Hipótesis: Los Estados Contables que integran la Cuenta de Inversión proporcionados por la Provincia de Río Negro no reflejarían adecuadamente el estado financiero real de la misma.

Pretendo demostrar que, la actual metodología de registración de las operaciones del Estado de la Provincia de Río Negro produce desvíos en la información y dificulta la evaluación de la eficacia en la aplicación de las políticas públicas.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la metodología o principios contables utilizados para confeccionar la cuenta de inversión. También, pretendo identificar la magnitud de los desvíos en las registraciones y formular propuestas para mejorar la información suministrada por la misma.

La idea es diseñar una simulación de la corrección propuesta sobre los datos reales de la Cuenta de Inversión 2015. La fuente de datos utilizada es la información extraída del

Sistema de Administración Financiera y Control (SAFyC) de la Provincia de Río Negro al que accedo por trabajar en la Contaduría General de la Provincia.

En este trabajo combino los métodos cuantitativo y cualitativo de investigación. Respecto del primero, uso los datos de SAFyC tanto para el análisis del EIAF como para la elaboración de una propuesta de reformulación del mismo. El aspecto cualitativo del estudio se refiere a la compilación del material documental y normativo relacionado con la confección de las cuentas públicas de la provincia. Dicho material permite explicar algunos de los resultados que someto a análisis crítico en este trabajo.

## **II - Marco Teórico**

### **Constitución Nacional**

La Constitución Nacional -en su artículo 1º- define la forma de gobierno representativa, republicana y federal que adopta la Argentina como Estado. Si bien el citado artículo no menciona el sistema democrático como forma de gobierno; está implícita en el término representativa.

La democracia como forma de gobierno postula que el poder emana del pueblo, sin embargo la misma puede adoptar variadas formas para expresarse como régimen de regulación de las relaciones sociales y humanas. Uno de los regímenes adoptados para organizar la democracia es la república que, como se mencionó más arriba, es la que adoptó la Argentina.

De acuerdo con la definición clásica de Montesquieu, la república presenta tres atributos: periodicidad de las funciones; responsabilidad de los actos públicos y división de poderes.

El sentido de la república es la descentralización del poder político, evitar los abusos del ejercicio de la autoridad y el fortalecimiento de las instituciones para resguardar los derechos de las personas.

El razonamiento expuesto tiene corolarios sobre los procesos de decisión social y mecanismos políticos que permiten la asignación de bienes públicos. Diversos autores

analizaron dichos mecanismos y encontraron que las decisiones por mayoría simple de los votantes pueden resultar inconsistentes (Arrow, 1994). Por otra parte, otros autores han señalado que la decisión por mayoría simple no genera un óptimo social pues los que pierden la elección desmejoran su situación.

Estas observaciones son rebatidas por Amartya Sen (2002) quien afirma que el grado de consistencia y optimalidad de las decisiones sociales por votación dependen de la información disponible con que cuentan los actores. Al enfocarse a la democracia como un gobierno de la discusión, el autor postula que la discusión de ideas permite construir consensos sobre principios éticos que regulen la sociedad y por extensión para acordar la asignación de bienes públicos.

En consecuencia la información es un elemento axial para que las acciones del estado expresen de la mejor forma posible los juicios de valor de la ciudadanía. Una buena base informática permite discutir las diversas opciones con mayor fundamento, así como evaluar en forma más confiable las consecuencias previsibles de las decisiones.

En ese sentido Dromi (2009) menciona en uno de sus trabajos que el siglo XXI enfrenta a los gobiernos a nuevos desafíos:

La realidad impone la vuelta “del” y “al” Derecho Administrativo para restablecer las competencias públicas, como custodia del bien común y de la tutela del bienestar general en todos los escenarios de la vida y la libertad, tanto a nivel internacional, como regional, nacional y local (p.15).

También plantea, el citado autor que el poder presupone un elemento estático: la organización, y un elemento dinámico: la actuación. Éste actúa a través del Derecho, imponiendo límites subjetivos a los derechos y a las libertades públicas de los individuos, y límites objetivos, sobre las finalidades públicas que especifican el bien común.

Así, el poder también se subordina al Derecho, teniendo siempre como presupuesto un Derecho anterior, que le impone el reconocimiento de cualidades, libertades o derechos individuales esenciales que devienen de la natural dignidad humana y que el Derecho positivo no hace más que reconocer (Dromi, 2009).

Consecuentemente el sistema republicano impone una relación equilibrada entre gobierno y control, las dos funciones principales del poder. Entonces si se organiza el gobierno para dotarlo de autoridad, se debe instalar el control a fin de dotarlo de aptitud para resguardar la libertad (Dromi 2009, p.35).

En ese orden de ideas, Dromi (2009) agrega:

Si bien el ejercicio de los atributos de la autoridad, es decir las competencias públicas, es un deber de los funcionarios, éstas son también en simultáneo derechos fundamentales de la sociedad en su conjunto. La gradación ponderada de los derechos fundamentales alcanza a los derechos individuales en sí mismos, y a los derechos del conjunto o del todo social. Estos pertenecen al cuerpo social a veces como simple organización civil y en otras como representación de los derechos fundamentales de los mismos ciudadanos bajo la categoría de derechos subjetivos públicos que se corresponden con el conjunto de deberes jurídicos que tiene el Estado para con la sociedad en sus relaciones conmutativas y distributivas (p.35).

Consecuentemente el citado autor manifiesta que “La democracia constitucional es, en esencia, un modo de distribución del poder que ha presentado cambios importantes durante la última década; por ende también debe responder a las transformaciones contemporáneas para mantener su eficacia y su prestigio” (Dromi 2009, p.40).

En mi opinión, un sistema político democrático supone la distribución del poder en su plano horizontal, según las funciones básicas del Estado Nacional, gubernativa, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Se procura así asegurar el pleno ejercicio de los derechos individuales y el eficaz cumplimiento de las funciones estatales.

En ese sentido manifiesta el Dr. Dromi (2009) que

La constitución asigna las distintas funciones públicas a varios órganos estatales independientes entre sí, pero sujetos a un control recíproco. La medida y el grado de la interdependencia orgánica los establece el ordenamiento jurídico, en su jerarquía constitucional al fijar la forma de gobierno, por la que precisamente encomienda el gobierno a los llamados poderes del Estado (p.40).

De la llamada “división de poderes”, de uso habitual, cuya fórmula sintética es “un poder político unitario actuante por el cauce de plurales funciones y ejercido por diversos órganos sólo surge la separación de funciones, de órganos y competencias. El poder, el gobierno, es integrado por los órganos máximos del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) que lo ejercen por medio de diversas funciones, evitando la concentración autoritaria o la suma del “poder público” (p.40).

La actividad del Estado se manifiesta a través de las funciones del poder en sus distintas formas bajo las cuales se manifiestan. Es decir:

Los modos por los que se canaliza el ejercicio de la actividad pública en manos de determinados órganos públicos. La separación e interdependencia orgánica funcional son un presupuesto de autentica garantía política para la defensa de la libertad, como tales rigen también en la organización comunitaria (Dromi 2009, p.40).

Así, el fraccionamiento del poder es una necesidad para su funcionamiento y su control. Sostiene Dromi (2009) que “Es imprescindible la existencia de espacios especialmente reservados, exclusivos de ciertos órganos junto con espacios con facultades compartidas y concurrentes y espacios específicos de control que son los centinelas o guardianes de la axiología constitucional” (p.41).

### **La Cuenta de Inversión**

La Cuenta de Inversión o Cuenta General del Ejercicio es el instrumento constitucional básico que permite al Poder Ejecutivo cumplir con su obligación de rendir cuenta de su accionar y al Poder Legislativo ejercer su atribución de control político y formal de la gestión hacendal (Dromi, 1997).

Este instrumento de control posee una doble finalidad por un lado tiende a evitar que el Poder Ejecutivo efectúe gastos sobrepasando límites prefijados o autorizados y por el otro permite al Poder Legislativo verificar si el poder ejecutivo ejecutó los planes de gobierno previamente aprobados en la ley de presupuesto.



Consecuentemente, es atinado pensar que con la ejecución presupuestaria de gastos y recursos, el Poder Ejecutivo cumple con la función de dar cuenta del cumplimiento del plan aprobado por el Poder Legislativo.

Sin embargo la rendición de cuentas del sector público exige una registración de datos más pormenorizada en razón de la motivación que la debería guiar y esto es informar a los órganos de control (internos externos, provinciales o nacionales) y demás usuarios de la misma.

En ese orden de ideas la Cuenta de Inversión o Cuenta General del ejercicio sería el equivalente a los Estados Contables (Situación Patrimonial, Resultados, Evolución del Patrimonio Neto) del sector privado. Para el sector público la perioricidad para rendir cuentas de la gestión está relacionada con el principio de la anualidad en el presupuesto. Consecuentemente, el ejercicio económico se define de un año y sirve para acotar el presupuesto en cuanto a monto máximo autorizado a gastar y el periodo a rendir.

Así, la cuenta de inversión está conformada por una serie de informes gubernamentales que permiten evaluar los resultados operativos del gobierno proporcionando información sobre la totalidad de los flujos financieros (fuentes y usos), sobre la manera en que se financiaron las actividades, la administración de los fondos públicos, la posición financiera y su evolución según lo prescriben las leyes de Administración Financiera que lo regulan.

En definitiva, los informes gubernamentales que integran la cuenta de inversión no sólo deben posibilitar la evaluación del cumplimiento, de la obligación de rendir cuentas, sino que además, en una sociedad democrática, deben informar públicamente acerca de la gestión.

En ese orden de ideas, este trabajo pretende focalizar el análisis de la obligación del Estado de rendir cuentas de sus actos de gobierno a la luz de los desafíos planteados en la primera parte del presente trabajo.

El esquema Ahorro Inversión Financiamiento (EAIF) es uno de los informes gubernamentales que integran la cuenta del inversión y nos permite visualizar los resultados: primario, ahorro o desahorro, financiero previo, financiamiento neto en un

periodo determinado de la administracion provincial en su conjunto con la desagregación de Administración Central, Poderes y Organismos Descentralizados.

## **Fondo Monetario y Manual de las Finanzas Públicas**

### **Metodología de registraci3n contable**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) – a trav3s del Departamento de Estadística en consulta directa con expertos en estadísticas de finanzas p3blicas de países miembros y de organismos internacionales- elabor3 el *Manual de Estadísticas de Finanzas P3blicas* (MEFP) en respuesta a la necesidad e importancia de detectar en forma temprana las fuentes de vulnerabilidad. Así también, el Departamento de Estadísticas elabor3 el Manual en cumplimiento de su cometido de liderar los esfuerzos de elaboraci3n y aplicaci3n de prácticas estadísticas s3lidas. El mismo es acorde con la tendencia mundial hacia una mayor rendici3n de cuentas y transparencia fiscal.

El citado documento resalta que el Manual constituy3 un avance importante en las normas para compilar y presentar estadísticas fiscales, y es parte de un esfuerzo a escala mundial para mejorar la contabilidad p3blica y la transparencia en las operaciones. La versi3n del Manual 2001 señaala que: *“Las estadísticas de finanzas p3blicas son fundamentales para el análisis fiscal y desempeñan un papel crucial en la elaboraci3n y el seguimiento de programas financieros bien concebidos, así como en la supervisi3n de la política económica”* (FMI, 2001).

El Manual de Estadísticas de Finanzas P3blicas 2014 (MEFP2014) forma parte de una serie de directrices internacionales sobre metodologías que ha emitido el Fondo Monetario Internacional. La versi3n 2014 actualiza el Manual de Estadísticas de Finanzas P3blicas 2001, y es la tercera edici3n de un conjunto de directrices que describen un marco estadístico macroecon3mico especializado, el marco de las estadísticas de finanzas publicas (EFP), formulado para respaldar el análisis fiscal.

El MEFP 2014 conserva el marco conceptual básico de su predecesor, el MEFP 2001. No obstante, en ese Manual se introdujeron tratamientos mejorados para dar cuenta de desarrollos recientes y eventos específicos; se analizan más a fondo aspectos relacionados

con la declaración de datos que han resultado ser complejos y tienen en cuenta nuevas necesidades de los compiladores y usuarios de las EFP.

En ese sentido en el Manual 2001 se mencionaba:

El hecho que las transacciones y los otros flujos económicos reciban un tratamiento integral en el sistema de EFP permite conciliar plenamente los balances de apertura y de cierre. En otras palabras, los saldos de un determinado tipo de activo o pasivo al comienzo de un período contable, más las variaciones de dichos saldos como resultado de transacciones y otros flujos económicos son iguales al saldo al final del período. Un sistema estadístico integrado de esta naturaleza permite describir y analizar plenamente los efectos de las políticas y de hechos económicos específicos (FMI, 2001).

A los efectos de la rendición de cuentas -según se concibe en el citado Manual- las transacciones pueden organizarse según la unidad del gobierno que las lleva a cabo. En ese sentido, el marco de las estadísticas de finanzas públicas, está diseñado para facilitar el análisis macroeconómico. No obstante ello, reconoce que si bien los datos contables y las estadísticas económicas están estrechamente relacionados, no persiguen los mismos objetivos y pueden diferir en el tratamiento de partidas específicas.

La adopción de la base devengado, como criterio, y la integración de los saldos con los flujos correspondientes al gobierno son consecuentes con la necesidad de determinar el comportamiento del mismo en el contexto de su limitación presupuestaria intertemporal.

En el MEFP 1986, el marco analítico centra la atención en una sola partida de resultado, el déficit/superávit global.

En el capítulo 2 del Manual –en el punto 3.1- explica que:

Todos los datos registrados en el sistema de EFP son flujos o saldos. Los flujos son expresiones monetarias de acciones económicas en las que participan las unidades y otros eventos que afectan a la situación económica de las unidades, que ocurren dentro de un período contable. Los saldos denotan las tenencias de activos y pasivos de una unidad en un momento dado y el consiguiente patrimonio neto de la unidad, que es igual al total de activos menos el total de pasivos (FMI, 1986).

Si bien es conveniente registrar los flujos en base devengado, es importante contar con información sobre las fuentes y usos de efectivo para evaluar la liquidez del sector gobierno general.

### **Normas Internacionales Contabilidad Gubernamental**

Otro avance en el nivel internacional que considero conveniente mencionar es la existencia del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB) conformado por 15 miembros (Reino Unido, Sudáfrica, Australia, Canadá, China, Francia, Israel, Japón, Kenya, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Turquía y los Estados Unidos de América (doble representación)) procedentes de los organismos integrantes de la IFAC (International Federation of Accountants).

El IPSASB es un Consejo Técnico que desde el año 1996 progresó con un programa dirigido al desarrollo de las “Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público” NICSP inherentes a la información financiera por parte de entidades del sector público a nivel del gobierno local, estadual y nacional.

Las NICSP han nacido producto de la importancia que los Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Federación de Contadores, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo le han dado al Sistema de contabilidad como núcleo integrador de la información financiera de los Estados. Dichos organismos vieron que, sin un cuerpo de normas contables imparciales y objetivas que diera confianza a las cuentas públicas, el sistema de Contabilidad perdía sentido de ser.

El programa de normas fue establecido como respuesta a la preocupación sobre la variabilidad en la calidad de la información financiera presentada por muchos gobiernos y sus organismos, con poca confiabilidad en dicha información que condiciona muchas veces el éxito de los objetivos gubernamentales.

La calidad de la información financiera del gobierno con destino a los usuarios externos y de muchas jurisdicciones generalmente es pobre y puede afirmarse que está asociada con bajos estándares de gerenciamiento financiero, deficiencias del proceso de toma de decisiones económicas y ausencia de normas adecuadas de rendiciones de cuentas.

En ese sentido, las normas internacionales NICSPS contribuyen a garantizar que la relación entre buena gobernabilidad, transparencia fiscal y los mejores resultados económicos esté siendo reconocida, haciendo responsables a los gobiernos, sus organismos y sus funcionarios.

En sentido contrario, en un contexto donde no se aseguren los conceptos antes citados aumentan las probabilidades de generar un nivel bajo de disciplina financiera y a menudo un incremento de la corrupción.

Creo conveniente resaltar que organismos nacionales e internacionales postulan las cualidades que deben reunir los estados financieros contables, proponiendo criterios similares, aunque con ligeras diferencias.

Así, en el ámbito internacional, el Sistema Integrado – Modelo de Administración Financiera para América Latina (SIMAFAL) señala que deben satisfacerse los requerimientos de: confiabilidad, verificabilidad, objetividad, oportunidad, utilidad y transparencia. Otros organismos, Governmental Accounting Standard Board Statement (GASB) agregan ciertos requisitos, tornando otros más abarcativos, o cambiando las designaciones para un concepto: comprensibilidad, confiabilidad, relevancia (utilidad), consistencia y comparabilidad (cit. en Somaschini, 2004).

En el ámbito Nacional la reforma del Estado Argentino del año 1990 plantó las bases para la creación del Sistema de Administración Financiera y Control del Sector Público. Este hecho constituyó un avance en materia de Contabilidad Pública.

En ese sentido, la legislación identificó como objetivo primario la sistematización de la información de índole presupuestaria y patrimonial atacando el problema medular de definir las reglas y procedimientos administrativos a las que debería atenerse la gestión gubernamental. La implementación de este sistema de administración financiera ha permitido a los Estados Nacional y Provinciales logros significativos en el manejo de la información estratégica de sus recursos y su aplicación y su disponibilidad en tiempo real, facilitando a su vez el control de gestión de la actividad gubernamental.

Así, el Estado Nacional y la mayoría de las provincias han implementado una estrategia de modernización de la gestión conducente al desarrollo de herramientas básicas, esenciales para la gestión y el reordenamiento nacional y provincial.

Estos lineamientos estratégicos suponen el desarrollo de estructuras organizacionales que fomentan el acceso compartido de la información y la transferencia de conocimientos. Al mismo tiempo que significa desarrollar nuevos mecanismos de control y retroalimentación de los sistemas para el logro de una ejecución efectiva.

Así, en Río Negro, la Ley H N° 3.186, denominada de Administración Financiera y Control del Sector Público Provincial, constituye un procedimiento administrativo especial para el tratamiento del presupuesto y la cuenta de inversión, basado en el principio de la uniformidad normativa, previendo que la administración financiera comprendiera el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos dirigidos a la obtención de recursos públicos y a su aplicación para el cumplimiento de los objetivos previstos en la misma.

Creo conveniente citar a modo de reseña que el procedimiento citado precedentemente se nos presenta como una unidad de estructura por comprender una serie o conjunto de actos que están coordinados entre sí, es decir como una unidad de finalidad, en cuanto a que apuntan a un determinado fin.

Este sistema prevé que todo movimiento que tenga incidencia económico-financiera debe ser registrado una única vez y operar en forma integrada, automática, utilizando la técnica de la partida doble y observando los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables al sector público. Vale decir que el dato ingresa una sola vez al sistema generando un asiento previamente definido por las matrices contables. Es por ello que se considera que los Estados Contables Patrimoniales son integradores de toda la información que afecta a la hacienda gubernamental.

Este sistema enlaza, a partir de un soporte informático, las funcionalidades de los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad. Al mismo tiempo se relaciona con otros subsistemas tales como Compras, Trámites y Expedientes, Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), Coparticipación Municipal y Presupuestos Plurianuales por citar solo los que utiliza la Provincia de Río Negro.

Es oportuno señalar también que, en el ámbito nacional, la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas emitió la recomendación técnica del Sector Público N° 1 dirigida a los Consejos Profesionales adheridos, para que la adopten en sus respectivas jurisdicciones. La misma, tiene por objeto ser el marco conceptual para posibilitar la uniformidad y homogeneidad de los criterios prevalecientes en la materia y coadyuvar al logro de una mayor transparencia de la gestión pública.

Por su parte, la Asociación de Contadores Generales de la República Argentina, conformada por todos los Contadores Generales de las provincias, el Contador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Contador General de la Nación, ha aprobado, en Comisión Directiva, el contenido de la Resolución citada y decidió la conveniencia de expedirse sobre los contenidos y los alcances de la misma, en el ámbito de su incumbencia.

Consecuentemente, la Asociación resolvió que la recomendación de la F.A.C.P.C.E., no será vinculante, ni de aplicación obligatoria para las Contadurías Generales como órganos rectores del sistema de Contabilidad Gubernamental, considerándola como aporte al marco teórico de referencia para el dictado o modificación de normas que en materia de regulación contable rigen para la Administración Pública y que son dictadas por las Contadurías Generales dentro del orden jurídico de cada jurisdicción. En ese orden de ideas, los Contadores Generales de las Provincias han asumido el compromiso de difundirlas como marco teórico. (Resolución N° 199 de la Contaduría General de la Provincia de Río Negro de fecha 22/12/2008 publicada en Boletín Oficial N° 4686 del 01/01/2009).

### **Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal**

Por su parte, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal -Ley N° 25.917 sancionada con fecha 24/08/2004 al que la Provincia de Río Negro adhirió mediante Ley H N°3.886- creado con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de mayor transparencia a la gestión pública. Establece que las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales -entre otras- contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados, de las instituciones de la seguridad social y los flujos financieros de los fondos fiduciarios.

Asimismo informarán sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del estado del Sector Público no financiero. Los recursos y gastos figurarán por sus importes íntegros, sin compensaciones entre sí.

### **III - Diagnóstico**

La ley de Administración Financiera de la Provincia de Río Negro prevé un contenido mínimo para la cuenta de inversión según lo indica el artículo 40° de la Ley H N° 3.186.

El contenido mínimo previsto en la citada norma está compuesto por los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Provincial a la fecha de cierre de ejercicio; los estados que muestran los movimientos y situación del tesoro de la Administración Provincial; el estado actualizado de la deuda pública; los estados contables de la Administración Provincial y la gestión financiera consolidada de la Administración Provincial durante el ejercicio, con los respectivos resultados económico y financiero.

Existe un plazo de presentación previsto por la Constitución Provincial para cumplir con el deber del Gobernador de dar cuenta a la legislatura del uso del presupuesto del último ejercicio en los dos primeros meses de las sesiones ordinarias.

En la Provincia de Río Negro se ha dado un estricto cumplimiento de los plazos de presentación de la Cuenta de Inversión desde el año 2006 hasta el presente. También se ha dado cumplimiento al deber de informar previsto en el artículo 181° inc. 19 de la Constitución Provincial habiéndose publicado una síntesis de los estados de la Cuenta de Inversión en el Boletín Oficial de la Provincia en las siguientes ediciones: ejercicio 2006 (B.O. N° 4521 del 04/06/2007), ejercicio 2007 (B.O. N° 4623 del 26/05/2008), ejercicio 2008 (B.O. N° 4730 del 04/06/2009) ejercicio 2009 (B.O. N° 4833 del 31/05/2010), ejercicio 2010 (B.O. N° 4936 del 26/05/2011), ejercicio 2011 (B.O. N° 5046 del 07/06/2012), ejercicio 2012 (B.O. N° 5142 del 09/05/2013), ejercicio 2013 (B.O. N° 5250 del 15/05/2014), ejercicio 2014 (B.O. N° 5353 del 11/05/2015), ejercicio 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016) ejercicio 2016 (B.O. N° 5569 del 05/06/2017), ejercicio 2017 (B.O. N° 5729 del 10/12/2018), ejercicio 2018 (B.O. N° 5782 del 13/06/2019).



La aprobación o impugnación de la cuenta de inversión por parte de la legislatura se puede realizar por pronunciamiento expreso con comunicación al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas. No obstante ello, la Ley H N° 3.186 dispone -en su artículo 37°- que si al finalizar el año siguiente al de la remisión de la cuenta no hubiera pronunciamiento, ésta se considerará aprobada. Cabe mencionar que nunca hubo un pronunciamiento expreso por parte del Poder Legislativo.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas debe dictaminar sobre la cuenta de inversión que el Poder Ejecutivo presenta a la Legislatura para su aprobación de conformidad con lo previsto en el artículo 163° inciso 3) de la Constitución Nacional y el artículo 11 inc. f) de la Ley K N° 2.747.

En ese sentido, el Tribunal de Cuentas Provincial ha dictaminado en reiteradas ocasiones que *“por los fundamentos expresados, considerando las limitaciones expuestas al Alcance y en cada uno de los Anexos, la Cuenta de Inversión 2015 para la Administración Provincial expone razonablemente los aspectos legales y contables, la ejecución presupuestaria realizada entre el 1° de enero de 2015 y el 31 de Diciembre del mismo año”* (Informe N° 04/2017 remitido a la Contaduría General según Nota N° 412/2017 de fecha 24/10/2017 del Presidente del Tribunal de Cuentas).

Estas evidencias indican que la gestión de gobierno en la Provincia de Río Negro es comunicada en tiempo y forma. Al respecto, considero importante rescatar que en materia de información financiera, se da un fenómeno de mutua exclusión (*trade off*) en la satisfacción de determinadas cualidades, fundamentalmente entre exactitud y oportunidad, que debe equilibrarse a fin de elaborar informes que reflejen razonablemente la realidad y que permitan tomar decisiones de manera oportuna (Somaschini, 2004).

No obstante ello, si bien es cierto que todo puede ser perfectible en materia de rendición de cuentas me permito explorar algunos aspectos dentro de la ejecución del presupuesto de recursos y gastos y hasta de los Estados Contables que pueden llegar a direccionar los resultados de una gestión e inducir a conclusiones erróneas si en el análisis no se incluyen todos los informes gubernamentales para explicar los resultados.

## Problemas detectados

En la Provincia de Río Negro los resultados de la gestión expuestos en la Cuenta de Inversión surgen del Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (EAIF) y éste último no estaría reflejando correctamente la realidad.

El EAIF generado para la Provincia de Río Negro sólo incluye movimientos financieros de ingresos y egresos que hayan tenido tratamiento presupuestario. Este esquema tiene dos problemas:

Problema 1: ¿Es legal que existan conceptos extrapresupuestarios?

En principio la respuesta es no. En ese sentido, la Ley que aprueba anualmente el Presupuesto de Recursos y Gastos así lo indica cuando expresa que en el artículo 62° de la Ley N° 5.021 (BO. Suplemento de Enero de 2015) “*La ley de presupuesto prevalece sobre toda ley que disponga o autorice gastos. Toda nueva ley que disponga o autorice gastos no será aplicada hasta tanto no sea modificada la ley de Presupuesto de Gastos de la Administración Provincial, para incluir en ella, sin efecto retroactivo los créditos necesarios para su atención.*”. Lo cierto es que algunas actividades gubernamentales - Gastos Tributarios, operaciones cuasi Fiscales y Pasivos contingentes entre otros- no tienen registro presupuestario, quedando fuera de su órbita (Somaschini, 2004).

Ahora bien, el control legal de un gasto está ligado a la existencia de un presupuesto anual, entendiéndose como una herramienta básica del sistema de planificación que permite materializar en el corto plazo el cumplimiento de políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública, concretar y precisar los objetivos de mediano plazo y compatibilizar las políticas y objetivos del Estado. Es también un instrumento de política económica, definiéndose a través del mismo el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la gestión de gobierno, las formas y magnitudes del financiamiento de las actividades.

La doctrina ha reunido una serie de principios fundamentales que preceden a la disciplina y a la estructuración jurídico-económica del presupuesto del Estado, y que constituyen también, según una aceptación común, requisitos o reglas esenciales para que el presupuesto se adapte a las normas jurídicas o exigencias del derecho, que condicionan la legalidad constitucional de la gestión financiera del estado moderno.

Estos principios básicos, que tienden a asegurar el cumplimiento de los fines de este instrumento de contabilidad preventiva, se designan en la doctrina clásica de las Finanzas como “reglas del presupuesto” y reciben la siguiente denominación: reglas de la unidad, de la universalidad, de la anualidad, y del equilibrio. Las dos primeras, comprendidas bajo la calificación común de “regla de la generalidad”, significan que en un Estado debe haber un solo presupuesto y éste debe abarcar todos los gastos, tanto ordinarios como extraordinarios.

Por su parte la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Río Negro consagra la regla de la anualidad, ya que establece que con posterioridad al 31 de Diciembre de cada año no podrán registrarse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha (art. 37º última parte), quiere decir que en materia de gastos la regla es de aplicación directa, ya que las autorizaciones para gastar votadas por el Poder Legislativo caducan al vencimiento del año financiero para el que se fijaron. En cambio, en materia de recursos, la regla no tiene un sentido bien concreto y directo, pues el cálculo de los probables ingresos a operarse en el año se incluye como una mera previsión presupuestaria dirigida a procurar el equilibrio financiero (regla del equilibrio).

En esa línea de ideas, la distribución presupuestaria que el Poder Ejecutivo aprueba por Decreto constituye el primer dato relevante de una gestión. Así, el monto asignado a cada jurisdicción refleja la magnitud de recursos que se destinaran para la atención de los servicios básicos que debe atender el estado.

En consecuencia, la ejecución presupuestaria permite inferir si las jurisdicciones fueron lo suficientemente ejecutivas para consumir sus créditos presupuestarios y de haberlo consumido restaría obtener información para determinar si con ello alcanzaron la consecución de sus metas. En ese sentido, es importante exponer las causales de la subejecución del presupuesto porque es tan grave un error en la estimación como la ejecución por debajo de total autorizado por defectos administrativos en relación con el proceso de contratación en tiempo y forma.

Finalmente cabe resaltar que la ejecución del presupuesto debe respetar las limitaciones y características que le imponen las normas vigentes en cada ámbito pero es necesario que

esté fuertemente vinculado con el control público, la rendición de cuentas y la evaluación de la responsabilidad en cumplimiento de los objetivos y metas previstos.

Entonces ¿qué atenta contra la integridad de la información?

Problema 2: cuotas de compromiso y devengado

¿Cómo afecta la cuota de ordenado al concepto de devengado? y ¿cómo podría salvarse la responsabilidad por el registro de todas las operaciones que implican modificación de la hacienda pública?

Etapas del gasto:

En el ámbito público, a diferencia del ámbito privado, el gasto se registra en sus distintas etapas (reserva interna, compromiso, devengado y pago). Las etapas del gasto no son otra cosa que la identificación del momento de registro de los flujos económicos o financieros.

Según explica el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas:

Una vez identificado un flujo, es necesario determinar el momento en que ocurrió para poder compilar los resultados de todos los flujos dentro de un período contable dado. Aunque esta sección trata del momento asignado a los flujos, el carácter integrado del sistema implica que los saldos registrados en el balance también son influenciados por el momento de registro de los flujos.

La etapa de devengado fue definida para el sistema de administración financiera como el punto de intersección entre la ejecución presupuestaria y la contabilidad patrimonial. El principio del devengado prescribe que los eventos económicos se registran en el período en el que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo.

En ese sentido, la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Río Negro considera ejecutado presupuestariamente un gasto al devengarse su importe –artículo 29° Ley H N° 3.186- e implica una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva jurisdicción o entidad, el surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación, la liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de

pago dentro de los 3 días hábiles del cumplimiento de lo previsto antes mencionado y finalmente la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.

No obstante lo anterior, cuando un gasto devengado no se puede registrar porque existe un cupo de ordenado que no lo permite, se produce un diferimiento en la registración del mismo que a su vez implica una distorsión de los resultados el EAIF.

La distorsión a la que se alude en el párrafo precedente se relaciona con el hecho de que las administraciones provinciales generalmente cuentan con cupos presupuestarios impuestos por la Secretaría de Hacienda en uso de sus facultades –artículo 32° del Decreto H N° 1.737/98 reglamentario de la Ley de Administración Financiera.

Así, el citado artículo previo que las jurisdicciones y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Provincial remitirán a la Subsecretaría de Presupuesto, con las características, plazos y metodología que ésta determine, la programación anual de los compromisos y del devengado mandado a pagar. El Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos definirá las cuotas conforme a las posibilidades financieras y comunicará los niveles aprobados a las jurisdicciones y entidades, quedando facultado, en función de variaciones no previstas en el flujo de recursos, para modificar sus montos. Asimismo, establecerá los procedimientos a utilizar con los saldos sobrantes de las cuotas establecidas.

Estos cupos presupuestarios pueden identificarse con las etapas del gasto y es por eso que existen cupos de compromiso, de devengado y de pago. Tal como lo expresa la citada norma la razón de su existencia radica en racionalizar la ejecución del presupuesto de gastos en función de la recaudación efectiva de los recursos.

Los cupos de compromiso pueden llegar a paralizar o tornar más lentos los procesos de contratación pero los cupos de ordenados pueden llegar a postergar la registración de “deudas ciertas”. Esto toma relevancia al final del ejercicio económico cuando es necesario determinar resultados presupuestarios y patrimoniales.

En ese sentido existieron ensayos dentro de la Asociación de Contadores Generales de las Provincias intentando separar la registración de la etapa de devengado de la del ordenado a pagar, en donde los cupos de ordenados alcanzarían sólo al segundo sin que ello implique

la omisión en la registración del devengado. En esa hipótesis habría que distinguir la deuda real de la deuda en la tesorería general y es allí donde me inclino a pensar que el esfuerzo material burocrático supera con creces lo que se intenta transparentar.

No obstante lo anterior, en la Provincia de Río Negro y con la normativa aplicable, los procesos de contrataciones no tienen impacto en la contabilidad patrimonial hasta tanto no se lo imputa presupuestariamente. Entonces, si la registración del “ordenado a pagar” está supeditada a la existencia de un “cupos de ordenado a pagar” entiendo que se está difiriendo la registración de la Deuda.

Por su parte, dentro de las competencias descriptas para el órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental - artículo 72° inc. f) de la Ley H N° 3.186 – está previsto que la Contaduría General administrará un sistema integrado de información financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados económicos y financieros de la administración provincial.

Es acá donde aparecen los conflictos de intereses entre las competencias de los administradores pues para un organismo técnico como la Contaduría General, la aplicación de un cupo de devengado puede representar un ocultamiento de información - específicamente de las deudas- mientras que para el Ministerio de Economía es la aplicación de su política de contención del gasto público.

En mi opinión los cupos de devengado si bien no afectan los derechos de terceros los condicionan en cuanto a que no podrá hacer efectivo el cobro a menos que se concluyan todas las etapas de registración del gasto. Consecuentemente, pueden verse alteradas las condiciones de pago en cuanto al plazo de contratación pactado se refiere.

Por otra parte, la solución ensayada por algunas jurisdicciones de registrar contablemente (contabilidad patrimonial) lo que no fue ordenado a pagar por la restricción financiera implicaría un atentado a los principios rectores para generar información confiable -tema desarrollado en otra parte del presente trabajo- ya que estaría ingresando al sistema dos veces los mismos datos contrariamente al criterio de “registro único” consagrado con la reforma de administración financiera de los años 90.

Otro inconveniente que se puede observar es que el EAIIF que presenta la Provincia de Río Negro es que no contempla la variación patrimonial del tipo “disminuciones o aumentos de los saldos en cuentas bancarias o del endeudamiento” toda vez que éstas son consideradas por el Manual de Finanzas Públicas como fuentes o como aplicaciones financieras.

Sumado a lo antes citado y con relación a la determinación de los resultados a partir del EAIIF, es que tampoco se tienen en cuenta los anticipos de fondos otorgados que no han sido rendidos o que habiéndose rendido no fueron registrados y por lo tanto no han tenido un tratamiento presupuestario. Cabe citar que los anticipos de fondos tienen tratamiento extrapresupuestario en oportunidad de su otorgamiento.

En ese sentido, la normativa indica que sería posible anticipar fondos para gastos determinados en casos excepcionales y debidamente fundados y autorizados por funcionarios competentes para hacerlo en los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios. En estos casos debe designarse un responsable para la administración de los fondos, cuyo rango no debe ser inferior a Director General de Administración e invertirse dentro de los treinta días de su entrega y la rendición respectiva dentro de los diez días subsiguientes.

Otro tanto ocurre con los anticipos a Municipios y a entidades gremiales para viáticos movilidad, anticipos a empresas y a entidades autárquicas. La normativa prevé que la cancelación de estos anticipos deberá operar dentro del ejercicio en el cual fueron otorgados, salvo excepción expresa dictada mediante Decreto que fundamente sus causales.

La cancelación de los anticipos de fondos es la registración presupuestaria de la rendición de los fondos invertidos. El problema con los anticipos de fondos se presenta cuando la registración no se produce dentro del ejercicio en que se otorgó.

La realidad indica que el servicio administrativo del organismo que ha recibido la rendición de un anticipo de fondos, generalmente, tiene la restricción de los cupos de devengado. Consecuentemente, la administración va a priorizar la registración de los gastos que signifiquen una futura salida de fondos resignando los anticipos de fondos que generaron la salida de fondos en oportunidad de su otorgamiento y pago.

En consecuencia es altamente probable que en un ejercicio no se hayan registrado las regularizaciones presupuestarias de la inversión o aplicación de los fondos anticipados y por lo tanto haya quedado excluido de la ejecución presupuestaria.

Así al año siguiente -mientras se mantengan las restricciones presupuestarias- la registración del gasto mas allá de que no guarda relación con el ejercicio va a quedar en último lugar en la priorización.

### **Suministro de Gas a las jurisdicciones provinciales:**

Otro tanto ocurre con los gastos en concepto de consumo de gas a granel en las provincias que tienen recursos naturales hidrocarburíferos.

En el caso particular de la Provincia de Río Negro existe un convenio firmado entre la provincia y la empresa YPF GAS por el consumo de gas a granel donde las partes acordaron que a los fines de la cancelación de la totalidad de los importes facturados, la provincia autoriza en forma irrevocable a YPF GAS S.A. durante la vigencia del contrato y sus eventuales prórrogas, a descontar los importes facturados por YPF S.A. -en el marco del Contrato- de los montos debidos por YPF S.A. en concepto de regalías gasíferas y/petroleras que YPF S.A le abona periódicamente a la provincia.

El registro de esta operatoria debería tener tratamiento presupuestario. Sin embargo se ejecuta presupuestariamente el recurso pero -en una primera instancia- la salida de fondos se registra extrapresupuestariamente.

La operatoria queda totalmente reflejada cuando el organismo que consumió el gas regulariza presupuestariamente el gasto, según las instrucciones impartidas por la Contaduría General a las jurisdicciones para que ello suceda. Sin embargo los organismos son renuentes a efectuar la regularización presupuestaria. Hacerlo implica modificar el presupuesto -restringido desde el inicio- de la jurisdicción que lo consume y no ordenarlo no tiene consecuencias jurídicas en razón de que ya fue pagado.



### **Criterio respecto al tratamiento presupuestario a brindar a los remanentes de recursos específicos no utilizados.**

En el EAIF de la Provincia de Río Negro se denomina “remanente” a los recursos recaudados en ejercicios anteriores que han quedado sin consumir al final del ejercicio. Puede que ellos sean consumidos en el ejercicio siguiente o en los próximos.

En ese sentido, los remanentes tienen tratamiento presupuestario al año siguiente al de su recaudación y se incluyen como fuente financiera en el EAIF.

La recomendación sería que sólo deben ejecutarse los remanentes que financian operaciones presupuestarias. No obstante lo anterior, si existieran anticipos de fondos financiados con remanentes y no estuvieran regularizados también distorsionarían el EAIF. En otras palabras, los remanentes utilizados serían parte de la disminución de los saldos de cuentas bancarias conocidas como Fuentes Financieras para el tradicional EAIF del Manual de Finanzas Públicas.

### **Criterio respecto al tratamiento de la Deuda flotante**

La deuda flotante es la deuda que se genera en un ejercicio y que debe ser absorbida en el ejercicio siguiente con la disponibilidad de Caja y Bancos. Así lo prescribe el artículo 38° de la Ley H N° 3.186 de Administración Financiera y Control de la Provincia de Río Negro *“los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año, se cancelarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades de Caja y Bancos existentes a la fecha señalada...”*.

Consecuentemente la cancelación de deuda de ejercicios anteriores no tiene tratamiento presupuestario en Río Negro pero la indicación sería que debe quedar reflejada como una “disminución de pasivos” y aplicación financiera en el EAIF.

Evidentemente las limitaciones que tiene el registro presupuestario cuando existen cupos presupuestarios y o financieros así como la omisión de datos cuando las salidas de fondos públicos -denominados anticipos de fondos en la legislación provincial vigente- no tiene tratamiento presupuestario al momento de su rendición distorsionan la generación de datos

que alimentan el EAIF y por ende los resultados que de él se obtienen (ahorro-desahorro, financiero y financiamiento neto).

No obstante lo anterior, voy a relacionar los distintos estados contables que integran la cuenta de inversión empezando por el esquema (EAIF) con la finalidad de corroborar la veracidad de los resultados obtenidos.

#### IV – Propuesta de intervención

##### Esquema Ahorro Inversión Financiamiento 2015 – Prov.Río Negro

En ésta sección me propongo analizar el esquema EAIF, presentado por la Provincia de Río Negro en el año 2015, que resumo a continuación:

**CUADRO N° 1**  
Esquema Ahorro Inversión Financiamiento  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Todos los Financiamientos			
En miles de pesos			
Clasificación Económica	Administración Central y Poderes	Organismos Descentralizados y Entes	Administración Provincial
Recursos Corrientes	17.122.952	2.479.668	19.602.621
Gastos Corrientes	8.929.057	9.976.823	18.905.881
<b>Ahorro/Desahorro</b>	<b>8.193.894</b>	<b>-7.497.154</b>	<b>696.739</b>
Recursos de Capital	413.284	157.077	570.362
Gastos de Capital	1.043.241	607.799	1.651.041
<b>Resultado Financiero previo</b>	<b>7.563.937</b>	<b>-7.947.877</b>	<b>-383.939</b>
Recursos Figurativos	5.911	8.217.515	8.223.427
Egresos Figurativos	8.221.535	3.061	8.224.596
Fuentes de Financiamiento	1.230.091	645.671	1.875.763
Aplicaciones Financieras	1.069.216	4.611	1.073.828
<b>Financiamientos Neto</b>	<b>160.874</b>	<b>641.060</b>	<b>801.934</b>

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

La primera observación es que el financiamiento neto no iguala al resultado financiero previo, en otras palabras si bien explica cómo se financió el resultado financiero previo de \$383.939.239,51 no refleja cómo se invirtió la diferencia.-

Para el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas el resultado (déficit o superávit) es igual en cuantía, al financiamiento y representa la brecha entre sus pagos por gastos y concesión de préstamos y las entradas por concepto de ingresos, donaciones y recupero de préstamos, que será necesario cubrir mediante obligaciones del gobierno que deberán afrontarse en el futuro.

En ese sentido, todo déficit implica un financiamiento “positivo” en el que las fuentes financieras han debido exceder a las aplicaciones financieras para solventar dicho desequilibrio. Por el contrario, todo superávit supone la posibilidad de aplicar fondos (a la amortización de deudas o al incremento de activos financieros), determinando un financiamiento “negativo”.

No obstante lo mencionado, debe señalarse junto con Somaschini (2004) que EFP es un sistema de base estadísticas y las cifras consideradas por el mismo pueden provenir de otras fuentes distintas a las cuentas presupuestarias o no incluir información de esas cuentas por no corresponder a unidades consideradas parte del gobierno en ese marco.

La segunda observación es que las contribuciones figurativas (recursos figurativos del presente EAIF) no igualan a los gastos figurativos (egresos figurativos del presente EAIF).

Entonces la propuesta es analizar la información suministrada en la Cuenta de Inversión 2015 para estimar un esquema EAIF con criterios aceptados y compararlo con el esquema publicado en la misma.

A los efectos del análisis voy a partir del resultado financiero neto, sin tener en cuenta las limitaciones antes citadas, considerando que lo que está registrado presupuestariamente es lo efectivamente gastado o invertido según datos del SAFyC y que se exponen en el cuadro N° 1.

Entonces, en primer lugar voy a revisar el registro de las Fuentes de Financiamiento indicadas en el esquema EAIF presentado en la Cuenta de Inversión 2015. El cuadro N°2 que se presenta a continuación expone la desagregación de las fuentes de financiamiento del EAIF según sea su naturaleza:

**CUADRO N° 2**  
Fuentes de Financiamiento  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Fuentes de Financiamiento	Administración Provincial (en miles de pesos)
<b>1 -Incremento de Pasivos</b>	<b>591.191</b>
Uso del Crédito	522.182
Emisión de bonos y pagarés	69.009
<b>2 -Otras Fuentes</b>	<b>1.284.571</b>
Remanentes	1.284.571
<b>Total 1 + 2</b>	<b>1.875.763</b>

*Fuente: Esquema Ahorro Inversión Financiamiento 2015*

El concepto “Fuente de Financiamiento” comprende todas las transacciones financieras destinadas a solventar el resultado de las acciones de política fiscal, realizadas tanto en el presente como en el pasado. Abarca todas las operaciones en efectivo y depósitos del gobierno, obtención de préstamos y su amortización, y la variación de los activos financieros mantenido por éste con fines de administración de liquidez.

Así, dentro del apartado “Uso del Crédito” se registraron desembolsos clasificados como financiamientos fuente 10 (rentas generales), fuente 12 (crédito interno) y fuente 13 (crédito externo) según sea el origen (tomado dentro del país o créditos internacionales) y el destino que se le da a dicho financiamiento (con o sin afectación específica del gasto) y tal como se puede visualizar en el siguiente cuadro N° 3:

**CUADRO N° 3**  
Uso del Crédito  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Nro de préstamo	Código de recurso	Fuente de financiamiento	Importe En miles
186 – Préstamo Sindicado	33213	10	450.000
168- Bid 1855	33251	13	48.002
184 – Bid 2573 - PROSAP	33251	13	23.869
167 – ENOHS A Plan desagües	33241	12	309
<b>Total</b>			<b>522.182</b>

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

El primer desembolso, vinculado a la fuente 10 “Rentas Generales”, es totalmente consumido desde el momento en que formó parte de Rentas Generales pero no ocurrió lo mismo con los otros tres según se puede observar en el cuadro N° 4 que se expone a continuación:

El cuadro N° 4 refleja una comparación entre el monto registrado como recurso y la ejecución presupuestaria del gasto relacionado con ese financiamiento:

**CUADRO N° 4**  
Ejecución de gastos financiado con Fuente Financiera  
distinta de la de Rentas Generales  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Recursos	Recaudado	ordenado	Diferencia (en miles de pesos)
33251	23.869	23.851	18
33251	48.002	47.084	918
33241	309	0	309
Totales	72.180	70.935	1.245

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

**Propuesta de Corrección N° 1:**

En el cuadro precedente puede observarse que el financiamiento no fue totalmente utilizado y consecuentemente la diferencia entre las columnas de recaudado y ordenado representaría un incremento del saldo disponible en bancos.

La corrección al EAIF sería que el monto total indicado en el cuadro precedente por la suma de miles \$ 1.245 tendría que reflejarse como parte del saldo disponible en las cuentas bancarias y no como fuente de financiamiento de gastos.

Por otra parte, dentro del apartado “emisión de bonos y pagarés” suele visualizarse alguna situación, como la diferencia negativa entre las sumas registradas como “recaudado” y el monto ordenado en uno de los Bonos de deuda pública, que distorsiona la exposición de datos y que bien puede observarse en el cuadro N° 5 que presento a continuación:

**CUADRO N° 5**  
Emisión de Bonos y Pagarés  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Recurso	Recaudado	Ordenado	Diferencia en miles de pesos
33174-Bonos D.Pub. Rioneg II.	1	11	-10
33175-Bonos II serie II	1.298	1.298	0
33177-Bonos I serie II	1.356	1.356	0
33178-Bonos II serie III	66.354	66.354	0
totales	66.009	66.019	-10

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

Los bonos de deuda pública rionegrina se ejecutaron como recurso en la medida que financiaron comprobantes de gastos. Esto quiere decir que los títulos de la deuda o bonos no tienen tratamiento presupuestario por el monto total de su emisión. Así, en la medida

que se dispone de ellos para financiar gastos se los ejecuta como recurso. Es por ello que en el cuadro precedente la diferencia entre la columna I y II es cero.

En el caso del recurso 33174 fue mayor el ordenado que el recaudado en razón de que el comprobante de gastos tramitado -según el expediente. N° 12290-SSF -2006- es una deuda perimida. Para la legislación vigente en la Provincia de Río Negro integran la deuda perimida” aquellos comprobantes de gastos que han quedado impagos luego de transcurridos dos años desde su emisión, contados desde el cierre del ejercicio. Según la legislación provincial éstas vuelven a tener tratamiento presupuestario a los dos años según lo establecido en la Ley de Administración Financiera Provincial. Consecuentemente y para mejorar la exposición del mismo habría que detraerlo del esquema.

#### Propuesta de corrección N° 2:

El tratamiento presupuestario de la deuda de ejercicios anteriores perimida también distorsiona el resultado primario.

Así, como ya mencionara anteriormente, la condición de perimida se presenta cuando luego de permanecer impaga por dos ejercicios, la obligación vuelve a ser presupuestaria en función a lo previsto en la legislación provincial vigente.

La corrección que se propone efectuar al actual EAIF, es eliminar aquellos registros que han tenido tratamiento presupuestario en ejercicios anteriores. Esto es, una vez que un gasto ha sido devengado y ejecutado presupuestariamente, su incidencia y reflejo en el EAIF se produce sólo en el ejercicio en que se cancela y como disminución de obligaciones a pagar.

#### Propuesta de corrección N°3:

Para la legislación provincial los remanentes son los recursos de ejercicios anteriores que no han sido utilizados para financiar gastos en el ejercicio en que fueron recaudados.

La comparación entre los remanentes ejecutados presupuestariamente reflejados en el EAIF y el gasto ordenado con dicho recurso también debería ser cero. Esto quiere decir que sólo debería ejecutarse como remanente el monto que financia el gasto.

### CUADRO N° 6

Ejecución presupuestaria de la fuente de financiamiento  
“Remanentes” y el gasto financiado con la misma  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Remanentes	Importe en miles de pesos
Recaudado	1.284.571
Ordenado	713.905
Diferencia	570.666

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

#### Propuesta de corrección N° 4:

En el EAIF analizado no hay reflejo de la cancelación de las obligaciones de ejercicios anteriores -excluyo las obligaciones perimidas porque ya fueron tenidas en cuenta en párrafos anteriores-. Esto significa que la deuda migra de ejercicio a ejercicio pero en forma extrapresupuestaria.

Para nuestro caso práctico la cancelación de deuda con tratamiento presupuestario en ejercicios anteriores constituye una aplicación en el esquema EAIF por la suma de \$1.757.055.262,84 según reportes “Evolución de la Deuda de ejercicios anteriores” sectores Administración Central y Poderes y “Organismos Descentralizados y Entes de Desarrollo”.

Entonces, la cancelación de las obligaciones devengadas en ejercicios anteriores debería incluirse en el EAIF proyectado y reflejarse como aplicación (disminución de pasivos).

#### Propuesta de corrección N° 5:

La deuda con proveedores y contratistas constituye una forma de financiamiento en el sentido que permite a la Administración adquirir bienes y servicios sin que implique una salida inmediata de fondos.

En ese sentido, la Deuda Presupuestaria generada en el ejercicio -que surge del reporte por Objeto del Gasto- por la suma de \$ 3.146.296 (en miles de pesos) constituye una fuente financiera para el EAIF proyectado.

A modo ilustrativo se expone a continuación la composición de la Deuda por concepto, según la clasificación por objeto del gasto, que se menciona en el párrafo precedente:

### CUADRO N° 7

Desagregación de la Deuda Presupuestaria (generada en el ejercicio)

Ejercicio económico 2015- Provincia de Río Negro

Administración Provincial	Ordenado a pagar	Pagado	Deuda en miles de pesos	Administración Central y Poderes	Administración Descentralizada
100- Gastos en Personal	12.960.885	11.640.819	1.320.065		
200- Bienes de Consumo	696.923	615.344	81.579		
300- Servicios Personales	1.064.805	971.352	93.453		
400- Bienes de Uso	1.152.054	984.285	167.768		
500- Transferencias	4.490.422	919.347	571.075		
600 –Activos Financieros	8.005	6.622	1.372		
700 Serv Deuda y Dism o.p.	1.250.665	1.243.023	7.641		
900 –Gastos figurativos	8.224.596	7.321.266	903.329		
800 Otros Gastos	6.989	6.989	0		
TOTALES	29.855.347	26.709.051	3.146.296	2.084.183	1.062.112

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

#### Propuesta de corrección N° 6:

Las erogaciones figurativas constituyen una técnica de registro utilizada para registrar recursos y gastos cuando quien recauda pertenece a un sector (ejemplo: Administración Central, Administración Descentralizada) distinto del que ejecuta el gasto.

Las erogaciones figurativas más representativas son las que reflejan el financiamiento con Rentas Generales de los gastos de la Administración Descentralizada. Según la normativa vigente, la Administración Central remite fondos a la Administración Descentralizada en función a la ejecución presupuestaria mensual de gastos. Es por ello que en un ejercicio económico hay un desfase en el pago del reintegro correspondiente al mes de Diciembre porque generalmente se cancela en el mes de Enero del año siguiente.

Por ello, las erogaciones figurativas ingresadas durante el ejercicio pero que corresponden a ejercicios anteriores ascendieron a \$ 431.457.479,06 según surge del reporte del “Estado de Tesorería” y deberían agregarse al EAIF proyectado como una fuente de financiamiento para la Administración Descentralizada.

En ese sentido, las contribuciones figurativas a cobrar o a pagar -de ejercicios anteriores- también influyen en el resultado del EAIF desde el momento en que deben ser consideradas como FUENTES cuando son cobradas y se identifican como APLICACIONES cuando permanecen impagas. Entonces propongo incluirlas en el EAIF proyectado.

#### Propuesta de corrección N°7:



En sentido contrario a lo expresado en la propuesta anterior, el monto de contribuciones figurativas a cobrar al final del ejercicio debe considerarse como una Aplicación -en sentido amplio- toda vez que no permitieron cancelar la deuda.

En el mismo orden de ideas, las erogaciones figurativas impagas a fin del ejercicio ascendieron a \$ 903.329 según se puede observar en el reporte “ejecución por objeto del Gasto” diferencia entre ordenado y pago -del cuadro N° 7- y las incorporo al EAIF proyectado.

Finalmente, apelando a una simplificación extrema, agrego al esquema Ahorro Inversión Financiamiento, presentado en el cuadro N° 1, las propuestas de corrección N° 1 a 7 para alcanzar la igualdad entre el resultado financiero previo y el financiamiento Neto.

Con la incorporación de los ítems señalados como propuesta de corrección tampoco llego a explicar el financiamiento, tras lo cual resta suponer que debió existir una variación en la disponibilidad de fondos en las cuentas bancarias.

Así, en el cuadro N° 8 que se expone a continuación agrego las correcciones y una variación de disponibilidad en bancos para arribar a la igualdad pero sometida a otro análisis de consistencia.

**CUADRO N° 8**  
Propuesta de Esquema Ahorro Inversión Financiamiento  
Ejercicio Económico 2015 - Provincia de Río Negro

	Todos los Financiamientos		En miles de pesos
	Administración Central y Poderes	Organismos Descentralizados y Entes	Administración Provincial
<b>Resultado Financiero previo</b>	<b>7.563.937</b>	<b>-7.947.877</b>	<b>-383.939</b>
Recursos Figurativos	5.911	8.217.515	8.223.427
Egresos Figurativos	8.221.535	3.061	8.224.596
Fuentes de Financiamiento	2.675.064	2.207.783	4.882.847
Incremento de Pasivos	590.881	309	591.190
<b>Deuda Flotante CORRECCIÓN N° 5</b>	2.084.183	1.062.112	3.146.295
<b>Disminuc. contrib a cobrar CORREC 6</b>		431.457	431.457
Otras Fuentes			
<b>Remanentes CORRECCION N°3</b>		713.905	713.905
Aplicaciones Financieras	2.231.507	1.502.703	4.498.907
Dism. de pasivos	1.069.216	4.611	1.073.827
<b>Pago Deuda ej anterioresCORREC N°4</b>	1.162.291	594.763	1.757.054
<b>Increm contrib figurativasCORREC N°7</b>		903.329	903.329
<b>Incremento Banco</b>			764.697
<b>Financiamientos Neto</b>	<b>-7.092.065</b>	<b>7.476.004</b>	<b>383.939</b>

*Fuente: elaboración propia.*

En relación con el concepto denominado “Incremento Bancos” dentro del EAIF es imprescindible relacionarlo con el Estado de Tesorería que forma parte de la Cuenta de Inversión 2015.

Es por lo antes expuesto que se adjunta un cuadro, a modo ilustrativo, para analizar el Estado de Tesorería presentado.

**CUADRO N° 9**  
Estado de Tesorería- Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Estado de Tesorería			
A – Existencia al 01/01/2015	207.273	Saldo al 31/12/2015	-121.979
B – Movimientos	82.573.363	Egresos	82.902.617
I - Presupuestarios	28.085.441	I - Presupuestarios	26.343.234
Ingresos corrientes	19.602.621	Remuneraciones *	11.697.390
Recursos de Capital	570.362	Otros Gastos	13.402.819
Fuentes Financieras	591.191	Deuda Publica	1.242.675
Contribuciones Figurativos	7.249.870	DPU Diferida	348.105
Contribuciones de Cap.Fig.	71.396		
II – No presupuestarios	54.487.921	II – No presupuestarios	56.559.382

*Fuente: Cuenta de Inversión 2015 (B.O. N° 5460 del 19/05/2016)*

Con este Estado de Tesorería es atinado pensar que la Provincia ha tenido que cubrir su saldo negativo de Tesorería con un descubierto bancario. Esta deducción no se corresponde con la posición final en el EAIF de las variaciones del rubro Disponibilidades.

Entonces, voy a acotar el análisis centrándome en uno de los financiamientos que tiene el Estado Provincial, denominado Rentas Generales. Este financiamiento está compuesto por los recursos que integran el Tesoro, provenientes de la potestad del Estado Provincial previsto en la Constitución Provincial, sin afectación específica.

El EAIF con el que efectuaré el análisis está acotado a los recursos que integran el concepto de Rentas Generales y los gastos financiados con dicho financiamiento, tal como se puede visualizar en el cuadro N° 10 que expongo a continuación:

### CUADRO N° 10

Esquema Ahorro Inversión financiamiento  
Fuente de financiamiento: Rentas Generales  
Ejercicio Económico 2015 - Provincia de Río Negro

	Financiamiento Rentas Generales		
	Administración Central y Poderes	Organismos Descentralizados y Entes	Administración Provincial
Recursos Corrientes	13.762.860	0	13.762.860
Gastos Corrientes	6.041.114	8.053.666	14.094.780
<b>Ahorro/Desahorro</b>	<b>7.721.746</b>	<b>-8.053.666</b>	<b>-331.919</b>
Recursos de Capital	12.448		12.448
Gastos de Capital	333.226	104.726	437.952
<b>Resultado Financiero previo</b>	<b>7.400.968</b>	<b>-8.158.392</b>	<b>-757.424</b>
Recursos Figurativos		8.160.982	8.223.427
Egresos Figurativos	8.160.982		8.160.982
Fuentes de Financiamiento	450.000		450.000
Aplicaciones Financieras	953.608	4.332	957.940
<b>Financiamientos Neto</b>	<b>-503.608</b>	<b>-4.332</b>	<b>-507.940</b>

*Fuente: reporte del SAFYC esquema EAIF base devengado solo rentas generales.*

Al esquema presentado precedentemente le practico las mismas correcciones que hice al EAIF con todos los financiamientos.

La deuda con rentas generales ascendió a \$ 2.498.258.948,56 y constituye una fuente de financiamiento para el esquema -sólo que no fue expuesto cómo tal-. Por su parte, la deuda de ejercicios anteriores financiada con Rentas Generales ascendió a \$ 57.290.623,34.

Luego, siguiendo el mismo razonamiento que en el análisis efectuado con todos los financiamientos, obtengo el siguiente esquema EAIF:

### CUADRO N° 11

Propuesta de Esquema Ahorro Inversión Financiamiento  
Sólo Rentas Generales  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

	Financiamiento Rentas Generales		Ajustado
	Administración Central y Poderes -en miles	Organismos Desc y Entes en miles	Administración Provincial en miles
<b>Resultado Financiero previo</b>	<b>7.400.968</b>	<b>-8.158.392</b>	<b>-757.424</b>
Recursos Figurativos		8.160.982	8.160.982
Egresos Figurativos	8.160.982		8.160.982
Fuentes de Financiamiento	2.481.694	898.021	3.379.715
Endeudamiento	1.600.237	898.021	2.498.258
Uso del credito	450.000		450.000
Dism de contribuc a cobrar	431.457		431.457
Aplicaciones Financieras	1.699.935	922.356	2.622.291
Disminución pasivos	953.608	4.332	957.940
Dism deuda ejerc anteriores	42.594	14.695	57.290
Increm contrib fig orden		903.329	903.329
Variación disponibilidades	703.732		703.732
<b>Financiamientos Neto</b>	<b>781.759</b>	<b>-24.335</b>	<b>757.424</b>

*Fuente: elaboración propia.*

No obstante lo anterior, si comparamos el EAIF Rentas Generales con el Estado de Tesorería vemos que hay una inconsistencia por cuanto el EAIF tiene una variación positiva de disponibilidades de \$ 703.732 cuando el Estado de Tesorería arrojó un saldo negativo según el cuadro N° 12 que se adjunta a continuación:

**CUADRO N° 12**  
Estado de Tesorería  
Rentas Generales  
Ejercicio Económico 2015  
Provincia de Río Negro

Estado de Rentas		Tesorería Generales	
A – Existencia al 01/01/2015	-1.690.449	Saldo al 31/12/2015	-2.395.415
B – Movimientos	19.126.561	Egresos	19.831.527
I - Presupuestarios	3.978.003	I - Presupuestarios	2.272.453
Ingresos corrientes	3.515.555	Remuneraciones *	379.092
Recursos de Capital	12.448	Otros Gastos	1.298.193
Fuentes Financieras	450.000	Deuda Publica	595.167
Contribuciones Figurativos			
Contribuciones de Cap.Fig.			
II – No presupuestarios	15.148.557	II – No presupuestarios	17.559.073

*Fuente: reporte del SAFYC Estado de Tesorería solo rentas generales*

Con esto quiero demostrar que el esquema tiene limitaciones toda vez que no toma en cuentas los temas planteados al principio de la exposición de motivos.

Lo que tampoco guarda relación es que hayan quedado \$ 648.037.094 de deuda financiada con recursos específicos toda vez que debe estar recaudado el recurso -ejecutado presupuestariamente- para que se ordene un gasto.

La posible explicación es el Fondo Unificado de Cuentas Oficiales -F.U.C.O.-. A fin del ejercicio citado como estudio existió un saldo negativo de rentas generales de \$ - 2.395.415.775,61 que se cubrió con el saldo del resto de las cuentas que integraban el F.U.C.O. quedando un saldo a su vez de \$ 109.913.471,43. Cabe mencionar que el FUCO incluye cuentas de todo el Sector Público Provincial (incluye a Empresas del Estado y Fondos Fiduciarios) según se puede observar en el cuadro que presento a continuación:

### CUADRO N° 13

Fondo Unificado de Cuentas Oficiales  
Provincia de Río Negro

Empresas del Estado	99.363	Tesorería General Provincial	335.859
IAPS	19.253	Fondos de terceros Autárquicos	24.692
Administración Central	59.775	Fondo de Terceros Poderes	670
Entes Autárquicos	834.812	Administración central no en safyc	5.665
Fondos Fiduciarios	52.983	Salud Plan Nacer	5.559
IPROSS	16.000	Tesorería General recaudadoras	227.142
Poderes y Órganos de control	50.400	Rentas Generales	-2.395
Fdos de terceros Adm central	24.488	IPPV	704
Fondos Lotería	38.190	Tolates	109.913
Otras	6.106		

*Fuente: Tesorería General*

Entonces, el análisis debe profundizarse y relacionarse con otros informes gubernamentales tradicionales o con datos de resultados de la gestión obtenidos en ejercicios anteriores. Debe atenderse al marco analítico y metodológico de la teoría contable.

#### **V - Conclusiones:**

En este trabajo, el énfasis se centró en la Cuenta de Inversión como institución creada para que el poder ejecutivo efectúe la rendición de cuentas de su gestión en el marco de la forma republicana de gobierno.

Esta tesis toma como referencia el EAIF contenido en la cuenta de inversión de la Provincia de Río Negro 2015 y cuestiona su consistencia para ser tomada como base de cálculo para determinar los resultados que deben evaluar los órganos de control (internos y externos) en el marco metodológico desarrollado en la presente.

La Hipótesis planteada es que los Estados Contables que integran la Cuenta de Inversión proporcionados por la Provincia de Río Negro no reflejarían adecuadamente el estado financiero real de la misma y que la metodología de registración de las operaciones del Estado de la Provincia de Río Negro induciría a obtener resultados financieros y económicos poco confiables.

La hipótesis se basa en que el esquema EAIF, del cual se determinan los resultados económicos financieros y de financiamiento, no abarca la totalidad de la información necesaria, porque no todos los registros tuvieron tratamiento presupuestario. Por otro lado, la necesidad de financiamiento, reflejada en el EAIF, también está incompleta porque no

incluye información que sólo podría extraerse de los registros contables, por ejemplo: disminución de caja y bancos y disminución de deuda de ejercicios anteriores, entre otros.

Como atenuante de lo expresado en el párrafo anterior creo conveniente precisar que cuando menciono que la base de cálculo está incompleta tiene que ver con la forma de exposición de datos más que con el ocultamiento de los mismos. El problema es que el analista tiene que unir todas las piezas para llegar a una evaluación correcta de la situación financiera y/o económica.

No obstante lo anterior, vale interpretar que lo que no está registrado y por lo tanto no está expuesto, está oculto. Este ocultamiento de datos no siempre es deliberado y tal como se expuso en éste trabajo puede obedecer a cuestiones demostrables pero que no eximen a la Administración de su obligación de informarlos de alguna forma.

En el caso bajo análisis, fue necesario considerar la existencia de fondos fiduciarios para poder comprender los resultados financieros obtenidos a partir del EAIF. Esto es así porque, el Estado Rionegrino creó dichos fondos delegándole funciones de recaudación y hasta de ejecución de gastos. En otros casos ha utilizado sus saldos bancarios para respaldar las operaciones bancarias del fondo unificado de cuentas oficiales (F.U.C.O) tal como se explicara en el caso analizado.

El problema descripto tendría su explicación en el hecho que la Ley de Administración Financiera vigente no contempla la existencia de fondos fiduciarios como formando parte del Sector Público Provincial. Estos últimos fueron creados por la Ley Nacional N° 24.441 de fecha posterior a la norma citada anteriormente.

Del análisis efectuado, cabe colegir que el EAIF de la Provincia de Río Negro no es más que una presentación de la ejecución presupuestaria de recursos y gastos, según la clasificación por objeto del gasto y por rubro respectivamente. A partir de la información presentada podría afirmarse que el EAIF presentado no responde exactamente al contenido previsto por el MEFP.

La ejecución presupuestaria sirve para dar cuenta de los flujos de ingresos y gastos de un período mientras que los estados contables patrimoniales agregan los stocks de activos y

pasivos y en consecuencia el patrimonio neto del Estado. Con los datos patrimoniales se podría generar un EAIF que se aproxime al aconsejado por el MEFP.

Lo cierto es que la variedad de enfoques con los que pueden elaborarse los estados financieros obliga al usuario a definir muy precisamente sus necesidades y a conocer los aspectos conceptuales y objetivos de los distintos estados financieros, para luego determinar la información que más se ajuste a sus requerimientos.

Por ende, el analista de estados financieros está obligado a hacer un esfuerzo adicional para ubicarse en los distintos contextos analíticos, comprendiendo sus objetivos y fundamentos terminología, definiciones, convenciones, limitaciones, disposiciones legales, limitaciones de información, además de la naturaleza particular del ente.

Ni que decir del ciudadano común. Es oportuno mencionar que *“hay una gran demanda social totalmente legítima por erradicar todas las formas de corrupción, información continua, rendición de cuentas, que debe ser satisfecha a través de instrumentos gerenciales adecuados, y haciendo entrar en juego formas activas de contraloría social.* (Sen y Klisberg 2010 p. 169).

Por su parte, los organismos técnicos del gobierno, cuya función es la de procesar y producir información financiera según lo previsto en sus leyes de Administración Financiera, hacen un esfuerzo por transparentar el proceso informativo de su gestión que va desde la captura de los datos, pasando por su tratamiento, organización y clasificación, hasta la difusión de los informes. Pero hay una zona gris en dónde no es fácil hallar el equilibrio entre comunicar en exceso y asegurar un mínimo de información en donde los informes gubernamentales pueden no llegar a satisfacer a los usuarios habituales. Este equilibrio sólo puede alcanzarse con la participación de los órganos de control externo y con la interacción de los consultores especialistas de este tipo de información.

## **VI – Referencias bibliográficas:**

Arrow, K (1994) Elección Social y Valores Individuales. Editorial Planeta, Barcelona.

Cassagne, Juan Carlos, 2011 - Derecho Administrativo –Tomo I PDF –Séptima Edición Actualizada- Abeledo Perrot.

Dromi, Roberto, 2009 –“Derecho Administrativo” – 12º Edición 2009. Buenos Aires – Madrid – México. CIUDAD ARGENTINA – Hispania Libros.

Dromi, Roberto, 1997.“Presupuesto y Cuenta de Inversión Ediciones”-Instrumentos de Gobierno y Control. Ediciones Ciudad Argentina .2º Edición Actualizada.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2014 “Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas”.

Grilli Stella Maris –revista de la ASAP N° 47 –Agosto 2011- “La Independencia en las Entidades Fiscalizadoras superiores. Un requisito necesario para que el control fortalezca la accountability”.

INTOSAI, respecto a la visión institucional, declara promover al buen gobierno ayudando a las EFS (Entidades fiscalizadoras Superiores) de sus respectivos gobiernos a mejorar el desempeño, buscar transparencia asegurar la rendición de cuentas y mantener la credibilidad.

FMI, 2001 - Internacional Monetary Food. Manual de Transparencia Fiscal. Washington. Disponible E.[www.americalatina.elibrary.inf.org](http://www.americalatina.elibrary.inf.org). Consultado el 25/10/2019.

Ley N° 24.156 Ley de Administración Financiera de Nación.

Ley H N° 3.186 “Ley de Administracion Financiera y Control” aplicable en la provincia de Río Negro.

Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP 2001).



Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público para el Sector Público dictadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

Principios Contables Generalmente aceptados para el sector público, Resolución N° 25/95 del Secretario de Hacienda de la Nación.

Recomendación Técnica del Sector Público N° 1 “Marco conceptual contable para la Administración Pública” de la Asociación de Contadores Generales de la República Argentina, 2008 Federación Argentina de consejos Profesionales en Ciencias Económicas (F.A.C.P.C.E.).

Sen Amartya, 2014. “La idea de Justicia” –Traducción de Hernando Valencia Villa –Edición Taurus.

Sen Amartya - Klisberg Bernardo, 2010 - “Primero la Gente” – 8va edición actualizada. Ed.TEMAS Grupo Editorial SRL, Noviembre 2010.

Somaschini Claudia Nora López, 2004. “Cuentas Públicas–Elementos para su interpretación”. 1º Edición Buenos Aires, ASAP.

XI Jornadas Nacionales del Sector Público -Catamarca 2015- compiladas en un libro denominado “El Profesional en Ciencias Económicas hacia una moderna gestión gubernamental de calidad”.