



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Hacia una nueva cultura presupuestaria en Exaltación
de la Cruz

AUTOR: MARÍA JIMENA ARRIETA LLAMOSAS

TUTOR: CRISTINA ROLANDI

jimena@estudioarrieta.com.ar

MAYO 2021



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



A mi marido **Matías**, que sin su apoyo incondicional no hubiera logrado esta nueva meta en mi vida profesional.

A mis hijos **Emma** y **Roque** por haber soportado mi ausencia, apoyarme, valorar el esfuerzo y sobre todo por sus fuertes abrazos al verme llegar a casa.

A mis profesores, que sin su tiempo y dedicación compartiendo sus saberes no hubiera logrado el nivel de instrucción alcanzado.

Al Municipio de Exaltación de la Cruz, que si no hubiese tenido la oportunidad de comenzar a trabajar en la administración pública no hubiese conocido mi pasión por la misma.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Resumen y palabras clave.

En el presente trabajo se pretende orientar sobre la nueva administración pública y los procesos presupuestarios vigentes, para lograr dar conocimiento a través de cursos de capacitación sobre distintos temas relacionados con las teorías presupuestarias, su planificación-ejecución-evaluación; y fortalecer su aplicación en el Partido de Exaltación de la Cruz.

En el proceso analizaremos desde el estudio del Estado en la economía del sector público, las distintas teorías económicas aplicadas a través del tiempo, la legislación vigente, el análisis de los procesos presupuestarios llevados a cabo en el Municipio de Exaltación de la Cruz durante tres ejercicios consecutivos de las secretarías seleccionadas para su estudio.

El objetivo del presente trabajo es desarrollar un modelo de capacitación constante que, de manera general, permita que mandos medios y personal jerárquico conozca la teoría y práctica del presupuesto público vigente logrando a través de su conocimiento brindar a la sociedad los bienes y servicios prestados por el Estado Municipal en el tiempo, calidad y cantidad deseados por la misma.

Palabras clave: nueva administración pública, planificación-ejecución-evaluación, modelo de capacitación constante, presupuesto público, bienes y servicios del Estado Municipal.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Índice.

Capítulo I

Introducción

I.1.- Fundamentación y planteamiento del tema

I.2.- Objetivos

I.3.- Aspectos metodológicos

Capítulo II

II.1.- Marco teórico

II.1.a) Historia de la Economía del Sector Público

II.1.b) Presupuesto Público

II.1.c) Leyes aplicables.

II.1.d) El sistema RAFAM

II.1.e) Sistema Presupuestario actual. Planificación Presupuestaria

Capítulo III

III.1.- Diagnóstico

Capítulo IV

IV.1.- Propuesta de intervención.

IV.1.a) Diseño de curso de capacitación orientado a Unidades Ejecutoras.

Bibliografía



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Introducción.



I.1.- Fundamentación y Planteamiento del tema

Nos enfocaremos en plantear las situaciones que observamos en el Municipio de Exaltación de la Cruz. Este Municipio se sitúa al noroeste de la provincia de Buenos Aires a tan solo 87 km de la Capital Federal, cuya cabecera de Partido es Capilla del Señor.

El Partido tiene una extensión de 682 km² de los cuales según datos obtenidos de la oficina de producción el 40% está dedicado a la actividad agrícola-ganadera, solo el 20% a la actividad industrial y el resto a comercio y servicios.

Posee según último censo 40.000 habitantes, 35% económicamente activos. Casi 2000 familias dependen exclusivamente de ingresos municipales e indirectamente otros tantos.

Es un Municipio donde hemos observado e identificado las siguientes situaciones que se pasan a describir.

Al analizar la administración en este municipio durante el tiempo transcurrido entre la presentación del Proyecto y este trabajo Final nos encontramos frente a la creación de una Secretaria de Gobierno, Hacienda y Desarrollo Social que absorbe la Secretaria de Coordinación General, en la cual se observa la creación de la Dirección de Presupuesto.

Al ser tan amplias las obligaciones de la secretaria aun a pesar de tener ahora una Dirección de Presupuesto no se tienen aún definidas las tareas de la dirección nombrada anteriormente.

Identificamos también que no contempla las nuevas tendencias en administración pública. Con poca información hacia la comunidad y hacia las áreas, sin datos medibles sobre los resultados de la gestión, inexistencia del control interno y muy baja interacción entre las direcciones de todas las secretarías. Elaboración del presupuesto fuera de los marcos teóricos actuales, desconocimiento por parte de los mandos medios y de las Secretarías de las nuevas teorías presupuestarias.

Inexistentes informes de gestión de las distintas áreas que permitan mejorar o suprimir el o los programas existentes en base a datos certeros sobre los efectos de la Gestión en la comunidad causados por dichos programas.

Verificamos también a través de encuestas a mandos medios, el desconocimiento de los directivos de cada área respecto de la ejecución presupuestaria de su dirección y de cómo podrían evaluar a sus subordinados a través del análisis del cumplimiento de las metas y/o desvíos existentes.

Basándonos en estas primeras observaciones encontramos como principal problema la inexistente



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



planificación presupuestaria y a partir de esta plantearemos situaciones a resolver en base a problemáticas similares en otros municipios y las teorías a aplicar.

I.2.- Objetivos Propuestos

Nos proponemos con este análisis de información llegar a capacitar con el fin de mejorar la



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Planificación Presupuestaria en el Municipio de Exaltación de la Cruz. Para poder lograrlo mantendremos entrevistas con los distintos directores y Secretarios de los sectores propuestos a estudio.

Diseñaremos un curso de capacitación a responsables de las unidades ejecutoras para dar a conocer las herramientas que el presupuesto puede otorgarles y/o para afianzar sus conocimientos previos.

Pretendemos desarrollar junto con los directivos el armado de informes de Gestión para que; con él, puedan autoevaluarse y/o solicitar la prioridad a sus metas planteadas.

I.3.- Aspectos Metodológicos.

El presente trabajo tendrá un enfoque cualitativo, descriptivo y correlacional; con un diseño no experimental transversal. Utilizaremos encuestas de uso común en medios informáticos actuales.

Capítulo II



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



II.1.- Marco Teórico.

a) Historia de la Economía del Sector Público



En el presente trabajo analizaremos las teorías presupuestarias vigentes para los municipios, en base a los conocimientos obtenidos en las distintas materias de la Especialización, pero principalmente sobre el Sistema Presupuestario.

La economía del sector público fue cambiando a lo largo de la historia y también fueron cambiando las teorías que hablan del Estado. Tendremos que conocer cuáles son las principales cuestiones de las que se ocupa el estado, como influye el estado en la economía, y por qué realiza el sector publico algunas actividades y el privado otras, entre otras cosas; para poder ensambalar la idea de la planificación consciente.

En Occidente en el siglo XVIII predominaba la teoría Mercantilista, en la misma lo que se buscaba era fomentar la industria y el comercio. En contraste con la teoría mercantilista siguió algo más parecido a lo que promociono Adam Smith en su libro La Riqueza de las Naciones en 1776, en el cual se habla de la MANO INVISIBLE lo que significa que cada uno buscando su propio bienestar maximiza el bienestar de la sociedad, pero luego llegaron muchas desigualdades sociales, pobreza en conjunto con un proceso de revolución agraria, revolución industrial, entonces mucha gente comienza a tomar conciencia de que no todo el mundo toma el mismo provecho de ese proceso de desarrollo. Lo que lleva a algunos a creer que el problema es quien es dueño del capital por lo que surgen las teorías marxistas que dicen que el Estado tiene que ser el dueño del capital y otras teorías cooperativistas que dicen que entre todos tienen que ser dueños del capital.

Luego llegó la Gran depresión de principios del Siglo XX, ahí comenzó a cuestionarse el rol del Estado. Si bien había una teoría predominante que era en favor de los Mercados pero que quería defender el Estado era difícil la reconciliación de ambas teorías. Actualmente las teorías entre los que promocionan la intervención del Estado y los que promocionan las teorías de los mercados están mucho más cerca de lo que lo estaban a principios del siglo XX.

Particularmente yendo a lo que es el rol del Estado y los Mercados en Argentina, también sufrió las transformaciones de lo que sucedió afuera y en américa latina.

Incluso los detractores del Estado defienden al menos cuatro responsabilidades básicas: Proteger a los ciudadanos, defender los derechos de propiedad, velar por el cumplimiento de los contratos, ATENDER LAS FALLAS DE MERCADO.

Los fallos de Mercado son seis:



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Fallas en la competencia; surge porque por ejemplo debido a las grandes inversiones que hay que hacer un mercado tiende a un monopolio natural o a un oligopolio, ahí falla la competencia entonces el precio no surge de un libre juego entre oferta y demanda, sino que lo puede imponer quien produce. Esta falla en la competencia es una clásica falla del mercado que el Estado puede atender y regular

Bienes Públicos; los bienes públicos no son rivales ni excluyentes esto quiere decir que no importa cuántos consumidores haya siempre van a tener el mismo precio. De hecho, el productor tiene dificultad para cobrar el precio de su producción. Un clásico ejemplo de bien público puro es la Defensa nacional; no importa cuántos habitantes haya rodear un país una defensa sale lo mismo. Por otro lado, un bien privado puro es la educación y la salud porque la incorporación de un alumno más o un paciente más tienen un costo extra, entonces lo que llamamos bienes públicos o servicios públicos no lo son en la teoría.

Externalidades; las externalidades pueden ser positivas cuando una acción que yo hago le da un beneficio a otro, un ejemplo clásico sería, si yo tengo un campo de manzanas y al lado hay un apicultor existirían externalidades positivas cruzadas porque las abejas polinizan los manzanos y los manzanos sirven para el néctar de las abejas. También pueden ser negativas cuando una acción que yo hago perjudica a otro, un ejemplo clásico es la contaminación ambiental, el productor está contaminando algo y ese costo que le implica a la sociedad esa contaminación no lo está pagando ese productor, ni siquiera los consumidores de ese bien, lo está pagando la sociedad en su conjunto. Ahí hay un rol del Estado para tratar de corregir esas externalidades.

Mercados incompletos; hay bienes y servicios que la sociedad quiere tener pero el mercado no los produce, entonces hay una demanda de la sociedad al Estado para que intervenga y cubra esa falta que pueden ser por cuestiones tecnológicas, por falta de información, por cuestiones de precio, por cuestiones de recursos naturales, por asimetrías de los jugadores.

Fallos de Información los mercados pueden no acceder a cierta información clave y eso justifica la intervención del Estado.

Desequilibrios macroeconómicos como por ejemplo el desempleo, la inflación; ahí hay un rol para la



política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria, la política comercial para el Estado ocupar un lugar y tratar solucionar esos fenómenos.

En la actualidad también se prioriza el accionar del Estado en la redistribución del ingreso; para proveer ciertos bienes preferentes, por ejemplo, como dijimos anteriormente la salud y la educación desde la teoría son bienes privados puros pero el Estado tiene un rol en el que la sociedad exige que el mismo tenga una intervención. También el Estado está para hacer prohibiciones de ciertos comportamientos por ejemplo la obligatoriedad de respetar el plan de vacunación, de la escolarización. Aunque hay teorías que debaten el rol a favor y en contra de estas intervenciones del Estado.

Así como comentamos que existen Fallos de Mercado también están los FALLOS DEL ESTADO.

El Estado cuando comienza a proveer ciertos bienes y servicios, muchas veces tampoco cuenta con toda la información, en primer lugar, no sabe cuánto le va a costar una política pública, no le es fácil determinar cuáles van a ser los beneficiarios, como llegar a los beneficiarios de la mejor manera posible. En segundo lugar, tiene un control limitado de las respuestas privadas, es decir una vez realizada la política pública; necesariamente va a haber cambios en el comportamiento (se puede decir que desde esta falla del Estado surgen las discusiones sobre el asistencialismo y si las políticas públicas aplicadas generan o no dependencia).

En tercer lugar, están las limitaciones de la burocracia, el Estado analizando si va a poder ejercer el control de lo que prometió o chequear por ejemplo si las personas cumplen o no con lo que tienen que cumplir para recibir un bien o servicio.

Por último en cuarto lugar están las limitaciones a las reglas de juego, las normas que imponen que se puede hacer y que no se puede hacer. Hay restricciones, y además de haber restricciones legales hay restricciones de los actores en juego; las provincias, los municipios van a dejar al Estado Nacional hacer determinada acción, van a reaccionar de alguna forma, van a cumplir con una ley de responsabilidad fiscal si la impone. Estas, son algunas de las fallas que el Estado debe resolver.

Tanto los mercados como el Estado tienen fallos, con lo cual debe buscarse un equilibrio.

El Estado debe resolver cuáles y cómo va a producir los bienes y servicios que va a proveer a la sociedad. También debe resolver cómo se va a financiar, si los bienes y servicios los va a prestar el Estado 100% o va a unirse a privados para poder brindarlos, van a entregarse o no subsidios a determinados servicios.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



El Estado tiene que también medir las consecuencias, debe proyectar que va a pasar y luego medir si efectivamente sucedió y tuvo el resultado que esperaba, por ejemplo, debe medir si mejoró o no la redistribución del ingreso luego de la aplicación de determinada política pública. También el Estado debe analizar si esa es la forma más económica y más eficiente para lograr el objetivo planteado, puede hacerlo a través de un análisis de costo-efectividad, costo-beneficio, costo-eficacia. Debe analizar qué impacto va a tener en todos los actores participantes.

Todas estas cuestiones planteadas anteriormente tienen alguna referencia en el Presupuesto Público, que bienes y servicios provee, cuánto le cuesta, qué objetivos de metas físicas se estableció.

II.1.b) Presupuesto Público

El Estado financia a través del presupuesto gastos como en educación, salud, vivienda, seguridad, justicia, etc. Para lograr esa financiación se realiza a través de impuestos. Los impuestos tienen impacto en el largo plazo en el desarrollo, en la distribución del ingreso.

Se pueden dar varias definiciones sobre el presupuesto por ejemplo en derecho el presupuesto es la Ley de Leyes o la Ley fundamental, en cambio en la ciencia política es el Plan de Gobierno en cifras o también puede encontrarse definido como aquello que refleja las prioridades económicas y financieras de un gobierno para un periodo determinado, en el presupuesto se materializan las decisiones de gasto. Para la ciudadanía el presupuesto es un lugar donde buscar información relevante sobre los programas



que afectan su bienestar.

Para las finanzas públicas el presupuesto cumple tres funciones centrales: asignar los bienes públicos, afectar la redistribución del ingreso y definición de las prioridades económicas.

Asignar los bienes públicos sería definir qué bienes y servicios se van a producir y cómo. En cuanto a la distribución del ingreso conocer cómo va a impactar esa distribución de bienes y servicios sobre las oportunidades de la ciudadanía. Todo esto que hace el Estado tiene un impacto; macroeconómico, en el nivel de crecimiento de la economía, en la inflación, en el desempleo en la tasa de interés, en el tipo de cambio; hay muchas decisiones de presupuesto que terminan afectando en el corto plazo como en el largo plazo variables fundamentales de la economía.

II.1.c) Leyes aplicables.

Durante los años noventa, el sector público argentino implantó normativas para el mejoramiento de la gestión pública. Así, en el año 1992 se aprobó la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control de Sector Público Nacional, que posibilitó la reorganización de la administración financiera) sistema de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público; en 1994 se agregó la Ley N° 24.534 de inversión pública y en 1996, se implementó la Ley N° 24.629 “Normas para la ejecución del presupuesto y la reorganización administrativa; conocida como “La segunda reforma del Estado”.

Esta última, se estableció como un instrumento de la gestión orientada al ciudadano y al logro de resultados, dando lugar a la creación de un conjunto de organismos descentralizados para que puedan crear un Plan Estratégico, teniendo en cuenta el nuevo rol del Estado orientado al ciudadano, la medición de resultados, la jerarquización y participación de los recursos humanos. Por último, se aprobó en 1999 la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, que pone énfasis en la calidad del gasto público y se estableció por primera vez la base de una gestión por resultado.¹

En el marco de este proceso de modernización financiera pública que se estaba dando en todo el país, en el año 2000, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires impulsó una reforma integral de la



administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios bonaerenses. De este proceso surge el Decreto Provincial 2980/00, que establece la Reforma de la Administración Financiera y de los Recursos Reales en el Ámbito Municipal, conocida frecuentemente por sus siglas: R.A.F.A.M.

El decreto provincial 2980/00 es la norma legal central que regula la Reforma de la Administración Financiera y de los Recursos Reales en el Ámbito Municipal (RAFAM).

La reforma de la administración que actualmente data de 20 años, permitió aplicar a la gestión municipal el uso de tecnologías de información y comunicación, modernizando la programación y administración de los recursos. Esta modernización significó un gran avance en la homogeneización contable de los gobiernos municipales e incorporó la teoría general de sistemas al trabajo diario de las administraciones bonaerenses.

Todo lo señalado anteriormente, sin dejar de tener en cuenta lo especificado en la Constitución Nacional. La constitución Nacional en su artículo 4° se refiere a que el gobierno Federal provea los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, en su artículo 75° respecto de presupuesto público expresamente separa entre las obligaciones en materia de recursos y gastos; específicamente en su inciso 8° otorga al congreso la responsabilidad de fijar el presupuesto de la Administración Pública Nacional, determinando su periodicidad anual e instituyendo la vinculación entre el presupuesto y el planeamiento ya que se señala que el presupuesto se debe formular considerando el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas

Por su parte el título II de la ley 24.156 forma la base jurídica fundamental del Sistema Presupuestario. El capítulo IV de la Ley N° 6759/58 Orgánica Municipal en su inciso b) ARTÍCULO 109° nos dice: ...”Corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos”...

Luego continúa tratando el tema presupuestario desde los artículos 110° hasta el artículo 130° dando especificaciones sobre cómo debe manejarse tanto el departamento ejecutivo como el deliberativo.

Por otro lado en el Decreto Ley 2980 del año 2000 en su capítulo II – El sistema presupuestario, por ejemplo en su artículo 12° especifica que en la formulación del Proyecto de ordenanza de presupuesto deberán definirse aspectos tales como: Políticas presupuestarias de las jurisdicciones y entidades, la programación física y financiera de los proyectos de inversión, sus obras y actividades, la formulación



de metas en términos físicos, la asignación de los insumos entre otros.

II.1.d) El sistema RAFAM

La teoría general de sistemas es el sustento metodológico de la Reforma y proporciona los conceptos de insumos o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, interrelación de los sistemas; centralización normativa y descentralización operativa.

Analizaremos dos de estos conceptos, que a nuestro entender son los centrales en el sistema RAFAM.

II.1.d) a.- Interrelación de los sistemas.

La aplicación de la Teoría General de Sistemas a la administración financiera y de recursos reales implica la conformación de un macro modelo de gestión integrado a su vez por distintos módulos que se vinculan entre sí. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema de halla directamente influido por los sistemas vinculados. Cada sistema funciona a base de insumos que se procesan y producen flujos de información dirigidos a los niveles gerenciales para orientar y respaldar la toma de decisiones.

II.1.e) Sistema Presupuestario actual. Planificación Presupuestaria

En base a la legislación vigente y a material bibliográfico de las distintas materias de la especialización podemos ver al presupuesto como un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público. Según esta concepción cada jurisdicción o entidad debe cumplir con su rol de proveedor básico de aquellos bienes o servicios con los que se posibilita cumplir los objetivos de la POLÍTICA PRESUPUESTARIA.

El presupuesto entonces sería básicamente un instrumento de programación económica y social (define el nivel y la composición de la provisión e inversión pública, la demanda de recursos, la forma de financiamiento, y los efectos que pretende alcanzar), de gobierno (la adopción de un



programa de acción del estado, la formulación de una política global y otras específicas para llevar a cabo dicho programa, la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas), ya que la mayor parte de las decisiones de gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto. Este constituye uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno. Por otra parte, el presupuesto como instrumento de administración; la ejecución del programa de gobierno obliga a la división del trabajo. Las distintas unidades responsables de la ejecución tienen que trabajar separadamente pero en estrecha coordinación. Cada dependencia pública, en este caso municipal, lleva a cabo una parte del conjunto de las acciones necesarias para lograr un objetivo concreto. Para ello debe conocer con la mayor precisión posible, la naturaleza y la cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad. A su vez debe saber con qué cantidad y calidad de recursos cuenta y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes o servicios y para su adquisición y posterior entrega si no los produce.

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

Por otra parte, la participación activa y consciente de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las decisiones que los afectan, no solo es un derecho sino una obligación.

Para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias, debe en todo su proceso seguir métodos y procedimientos, tanto en su contenido como en su forma. Pasaremos sintéticamente entonces a detallar los principios presupuestarios que nos parecen importantes de destacar para el presente trabajo: a) Programación: supone establecer objetivos a alcanzar tanto en su naturaleza como en cantidad. Con la programación el presupuesto será el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de los gastos con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones que permitan alcanzar los objetivos deseados. b) Exactitud: se refiere a que las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas para atender a los servicios y que las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener, también se denomina Veracidad, suele ser vulnerado por ejemplo al sobreestimar gastos para cubrir imprevistos o subestimar para mostrar una menor magnitud a la que incurre el Estado. c) Claridad: consiste en que el presupuesto debe hacerse de forma tal que



responda a un ordenamiento que permita ser entendido por aquellos que deciden su aprobación, aquellos responsables de su ejecución y los ciudadanos en general. d) Flexibilidad: Tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para la cual deben posibilitar modificaciones e) Transparencia: Se ha impulsado la idea de la transparencia fiscal que tiende a convertirse en un principio y apunta a ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditoría.

El presupuesto por programas es una técnica mediante la cual se procura asignar a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones o entidades, los recursos necesarios para proveer los bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente necesidades de la comunidad durante un periodo preestablecido. Facilita la formulación, ejecución, el control y la evaluación presupuestaria en términos físicos y financieros, se relaciona con el planeamiento estratégico institucional y se orienta a la obtención de resultados.

Respecto del párrafo anterior comenzaremos a desarrollar sobre la presupuestación orientada a resultados.

Los objetivos de la presupuestación modernamente incluyen los siguientes aspectos:

- .- Disciplina Fiscal
- .- Asignación de los recursos públicos según: 1) Las prioridades del gobierno, 2) La eficacia de los programas
- .- Eficiencia operacional en la provisión de bienes y servicios públicos.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Capítulo III

III.1.- Diagnóstico

Con el objetivo de analizar los conocimientos que tienen los responsables de la ejecución presupuestaria en el municipio de Exaltación de la Cruz realizamos una encuesta anónima a través de medios informáticos de uso común actuales que fue enviada a 8 personas pertenecientes a las Secretarías de Obras y Servicios Públicos y la Secretaría de Salud, entre ellos participaron Ex Secretarios de salud y Obras Públicas, actuales Secretarios de Salud y Obras Públicas, actuales subsecretarios de ambas áreas.

En base a las respuestas obtenidas podemos decir que del 100% de los encuestados en el Municipio de Exaltación de la Cruz tuvimos respuesta del 62.50%.

Del total de las respuestas obtenidas en base a la primera consigna respecto a la definición de la unidad Ejecutora, ninguno de los encuestados respondió correctamente en su totalidad a pesar de poder colocar varias opciones, solo eligieron una respuesta. El 60% aseguro que es el sector encargado de la adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento de la administración Pública, solo el 40% reconoce a las unidades ejecutoras como responsables de instrumentar políticas presupuestarias generales y ninguno de los encuestados tuvo en cuenta que



es el sector que vela por la aplicación de las normas emanadas por los órganos rectores.

Respecto a la segunda pregunta que habla del presupuesto anual de los municipios y en la que podían optar por si el mismo era consensuado y aprobado por la oficina de presupuesto Municipal, en el que los secretarios participan activamente en su planificación y es responsabilidad del máximo responsable de la unidad ejecutora; además de su fecha de presentación formal, el total de los encuestados demostró solo conocer la fecha en la cual debe ser presentado ante el Honorable Concejo Deliberante.

En cuanto al proceso presupuestario obtuvimos distintas respuestas tales como que el 40% dice participar activamente en el proceso presupuestario, aunque esta respuesta no se condice con la respuesta a la pregunta anterior. Un 20% reconoce no conocer el presupuesto durante su formulación solo una vez aprobado con lo cual puede decirse que el responsable de esta unidad ejecutora no planifica en cuanto a las necesidades reales de la comunidad sino a su capacidad financiera y a criterio de personas que no conocen las reales necesidades de la unidad ejecutora. Por último el otro 40% indicó que el análisis presupuestario lo realiza otra área, con lo cual también podemos afirmar que no están siendo parte del proceso presupuestario en sí mismo, la unidad ejecutora de la cual son responsables no analiza la llegada a la comunidad.

Siguiendo con el análisis de la encuesta que realizamos la pregunta de categorías programáticas explicando que existen categorías de nivel programas y nivel central, ninguno de los encuestados respondió al total de las opciones existentes, un 20% de los encuestados identificaron las mismas como encargadas de producir bienes y servicios siempre orientados a la comunidad, un 40% dijo que no habían analizado nunca las metas presupuestarias y el resto a pesar de las respuestas anteriores dijo participar activamente en la programación de las mismas encontramos aquí una incongruencia ya que en la segunda pregunta solo el 20% reconoció a la unidad ejecutora como máximo responsable de la programación.

Siguiendo este mismo tema la sexta pregunta del cuestionario consultaba sobre la estructura programática actual y aquí nos encontramos con una variedad amplia de respuestas que pasamos a detallar, un 20% conoce la descripción de cada uno de los programas que pertenecen a su secretaria, un 20% dice haber participado en la estimación de las metas presupuestarias otro 20% reconoce no haber participado en el análisis de la estructura programática y haber copiado la misma del ejercicio anterior y un 40% participo activamente y confeccionar la estructura programática actual dando de baja los programas, proyectos y actividades que no se ejecutarán durante el



ejercicio en curso.

Continuando con las consultas acerca de la formulación presupuestaria obtuvimos que un 60% conoce las políticas presupuestarias para el ejercicio económico actual y un 40% dijo no conocer las mismas.

Consultamos acerca del análisis presupuestario, presentamos diferentes afirmaciones para que puedan ser respondidas con sinceridad y el resultado fue el siguiente un 20% afirmó que sus informes se basan en datos que no están en el presupuesto idéntico porcentaje para quienes afirmaron utilizar el análisis de la ejecución presupuestaria para la toma de decisiones y un 60% dijo realizar informes de gestión comparando con las metas presupuestarias.

Analizando todas las respuestas nos encontramos en principio con datos muy importantes, que un 40% de los encuestados no conozcan las políticas presupuestarias de la secretaría a su cargo, que no conozcan el presupuesto durante su formulación, por ejemplo para el ejercicio 2021 como se muestra en el Anexo II no existieron metas presupuestarias.

A nuestro entender no haber planteado metas presupuestarias reconoce la falta de conocimiento de la importancia del análisis de las mismas para poder concluir sus informes de gestión, más allá que los encargados de las áreas plantean que realizan sus estudios de esa forma y sin tener en cuenta las nuevas prácticas en administración pública, entendemos que deberían tenerse un mínimo de incentivo en comenzar a plantearlas.

Para demostrar lo expuesto en el párrafo anterior pueden verse las metas inexistentes, y las políticas presupuestarias copiadas año tras año que formaron las bases de esta investigación que como Anexo I incluimos en el presente trabajo.

Como conclusión podemos decir que capacitando a los mandos medios y a los secretarios, responsables de órganos rectores y unidades ejecutoras y mostrándole los beneficios de la planificación consciente para poder llegar a la comunidad en tiempo y forma con las necesidades que esta reclama estaríamos incentivando el cambio y el entusiasmo que todos traen de por sí para dedicarse a la administración pública podría colaborar aún más despertando otras inquietudes a su vocación de servir.

Por otro lado hemos encuestado a secretarios y directivos del Municipio de Moreno, de esa encuesta obtuvimos las siguientes respuestas respecto de la definición de la unidad ejecutora tuvimos prácticamente las mismas respuestas que en Exaltacion de la Cruz, ninguno de los



encuestados respondió correctamente, aunque todos acertaron en parte de la definición ya que debían responder que eran todas las respuestas correctas pero nadie lo pudo observar de esta manera.

Respecto de la segunda pregunta respecto al presupuesto de los municipios hemos obtenido una respuesta totalmente diferente a Exaltación de la Cruz y han respondido correctamente que todas las respuestas eran correctas el mayor porcentaje de los encuestados.

Al consultar sobre la participación tanto en el proceso presupuestario hemos obtenido respuestas tales que un 50% dice participar activamente en la formulación presupuestaria y el otro 50% dice participar en las modificaciones presupuestarias durante la ejecución del presupuesto esto diferencia notablemente con los conocimientos presupuestarios de los funcionarios del Municipio de Exaltación de la Cruz.

Contrastando las respuestas de la definición de la categorías programáticas podemos afirmar que en Moreno los funcionarios conocen la misma y en cuanto a la formulación presupuestaria el 100% de los encuestados dicen conocer las políticas presupuestarias planteadas para el ejercicio económico actual.

Otra de las preguntas que diferencian a ambos municipios y una de las más importantes a nuestro criterio es que en Moreno utilizan el análisis de la ejecución presupuestaria y realizan informes de gestión comparando las metas con la ejecución presupuestaria mientras que en Exaltación de la Cruz dice no priorizar el presupuesto para la toma de decisiones lo que nos lleva a concluir que con estas respuestas en el municipio bajo análisis se maneja de manera informal, sin los conocimientos básicos en administración pública actuales que les facilitarían los informes de gestión para la toma consciente de decisiones que beneficien a la comunidad.

Por todo lo expuesto hemos planteado en el capítulo IV un curso de capacitación con los criterios principales que a nuestro entender deberían conocer los secretarios para cumplir sus funciones de manera actualizada y basándose en la administración pública actual que tantos nuevos cambios ha sufrido y sigue desarrollándose para brindar un mejor servicio a la comunidad y a sus pares municipales para que todos sepan y conozcan hacia donde quiere avanzar el municipio, cuales son los objetivos planteados y no trabajar por inercia como parece ser respecto de lo analizado.



Capítulo IV

IV.1.- Propuesta de intervención.

IV.1.a) Diseño de curso de capacitación orientado a Unidades Ejecutoras.

Curso capacitación orientado a Unidades Ejecutoras para ser aplicado de manera presencial o virtual en las distintas secretarías del Municipio a los responsables de las mismas hasta el cargo de director inclusive.

Tiene como objetivo capacitar sobre cuestiones básicas relacionadas a la RAFAM.

Al finalizar la actividad, los agentes que hayan tomado el curso serán capaces de:

- .- Relacionar los objetivos de la Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal con su puesto de trabajo.
- .- Identificar el marco legal del sistema RAFAM y sus manuales de consulta.
- .- Reconocer el Marco normativo del sistema RAFAM
- .- Interpretar la función de la programación de metas y cargarlas en el sistema.
- .- Interpretar la Ejecución del Gasto presupuestario

Tendrá una carga horaria de 15 hs. Incluye tres módulos que abarcan dos clases por módulo y una clase para completar formularios de evaluación para acceder al siguiente.

Recurso evaluativo por modulo (multiple choice, preguntas sobre teoría, etc)



Módulo I Introducción a RAFAM. Funciones Generales de las Unidades Ejecutoras

Introducción a la Reforma Administrativa Financiera y de los Recursos reales en el Ámbito Municipal RAFAM.

En 1992 se aprobó la Ley N° 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del sector público Nacional que posibilitó la reorganización de la administración financiera. El Decreto 2980/00 es la norma legal central que regula la reforma de administración financiera para los municipios.

El sistema RAFAM.

La Teoría general de Sistemas es el sustento metodológico de la Reforma y proporciona los conceptos de insumo o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, Interrelación de los sistemas y Centralización Normativa y Descentralización Operativa.

Interrelación de los Sistemas.

La aplicación de la Teoría General de Sistemas a la administración financiera y de recursos reales implica la conformación de un macro modelo de gestión integrado a su vez por distintos módulos que se vinculan entre sí. El desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados. Cada sistema funciona a base de insumos que se procesan y producen flujos de información dirigidos a los niveles gerenciales para orientar y respaldar la toma de decisiones.

Para un efectivo funcionamiento de este principio se requiere una base central de datos en la cual los registros de las transacciones con incidencia económico-financiera ingresan una única vez y son procesados automáticamente para obtener todas las salidas de información necesarias.

El beneficio más relevante surge de la aplicación del principio de interrelación, es que se evitan los desarrollos aislados en los cuales se dan cuenta como prioritarios los objetivos particulares de un sistema determinado.

Para la implementación de la reforma se desarrolló el sistema informático RAFAM, un software que cuenta con las funcionalidades necesarias para soportar en forma transparente, ordenada y consistente las normas vigentes.



Estructura de Software RAFAM.

Está compuesto por 10 módulos, el grupo principal de módulos es el que componen el Núcleo Administrativo-contables. Lo conforman los módulos de Presupuesto, Contrataciones, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Bienes Físicos e Inversión Pública. Funcionan en forma integrada e interactúan entre sí permitiendo a los usuarios una ordenada gestión de las operaciones diarias, a través de una registración única y automática de los hechos ocurridos en cada uno de los pasos que componen los distintos trámites de la Administración Financiera Municipal.

1. ¿Que es la Unidad Ejecutora?

La Unidad Ejecutora (UE) es el órgano administrativo responsable de instrumentar las políticas presupuestarias generales y las que correspondan al sector para la adquisición de bienes y servicios destinados al normal funcionamiento de la administración municipal, velando por la aplicación de las normas emanadas de los órganos rectores.

Los máximos responsables de las UE son los funcionarios designados por el poder ejecutivo, a cargo de las Secretarías de la estructura orgánica Municipal. Además, el Poder Legislativo tiene asignada una Unidad Ejecutora.

Los trabajadores y trabajadoras que tienen asignada la responsabilidad del Departamento de UE, tienen la tarea de cumplir las funciones administrativas de la UE. Todas las tareas desarrolladas por los Jefes de Departamento son autorizadas y supervisadas por los máximos responsables de las Unidades Ejecutoras, Secretarios de las oficinas respectivas.

2. Funciones de la Unidad Ejecutora

Las funciones generales de los jefes de departamento de la Unidad Ejecutora están comprendidas en los siguientes puntos:

- 1) Gestionar y coordinar los pedidos de compra (solicitudes de pedido) correspondientes necesarios para el normal desarrollo de las actividades de las Secretarías y/o dependencias.



- 2) Cumplir en tiempo y forma con los requerimientos de la Unidad Ejecutora.
- 3) Monitorear la ejecución del presupuesto disponible en las secretarías y dependencias.
- 4) Supervisar los procesos contables de las áreas en ejecución del Presupuesto.
- 5) Informar acerca de los procesos administrativos y contables de las áreas en ejecución del presupuesto.

Cada Unidad Ejecutora posee determinados permisos que están relacionados con las funciones que desarrollan las Secretarías, dentro de la estructura orgánica del Municipio. El máximo responsable de la Unidad Ejecutora designa a los trabajadores que tendrán accesos a estos permisos, cabe mencionar que no necesariamente todos los permisos están habilitados, eso dependerá de las funciones que posea cada unidad ejecutora. De acuerdo a las funciones los Órganos Rectores del Sistema Municipal de Contaduría y Oficina Municipal de Presupuesto, autorizan y controlan estos permisos. Las solicitudes de permiso se realizan a través del método que decida la Unidad Ejecutora responsable del sistema RAFAM o el sistema que posea el Municipio.

Se describe para conocimiento general los permisos disponibles de las Unidades Ejecutoras:

Generar solicitudes de pedido (Pedidos del Área), generar recepciones, generar caja chica, consultar artículos, consultar ordenes de compra, solicitud de gastos, órdenes de pago, registros de compromiso y de devengado. Estas últimas sólo para consultas de estado de avance del trámite pero no permite la creación de estos comprobantes que son responsabilidad de una única unidad ejecutora, la Oficina municipal de Contaduría.

3. Presupuesto

El presupuesto anual de los municipios para cada ejercicio, abarca la totalidad de los recursos y gastos de carácter ordinario, extraordinario, afectados y especiales de todas las



oficinas centralizadas y descentralizadas, incluido el Departamento Legislativo (Honorable Deliberante).

El presupuesto es consensuado y aprobado por la oficina de Presupuesto Municipal, y elevado por el Intendente Municipal ante el Honorable Concejo Deliberante (HCD) como Anteproyecto de Presupuesto.

El máximo responsable de la Unidad ejecutora formula el presupuesto y será el Jefe del Departamento de la Unidad Ejecutora y/o el personal administrativo que se designe, quien cargue la formulación presupuestaria al sistema RAFAM.

Según lo establece la Ley Orgánica de las Municipalidades, el HCD recibirá el anteproyecto antes del 31 de octubre de cada año. Por lo cual la elaboración del mismo por parte del Departamento Ejecutivo se efectúa antes del 30 de septiembre de cada año.

El presupuesto municipal está compuesto por fondos de la coparticipación Provincial y Nacional, de la recaudación propia del municipio y también podrá constituirse por fondos asignados por organismos internacionales, como por ejemplo el Banco Mundial. No obstante, el presupuesto representa una proyección sobre esos ingresos que se estima recibir, lo que no significa que efectivamente se tenga liquidez sobre dicho monto al momento de su formulación.

El presupuesto aprobado por el HCD rige a partir del primer día hábil del mes de enero correspondiente con el inicio del ejercicio fiscal siguiente.

4. Etapas del presupuesto

Para analizar el proceso presupuestario se puede subdividir en etapas:

- A. Formulación presupuestaria
- B. Modificaciones presupuestarias
- C. Programación de la ejecución presupuestaria



D. Evaluación presupuestaria

5. Programación de metas

Categorías de programación (programáticas)

El presupuesto tiene como base para su creación las metas planeadas en el Plan de Gobierno del Poder Ejecutivo Municipal y su correlato en cada Secretaría, subsecretaría y/o dependencia.

Dentro del sistema RAFAM las Unidades Ejecutoras se clasifican en categorías programáticas, en adelante CP. Las CP implementadas en el ámbito municipal son: programas, proyectos, actividades y obras. Dichas categorías guardan entre sí una relación de jerarquía. Existen categorías de mayor nivel como los programas y proyectos y categorías de menor nivel como las obras y actividades.

Codificación de la categorías programáticas

Cada una de las categorías programáticas tendrá asignado formalmente un código que identificará esa categoría dentro de la estructura programática de cada organismo. Por convención, prevé la siguiente codificación:

01- Actividades Centrales

16 al 91 Programas

51 al 99 Proyectos

01 al 50 Actividades de proyectos y programas

92 al 99 Partidas no asignables a programas

51 al 99 Obras

Clasificación de las categorías programáticas

Existen dos clasificaciones de las categorías programáticas:

Categorías Nivel PROGRAMAS



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Categorías Nivel ACTIVIDADES CENTRALES

Los programas producen un bien y/o servicio que tiene como destinatario directo a la comunidad, por ejemplo cantidad de vacunas aplicadas en un periodo determinado o cantidad de talleres deportivos. Mientras que las Actividades Centrales, realizan acciones y actividades intermedias centrales para el desarrollo de la gestión municipal, pero el destinatario no es la comunidad directamente, por ejemplo, cantidad de cursos de capacitación para trabajadores municipales.

Las Unidades Ejecutoras de Categoría Programática con nivel de Programa, poseen metas anuales, divididas en cuatro trimestres. Las metas son las actividades que se desea concretar y son cuantificables. Las mismas están en relación directa con los gastos que se efectuarán para el desarrollo de las mismas. Los gastos tienen que ser consistentes con las metas a la inversa.

La formulación del presupuesto, programación y ejecución son observadas y auditadas por el Órgano Rector del Subsistema de Presupuesto (Oficina Municipal de Presupuesto) y por el Honorable Tribunal de Cuentas (HTC). Ante incumplimientos, el HTC tiene la atribución de sancionar con sumarios administrativos, multas, etc. a los funcionarios responsables.

Módulo II Formulación Presupuestaria

Según lo establece la normativa RAFAM, es el máximo responsable de la Unidad Ejecutora quien formula el presupuesto y será el Jefe del Departamento de Unidad Ejecutora y/o el personal administrativo que se designe quien cargue la formulación presupuestaria en el Sistema.

La formulación presupuestaria está agrupada en 11 formularios que se cargan en el Sistema, desarrollaremos en el presente módulo cada uno de ellos:



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Formulario 1. Formulación de la política Presupuestaria de la Jurisdicción.

La información que se detalla en este formulario tiene como destino final el proyecto de Ordenanza de Presupuesto del Municipio, a fin de que el Honorable Concejo Deliberante y la comunidad en su conjunto conozcan los objetivos de política que persiguen cada una de las jurisdicciones o entidades de la Administración Pública Municipal.

La confección del formulario corresponde a la unidad de presupuesto de la dependencia correspondiente. No obstante ello, el contenido de la política presupuestaria de la dependencia, es responsabilidad directa de la máxima autoridad del organismo.

Formulario 2. Programación de los recursos.

Obtener información de los recursos en pesos que la jurisdicción o entidad tiene programado percibir en el año que se presupuesta.

El suministro de la información es responsabilidad de la unidad de presupuesto de la jurisdicción (subjurisdicción eventualmente) o entidad. Los niveles financieros comunicados en la proyección de los recursos, son responsabilidad directa de la máxima autoridad del organismo.

Formulario 3. Estructura Programática

Precisar la estructura programática de la jurisdicción, subjurisdicción, entidad o dependencia, así como las unidades ejecutoras de los programas, proyectos, actividades u obras que la conforman, para el año que se presupuesta.

La estructura programática debe ser elaborada en coordinación con los responsables de las unidades ejecutoras, aunque el diseño definitivo y la definición de las correspondientes a las unidades ejecutoras es responsabilidad directa de la máxima autoridad del organismo.

Formulario 4. Descripción del programa.

Obtener información que permita a los niveles políticos y directivos de la jurisdicción, subjurisdicción o entidad, así como al legislador y público en general, disponer de elementos de juicio sobre las políticas y los bienes o servicios que se pretenden ejecutar con los recursos reales y financieros previstos a nivel de programas, para el año que se presupuesta. Suministrar a los organismos de control de gestión los



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



principios rectores de los programas para evaluar el uso de los recursos, y así evaluar prioridades del gasto público.

Formulario 5. Metas por programa.

Obtener la información de las metas que se estima alcanzar a nivel de cada uno de los programas para el año que se presupuesta, con los recursos reales y financieros asignados y que se estima asignar. El formulario debe completarse por los responsables de los programas.

Formulario 6. Recursos Humanos.

Obtener información de los recursos humanos en unidades a cargo u horas cátedra por programa, actividad u obra si existieran proyectos por administración directa programados para el próximo ejercicio, de acuerdo al carácter de designación, escalafón o régimen, con el propósito de efectuar una adecuada asignación de los mismos.

Formulario 7. Compra de Bienes y servicios.

Obtener información sobre los bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso incorporados por adquisición, que se prevé adquirir a nivel de cada partida parcial de las categorías programáticas de mínimo nivel, actividad u obra, con el fin de integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos, con la información administrada por la oficina encargada de las compras de bienes y servicios. A partir de los requerimientos que anualmente se formulan en el presupuesto, se prevé elaborar estándares y actualizar la base estadística de los bienes y servicios no personales de utilización generalizada por el sector público municipal.

El suministro de la información es responsabilidad del jefe de la actividad o responsable del proyecto, si se trata de una obra.

Las unidades ejecutoras responsables de la programación del presupuesto ingresarán las proyecciones de gastos de bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso por adquisición al sistema.

Este formulario requiere que se cargue artículo por artículo, partiendo de la base de la información que suministre el Sistema de Contrataciones, en materia de detalle de bienes y servicios.

Formulario 8. Programación Física de Proyectos

Obtener información física de los proyectos de inversión, obras y actividades que tienen programado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



realizar la jurisdicción, subjurisdicción o entidad para el próximo año. dicha información le permite, tanto a la institución como a los órganos centrales de asignación de recursos, realizar el seguimiento de la ejecución de dichos proyectos y tener una mayor racionalización en la asignación de recursos en el periodo presupuestario.

Cuando se refiera a cualquier nuevo proyecto su responsable deberá enviar, adicionalmente, información referida a la aprobación de los estudios de factibilidad técnica y económica que aseguren la viabilidad del proyecto, como así también aquella que permita demostrar que está garantizada la existencia de capacidad de ejecución para el inicio de las obras. No se aprobarán recursos para proyectos que no cumplan con el requisito mencionado. Asimismo, y en lo que respecta a las obras civiles de los proyectos, las mismas deben tener concluido y aprobado el estudio de suelos definitivo y disponer de terreno adecuado y saneado financiera y legalmente.

Formulario 9. Programación financiera de Proyectos.

Registra el código y la denominación de la jurisdicción, subjurisdicción, entidad, el programa, la unidad ejecutora que corresponda, así como el año al cual que refiere el presupuesto y la fecha de registro de la información. Registra la denominación de cada una de las obras y actividades que integran el proyecto. Señala si la realización será por administración directa o por administración indirecta o de terceros. Registra el costo total actualizado del proyecto y de las obras y actividades que lo conforman, a precios del año presupuestario. Registra la ejecución acumulada a fin del año anterior y la estimación revisada para el ejercicio siguiente, de los proyectos, obras y actividades.

Formulario 10. Gestión y Administración de la deuda pública y otros pasivos.

Información analítica acerca de la gestión y administración de la deuda pública, que permite identificar el préstamo o título en cuestión, el tipo de financiamiento que origina y el pago que implica en concepto de servicios en el ejercicio presupuestario.

Formulario 11. Programación de las transferencias.

Brinda información en pesos de los créditos presupuestarios que las jurisdicciones, sub jurisdicciones y entidades prevén para el ejercicio que se presupuesta en concepto de transferencias, activos financieros, otros gastos y gastos figurativos.



Modificaciones presupuestarias.

Luego de ser aprobado el presupuesto y durante el ejercicio en curso, se pueden dar circunstancias que requieran modificaciones en los créditos aprobados a nivel de las diferentes categorías programáticas. Las modificaciones se realizan a nivel de transferencias internas del crédito ya aprobado, lo que supone reducir determinadas partidas presupuestarias para reforzar otras partidas.

Entre las situaciones que pueden considerarse, se encuentran las diferencias respecto de los cálculos originales de los recursos, modificaciones en la dotación de cargos de personal autorizados, necesidades de incorporación o eliminación de categorías programáticas, situaciones imprevistas que requieran una asignación presupuestaria como emergencias climáticas y/o sanitarias, para dar un ejemplo.

El Decreto 2980/00 establece que las modificaciones presupuestarias se inician a través de un acto administrativo, nota de transferencia, dirigida a la Oficina de presupuesto Municipal.

Módulo III Software RAFAM: Creación de Solicitudes de pedido, seguimiento y circuito administrativo

En el presente módulo desarrollaremos la creación de solicitudes de pedido de las Unidades Ejecutoras y su seguimiento en el sistema informático, aplicando los recursos adquiridos en los módulos anteriores.

Solicitud de Pedido.

Una solicitud de pedido tiene como fin satisfacer una necesidad de la Unidad Ejecutora, pudiendo ser un bien o servicio; y es el punto de inicio del circuito administrativo que concluye con la compra del bien y/o servicio requerido.

La solicitud de pedido es confeccionada a pedido del máximo responsable de la Unidad Ejecutora, el funcionario asignado a tal fin (Secretario). El Jefe de departamento de la Unidad ejecutora y/o el personal administrativo asignado para ese fin, es quien solicita a los proveedores inscriptos en la nómina de proveedores municipales, precios de referencia del bien o servicio requerido, denominados presupuestos. La carga de la solicitud de pedido al Sistema RAFAM se realiza con autorización del máximo responsable de la Unidad Ejecutora.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Jurisdicción.

La jurisdicción corresponde a las Unidades Ejecutoras, siendo el órgano administrativo responsable de instrumentar las políticas presupuestarias generales y las que correspondan al sector para la adquisición de bienes y servicios destinados al normal funcionamiento de la administración municipal. Ejemplos que se repiten en la mayoría de los municipios: Secretaria Privada, Secretaria de Gobierno, Secretaria de Economía, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Salud, etc.

Categoría programática.

Esta clasificación implica la identificación en la estructura administrativa de programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras. Ver Módulo I.

Plazo de entrega.

La solicitud de pedido deberá especificar plazo de entrega, identifica (día, mes, año) en la cual se requiere el bien y/o servicio.

Lugar de entrega.

Identifica el lugar donde será entregado el bien y/o servicio requerido, consignando dirección y nombre del lugar (Por ejemplo: Palacio Municipal, Secretaria de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, etc)

Periodo de Consumo.

Identifica el periodo temporal durante el cual será utilizado o consumido, el bien o servicio requerido. Este puede ser trimestral, semestral, anual, una fecha determinada o de consumo Inmediato. En el caso de reparaciones de vehículos, computadoras, etc el periodo de consumo será Indeterminado, y se deberá consignar sin excepcion, número de inventario municipal del bien a reparar. En el caso de que la solicitud impacte en el objeto del gasto inciso 4 su periodo de consumo será Permanente.

Por último existe en el Sistema RAFAM una opción que permite que una solicitud impacte en el ejercicio actual y en ejercicios futuros, aplicando la opción de compromisos Plurianuales consignando el porcentaje que incidirá en el ejercicio actual y en los ejercicios futuros.

También pueden realizarse observaciones dentro de las solicitudes donde puede por ejemplo aclararse el número de inventario del bien y/o el número de patente en el caso de vehículos.



Fuente de Financiamiento.

La clasificación por Fuente de Financiamiento consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Este tipo de clasificación identifica el gasto según los ingresos que lo financian (en otras palabras: “de donde proviene el dinero”), permitiendo conocer la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas.

La importancia de esta clasificación radica en que los recursos no son indistintos y tampoco lo son los gastos. Así, es conveniente por regla general que recursos permanentes financien gastos permanentes, recursos transitorios financien gastos transitorios y recursos por única vez financien gastos por única vez.

La codificación de la fuente de financiamiento de un determinado gasto, se realiza por la naturaleza del recurso que financia el mismo. La fuente de financiamiento está asociada a la naturaleza legal del recurso. Esto es, se clasifica como “Tesoro Municipal” si el recurso es de libre disponibilidad o como “propio” o “afectado”, es un recurso de disponibilidad restringida.

Para clarificar las cuestiones relacionadas a las fuentes de financiamiento, dejo a continuación las definiciones de cada una de ellas establecidas por normativa.

Tesoro Municipal.

Financiamiento que tiene origen en gravámenes fijados por el Estado Nacional, Provincial o Municipal, en participación en regímenes de distribución de impuestos y en otros recursos de orden no impositivo, con el objeto de financiar gastos sin asignación predeterminada, de acuerdo a la legislación municipal, provincial o nacional.

Recursos propios.

Son elementos componentes de esta categoría de ingresos que percibe el estado municipal y que proviene de la venta de bienes y prestación de servicios, de la renta de la propiedad, la venta de activos, el cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros. Cuando la Administración Central genera recursos, por alguno de estos conceptos se los clasificará como parte de la fuente Tesoro Municipal, en tanto no estén afectados al financiamiento de



determinados gastos.

Recursos con afectación específica.

Se caracterizan por constituir recursos para financiar instituciones, programas y actividades específicas de la administración central Municipal, de acuerdo a la legislación vigente que así lo determina. Incluye los provenientes de regímenes nacionales y provinciales de coparticipación de impuestos con destino específico según normas legales nacionales y provinciales.

Transferencias Internas.

Son transferencias de recursos que provienen de personas y/o instituciones que desarrollan sus actividades en el territorio nacional. Las transferencias internas tienen por fin procurar inversiones o financiar programas operativos o de funcionamiento. Se incluyen las contribuciones figurativas y las donaciones provenientes de personas y/o instituciones no incluidas en el presupuesto de la Administración Municipal. Se consideran ejemplos de fuentes internas los aportes nacionales y provinciales, así como las transferencias no automáticas que pudieran provenir del Presupuesto Nacional y el Provincial, que no tengan un destino específico según la legislación vigente.

Crédito Interno.

Fuente de financiamiento que proviene del uso del crédito; puede adoptar la forma de un título de deuda, pasivos con proveedores y obtención de préstamos realizados en el mercado interno.

Transferencias externas.

Recursos que provienen de gobiernos y organismos internacionales, destinados a la formación de capital. o para financiar gastos de operación o consumo.

Crédito Externo.

Son créditos otorgados por los gobiernos, organismos internacionales y entidades financieras.

Objeto del Gasto.

El bien y/o servicio que se requiere adquirir, al ser cargado al Sistema Informático RAFAM debe estar clasificado en incisos del gasto. Cada bien y/o servicio está encuadrado en un objeto del gasto:



Veamos a continuación los Objetos del Gasto e identificación del inciso según clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Provincial:

Número del Inciso	Descripción
1	GASTOS DE PERSONAL
2	BIENES DE CONSUMO
3	SERVICIOS NO PERSONALES
4	BIENES DE USO
5	TRANSFERENCIAS
6	ACTIVOS FINANCIEROS
7	SERVICIO DE LA DEUDA Y DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS
8	OTROS GASTOS
9	GASTOS FIGURATIVOS

Definiciones de los incisos que establece la normativa

Gastos en personal.

Retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas, y las correspondientes contribuciones patronales. Incluye además los gastos en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado.

Bienes de consumo.

Materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y preservación de bienes de capital. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este inciso son: que por su naturaleza estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros, y que su tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente dentro del ejercicio.



Servicios no personales.

Servicios para el funcionamiento de los entes estatales y los destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Incluye asimismo los servicios utilizados en los procesos productivos por las entidades que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial o servicios. Comprende: servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, entre otros.

Bienes de uso.

Gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del Sector Público en un período dado siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Incluye, asimismo, los activos intangibles.

Transferencias.

Gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios.

Incrementos de activos financieros.

Gastos por compra de valores de crédito, acciones, títulos y bonos, sean estos públicos o privados. Concesión de préstamos, incremento de: disponibilidades, de cuentas y documentos a cobrar, de activos diferidos, y adelantos a proveedores y contratistas.

Servicios de la deuda y disminución de otros pasivos

Gastos destinados a cubrir el servicio de la deuda pública y disminución de otros pasivos contraídos por el sector público, incluyéndose las variaciones por actualización de diferencias de cambio y/o por reconocimiento contractual de cláusulas de ajustes, como así también las comisiones y otros gastos.

Otros gastos.

Partidas de gastos de uso del sector público financiero y no financiero no incluidas en las partidas



anteriores. Los conceptos que se incluyen, no necesariamente originan egresos financieros, pero en todos los casos representan gastos o costos de las jurisdicciones. Además incluirá las partidas correspondientes para atender los gastos originados en ejercicios anteriores.

Gastos figurativos.

Contribuciones de la administración central, de organismos descentralizados con o sin fines comerciales o industriales, de entidades de seguridad social destinados a integrar el financiamiento de la administración central, organismos descentralizados con o sin fines comerciales o industriales, entidades de seguridad social cuyas erogaciones figuran en el Presupuesto de la Administración.

Credito Disponible.

Como se analizó en el primer módulo, la modernización de la administración financiera y contable, se enmarca en la teoría de sistemas, donde cada unidad está interconectada entre sí. Para poder realizar una Solicitud de Pedido se debe poseer créditos disponibles (saldos disponibles) para la compra del bien y/o servicio requerido.

Además los créditos deben estar disponibles en los objetos del gasto del bien y/o servicio requerido. Por ejemplo: una jurisdicción puede tener crédito disponible total de \$100.000,00, pero no poseer crédito disponible en el objeto del gasto de Papel de escritorio y Cartón, por lo cual no podría realizar una solicitud de papel de escritorio y cartón, sin que previamente haya realizado una transferencia para reforzar el objeto de gasto. También puede darse el caso de que una jurisdicción posea crédito en una categoría programática pero carezca del mismo en otra para la cual se requiere el bien y/o servicio.

Considerando lo observado anteriormente siempre se debe tener en cuenta antes de realizar la Solicitud de Pedido, consultar en la Ejecución presupuestaria del gasto los saldos disponibles.

Procedimiento general para compras y contrataciones.

La gestión de contrataciones de los bienes y servicios requeridos estará a cargo de la jefatura de compras. Las autoridades superiores determinarán los funcionarios competentes que autorizaron el llamado de la contratación y su adjudicación, dentro de los niveles jerárquicos y montos máximos de las contrataciones.



Tipos de contratación y montos máximos

(según valores actualizados del artículo 283 bis texto Ley N° 10766 vigentes a partir del 1° de enero de 2021).

Compra directa hasta \$ 343.761,00

Concursos de precios más de \$ 343.761,00 hasta \$ 1.718.928,00

Licitación Privada más de \$ 1.718.928,00 hasta \$ 5.156.753,00

Licitacion Publica más de \$ 5.156.753,00

Los montos son actualizados periódicamente por Índice de Precios Mayoristas Nivel General, cuando así lo disponga el Gobierno Provincial.

La función de compras consiste en la adquisición de los recursos materiales necesarios para el funcionamiento de la Jurisdicción, bajo las mejores condiciones de contratación.

Dado que el formulario de Solicitud de Pedido, tiene por finalidad documentar las necesidades de la provisión de bienes y/o servicios que se requieran por la dependencia solicitante, el mismo deberá llegar a la jefatura de compras con el detalle o descripción del elemento solicitado, con la mayor cantidad de especificaciones técnicas que permitan una segura individualización del elemento.

La jefatura de Compras recibe la solicitud de pedido acompañada de la correspondiente solicitud de gasto y procede al armado del expediente. Selecciona el sistema de contratación de acuerdo a las normas vigentes. Decide de acuerdo a sus facultades o eleva a la autoridad competente para su autorización y posterior dictado del acto administrativo. Emite la Orden de Compra.

La Licitacion es publica cuando pueden presentarse todos aquellos que tengan interés en contratar con el municipio sin otro requisito, en su caso, que la pertinente inscripción en el Registro de Proveedores

La Licitación es Privada cuando solo tienen derecho a presentar ofertas aquellos que han sido invitados, sin perjuicio del derecho del licitante a considerar ofertas dentro de las condiciones del llamado, presentadas por quienes no lo fueron.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Podrá recurrirse a la contratación directa por libre negociación, en forma excepcional, aun en casos que se exceda el monto de la compra directa, solamente en los casos previstos en la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Para concluir con el presente trabajo planteamos un curso de capacitación para funcionarios debido a las falencias encontradas respecto de las respuestas obtenidas tanto en las entrevistas como en las encuestas.

Creemos necesario capacitar a los funcionarios respecto de la normativa vigente en administración financiera pública, dado que pensamos que teniendo mayor conocimiento de las teorías administrativas vigentes podrán conocer y proyectar de manera más eficiente a la comunidad. Pensamos que un funcionario que puede proyectar sus objetivos de acuerdo a las necesidades reales de la comunidad puede cumplir con las necesidades de la misma.

Comparando los Municipios de Exaltación de la Cruz y Moreno obtuvimos respuestas distintas que pensamos también pueden deberse a la diferencia de tamaños de ambos municipios. Pero nos parece interesante comentar algunas de las diferencias encontradas en las encuestas.

Por el lado del Municipio de Moreno nos encontramos que cada unidad ejecutora tiene un área responsable de la carga y análisis de datos presupuestarios y que todas las personas responsables de realizar dicha carga deben realizar cursos de actualización obligatorios tanto en la Provincia de Buenos Aires como los dependientes del área de capacitación del propio Municipio. Por el contrario, en



Exaltación de la Cruz, recién para el ejercicio 2020 fue creada el área de presupuesto municipal. Concluimos que no están aún dadas las condiciones para que cada área le otorgue la información necesaria para su análisis dentro del presupuesto, sino que debe la propia dirección de presupuesto recabar la información del sistema, e interrogar y buscar la documentación de cada unidad ejecutora sin tener esta última los conocimientos necesarios para saber qué datos deben ser informados. Por otro lado pudimos observar que las áreas administrativas de las unidades ejecutoras no tienen la capacitación suficiente, ni conocen las metas presupuestaria de la jurisdicción en la que están trabajando.

Por todo lo expuesto, creemos que es de suma importancia comenzar con una capacitación inicial para los mandos medios y luego las áreas administrativas de cada jurisdicción con el fin de fomentar el conocimiento respecto de los datos que se manejan, las tareas que realizan y su relación con los servicios que presta la unidad ejecutora hacia la comunidad. En principio el curso dará a conocer las normativas vigentes, también donde encontrar información al respecto para actualizarse y las herramientas básicas de gestión presupuestaria, que luego la propia área de presupuesto municipal le dará su impronta y continuará con el asesoramiento diario.

El curso consta de varios encuentros donde en cada uno de ellos se dará teoría y ejemplos prácticos para resolver en lo cotidiano y en la planificación. La finalidad será concluir el mismo habiendo tomado los principales conceptos para ser capaces de transmitirlo a sus pares administrativos y así generar una retroalimentación empleados-mandos medios que nutra a la administración municipal de informes de gestión basados en las metas planteadas, y su análisis profundo. Que estos informes lleven a los mandos medios a cambiar sus metas y/o a suprimirlas de ser necesario con los argumentos pertinentes para no tener que seguir analizando metas y objetivos que ya no tengan sentido en su jurisdicción.

La finalidad de este tipo de curso creemos es que, los máximos responsables tengan pleno conocimiento de los objetivos propuestos y las metas finalmente cumplidas para así proyectar hacia nuevos ejercicios y brindar a la comunidad lo que esta requiere, en el momento que lo requiere y no en forma deficiente o tardía, como ejemplo típico si debemos comenzar en la secretaría de salud una campaña de vacunación en el mes de marzo no podemos licitar en marzo y debe estar presupuestada esa compra y proyectada para el mes de enero, ya que si se comienza con el pedido en forma tardía la vacunación también será de esta manera, no estarán brindando el servicio correspondiente y puede traer consecuencias futuras; si no vacuno a tiempo, la comunidad puede enfermarse mas y requerir más



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



insumos que no estaban presupuestados. Todo este simple ejemplo puede evitarse con el solo conocimiento de la importancia de todas las áreas de planificar, evaluar y priorizar sus objetivos y metas y poder plasmarlos de la manera más concreta, en el presupuesto.

Referencias bibliográficas y bibliografía

Constitución Nacional Argentina <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 6769/58 Orgánica Municipal, <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

Reglamento de Contabilidad <https://www.htc.gba.gov.ar/images/legislacion/Reglamento-contabilidad-municipios.pdf>

Decreto Ley N° 2980/00 Reforma Administrativa Financiera para Municipios
https://www.rafam.ec.gba.gov.ar/assets/pdf/decreto/RAFAM_Decreto2980.pdf

Ley N° 24.156 Administración Financiera
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Material de las materias cursadas en la Especialización