



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 PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACION

Cohorte 2.021

“El Régimen presupuestario de las empresas y sociedades del estado”

AUTOR: CRA. MARÍA CAROLINA CABRAL
CAROLACABRAL72@GMAIL.COM

TUTOR: CRISTINA RONALDI
GONZALO LECUONA

JULIO 2023

RESUMEN

La investigación refiere a las implicancias de la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Santa Cruz N° 3755 y su reglamentación, en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de las empresas y sociedades del estado provincial, en particular Servicios Públicos S.E. y Fomento Minero de Santa Cruz S.E., en virtud que, conforme se desprende de su artículo 8° inc. b) integran el sector público provincial.

La normativa citada establece entre las competencias de la Subsecretaria de Presupuesto, órgano rector del Sistema Presupuestario del Sector Público Provincial, *“analizar los anteproyectos de presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado y presentar los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo Provincial”*, los cuales se cumplimentan de conformidad a lo estipulado en el Capítulo III *“Del Régimen Presupuestario de las Empresas y Sociedades del Estado”*.

Del análisis efectuado surge que, para las empresas consideradas no se presentan diferencias significativas entre la formulación de presupuestos realizadas previo a la sanción de la Ley de Administración Financiera y posterior a ella, refiriendo que cada año se realiza únicamente la presentación del presupuesto ante la Subsecretaria de Presupuesto Provincial, no encontrándose establecido el deber de presentar su ejecución presupuestaria, cierre y evaluación.

La situación planteada permite elaborar una propuesta de mejora respecto al control presupuestario de las empresas y sociedades del estado, en lo que respecta a la ejecución, cierre y evaluación del presupuesto que fuera aprobado, que permita dotar de transparencia e integridad la gestión de los recursos públicos aplicados, a partir de adopción de lineamientos para la buena gobernanza de las empresas publicas

Palabras clave: Presupuesto Público-Empresas Públicas-Buena Gobernanza-Transparencia – Responsabilidad.

Indice	
Capítulo 1 INTRODUCCIÓN	3
1.1 Fundamentación	3
1.2 Planteamiento del problema	3
1.3 Objetivo General	4
1.4 Objetivos Específicos	4
1.5 Aspectos metodológicos	4
Capitulo 2 MARCO TEÓRICO	6
2.1 Administración Financiera	6
2.2 Presupuesto Público	7
2.2.1 Principios Presupuestarios	7
2.2.2 Ciclo Presupuestario	8
2.2.3 Del Regimen Presupuestario de Empresas Públicas	9
2.2.4 Planificación y presupuesto	9
2.3 Con relación a las empresas y sociedades del estado	10
2.4 Buen Gobierno Corporativo	12
Capítulo 3 DIAGNÓSTICO	17
3.1 De las Sociedades del Estado	17
3.1.1 Servicios Públicos S.E.	17
3.1.2 Fomicruz S.E.	17
3.2 De la formulación del presupuesto de las sociedades del estado	17
Capítulo 4 PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	20
4.1 A nivel Presupuestario	21
4.2 A nivel Empresa	23
Capítulo 5 CONCLUSIÓN	24
BIBLIOGRAFÍA	25

Capítulo 1 Introducción

1.1 Fundamentación

La presente investigación refiere al *Régimen Presupuestario de las Empresas y Sociedades del Estado*, las cuales integran el Sector Público Provincial, recibiendo un tratamiento particular en cuanto a la formulación de su presupuesto sin que se establezcan mecanismos para su ejecución presupuestaria y evaluación al cierre.

Se advierte la necesidad de establecer una normativa sobre el proceso presupuestario, formulación, aprobación, ejecución y evaluación para las Empresas y Sociedades del Estado, poniendo de relieve las “Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas” que, constituyen recomendaciones para los Estados sobre cómo garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia, todo ello en el marco de la Buena Gobernanza.

1.2 Planteamiento del problema

Las Empresas y Sociedades del Estado si bien integran el Sector Público Provincial, se encuentran excluidas de la Administración Pública Provincial y por tanto no se encuentran alcanzadas por el Sistema de Integración Financiera e-sidif.

Dentro del presupuesto provincial se informa, a los efectos de su consolidación, sus resultados económicos y financieros, en el Anexo Programación Económica-Financiera de Empresas Públicas y otros Entes del Estado Provincial C.A.I.F.-Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.

El presente estudio pretende analizar el proceso presupuestario de las empresas Servicios Públicos S.E. y Fomicruz S.E., y en función de ello elaborar una propuesta de intervención a partir del dictado de la normativa y diseño de instructivos para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria de las Empresas y Sociedades del Estado, la cual brindará información respecto al cumplimiento y modificaciones que sufra el presupuesto presentado y aprobado oportunamente; asimismo como tarea de evaluación respecto a las sobreestimaciones y subestimaciones de los recursos y gastos; posibilitando además el seguimiento y control de la aplicación de los fondos provenientes del Tesoro Provincial en el caso de las empresas que reciben dichos aportes.

Las preguntas que guían la presente investigación son las siguientes:

- ¿Qué cambios implica la sanción de la Ley de Administración financiera N° 3755 y su reglamentación en el proceso de formulación, aprobación, ejecución cierre y evaluación del presupuesto de las sociedades del Estado Provincial?
- ¿Cómo elaboran las empresas y sociedades del estado su presupuesto anual?
- ¿Cómo proceden ante modificaciones que se susciten al ejecutar el presupuesto? ¿Qué acciones se toman ante los posibles desvíos?
- ¿Qué áreas de las empresas intervienen en la formulación del presupuesto?
- ¿Se realizan controles de la ejecución presupuestaria?
- ¿Se realiza al cierre la evaluación respecto al cumplimiento del presupuesto formulado?

1.3 Objetivo general:

Analizar la situación actual, de las sociedades del estado de la Provincia de Santa Cruz con relación al proceso presupuestario, desde su planificación estratégica y operativa hasta su ejecución y evaluación.

1.4 Objetivos específicos:

- 1) Detallar el proceso presupuestario de las sociedades del estado
- 2) Identificar la normativa aplicable para la formulación del presupuesto de la empresas y sociedades del estado.
- 3) Determinar la necesidad de crear un sistema que permita relevar la información financiera de las empresas y sociedades del estado, con las consideraciones que corresponda a la naturaleza productiva de este tipo de entidades
- 4) Recomendar la adhesión a los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”

1.4 Aspectos metodológicos

El desarrollo del presente estudio tiene previsto un enfoque cualitativo, cuantitativo, exploratorio y descriptivo. Siendo el tipo de diseño no experimental.

La unidad de análisis son los presupuestos de las sociedades constituidas por el estado, bajo la figura de sociedades del estado.

En relación a las técnicas de recolección de datos se realizaron entrevistas al personal de las empresas que tiene bajo su responsabilidad la elaboración del presupuesto, se accedió a

los últimos tres presupuestos presentados por las sociedades citadas (años 2.021, 2.022 y 2.023).

Asimismo se recopilaron antecedentes normativos y bibliográficos sobre la implementación de la Ley de Administración Financiera a nivel nacional y en otras provincias; Ley de Acceso a la Información Pública, Buena Gobernanza Corporativa; Accountability; Transparencia e Integridad.

Capítulo 2 Marco teórico

La Ley de Administración Financiera de la Provincial N° 3755, sancionada el 08 de julio del 2021, define de manera muy pormenorizada los objetivos que se pretende alcanzar a partir de su implementación, sobresaliendo conceptos tales como: principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia, eficacia, transparencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; información (financiero, económico y patrimonial) oportuna y confiable, definiendo la responsabilidad de los mandos superiores en cuanto a la gestión.

Tales objetivos alcanzan al conjunto de organismos que conforman el sector público provincial, entre los cuales, tal lo expresado ut supra, se encuentran contempladas las empresas y sociedades del estado.

2.1 Administración Financiera

En palabras de M.Makon *“La concepción amplia de administración financiera implica definirla como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible. Refiriendo además que Los elementos administrativos, a que se refiere la definición anterior, son las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar y colocar los recursos públicos en la forma señalada. (1) .*

Principios

Regularidad financiera: coherencia entre lo presupuestado y lo efectivamente recaudado

Legalidad: cumplimiento del marco legal establecido.

Economía: costo mínimo posible en la aplicación de los recursos.

Eficiencia: rendimiento efectivo sin desperdicio de recursos.

Eficacia: logro de las metas programadas.

Transparencia: Se refiere al deber de los poderes públicos de exponer al análisis de la ciudadanía la información de su gestión, el uso de recursos, los criterios con que toma decisiones y la conducta de sus funcionarios.

Información oportuna: útil para tomar decisiones en las mejores condiciones posibles a fin de que permita tener en cuenta la mayor cantidad de variables relevantes para minimizar el riesgo de decisiones equivocadas.

Responsabilidades de cada Organismo: Las máximas autoridades de cada una de las instituciones, organismos y jurisdicciones que conforman en Sector Público, son los principales responsables de implementar y mantener los sistemas, mecanismos y procedimientos necesarios para el acabado cumplimiento de las previsiones de la Ley.

2.2 Presupuesto público

A nivel conceptual se define al presupuesto como “el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados adecuadamente compatibilizados”.

El artículo 13° de la Ley de Administración Financiera N° 3755 refiere que “Los presupuestos comprenderán todos los recursos previstos y gastos autorizados para un determinado ejercicio, los cuales figurarán por separado, por sus montos íntegros y sin compensación entre sí. Mostrará el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para el período en sus cuentas corrientes y de capital, así como expondrán la producción de bienes y servicios a generar por las acciones previstas.”

2.2.1 Principios Presupuestarios

Programación: La programación presupuestaria se vincula en forma directa con el planeamiento.

Exclusividad: la ley de presupuesto no debe contener disposición alguna de carácter permanente, no podrá reformar leyes vigentes, ni crear ni modificar o suprimir tributos.

Factibilidad: debe programarse lo que es factible ejecutar

Claridad: el presupuesto debe hacerse de tal forma que responda a un ordenamiento que permita hacerlo entendible por aquellos que deciden su aprobación (Poder Legislativo), aquellos responsables de su ejecución (administración) y los ciudadanos en general, de modo que puedan entender el uso de los recursos públicos que el Estado toma de los mismos.

Exactitud: que al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras

ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Universalidad o Integridad: el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad

Unidad: Este principio se refiere a la forma del presupuesto y a que todas las entradas y salidas se incluyan en el documento presupuestario (unidad de documento)

Anticipación: el presupuesto debe formularse y aprobarse antes de comenzar el ejercicio

Especificación: en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse.

Periodicidad: en la mayoría de los países, se considera un período presupuestario de duración anual.

Equilibrio: cada gasto a efectuar debe tener un ingreso de donde proviene y no debería superarlo.

2.2.2 Ciclo presupuestario

El presupuesto a su vez se compone de las siguientes etapas:

Formulación: Corresponde a esta etapa el conjunto de actividades que desarrolla el Poder Ejecutivo a fin de construir el Proyecto de Presupuesto que para cada ejercicio se eleva para su tratamiento y aprobación.

Aprobación: A partir del proyecto de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, el órgano competente da inicio al proceso de estudio, deliberación y aprobación conforme los procedimientos que establece la normativa vigente.

Ejecución y Cierre: Una vez aprobada la Ley y transcurridas las instancias de veto y promulgación, el Poder Ejecutivo procede a la distribución analítica de los créditos presupuestarios desde el primer día del ejercicio. A partir de este momento se comienza a generar la recaudación efectiva de los recursos y a realizar las distintas erogaciones que el Estado planificó para cumplir sus fines.

Evaluación: Constituye la etapa en la que se valora el nivel de alcance de los objetivos planteados.

2.2.3 Del Regimen Presupuestario de las Empresas y Sociedades del Estado

En el Capítulo III de la Ley se establece el citado régimen, en primer término se define la presentación del proyecto de presupuesto ante el órgano rector, el cual deberá contener a) Plan de acción, programas y principales metas, b) Cuenta de ahorro-inversión-financiamiento, c) Plan de inversiones, d) Presupuesto de caja, e) Recursos Humanos.

Analizados los proyectos y de no mediar objeción, los representantes estatales que integran los órganos de las Empresas y Sociedades del Estado Provincial, estatutariamente facultados para ello, se aprobarán el anteproyecto de presupuesto elevado al Poder Ejecutivo Provincial.

De la reglamentación del artículo 58 se desprende que el órgano rector del sistema presupuestario podrá dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado.

2.2.4 La planificación y el presupuesto

Es significativo poner de manifiesto la vinculación entre el presupuesto y la planificación, es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos y dotar al sector público de una herramienta de gestión que facilite el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La planificación es un ejercicio de prospección que precisa y articula los objetivos, productos y acciones que se desean generar durante un período de tiempo definido. En este caso también se expresan los resultados esperados y las metas. Mientras que los primeros representan el escenario futuro que se desea alcanzar a través de un conjunto de acciones, las segundas son la parametrización de esta situación. Es decir, mientras los resultados comprenden la definición de un escenario, las metas son los parámetros que buscan describir y caracterizar la situación. El horizonte de planeamiento determina el alcance de los elementos constitutivos, actores y procesos que intervienen.

La Planificación Estratégica (PE) comprende el mediano y largo plazo, contiene elementos como la visión, la misión, objetivos estratégicos, estrategias, definición de metas e indicadores. Los actores que por lo general intervienen son la alta gerencia, quienes plasman o delinean los principales cursos de acción para los próximos años y los que establecen los objetivos y acciones generales que se desean emprender. Es decir, se definen las prioridades de gobierno para los próximos años. Mientras que la misión describe de

manera concisa y clara la razón de ser y el propósito de la institución, la visión corresponde a los valores sobre los cuales fundamenta su accionar. Por su parte, los objetivos estratégicos son los resultados que la institución desea alcanzar para cumplir su misión, sobre la base de estrategias para su consecución e indicadores que permiten dar seguimiento al grado de alcance de los objetivos. La articulación y congruencia de los elementos antes mencionados es central para transmitir el mensaje hacia dentro de la organización y lograr la cohesión del conjunto de actores.

Por otro lado, el Plan Operativo Anual (POA) se concentra en el corto plazo (un año, tal como su nombre lo indica) y debe traducir la estrategia global de la PE en el día a día para los niveles directivos/gerenciales de la organización. Así, existe un mayor nivel de detalle que en la PE, ya que contiene elementos tangibles como proyectos a realizar, actividades a desarrollar para producir bienes y servicios, objetivos, metas e indicadores que permiten dar seguimiento a la gestión cotidiana.

La ausencia de una articulación entre el presupuesto y la planificación tiene múltiples consecuencias. Desde el punto de vista presupuestario, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto público no basadas en criterios de eficacia y eficiencia, dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la fijación de metas. En particular, aun cuando el presupuesto esté alineado con los objetivos macroeconómicos, poco se sabe de los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser ejecutadas. Así, la planificación se convierte en un elemento estéril porque no contempla criterios de factibilidad en la asignación de recursos (Sotelo Maciel, 2008).

Las políticas exitosas sin reglas definidas pueden traer aparejados problemas a futuro, ya que la continuidad se ve amenazada cuando se deja de supervisar su ejecución o cambian los funcionarios, situación que se presenta en estas organizaciones ante cada cambio de gobierno.

2.3 Con relación a las empresas y sociedades del estado

La Ley 3.755 en su artículo 8° define el sector público provincial refiriendo en su inciso b) a las Empresas y Sociedades del Estado Provincial, que comprende a las empresas públicas, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado Provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Las Sociedades del Estado regidas por la Ley 20.705, son sociedades constituidas por el Estado para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos. En ella, está excluida toda participación de capitales privados y no podrán transformarse en sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. En su constitución y funcionamiento están regidas por las normas que regulan las sociedades anónimas y no se le aplicarán las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos. No podrán ser declaradas en quiebra.

Las Sociedades de Economía Mixta regidas por el Decreto Ley 15.349/19462. Se denomina sociedad de economía mixta la que forma el Estado Nacional, los Estados provinciales, las municipalidades o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas. Estas serán personas de derecho público o de derecho privado, según sea la finalidad que se proponga su constitución (art. 2). No se establece un porcentaje mínimo de capital estatal (art. 5), aunque sí se fijan pautas respecto a que quien presida la entidad, el o la síndica y por lo menos un tercio del número de quienes ocupen cargos de dirección -de acuerdo a lo que se fije por estatuto representarán a la administración pública y serán nombrados por ésta (art. 7). No podrán ser declaradas en quiebra (art. 11). La responsabilidad de la administración pública se limitará exclusivamente a su aporte societario (art. 14) y en lo restante se aplicarán las disposiciones relativas a las S.A. (art. 3). En todas las demás cuestiones les son aplicables las reglas de las sociedades comerciales y no las de las S.E. Pueden ser de derecho público o privado, de acuerdo a lo que fije su propio estatuto y de cuál sea su objeto social.

Las Sociedades Anónimas regidas por la Ley 19.550, en este vehículo societario la totalidad de sus acciones son de propiedad exclusiva del Estado o de sus entes autárquicos. Se trata de sociedades netamente privadas, pero de propiedad exclusivamente estatal. En los actos de creación de las S.A. si bien se disponen expresamente que éstas se regirán por el derecho privado y que no se serán aplicables "...en general, las normas o principios de derecho administrativo".

Las Sociedades anónimas con participación mayoritaria , las SAPEM, son sociedades anónimas en las que el Estado Nacional, los estados provinciales, los municipios, los

organismos estatales legalmente autorizados al efecto, o las sociedades anónimas sujetas a este régimen son propietarias en forma individual o conjunta de acciones que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51 %) del capital social y que son suficientes para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias, reguladas por el art. 308 y ss. de la ley 19.550.

Como puede verse, es un universo heterogéneo en que la participación del Estado tiene diferentes roles y liderazgos.

2.4 Buen Gobierno Corporativo

Es dable señalar la relevancia de las “Directrices de la OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas” Edición 2015 refieren en su capítulo IV. Publicidad y transparencia, que las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas.

Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público.

En Nación se han aprobado por Decisión Administrativa N°85 los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina”, los cuales son de aplicación para las empresas y sociedades consignadas en el artículo 8°, inciso b) de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y para todos aquellos Organismos Descentralizados cuyo objetivo esencial sea la producción de bienes o servicios.

Se establecen los **Principios de Buen Gobierno** que constituyen la base conceptual de los lineamientos y los criterios orientadores de la implementación de estos últimos.

Eficiencia: el Estado como accionista de las empresas promueve la utilización eficiente de sus recursos propios y de los que reciba del Tesoro y/o Ministerio sectorial. La utilización eficiente de los recursos significa maximizar cada peso invertido en bienes de capital y/o

destinado a gastos corrientes con el objetivo de producir mejores bienes y servicios a un costo consistente con valores de mercado. Cuando la empresa se encuentre sujeta a obligaciones de tipo social o alineadas con políticas públicas, el origen y monto del financiamiento de tales obligaciones será cuantificado y reportado de manera explícita por la empresa.

Transparencia: el Estado promueve el rol activo de las empresas en la publicación de información financiera y no financiera vinculada a su desempeño. La transparencia tiene efectos positivos directos tanto en mejora de gestión, por ejemplo, abriendo los procesos de compras a más proveedores, como en materia de rendición de cuentas de los recursos del Estado. Como Estado accionista esperamos de nuestras empresas la adopción de mejores prácticas de transparencia.

Integridad: el Estado como accionista promueve la adopción y cumplimiento por parte de las empresas de políticas destinadas a prevenir y castigar el fraude. Es nuestro deseo como Estado accionista que las empresas de mayoría estatal sean ejemplo de integridad en el uso de sus recursos. A tales fines, es no solo importante cumplir con la normativa y directivas nacionales sobre anticorrupción sino también desarrollar procesos destinados a garantizar la gestión transparente e íntegra de los recursos.

Generación de Valor: el Estado como accionista promueve la maximización del impacto que las empresas de mayoría accionaria estatal tienen en la economía. Las empresas deben promover la generación de valor (social y económico) a lo largo de toda la cadena del negocio, siempre considerando los principios de transparencia y eficiencia de los recursos. En dicho sentido, cobra especial relevancia la definición de propuestas de valor para los distintos actores involucrados.

Estándar de empresa listada: el Estado espera que las empresas en donde el mismo es accionista adopten estándares de gobierno corporativo alineados con los de empresas listadas en la Bolsa de Valores. La adopción de dichos estándares debería constituir para las empresas una preocupación constante y requerir de esfuerzos sostenidos en el tiempo.

Roles diferenciados: el Estado no sólo cumple el rol de accionista o dueño de las empresas, sino que también puede desarrollar actividades como formulador de políticas públicas y como regulador de la calidad de los servicios prestados por las empresas. Esperamos que los ministros sectoriales desempeñen dichos roles manteniendo la independencia de los mismos. Es decir, que puedan ejercer distintas funciones (regulador, formulador de políticas, prestador de servicios) aunque se trate de la misma autoridad.

Se determinan siete lineamientos, 1) Transparencia, 2) Integridad, 3) Sustentabilidad, 4) Desempeño Económico, 5) Alta Gerencia, 6) Políticas de Compras y Abastecimiento, 7) Auditoría y Control; cada uno de los cuales tienen cinco principales aplicaciones prácticas.

Si bien todos revisten un alto grado de significatividad, para la propuesta del presente trabajo de investigación nos resulta necesario destacar el **Lineamiento 4: Desempeño económico:**

Promovemos empresas gestionadas en base a un plan estratégico que contenga las acciones, metas y resultados a alcanzar en un período determinado y que explicita los fundamentos relevantes de la actividad en el largo plazo. El plan estratégico debe ser consistente con los recursos asignados a la empresa en el presupuesto nacional, buscando siempre la sustentabilidad financiera y económica. La gestión basada en resultados es la mejor forma de evaluar el desempeño y mostrar a la sociedad la utilización de recursos gestionados por las empresas.

1. Relevancia de basar la gestión en resultados alineados con un plan estratégico vinculado al presupuesto

Como Estado accionista creemos en empresas gestionadas en base a resultados. La identificación de resultados medibles y evaluables permite no sólo aumentar la eficiencia de la empresa sino también la supervisión por su accionista y por la sociedad en general. La gestión por resultados en nuestras empresas debe estar vinculada a un plan estratégico, ser conocida y reconocida por todos los integrantes de la empresa, ser promovida desde la alta gerencia, y ser evaluada constantemente a los efectos de identificar progresos, oportunidades de mejora y riesgos.

El presupuesto de las empresas cumple un rol crítico tanto en lo relativo a la definición estratégica de la gestión como a la asignación de sus recursos. El plan estratégico y el presupuesto necesitan estar alineados tanto en contenido como en su coincidencia temporal. Un plan estratégico anclado en un presupuesto permite no sólo una discusión efectiva sobre la necesidad y asignación de recursos sino también la evaluación del cumplimiento de las metas presupuestarias, según objetivos identificados en el plan estratégico. En los supuestos en que el plan estratégico proyecte resultado/s negativo/s, dicha proyección deberá verse reflejada en el monto de transferencias fiscales contenidas en el presupuesto.

2. Relevancia de rendir cuentas sobre la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de metas

El Estado como accionista espera de las empresas una efectiva rendición de cuentas del cumplimiento presupuestario y de sus objetivos estratégicos. Para lograrlo, recomendamos que las empresas:

- o Establezcan indicadores de gestión que sean a) específicos a un área o espacio de mejora, b) medibles de modo que permitan identificar progresos, c) atribuibles a los efectos de que haya un área o responsable por su cumplimiento, d) realistas en el sentido de que sean realmente alcanzables teniendo en cuenta recursos existentes y e) temporales en la medida que establezcan las fechas y tiempos para cumplir con las metas. o Utilicen herramientas y ejercicios de "benchmarking" que permitan a la empresa identificar indicadores de la industria y comparar su desempeño.

- o En los supuestos en que la empresa se encuentre obligada a cumplir con políticas públicas, sugerimos que la misma publique el costo y origen del financiamiento para cumplir con dicha obligación.

- o Monitoreen periódicamente su desempeño, proyectando sus resultados y comparando la ejecución real contra años anteriores y contra lo presupuestado o meta establecida. o Detecten y comuniquen desvíos y elaboren planes de readecuación.

- o Cuenten con herramientas específicas de software para monitorear y consolidar los resultados, evitando el ingreso manual de datos.

3. Relevancia de establecer consecuencias por el no cumplimiento de objetivos

Mucho ha sido discutido sobre el tipo de incentivos necesarios para el cumplimiento de metas en empresas en donde el Estado es accionista mayoritario. Como accionista preferimos dejar en manos de las propias empresas la definición de los mismos, teniendo en consideración algunos elementos que necesariamente deberían estar presentes:

- o Que los incentivos tengan fuerte contenido motivacional de tipo moral. Es decir que sean reconocimientos ante sus pares, y posiblemente de otras empresas, del esfuerzo y motivación por alcanzar sus metas. Debiera premiarse aún más cuando las metas son alcanzadas en equipo y destacar esa circunstancia como valor a ser premiado. o Que el reconocimiento cuente con la mayor publicidad posible; creemos fuertemente en el establecimiento de una cultura meritocrática centrada en el talento del empleado, su motivación y compromiso con la gestión de su empresa.

4. Relevancia de que las empresas lleven adelante sus mejores esfuerzos para cobrar deudas por parte de otras empresas de mayoría estatal y organismos del Estado

Las deudas generadas entre empresas de capital estatal y/o con organismos del Estado son tan exigibles como las deudas que las empresas mantengan con sus pares del sector privado. A tales fines deben extremar los recaudos y acciones para proceder al cobro de las mismas. Las excepciones debieran ser aplicadas e interpretadas de manera estricta.

5. Relevancia de una elaboración coordinada del presupuesto

Recomendamos que la empresa coordine la elaboración del plan estratégico y de su presupuesto con el ministerio de línea, el de Hacienda y con la Jefatura de Gabinete de Ministros. Aspectos relevantes en materia de coordinación incluyen: contenido del plan estratégico de la empresa, restricción presupuestaria, obras que requieren aportes de capital por parte del Estado, endeudamiento, otras políticas o normas que impacten en la ley de presupuesto.

Sería deseable que las empresas que reciban transferencia del Tesoro planifiquen su calendarización mensual y coordinen su programación con su accionista, el Ministerio de Hacienda y la Jefatura de Gabinete de Ministro

Los términos vertidos, son los establecidos en el nuevo paradigma de Gestión Pública el cual resalta la transparencia, el acceso a la información pública, evaluación de desempeño y responsabilidad, conceptos que la Ley de Administración Financiera sancionada de alguna manera u otra introduce.

Capítulo 3 Diagnóstico

3.1 De las empresas analizadas

A partir de la sanción de la Ley Provincial N° 1345 se faculta al Poder Ejecutivo para constituir Sociedades del Estado según lo establecido por el artículo 1° de la Ley Nacional N° 20.705, creando las empresas públicas Servicios Públicos y Fomicruz bajo esta figura societaria.

3.1.1 Servicios Públicos S.E.

Fue constituida en el año 1980 cuyo principal objeto social es el estudio, proyecto, construcción, administración, y explotación de Centrales Eléctricas, medios de transmisión, estaciones transformadoras y redes de distribución, la comercialización de energía eléctrica; como así también el estudio, proyecto, construcción y explotación de los servicios de captación, depuración, distribución y comercialización de agua potable, redes colectoras, desagües y Obras Sanitarias en General en todo el territorio de la Provincia.

3.1.2 Fomicruz S.E

Mediante Ley 2057 se constituye la empresa Fomento Minero de Santa Cruz que tendrá por objeto la investigación, prospección y exploración minera; la explotación de los minerales cuyos yacimientos descubriese, de aquellos cuyos yacimientos adquiriese o aquellos cuya explotación contratarse con terceros conforme a derecho; la investigación tecnológica en materia de beneficio e industrialización de minerales de cualquier tipo y naturaleza; la instalación y explotación de plantas de beneficio e industrialización de sustancias minerales de cualquier naturaleza; la comercialización de sustancias minerales, sea en estado natural, luego de su beneficio o industrializadas. Asimismo tendrá por objeto realizar por cuenta propia o asociada a terceros la exploración, prospección, explotación, industrialización y comercialización de hidrocarburos líquidos, gaseosos y sus derivados, transporte, almacenamiento e industrialización de tales sustancias, la construcción de gasoductos y oleoductos, así como las acciones que le sean conexas.

3.2 De la formulación de presupuesto

La información relevada es coincidente en ambas empresas por tanto se expondrá en un único apartado.

En ambas sociedades del estado no existe en la estructura organizativa un área responsable

de la elaboración del anteproyecto del presupuesto, su confección lo realizan las Gerencias Económica Financiera (SPSE) y la Gerencia Administrativo Contable (Fomicruz S.E.), lo presentan la Presidencia del Directorio, para ser enviado a la Subsecretaria de Presupuesto.

No se encuentran definidas las responsabilidades de cada uno de los sectores de la sociedad que, deberían informar la planificación de sus objetivos y metas, a los fines de ser considerados en el anteproyecto a presentar. Un área muy sensible es “Compras y Contrataciones”, la cual en ambas empresas carece de planificación anual, no existiendo una adecuada comunicación entre la misma y las gerencias encargadas de la formulación del presupuesto con las consecuencias negativas a nivel económico financiero que ello trae aparejado, máxime en el caso de Servicios Públicos que es una empresa deficitaria la cual requiere transferencias del Tesoro Provincial corrientes y de capital.

Durante los ejercicios analizados, la Subsecretaria de Presupuesto mediante Circular cursada a la totalidad de organismos de Administración Pública y a las Sociedades solicita la presentación del anteproyecto del presupuesto, acotándose la información a presentar para estas últimas a la cuenta ahorro, inversión financiamiento, dotación de personal y el desarrollo de la visión misión y objetivos de la organización. Dicho anteproyecto, de no mediar objeciones, se consolida al Presupuesto General de la Provincia para su aprobación por la legislatura provincial.

Para este ejercicio 2.023 no se observan variantes significativas respecto a lo establecido para los años 2.021 y 2.022, lo cual pone de manifiesto que la sanción de la ley de administración financiera en principio no suscitó cambios relevantes en cuanto a la formulación del presupuesto de estos entes.

En cuanto a las técnicas de estimación de recursos y gastos, las empresas efectúan su proyección en base a lo acontecido en años anteriores, en el caso de los ingresos se estima la incidencia de nuevas tarifas, en el caso de Servicios Públicos se estiman además las transferencias a recibir del tesoro provincial, básicamente para gastos de funcionamiento. En cuanto a los gastos se toma en cuenta para su cálculo los efectos inflacionarios, el incremento de salarios, la variación del dólar entre otros.

Lo expuesto denota falta de planificación de la tarea presupuestaria, la formulación del presupuesto se entiende como un mero cumplimiento de una formalidad exigida normativamente.

Asimismo, cabe señalar que, si bien se fijan en la formulación de presupuestos la visión, misión y objetivos de la empresa para el año de presentación, no se definen de manera detallada cada una de las metas a alcanzar, ni indicadores que permitan evaluar su ejecución y cumplimiento.

No hay intervenciones posteriores a la formulación que indiquen un seguimiento externo en cuanto a, que lo ejecutado se ajustó a lo presupuestado, si existieron sobreestimaciones o subestimaciones y análisis de los desvíos

No obstante ello, si bien las sociedades del estado no tienen instituida la presentación de su ejecución presupuestaria durante el ejercicio ni al cierre de la misma, esta se puede analizar a partir de la información contable de recursos y gastos.

Capítulo 4 Propuesta de intervención

De conformidad con los objetivos establecidos en la Ley de Administración Financiera, citados en el apartado 2, y teniendo en cuenta que la provincia de Santa Cruz ha sancionado en el año 2017 la ley de acceso a la información pública N° 3.540 y considerando los cambios de paradigmas en cuanto a la nueva gestión pública y buena gobernanza, que ponen de manifiesto la necesidad de dotar a las empresas de mecanismos que perfilen hacia las buenas prácticas del gobierno corporativo.

A nivel Nacional La Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública que entró en vigencia en septiembre de 2017 y los Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria establecidos por la Jefatura de Gabinete de Ministros en febrero de 2018 sientan las bases en este camino. La primera tiene como objetivo garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública e incluye la dimensión de la transparencia activa para los organismos del sector público nacional –incluidas las empresas y sociedades del Estado. Así, indica que las corporaciones públicas deben divulgar información sobre su funcionamiento de forma regular y proactiva: la información debe estar actualizada y debe ser accesible para la ciudadanía. Los Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, por su parte, establecen la necesidad de que este tipo de empresas públicas publiquen en sus páginas web información financiera y no financiera sobre su actividad.

Mejorar la transparencia de las empresas públicas es importante por al menos tres motivos. En primer lugar, porque estas empresas tienen una fuerte participación en sectores estratégicos para la provisión de servicios públicos tales como agua y saneamiento, transporte, energía, y telecomunicaciones (Bernal et al., 2012). En segundo lugar, porque suelen enfrentar problemas vinculados con la naturaleza discrecional de la relación financiera con el gobierno que se expresa tanto en las transferencias que reciben del Tesoro para resolver sus déficits como en la extracción de recursos de las empresas por parte del gobierno (Musacchio et al., 2015). En tercer lugar, porque conforman un espacio especialmente sensible para la ocurrencia de hechos de corrupción pública debido a la gran cantidad de recursos públicos que manejan, la fuerte injerencia política sobre sus órganos de gobierno y la deficiente gestión de los conflictos de intereses (Transparency International, 2017)(2)

A partir del Diagnóstico expuesto en el apartado 3 y teniendo en consideración lo expresado ut supra se considera:

4.1 A Nivel Presupuestario

Al no estar comprendidas las Empresas Públicas en el e-sidif, se debe establecer un Sistema de Información Financiera, como se estableció en Nación en el año 2018 el S.I.F.E.P., en el cual cada una de las sociedades carguen la ejecución mensual o trimestral, conforme se establezca, como así también la información al cierre.

Dicha información resulta relevante, a los fines de poder evaluar la gestión empresarial, determinando si se alcanzaron los objetivos y metas propuestos en cada uno de sus programas, según los indicadores designados y analizar los desvíos que pudieran presentarse. Asimismo de acuerdo a la significancia de los desvíos deberá determinarse la aprobación del órgano coordinador, de conformidad a lo establecido en el artículo 59, último párrafo de la Ley N° 3755 “Se requerirá la aprobación del órgano coordinador previa opinión del órgano rector, cuando en dichos presupuestos se propongan modificaciones que impliquen la disminución de los resultados operativos o económicos previstos, la alteración sustancial de la inversión programada o el incremento del endeudamiento autorizado”.

Es fundamental que en el corto plazo se establezcan los mecanismos para el cumplimiento del ciclo presupuestario de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Desde el órgano rector se deben dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado, destacando la importancia de cada uno de los pasos que se deben cumplimentar, realizar capacitaciones sobre la importancia del presupuesto como herramienta de gestión. Asimismo, en cuanto a su evaluación a través de la CAIF que se deberá presentar antes el 30 de junio del año siguiente a la ejecución ante la Contaduría General de la Provincia según lo normado en el artículo N°111 y su reglamentación.

Cabe destacar que ya en 2011 a nivel Nacional se dictó el “Manual para la Formulación de Proyectos de Presupuestos para Empresas Públicas” el cual se desarrolla a partir de la información que se requiere a las empresas y sociedades del estado de conformidad a lo establecido en el artículo 46° de la Ley 24.156, Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que registrará. Los proyectos de

presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Sumado a ello durante el presente año, más precisamente el 05 de junio, por Disposición N° 175/23 de la Oficina Nacional de Presupuesto, de cuyos considerando se desprende “Que se considera necesario fortalecer la presentación de informes presupuestarios de empresas públicas. Que a tales fines surge la necesidad de contar con información relativa a los presupuestos de empresas públicas, la ejecución de los mismos y su eventual modificación, lo cual servirá de base para llevar a cabo el seguimiento presupuestario y su evaluación en forma periódica. Ello, en conjunto con información presupuestaria adicional a suministrar, permitirá contribuir a una adecuada administración financiera.” Que en el marco de lo mencionado precedentemente resulta necesario dar aprobación al “Modelo de Resolución aprobatorio de los presupuestos de Empresas Públicas”, al “Modelo de Resolución Aprobatorio de la Modificación de los Presupuestos de Empresas Públicas” y al “Instructivo para la Confección de la Ejecución Económico-Financiera de Empresas Públicas”. Ello, a fin de generalizar el uso de los mismos por las Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Que a partir de la información recibida se considera conveniente que se establezcan indicadores de gestión presupuestaria que permitan vincular las tramitaciones de asistencia financiera con los niveles de ejecución observados y con el grado de cumplimiento de la remisión de información, a fin de generar incentivos para lograr mejoras en el cumplimiento de los plazos y en la calidad de la información que se reciba.”

Lo expuesto refleja el grado de consideración que el tema de investigación presenta, cabe señalar que, si bien estos entes tienen facultad de administrarse a sí mismos, es decir, poseen competencia para resolver los problemas propios, sin recurrir a la administración central, más que en los casos expresamente previstos, no es menos cierto que manejan fondos públicos en función que son empresas propiedad del estado y por tal motivo deben ajustarse a ciertos requerimientos que se exigen a los organismos que integran a la Administración Pública

Provincial.

4.2 A Nivel Empresa

Se visualiza la necesidad que se concreten modificaciones estructurales, se deben establecer mecanismos que involucren a cada área de la empresa en la gestión presupuestal, diseñar manuales de procedimientos que determinen las responsabilidades de cada uno de los sectores involucrados; coordinar un trabajo mancomunado; hacer un seguimiento de cada una de las etapas. Realizar distintas tareas de capacitación y formación.

Los empleados deben ser parte de este proceso, deben conocer la visión y misión de la empresa, los objetivos y metas a alcanzar, sentirse parte de la organización.

Asimismo, resulta primordial que desde las autoridades superiores de la empresa se involucren en esta iniciativa y se subsanen las falencias que se estén presentando en pos de una exitosa gestión empresarial, trabajar de manera conjunta con las gerencias a los fines de interiorizarse de las necesidades que plantean para implementar con éxito el proceso presupuestario en cada una e sus etapas.

Una gestión transparente y datos abiertos mejoran la toma de decisiones y optimizan el funcionamiento del mercado de la prestación de servicios públicos. Las empresas públicas deben facilitar los elementos que permitan a los ciudadanos identificar fácilmente el grado de cumplimiento de objetivos y el grado de consecución de políticas públicas. Dicha información debe ser pública y reutilizable para que los propios ciudadanos puedan crear nuevo conocimiento con esos datos. Estos objetivos pueden cumplirse a través de la incorporación de estándares de transparencia, gobierno y datos abiertos, y de los principios de la OCDE sobre gobierno corporativo. Su implementación aumentará la confianza y credibilidad en el accionar estatal empresario, generará reglas de juego claras y mejorará tanto la toma de decisiones como la prestación de los servicios.

Capítulo 5 Conclusión

A partir del análisis efectuado es fundamental que las empresas públicas desarrollen mecanismos de información, divulgación y transparencia orientados a satisfacer tanto las necesidades del Estado, de los reguladores y auditores, de los grupos de interés vinculados a la empresa, como de los ciudadanos.

La Ley de Administración Financiera N° 3755 entró en vigencia a partir del presente año, en el caso del “Régimen Presupuestario de Empresas y Sociedades” es un tema relativamente nuevo, si bien se formulaban sus presupuestos a los fines de consolidar en el presupuesto general de la provincia, no se realizaba un seguimiento posterior a los fines de evaluar su ejecución.

Se considera relevante que desde los órganos rectores se establezca la normativa y se brinde las capacitaciones pertinentes a este tipo de entes en lo que respecta al ciclo presupuestario en cada una de sus etapas.

En el interior de cada una de las organizaciones se destaca la necesidad de modificaciones estructurales, para ello se debe lograr el compromiso de las máximas autoridades de las empresas.

Sería muy interesante se trabaje en los “Lineamientos de buen gobierno para empresas de participación estatal mayoritaria de Argentina”, que inicien hacia una camino de transparencia y mejora de la gestión.

Bibliografía

- **SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACION FINANCIERA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA** Marcos P. Makón
- **Transparencia activa en las empresas estatales** GONZALO DIÉGUEZJIMENA RUBIOLUCÍA ARUANO Programa de Gestión Pública Octubre de 2018
- **Documento de políticas públicas** Septiembre de 2012 ¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado Sandra Elena | Germán Stalker <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1934.pdf>
- **La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación.** Damián Bonari|José Gasparin. DOCUMENTO DE TRABAJO N°119 MARZO DE 2014 CIPPEC
- **ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL** Un enfoque comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba. Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.
- **Decisión Administrativa N° 85/2018** Jefatura de Gabinete de Ministros
- Sergio Berensztein, Hernán Lerena Ortiz y Marcos Peña “Transparencia, instituciones y reforma: La economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario”, Revista Internacional de Presupuesto Público N° 44 Año 2000.
- Trabajo presentado por ASIP a la III Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centroamérica y Panamá. (Panamá, Junio de 1977). “Control presupuestario de instituciones descentralizadas y empresas el estado” Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público N° 9 Marzo de 1978.
- Raúl Calle y Marcos Makón “La estimación de costos en las entidades del sector público: Una propuesta metodológica”, Revista Internacional de Presupuesto Público.
- **Publicación Técnica de la Sindicatura General de la Nación, SIGEN, “Gobierno Corporativo de las empresas públicas”**



Solicitud de aprobación de PROYECTO DE TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno		Tipo y N° de documento de identidad
Año de ingreso a la Especialización - Ciclo		
Título del Trabajo Final (preliminar)		
<p>Conformidad del profesional propuesto como Tutor de Trabajo Final</p> <p>He revisado el proyecto y acepto la postulación como Tutor comprometiéndome a dirigir las tareas del alumno orientadas a elaborar su Trabajo Final de Especialización.</p> <p>Firma del Tutor de Trabajo Final</p> <p>Aclaración.....</p> <p>Lugar y fecha.....</p>		
Datos de contacto del postulante a Tutor		
Correo electrónico	Teléfonos	
<p>Se adjunta a este formulario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Trabajo Final de Especialización • CV del postulante a Tutor de Trabajo Final (si no fuera docente de la Especialización) 		
Fecha	Firma del alumno	
Para uso exclusivo de la Dirección de la Especialización		
<p>Se solicita a la EEP elevar al Consejo Directivo de la FCE el pedido de aprobación de tema de Trabajo Final y designación de Tutor/a propuesto/a.</p>		
FIRMA AUTORIDAD ACADÉMICA	ACLARACIÓN	FECHA

PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Form. PTFE v0