



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
Posgrados

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL
SECTOR PÚBLICO

Trabajo Final de Especialización

“Control y Exposición de partidas presupuestarias y extrapresupuestarias en
Municipios de Santa Cruz”

Autor: Julieta Russo

Mail: Julieta2310@hotmail.com

Tutor: Cristina Rolandi

Noviembre 2022

Resumen

Los Municipios se encuentran obligados a realizar una rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz conforme lo establecido en la Acordada 54° del citado Organismo de Contralor. En ésta se exponen los resultados de la gestión realizada por los Municipios en su conjunto, mediante la ejecución de los fondos previstos en el Presupuesto Municipal, aprobado por los Honorables Concejos Deliberantes.

En la actualidad, la provincia se encuentra atravesando el traspaso de la Ley de Contabilidad Provincial N° 760 a la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control Público. Es de destacar que tanto en la normativa aplicada en la actualidad como en la Ley N° 3.577 existen vacíos legales que obligue a los Responsables a proceder a realizar una correcta rendición y exposición de los fondos del erario público.

En este sentido, se podrá observar que la información brindada por los Responsables debería reformarse, intimándolos a realizar un descargo de la documentación respaldatoria con un mayor detalle para una mejor comprensión.

Palabras Claves: Municipios, control de fondos, vacíos legales, Provincia de Santa Cruz.

ÍNDICE

1. Introducción	a) Fundamentación y planteamiento del problema	3-5
	b) Objetivos	5- 6
	c) Hipótesis	6
	d) Aspectos metodológicos	6-7
2. Marco Teórico	a) Aspectos legales	7-12
	b) Base teórica	12-18
	c) Fundamento Internacional	19-23
3. Diagnóstico	a) Situación Actual	23
	b) Partidas presupuestarias y extrapresupuestarias	24
	c) Control de partidas	24-25
4. Propuesta de Intervención	a) Síntesis y objetivos	25- 30
	b) Modelo de legislación	30- 31
5. Conclusiones		31- 32
6. Referencias bibliográficas	a) Bibliografía	33- 34
	b) Normativa y Legislación	34
7. Anexos.		35- 36

1. Introducción

a. Fundamentación y planteamiento del problema:

La Provincia de Santa Cruz se encuentra en la transición de la normativa en vigencia (Ley de contabilidad Provincial N° 760 y Acordada N° 54) a la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector Público Provincial N° 3.755 sancionada con fecha 22 de Junio de 2.021. Esta modificación de normativa genera un nuevo paradigma como desafío que deberán afrontar los Organismos Públicos. Por esta situación, se brindaran herramientas para que todos los aspectos que comprenden al sector público, en particular a lo vinculado con la realización de auditorías a los Municipios, y por lo tanto, haciendo hincapié en el fortalecimiento del control que necesitan estos Organismos para que este proceso de cambio se ejecute.

A lo mencionado, se le debe adicionar como problemática que afronta la Provincia que, los Municipios se encuentran a una distancia geográfica considerable de la capital en donde se realizar los controles de los Organismos, y que esto genera que exista una dificultad aún mayor de control sobre los mismos. Cabe resaltar que, exceptuando a la Municipalidad de Rio Gallegos que se encuentra radicada en la capital de la Provincia donde también se encuentra el Organismo de Contralor, el resto de los Municipios se encuentran a una distancia mínima de 220 km y máxima de 1000 km. Asimismo, la hostilidad climática de la Patagonia comprende temperaturas extremadamente bajas en época invernal, generando de esta manera que las rutas se escarchen y/o se cierren por las nevadas, lo que provoca una dificultad aún mayor en el traslado de los auditores para realizar los controles pertinentes a los organismos, como también retrasando el traslado de las rendiciones debido a que el transporte se realiza por ruta.

Considerando que el estado desde su rol activo ante la sociedad, cubre las necesidades básicas de cada uno de los ciudadanos, utilizando sus recursos de la manera más eficiente posible como así también destinando los fondos de la forma más eficaz, se encuentra bajo la obligación ante la comunidad de

justificar cada una de sus decisiones y su consiguiente ejecución de acciones.

En este sentido, en el presente trabajo se intentará desarrollar la incongruencia de exposición y control de las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias de los Municipios de la Provincia de Santa Cruz y como esto impacta en las rendiciones efectuadas por los Responsables y en los Informes de Auditoría expedidos por el Tribunal de Cuentas.

En la actualidad se realizan controles a través del presupuesto aprobado de los Honorables Concejos Deliberantes (partidas presupuestarias) e ingresos/egresos de fondos otorgados por el estado provincial y/o nacional bajo convenio suscripto entre las partes (partidas extrapresupuestarias) que no se incluyen en los presupuestos y que no existe ninguna normativa que le reglamente a los Municipios cómo exponer los saldos contables y financieros para los terceros interesados. Más allá de lo expuesto, cada Auditor realiza sus papeles de trabajo y transcribe la información brindada por los Responsables, utilizando su criterio profesional.

Igualmente, es de destacar que por “usos y costumbres” suelen realizarse los Informes de Auditoría con lineamientos similares pero no se encuentra reglamentado ni se exige que se proceda a exponer la información bajo determinada forma.

Todo lo mencionado provoca que, la información financiera - contable transgreda los principios de uniformidad, claridad, transparencia y confiabilidad, debiendo los auditores proceder en reiteradas situaciones a realizar múltiples controles y/ o solicitar información adicional a través de las rendiciones sobre una misma partida (sea ésta presupuestaria o extrapresupuestaria).

La interacción que existe entre lo presupuestario y extrapresupuestario es que ambas partidas componen tanto los ingresos como los egresos de los Municipios de la Provincia y al momento de rendición, por parte de estos Organismos, como de transcripción de la información que determina su exposición en los Informes de Auditoría, se verifica una falta de conciliación

de la información contable- financiera.

La producción de información que se realiza en los distintos Municipios de la Provincia debe acompañar el proceso consistente en transparentar todas las acciones que se desarrollan en los mismos, a fin de proporcionar toda la información posible a la ciudadanía.

Por todo lo expuesto, considero que la elección del tema es de suma importancia para brindar la información necesaria a toda la comunidad, debiendo en todos los casos, mejorar la rendición de cuentas de las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias de los Municipios de la Provincia como así también su exposición para no corromper con los principios contables y efectuar un mejor control de los fondos municipales.

b. Objetivos:

Como objetivo general se intentara realizar una propuesta para mejorar el control y la exposición de las ejecuciones de partidas presupuestarias y extrapresupuestarias a través del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz en referencia a los Municipios.

En cuanto a los objetivos específicos se procederá a:

- Determinar el contenido básico que debe contener un informe de Auditoría en relación a las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias.
- Mejorar la comprensión y transparencia a través de un estado contable - financiero que coteje los ingresos y egresos en un Municipio.
- Conciliar los saldos contables - financieros.

Estos objetivos específicos resumen el concepto de transparencia en la gestión municipal, ya que por un lado se incrementaría la eficiencia en el control del Organismo de control público (Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz) como los que pueda efectuar la ciudadanía, a través de la comprensión de la utilización de los fondos del erario público.

c. Hipótesis

En el presente trabajo se intentara realizar una normativa para el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz, la cual obligará a los Responsables a proceder a realizar sus rendiciones de cuentas referentes a las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias para mejorar la integridad, uniformidad, y transparencia de los fondos correspondientes a los Municipios de la Provincia. Esto provocaría un mejor control de los fondos del erario público y una mejor exposición de la información financiera – contable para la comprensión de la ciudadanía.

d. Aspectos Metodológicos

La Ley N° 24.156 establece y regula un nuevo sistema de administración financiera para el sector público nacional y sus correspondientes sistemas de control, aplicando un modelo sistémico que se integra por un conjunto de sistemas interrelacionados, órganos, normas y procedimientos administrativos, a saber: sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental, de control interno, de control externo. Asimismo, se invita a las Provincias a adherirse a la misma, situación por la cual, la Provincia de Santa Cruz el 22 de Junio de 2.021 procede a sancionar la Ley N° 3.755.

En la actualidad, y hasta 2 (años) posteriores a la vigencia de la normativa bajo cuestión en la Provincia, se establece que los Municipios realizarán sus rendiciones de cuentas y brindarán la documentación de respaldo conforme a la Ley Provincial de Contabilidad N° 760 y la Acordada N° 54.

Esta transición de normativa implica abandonar el obsoleto sistema de rendición de información financiera – contable, traspasar de la partida simple a la partida doble y adecuarse a las nuevas disposiciones de gestión de información.

Por lo expuesto, se pretenderá efectuar una mejora en relación a la exposición de la información financiera – contable y su correspondiente rendición de cuentas en relación a la ejecución de las partidas presupuestarias

y extrapresupuestarias desde el Ejercicio 2.019 hasta la implementación de la nueva normativa inclusive.

El estudio previsto tendrá un enfoque cualitativo, cuantitativo y explicativo, con un tipo de diseño no experimental, transversal, retrospectivo (desde el Ejercicio 2.019) y prospectivo (desde el Ejercicio 2.023 que se implementa la Ley N° 3.755 para los Municipios).

Del total del universo de los Municipios que posee la Provincia de Santa Cruz - 15 (Quince) - se utilizará la muestra de 1 (uno) de ellos, el de la localidad de El Chalten, para efectuar los análisis correspondientes.

La recolección y análisis de datos se efectuará a través de la documentación respaldatoria que rinde el Municipio al Tribunal de Cuentas. En referencia a los Ejercicios posteriores al presente análisis, donde la aplicación de la Ley de Administración Financiera para la Comuna sea obligatoria, se realizará una descripción con sustento de datos obtenidos a través de otros Tribunales de Cuentas de la República Argentina (San Juan – La Rioja), los cuales ya aplican la normativa.

2. Marco Teórico

El Marco Teórico general del presente trabajo se sustentara en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera para el sector público nacional y sus correspondientes sistemas de control la cual plantea el nuevo enfoque del Estado. Asimismo, se considerará la normativa provincial de Santa Cruz, Ley N° 3.755, la cual adhiere al nuevo paradigma.

Por todo lo expuesto se procede a realizar un análisis de los aspectos legales y/o normativos, base teórica y lineamientos internacionales a considerar según se expone a continuación:

a) Aspectos Legales

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina sancionada el 22 de agosto de 1994 confirmó y precisó el carácter autónomo de los municipios de Argentina. Antes y después de esa reforma, las

constituciones provinciales han ido reconociendo la autonomía municipal, incluyendo en casi todas el derecho a establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de cartas orgánicas municipales de acuerdo a los alcances determinados por cada provincia (autonomía institucional).

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de 1989 y los reconocimientos de las constituciones de algunas provincias fueron recogidos en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que confirmó y precisó la autonomía de los municipios argentinos.

El Art. 123° de la Constitución Nacional determina que cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Sin embargo de reconocerlos autónomos, la reforma constitucional agregó además que el contenido y el alcance de la autonomía de los municipios están sujetos a las disposiciones constitucionales de cada provincia, por lo que la autonomía municipal es de segundo grado respecto de la autonomía provincial y cada provincia ha hecho su interpretación respecto de esas potestades.

Los aspectos de la autonomía municipal enumerados en la Constitución Nacional significan:

- Institucional: se refiere la posibilidad de sancionar su propia carta orgánica obteniendo "plena autonomía". Si no puede hacerlo es una "autonomía semiplena".
- Político: se refiere a la capacidad de elección de sus propias autoridades locales.
- Administrativo: se refiere a la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc. sin la interferencia de otro orden de gobierno.

- Económico: se refiere a la capacidad de gerenciar el gasto público municipal.
- Financiero: se refiere a la posibilidad de establecer impuestos.

En el caso de la Provincia de Santa Cruz ha reformado su constitución para adecuarla a lo establecido en la materia por la reforma constitucional de 1994, autorizando tanto la autonomía institucional como la facultad de dictar cartas orgánicas.

En la actualidad en la Provincia de Santa Cruz, ningún Municipio propició el dictamen de su carta orgánica, esto genera que, los mismos se encuentren legislados por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 55, complementaria con la Ley de Contabilidad Publica N° 760, la Acordada N° 54 y den cumplimiento a la Ley N° 500.

Según lo reglamentado en la Ley N° 55, el Artículo 33° determina que cada intendente municipal presentará al respectivo Concejo Deliberante, antes de los sesenta (60) días de cerrado el ejercicio de cada año, la rendición de cuentas de la percepción e inversión de fondos municipales. Este tomará conocimiento y realizará las observaciones pertinentes, debiendo remitirla al tribunal de cuentas antes de los sesenta (60) días. Si no se hiciera, el Organismo de control podrá retirarlas por un empleado que designe al efecto, siendo los gastos que se ocasionen a cargo del funcionario remiso. Es de destacar la relevancia del control que debe efectuar los Honorables concejos deliberantes en relación a las negligencias que pudieron haber existido durante un ejercicio en relación a las erogaciones de fondos de las Municipalidades, situación que, debe reflejarse para efectuar un mejor control de las arcas comunales y proceder a subsanarse.

Asimismo el Artículo 47° determina que corresponde al Concejo Deliberante dictar las disposiciones cuyo objeto sea el gobierno y dirección de los intereses locales del Municipio, a través de ordenanzas, con el fin de sancionar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. El Concejo no podrá dar por finalizadas las sesiones del año sin haber sancionado el presupuesto y Cálculo de Recursos del año siguiente, contratar

empréstitos con destino a la realización de obras públicas, publicar mensualmente el estado de los ingresos y egresos, examinar las cuentas de la administración municipal y elevarlas al Tribunal de Cuentas de la Provincia, dentro de los treinta (30) días de vencido el ejercicio. Lo reglamentado en el mencionado Artículo, se encuentra en varias oportunidades vulnerado por prorrogarse los presupuestos municipales en varios ejercicios subsiguientes, provocando de esta manera que los mismos sean inaplicables y/o obsoletos para reflejar la realidad de los ingresos y egresos de los fondos Municipales.

En cuanto a la exposición de la información contable – financiera el Artículo 36° obliga a cada municipalidad o comisión de fomento a llevar libros y registros que el Tribunal les fije necesarios, serán rubricados por el mismo y determinará por su reglamentación la forma en que los mismos serán llevados, así como sus dimensiones, requisitos a llenarse referente a los libros, constancias y documentos. En la actualidad los Responsables de los Organismos deben remitir libros contables, balances mensuales de tesorería, registros de ingresos y egresos, extractos bancarios, conciliaciones bancarias y certificaciones bancarias. Como se explicará a posterioridad dicha documentación no satisface la información básica para transparentar las diferencias entre las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias como así tampoco sus respectivos saldos financieros y contables.

Por otra parte, el Artículo 37° dicta que el Tribunal de Cuentas podrá hacer comparecer a los funcionarios municipales para que les suministren los informes o explicaciones que considere necesarios para el estudio de las cuentas presentadas. Ante la mencionada situación, se deja en manifiesto que los Auditores en los Informes de Auditoría deben solicitar en observaciones particulares las descripciones que justifiquen las diferencias generadas por las incongruencias entre las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias, dado que, los Municipios no cuentan con un sistema que refleje dichas diferencias como así tampoco un modelo de estados financieros / contables que lo expongan correctamente.

Por su parte, la Acordada N° 54 determina:

En su Artículo 4° que corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar el Presupuesto de Gastos y formular el Cálculo de los Recursos para cada Ejercicio, como así también las ordenanzas impositivas (Artículo 62° - Ley N° 55). El Proyecto de Presupuesto debe incluir, entre los gastos la totalidad de los que se prevean para el ejercicio sin deducción alguna de manera que ninguno de ellos sea eliminado o figure por un monto inferior al que corresponda. En cuanto a los recursos también figurarán por la totalidad de sus rubros e importes respectivos calculados.-

Por su parte, el Artículo 13° manifiesta que el presupuesto constituye la base de la Administración Municipal y el Intendente está obligado a ceñirse al mismo. Es de destacar que, tanto en la normativa en vigencia como en la Ley de Administración financiera se plantea la importancia de la utilización del presupuesto como instrumento esencial de política pública, contemplando el mismo como la herramienta fundamental para la ejecución de las decisiones de la gestión pública.

En este sentido, la Ley N° 3755 determina en su Artículo 189° que la Ley N° 760 de Contabilidad y normas complementarias, modificatorias y reglamentarias, mantendrá su vigencia y será de aplicación en el ámbito de los Municipios de la Provincia, durante el plazo de dos (2) años posteriores a la entrada en vigencia de la presente. Acto seguido, el Artículo 190° especifica que transcurrido el plazo del artículo anterior, y/o hasta tanto los Municipios que dicten sus cartas orgánicas municipales que regulen los actos, hechos y operaciones relacionados con la administración financiera y sistemas de control interno, deberán adherir expresamente a la presente, o en su defecto serán de aplicación supletoria las normas, principios y objetivos generales de esta ley adecuando su funcionamiento en forma progresiva de acuerdo a sus respectiva organización administrativa con el debido cuidado de su autonomía política, administrativa, económica y financiera.

Considerando lo establecido por la citada Ley, se reitera el énfasis sobre el dictado de una normativa del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz donde se especifique la metodología de la rendición de cuentas por parte de los Municipios de la Provincia y la exposición de sus partidas. Esto

conlleva una expresa adecuación de todas las operatorias efectuadas con fondos públicos en relación a la Ley N° 25.917, la cual establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

No obstante, la responsabilidad fiscal no puede lograrse sólo con legislación. Para su éxito, la legislación debe acompañar procesos más amplios y profundos de consolidación de la responsabilidad fiscal, asegurándose tanto el adecuado diseño de lo legislado como de su implementación. En búsqueda de tal resultado, y como se detallara a continuación, es indispensable que cada sujeto que sea parte del proceso y manejo de los fondos del erario público, se comprometa moral y legalmente a tomar las mejores decisiones para toda la comunidad como así también a ejecutarlas de manera eficiente y eficaz, capacitarse constantemente para adecuarse a las diferentes situaciones que surgen en la cotidianeidad, contar con un sistema de información integrado que brinde toda la documentación necesaria donde se plasme cada ingreso percibido y egreso ejecutado, llevar una planificación de las acciones tendientes a llevar a cabo para obtener los mejores resultados, aplicar un control interno que mitigue las debilidades y refuerce las fortalezas del organismo y dar cumplimiento con el control externo al que se encuentran obligados a rendir cuentas como así también considerar las recomendaciones y/o sugerencias efectuadas por algún organismo de control, para mejorar el funcionamiento, los procedimientos, la metodología aplicada y la gestión de la política pública.

b) Base Teórica

Como se viene describiendo en el presente trabajo sobre la transición de las normativas, y en particular a considerando a los Municipios de la Provincia de Santa Cruz y sus presupuestos como herramienta fundamental de los fondos públicos, los nuevos paradigmas relacionados a la confección del presupuesto público deben incluir las necesidades de la gente y los bienes que las satisfagan, plantea Orlando Braceli (2012). De esta manera, los desafíos a enfrentar son asignar los recursos según prioridades y de esta

forma garantizar la máxima transparencia y participación ciudadana. Para cumplir con el citado objetivo, las Municipalidades deberían contar con un plan estratégico como herramienta de gestión que permita establecer la estrategia más adecuada para saber qué hacer con las necesidades básicas de la comunidad y cuál es el camino que debe aplicarse para lograr dichas metas, situación que lamentablemente en la actualidad no se verifica, dado que el presupuesto de éstas, el cual debería encontrarse sujeto en todas sus formas a los lineamientos del plan, se prorroga de periodos anteriores, no se modifica, ni se compensa. A lo mencionado, se le adiciona el agravante de la falta de rendición y exposición tanto de los ingresos como los egresos de las arcas comunales, dado que, los Responsables al remitir la información de los Municipios incompleta y/o con una exposición inadecuada, generan que los saldos no se encuentren bien detallados, no concilien, y que las partidas estén sobre ejecutadas y/o no existan ni se reflejen correctamente.

Por otra parte, Alfredo Le Pera (2007) plantea que los gobiernos necesitan conocer el impacto de decisiones del pasado en la situación corriente actual y el impacto de las actuales en el futuro. Esta información solo es disponible cuando se registran todos los detalles de los activos y pasivos. Las autoridades gubernamentales administran activos y pasivos de significación. Deben por lo tanto, determinar los modos más eficientes de utilizar los activos, controlar los pasivos y dar información de su conducción.

Por todo lo expuesto, es claro que para lograr eficacia del presupuesto depende de que se tenga una base jurídica sólida y de que esté respaldado por reglamentaciones y procedimientos administrativos, como así también contar con un sistema integrado de información contable que refleje todas las registraciones pertinentes de los fondos en concordancia con lo presupuestado y ejecutado. Para lograr dicho objetivo, es importante considerar que la información financiera – contable y presupuestaria sea uniforme, clara, precisa y transparente, limitando de esta manera cualquier omisión y/o incongruencia de documentación respaldatoria que justifique los ingresos percibidos o las erogaciones de fondos efectuadas por un Organismo Municipal.

En este sentido, también es de considerar que intentar lograr eficacia y eficiencia a través de reglamentaciones y/ o procedimientos administrativos es insuficiente, debido a que como plantea Oscar Oszlak:

Sólo aquéllas culturas en las que los comportamientos y su fundamento axiológico forman parte del “sentido común” de la interacción social, surgen conceptos que, con una sola palabra, transmiten el sentido y valoración que recibe su efectiva vigencia. Según el autor el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). En cambio, accountability connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. Esta distinción es crucial, por cuanto implica que la obligación forma parte, en primer lugar, de los valores (y, por extensión, de la cultura) del sujeto y no depende de que la misma resulte exigible por otros. Si no se aprecia esta sutil diferencia, es posible que las estrategias orientadas a instalar la accountability como valor y como práctica, acaben errando el sujeto y el objeto de la relación entre quienes deben rendir cuentas y quienes tienen el derecho de exigirlo. En tal sentido, propongo la expresión “responsabilidad” por considerar que podría reflejar mejor el sentido del original, en tanto denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello.

Por ello, Oscar Oszlak propone distinguir, en primer término, entre la responsabilidad asumida por un agente frente a un principal, y la responsabilización, entendida como la exigencia impuesta por el principal a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula. Es decir, existe un momento inicial en esta relación, en el que alguien, que las corrientes actuales lo denominan principal pero que a su vez puede ser representante de otro principal o mandante (la ciudadanía), encomienda a un agente que produzca y entregue ciertos bienes o servicios (y le entrega recursos para ello) a cambio de una

recompensa material o moral o, simplemente, de mayores grados de libertad para desarrollar su gestión. Y existe otro momento, en el cual ese principal puede exigir a su agente que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, sea por los productos entregados, metas alcanzadas, resultados logrados o recursos invertidos en su obtención. A esta última facultad del mandante o principal, suele aludirse con la expresión responsabilización, o sea, el acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.

Responsabilidad, en cambio, según el autor tiene a su juicio otro sentido. Si nos atenemos al significado propio de su similar *accountability*, significaría algo así como la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado. En contraste con el concepto de responsabilización, la responsabilidad mostraría dos diferencias significativas. Por un lado, invertiría la dirección de la exigencia, en el sentido de que sería en primer lugar el agente, y no el mandante, quien demostraría su voluntad de rendir cuentas, sea por un imperativo moral, una autoexigencia ética o, simplemente, una pauta cultural enraizada en su conciencia. Por otro lado, y recíprocamente, el principal no necesitaría acudir, de existir responsabilidad en el sentido indicado, a la imposición de una exigencia de rendición de cuentas, más allá de que el contenido de esa rendición voluntaria fuera o no pasible de evaluación y eventual sanción.

En este sentido, un aspecto importante de la distinción es que la voluntad de rendir cuentas precede al acto de asumir la responsabilidad y, por lo tanto, al hecho de que este compromiso resulte luego pasible de una exigencia de responsabilización. El sujeto de la responsabilidad posee, desde antes, un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que se hace cargo, o de los insumos que emplea para ello, sin que medie exigencia externa alguna. En cambio, cuando esa condición previa no está presente, el único instrumento capaz de garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, la obtención de productos y/o la aplicación eficiente de los recursos, es la responsabilización, que conlleva (o debería conllevar) alguna

penalización por incumplimiento o algún reconocimiento -pecuniario o no- por los resultados comprometidos y logrados.

Por su parte, cada uno de estos conceptos parecería tener una referencia temporal diferente. La responsabilización se plantea principalmente con relación al pasado, es decir, pretende juzgar si lo efectivamente logrado responde a los resultados realmente comprometidos o esperados. En cambio, la responsabilidad y la respondibilidad, tienen lugar en una suerte de presente continuo: la responsabilidad se asume y no desaparece hasta tanto se juzga lo conseguido; y la respondibilidad es, de igual modo, una actitud o disposición permanente de la conciencia. En cierta forma, la respondibilidad es la contracara de la responsabilidad: si no hay respondibilidad, no hay responsabilidad realmente asumida, por más que exista responsabilización.

Estas son, las distinciones básicas entre los tres conceptos analizados. Ahora bien, las manifestaciones de responsabilidad asumida por un agente frente a un principal pueden ser muy diversas. O tal vez, para plantearlo de una manera más precisa, la responsabilidad por la gestión, por lo general, no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, o a hacerlo con el mínimo de recursos, sino que puede adoptar otras modalidades. Si por un momento dejamos de lado la consideración de los agentes que individualmente encarnan los diferentes ámbitos de responsabilidad en el aparato estatal y observamos esta variable desde un plano más general, un estado responsable sería aquel que da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones.

Es decir, no sólo interesa conseguir los resultados comprometidos, sino también hacerlo respetando los demás deberes y condiciones implícitos en los procesos recién mencionados.

Desde esta perspectiva, la responsabilización sería un concepto incompleto, en el sentido de que no todas estas manifestaciones de un estado responsable (o las de los agentes que lo encarnan) serían pasibles de exigencia por parte del principal (la ciudadanía). Es especialmente en este aspecto donde surge una diferencia importante entre la responsabilización y la responsabilidad, porque esos otros componentes del estado responsable casi nunca son objeto de la aplicación de mecanismos formales de rendición de cuentas.

Cualquiera sea el rol asumido por el estado en cada momento histórico, la misión y los resultados de la actividad que despliegan sus instituciones pueden expresarse en términos de creación de valor público. Este denominador común es fundamental, porque proporciona un criterio general para evaluar cualquiera de las manifestaciones de la acción estatal (producción de bienes, servicios, regulaciones e incluso símbolos), aún cuando, bien sabemos, tal evaluación no sea sencilla.

Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos. Idealmente, estos sistemas no sólo deberían informar cuál fue el desempeño en el proceso de conversión de insumos en productos (eficiencia), sino también de qué manera se convirtieron los productos en efectos o resultados inmediatos (efectividad), dimensión mucho más difícil de observar frente a la multidimensionalidad de la mayoría de las cuestiones de política pública (Norton y Elson, 2002).

No obstante, la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida, sino en la disposición cultural de los funcionarios -políticos y de carrera- para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que, primero, registra los compromisos de logro de resultados mediante metas

e indicadores más o menos precisos; luego, exige el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados; y, finalmente, expone desnudamente si se lograron o no los resultados finales previstos. La tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión.

En cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo y personalizado a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados.

Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. Y, también, han tenido que multiplicarse los controles y exigencias de rendición de cuentas, en sucesivos intentos por compensar esa renuencia a la responsabilidad. Una condición esencial de una cultura responsable es la lenta decantación en la conciencia de valores que alienten esa disposición ética. Los valores compartidos en este sentido ético, seguirán marcando la diferencia entre sociedades que basan la responsabilidad en mecanismos institucionales de responsabilización y sociedades que tienden a fundarla en la responsabilidad. Creo, no obstante, que la tecnología ha sido, por siglos y siglos, una de las fuentes fundamentales de cambio cultural. Y que unida a una firme y persistente voluntad política, podría contribuir a cerrar esa brecha.

Por lo tanto, y estando de acuerdo con lo expuesto por el autor, se pone en manifiesto el énfasis sobre la importancia de una correcta rendición de cuentas y del compromiso que se debe asumir como agentes partícipes en la creación y control de ésta. Esto implicaría no solo una legislación que reglamente las formas de brindar y exponer información financiera – contable, sino también la consideración y aplicación de las normativas sujetas a la ética y moral de cada sujeto que administre fondos del erario público para lograr la efectividad de beneficios para la sociedad en su conjunto.

c) Fundamento Internacional

Siguiendo con el lineamiento arriba mencionado y teniendo como referencia al Informe de consultoría efectuado por Ana María Jul del Banco Interamericano de Desarrollo, referente a que: “ a veces son las propias normas y prácticas presupuestarias de los países las que contribuyen al uso de operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto como el principal instrumento de la política fiscal”, se pueden distinguir tres etapas en este proceso de regularización de las operaciones extrapresupuestarias. Primero se busca transparentarlas, para luego reducir las y por último incorporarlas al presupuesto.

Según lo mencionado, para que se realice la correcta implementación de una legislación se debe tener en claro los conceptos a tratar, las limitaciones a mejorar y las prohibiciones a cumplimentar, identificando la primera premisa como necesaria para el conocimiento de los siguientes conceptos:

El presupuesto es la ley o colección de leyes que autorizan el gasto y/o la suscripción de obligaciones de pago, que serán financiadas con la recaudación de impuestos y otro tipo de ingresos que los municipios tengan. Asimismo, forman parte del presupuesto las fuentes de financiamiento que tengan ciertos gastos. El presupuesto es el principal instrumento para el manejo de la política fiscal de un país. Por esto se debe buscar que en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto se cumplan los objetivos de la política fiscal (eficacia macroeconómica) perseguida por el gobierno, y se logre eficiencia en la asignación y uso de los recursos, y transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos.

El funcionamiento del presupuesto debe ser analizado en relación a las cuatro funciones que debe cumplir que son:

Autorización—todos los gastos deben contar con aprobación.

Asignación/distribución—las autoridades deben poder comparar todos

los cambios en gastos e ingresos.

Macroeconómica—las autoridades deben poder decidir sobre el impacto en la economía tanto del total como de la composición de gastos, ingresos y déficit.

Administrativa—las autoridades deben poder controlar la eficiencia de los servicios públicos.

Son tres los principios que constituyen precondiciones para lograr el cumplimiento de las funciones del presupuesto. Éstos son:

Universalidad—todos los gastos financiados por impuestos o contribuciones y todos los ingresos recaudados a través de impuestos o contribuciones deben estar incluidos en el presupuesto.

Unidad—todos los gastos en el presupuesto que se realicen durante un cierto período de tiempo (generalmente un año o unos pocos años) y todos los ingresos recaudados en ese mismo período deben ser presentados a los Honorables Concejos Deliberantes para su aprobación en un solo documento.

Especificidad—los gastos y los ingresos deben presentarse separadamente en el presupuesto (“en términos brutos”) y con el nivel de detalle requerido por las autoridades.

Ahora bien, si se analizan estas funciones presupuestarias y/o principios y se determina que no fueron abordados correctamente, entre las posibles consecuencias, se verifica la existencia de fondos extrapresupuestarios. En relación al concepto de éstos, tomare como referencia las notas técnicas y manuales de Richard Allen y Dimitar Radev del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, las cuales describen los siguiente:

El término “extrapresupuestario” puede emplearse de diversas formas, y cada una de ellas destaca un aspecto diferente del término. En función del enfoque, encontramos que las transacciones extrapresupuestarias constituyen

el concepto más amplio que comprende todos los ingresos, gastos y financiación excluidos del presupuesto; las cuentas extrapresupuestarias son los mecanismos bancarios para el pago y desembolso de los ingresos y gastos extrapresupuestarios; las entidades (o unidades) extrapresupuestarias son las instituciones que participan en las transacciones extrapresupuestarias, las cuales pueden utilizar las cuentas extrapresupuestarias y tener sus propias estructuras, y normalmente su condición jurídica suele ser independiente de los ministerios y departamentos del gobierno.

Como también lo determina el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional: Los fondos extrapresupuestarios se establecen a veces a partir de ingresos afectados a fines específicos.

Las actividades extrapresupuestarias son las transacciones de organismos del gobierno general que no están incluidas en las leyes sobre asignaciones presupuestarias. Normalmente, los fondos extrapresupuestarios se crean por medio de una ley en la cual se hacen constar su finalidad, los métodos de financiamiento y gestión, y otras disposiciones. Estos fondos pueden ser administrados por el ministerio de Hacienda, los ministerios a cargo u otros organismos, o pueden ser totalmente autónomos. Los fondos extrapresupuestarios pueden menoscabar la transparencia cuando se adoptan decisiones al margen del proceso presupuestario, desviando la asignación de recursos de la trayectoria prevista en las políticas anunciadas por las autoridades. Puesto que en muchos países se realiza algún tipo de actividad extrapresupuestaria, es importante que su función en la ejecución de la política gubernamental sea transparente y esté sujeta a los mismos requisitos de rendición de cuentas que otras actividades de gasto presupuestado, siendo los siguientes los requisitos en materia de transparencia fiscal:

- Las actividades extrapresupuestarias deberán especificarse en el presupuesto anual o en un anexo, junto con una explicación de sus objetivos o de las razones que justifican la política.
- Las actividades fiscales financiadas mediante fondos extrapresupuestarios deberán incorporarse en el proceso presupuestario,

incluso si se quedan al margen de las asignaciones presupuestarias, a fin de mantener un control unificado de la política fiscal y evitar dificultades en la coordinación del gasto. En general, los recursos destinados a fondos extrapresupuestarios deberán asignarse por medio del presupuesto y los gastos deberán estar sujetos a aprobación, incluso cuando queden fuera del proceso de asignaciones anuales.

- Las normas y operaciones de un fondo extrapresupuestario deberán ser transparentes e inmunes a la interferencia política. Esto hace necesaria una declaración periódica de los principios que gobiernan el fondo.

- Los fondos extrapresupuestarios deberán ser objeto de auditorías y deberán publicarse estados financieros que incluyan todas las entradas y salidas y, de ser pertinente, la asignación de los activos y su rendimiento.

- Para lograr los objetivos de transparencia es necesario incluir informes pormenorizados de las actividades extrapresupuestarias en los documentos de presupuesto y notificar estas actividades en las mismas condiciones que los datos presupuestarios (en cifras brutas, haciendo un desglose en ingresos, gastos y financiamiento, y con los gastos clasificados por categorías económicas, funcionales y administrativas). Aunque pueden existir razones válidas para crear fondos fuera del presupuesto, y para consignar recursos, el abuso de esos mecanismos puede menoscabar la transparencia (y disminuir el control y la flexibilidad de la política fiscal).

Por lo tanto, es importante que las actividades de los fondos extrapresupuestarios estén sujetas a la misma disciplina que las asignaciones presupuestarias. Deberán establecerse leyes y reglamentos que regulen la rendición de cuentas de la gestión de los fondos extrapresupuestarios, y la contabilidad y auditoría de esos fondos deberá ser compatible con el resto del presupuesto. Aún en los casos en que los recursos para organismos y fines extrapresupuestarios no se consignan en el curso del proceso presupuestario, la buena práctica recomienda que se incluyan en la documentación presupuestaria.

La relación entre el gasto financiado por medio del presupuesto y el gasto

financiado externamente plantea problemas de transparencia en muchos países en desarrollo. A menudo, la falta de transparencia de los procesos empleados para determinar el tamaño y la asignación de los ingresos presupuestarios externos y de otra índole es causa de problemas de control financiero. Se logra una mayor transparencia si se integra el gasto financiado externamente en el proceso de toma de decisiones y de declaración de datos. El uso de fondos extrapresupuestarios —como los ingresos relacionados con los recursos naturales— puede ser perjudicial para la transparencia y desdibujar el vínculo entre la actividad fiscal y los objetivos declarados de las políticas, sobre todo si junto con la disposición de los fondos se establece la autoridad legal para su gasto fuera del proceso presupuestario normal.

3. Diagnostico

a) Situación actual

Los Municipios de la Provincia de Santa Cruz no dan cumplimiento a la normativa en vigencia en cuanto a los siguientes puntos:

- Aprobación del Presupuesto de gastos y cálculo de recursos en tiempo y forma para el Ejercicio.
- Presentación de la ejecución presupuestaria
- Rendición mensual de balances de tesorería y copia de libros banco
- Certificaciones bancarias
- Informe de las observaciones expedidas por el Honorable Concejo Deliberante

Por otra parte, se verifica la ausencia de una legislación que regule los siguientes aspectos:

- Detalle de información y exposición de fondos extrapresupuestarios

b) Partidas presupuestarias y extrapresupuestarias

Al encontrarse los presupuestos de gastos y cálculos de recursos desactualizados y /o prorrogados por varios periodos, los mismos no reflejan la realidad de las arcas municipales, generando que las partidas se encuentren sub y sobre ejecutadas, sin la existencia de modificaciones y/o compensaciones de partidas.

A esto se le suma que partidas extrapresupuestarias, no cuentan con un detalle y/o informe claro en donde se refleje el ingreso percibido, el Organismo que lo asignó, el programa por el cual se generó dicho fondo ni los plazos estipulados para dar cumplimiento con el destino de los mismos como así tampoco cuentan con una rendición de información que permita verificar la correcta inversión de los egresos efectuados. Esto conlleva la consecuencia que, tanto los ingresos percibidos como las erogaciones de fondos efectuadas no se encuentren expuestas y por consiguiente no se obtenga un detalle ni una declaración de los fondos sobre su origen y su destino, por lo tanto, la consecuencia se refleja en una diferencia entre lo presupuestado, lo financiero y lo contable.

c) Control de las partidas

Sobre el control de las partidas, ya sean éstas presupuestarias o extrapresupuestarias, se debería hacer una distinción. En primer lugar es menester considerar la variable del tiempo, dado que, como se viene detallando en el presente trabajo, que los presupuestos y/o la información de los fondos extrapresupuestarios se encuentren desactualizados en función a ejercicios anteriores, sin modificaciones y/o compensaciones genera la ausencia de transparencia, claridad, y realidad de los ingresos y egresos que poseen, administran y utilizan las Municipalidades.

En segundo lugar, la omisión de rendición de los fondos extrapresupuestarios, genera que exista una diferencia de los saldos contables y financieros, y por lo tanto la imposibilidad de determinar cuáles son los saldos que se transfieren al ejercicio subsiguiente. A lo mencionado, se le adiciona la falta de congruencia entre los balances y las registraciones con sus

respectivos libros banco que desemboca en movimientos de fondos y composiciones de saldos ausentes de integridad y universalidad de información.

Por último, como se viene describiendo en el presente trabajo, las partidas extrapresupuestarias no cuentan con una normativa que determine su metodología de rendición y exposición a llevar a cabo para efectuar el control pertinente, debiendo considerarlo desde una perspectiva tanto interna como externa del Municipio, para el mejor funcionamiento de éste.

4. Propuesta de intervención

a) Síntesis y objetivos

En el presente trabajo se intentara realizar una normativa para el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz, la cual obligará a los Responsables a proceder a realizar sus rendiciones de cuentas referentes a las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias para mejorar la integridad, uniformidad, y transparencia de los fondos correspondientes a los Municipios de la Provincia. Esto provocaría un mejor control de los fondos del erario público y una mejor exposición de la información financiera – contable para la comprensión de la ciudadanía.

Para lograr dicho objetivo, y considerando que es de suma importancia que se los Municipios se adhieran a la Ley de Administración Financiera del sector público y sus correspondientes sistemas de control, se recomendará en primer lugar la implementación del sistema de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), consistiendo el mismo en un software que estructuralmente cuenta con:

Un núcleo administrativo contable que está compuesto por los siguientes módulos: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Contrataciones, Administración de Bienes Físicos, Inversión Pública.

Un módulo de Administración de Personal.

Un módulo de Administración de Ingresos Públicos.

NÚCLEO ADMINISTRATIVO-CONTABLE

Módulo de Presupuesto

El Módulo de Presupuesto es uno de los módulos claves del Sistema Informático. A través del mismo se realiza la formulación presupuestaria por categorías programáticas, la programación física y financiera de los proyectos, la diagramación de las metas a realizar, la evaluación de las mismas en períodos de tiempo dentro del ejercicio anual y la reflejar los desvíos en caso que los hubiera. Además se destacan funcionalidades como las modificaciones presupuestarias, actualizaciones a los catálogos de los clasificadores presupuestarios, tanto de gastos como de recursos.

Módulo de Contabilidad

El Módulo de Contabilidad ejerce el rol central de integrador de la totalidad de los módulos. Se basa en principios y normas de general aceptación y en la registración automática de asientos por partida doble. Entre las funcionalidades destacadas se encuentran la registración de tres de las etapas del gasto: preventivo, compromiso y devengado. Se ingresan las facturas de los proveedores, se tramitan las órdenes de pago y todo tipo de regularizaciones de las etapas antes mencionadas. Además, mantiene actualizada la cuenta corriente de los proveedores.

Se pueden obtener un gran número de listados y reportes, entre los que se destacan las ejecuciones presupuestarias y extrapresupuestarias de gastos y recursos, estados de situación económico-financiera, la cuenta o esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento, entre otros.

Adicionalmente, se obtienen los listados y declaraciones juradas de las retenciones realizadas a los proveedores, que son de obligatoria presentación en organismos nacionales y provinciales.

Módulo de Tesorería

Este módulo se ocupa de gerenciar los flujos de recursos y gastos, en coordinación con las áreas de Presupuesto, Crédito Público y Administración

de Ingresos Públicos.

Entre las operaciones que se pueden realizar se encuentran las de cancelación de órdenes de pago, confección de cheques y su posterior impresión automática, y el registro el pago a los proveedores cumpliendo así con la cuarta etapa de la ejecución presupuestaria establecida en la Reforma.

Se registran las transferencias de fondos, los depósitos, y se gestionan las retenciones impositivas realizadas a los proveedores. Se registran todos los ingresos al organismo y se mantienen actualizadas las cuentas bancarias, permitiendo realizar periódicamente la conciliación automática.

Entre los listados que se obtienen, los más relevantes son libro Caja, Bancos, Balance y Saldos de Tesorería.

Módulo de Contrataciones

Por medio de este módulo se conforma y realiza todo el proceso de compras que puede efectuar un organismo. Se comienza por la operación denominada pedido de suministro, donde las distintas áreas manifiestan las necesidades que tienen en cuanto a adquisición o contratación de bienes o servicios. Luego se generan los pedidos de cotización a los distintos proveedores, pudiendo cargar en el sistema las ofertas para luego realizar la comparativa de precios y determinar quiénes son los aptos para concretar las adquisiciones, conformando así las órdenes de compra. Para poder realizar de manera ordenada los pedidos, el módulo propone un catálogo de bienes y servicios, el cual se puede actualizar según las diferentes necesidades de los municipios.

Además, se mantiene un registro de proveedores donde se guarda toda la información referente a los mismos.

Módulo de Crédito Público

Con este módulo es posible obtener la actualización permanente de los registros sobre la deuda municipal y conocer, con la debida antelación, el perfil de vencimientos de los servicios que originan dichos pasivos. Facilita la

evaluación de la real capacidad de endeudamiento a mediano y largo plazo.

Módulo de Administración de Bienes Físicos

Con este módulo se registra, valora, revalúa y amortizan los bienes de uso del dominio privado y público de los organismos.

Módulo de Inversión Pública

En él se conforma un Banco de Proyectos, que incluye a los mismos en sus distintas fases de evaluación, de modo tal de disponer de información oportuna orientada a facilitar la toma de decisiones y obtener financiamiento para las iniciativas de inversión.

Módulo de Configuración, Auditoría y Seguridad (CAS)

Este módulo permite realizar la gestión integrada de la seguridad de todo el software RAFAM. Entre las operaciones más importantes que se realizan con la utilización del CAS son la creación, y mantenimiento de los usuarios que acceden a cada uno de los sistemas. Se definen los permisos y se determina que operaciones a ejecutar. Además, se pueden generar menús específicos con restricciones para determinados usuarios.

A cada una de las operaciones de cada módulo se les puede asignar un tipo de auditoría que determinara el nivel de seguimiento correspondiente. El módulo contiene una sección para parametrizar todo el sistema, es decir, cada uno de los módulos tiene una cierta cantidad de variables que con diferentes valores, según las necesidades, hace que el comportamiento de los mismos sea diferente.

MÓDULO DE ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS

Por medio de esta aplicación se pueden gestionar y administrar los tributos municipales de manera sencilla y eficiente, constituyendo la Cuenta Corriente por Contribuyente un instrumento que posibilita un completo seguimiento de los cargos imputados a las personas físicas y jurídicas y de las cancelaciones que se produzcan en el transcurso de los distintos ejercicios fiscales.

El sistema divide a los imponibles en cinco tipos: inmuebles, comercios, rodados, cementerio y contribuyentes. Para cada uno de estos se pueden definir una o varias tasas a liquidar. Las liquidaciones pueden realizarse por remesas, permitiendo tener un mejor control sobre los distintos lotes o conjuntos de imponibles.

Se pueden definir distintos planes de pago, según las necesidades, para atender la problemática de los contribuyentes morosos. En este plano, el sistema permite realizar seguimiento de las notificaciones e intimaciones.

El módulo posee interfaces de comunicación con las distintas entidades cobradoras que permiten una eficaz actualización de las cuentas corrientes de los contribuyentes.

MÓDULO DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Por medio del módulo de Administración de Personal se puede compilar, resguardar, y mantener actualizada toda la información referida a los legajos y agentes de planta permanente y temporaria, y contratados. Se realizan operaciones tales como incorporaciones, bajas y promociones de agentes, se mantiene actualizada la antigüedad, las ausencias y los movimientos producidos por el personal entre las distintas áreas. Adicionalmente, se dispone de un módulo completo de licencias, donde los agentes solicitan cada una de las mismas y los funcionarios a cargo admiten y autorizan su cumplimiento.

Otra operación muy importante es la liquidación de haberes. Se definen cada uno de los conceptos de liquidación, se los asocia a los agentes y mes a mes se realiza dicho proceso. Están incorporadas las interfaces tanto con el Banco, para realizar las transferencias a los agentes, como con otros organismos provinciales y nacionales a los cuales debe remitirse la información del plantel de personal.

En segundo lugar se dejara plasmado que en el caso de la utilización de otro sistema alternativo, este debe considerar los mismos servicios brindados que lo mencionado, es decir, ser un sistema integrado que contemple los

mismos módulos y permita remitir la misma información.

En cuanto a la exposición en el caso que se seleccione la opción de contar con un sistema alternativo y no adoptar por el sistema RAFAM, los Municipios deberán solicitar a su proveedor informático que habilite un modulo para efectuar las registraciones de las partidas extrapresupuestarias. Debiendo remitir dicha documentación conjuntamente con los fondos presupuestarios y realizar las conciliaciones pertinentes entre los saldos. Para lograr dicho resultado, en el movimiento de fondos, es decir el saldo financiero, se deberá realizar una apertura dentro del detalle de ingresos y egresos mensuales de las partidas extrapresupuestarias donde se refleje la ejecución de los mismos. Por su parte, en relación a la composición del saldo contable también se deberá seguir dicho lineamiento, es decir se expondrá un detalle de todos los libros bancos pertenecientes a los fondos presupuestarios y extrapresupuestarios, discriminando a qué tipo de clasificación corresponde cada uno de ellos. Una vez obtenido ambos saldos, se procederá a dejar reflejada una conciliación que justifique la diferencia que arrojarían estas partidas en relación a las presupuestarias.

b) Modelo de legislación

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz expedirá una normativa que en los considerandos se planteará el cambio de paradigma adoptado por la Administración Pública y todos sus organismos dependientes de ésta, es decir, el traspaso de la Ley de Contabilidad Provincial (N°760) a la Ley de Administración Financiera del Sector Público y sus correspondientes sistemas de control (N° 3755).

En el Artículo primero se instará a los Municipios de la Provincia de Santa Cruz a dar cumplimiento a la nueva normativa, es decir, proceder a la adhesión de la Ley N° 3.755.

El segundo Artículo sugerirá la aplicación del sistema RAFAM para un mejor control y seguimiento integral de los fondos de las arcas municipales.

El tercer Artículo contemplara la opción de adoptar un sistema informático

alternativo que deberá contar con las medidas tendientes a satisfacer la información contable financiera de los Municipios, con el mismo enfoque integral que el RAFAM. Por otra parte, se dejará en manifiesto que los Responsables deberán proceder a realizar la habilitación de un modulo para las registraciones contables de las partidas extrapresupuestarias y sus respectivas conciliaciones.

El cuarto Artículo determinará que los Honorables Concejos Deliberantes deberán expedir un Informe donde se observen las negligencias de la gestión. Asimismo se deberá discriminar en un anexo los fondos extrapresupuestarios, donde se detallaran cual es el objeto de los mismos, su origen y destino, y grado de ejecución de dichos ingresos/ egresos.

El quinto Artículo hará referencia a la exposición del movimiento de fondos y la composición del saldo que deberán adoptar los Municipios que no adopten el sistema RAFAM y/o hasta su implementación (Ver Anexo I – pág. 35-36). En los mismos se encontraran segregados los fondos que se encuentran presupuestados y los que corresponden a fondos extrapresupuestarios, y de esta manera se podrá identificar la clasificación de los mismos, su exposición y el detalle de ejecución a los que estuvieron sometidos.

5. Conclusiones

Si bien que los Municipios adhieran a la Ley N° 3755 provoca un cambio de paradigma basado en dejar el sistema anterior, para establecer y regular un nuevo sistema de administración financiera para el sector público provincial y sus correspondientes sistemas de control, aplicando un modelo sistémico que se integra por un conjunto de sistemas interrelacionados, órganos, normas y procedimientos administrativos, a saber: sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental, de control interno y de control externo, como se viene demostrando en el presente trabajo, este nuevo modelo tampoco brinda en su totalidad el suministro de información necesaria para la comunidad, situación por la cual, se plantea esta normativa en la cual se expone el método de rendición de documentación sobre las

partidas extrapresupuestarias a través del organismo de control externo de la Provincia de Santa Cruz, en donde se determina las obligaciones de rendición a las cuales se encontrarán sujetas las Municipalidades en referencia a brindar una información confiable, clara, integra, transparente y con una correcta exposición. Esto daría como resultado que los saldos se encuentren conciliados y justificados, se obtenga un detalle de los mismos y se pueda determinar el grado de su ejecución.

Todo lo mencionado, desde la perspectiva práctica es una evolución en donde se revitaliza la función del administrador público haciendo posible ejercerla plenamente con total responsabilidad, prevalece la expresión de la actividad productiva pública en todo el ciclo presupuestario, la programación de la ejecución del presupuesto impide comprometer gastos por encima de la recaudación efectiva de los recursos y lleva al cierre equilibrado, la determinación de los resultados sobre la base del devengado de gastos y recursos logra homogeneidad en la ecuación de los resultados económico/financieros y permite la aplicación del sistema integrado de información financiera, las cuentas de los clasificadores presupuestarios y de la contabilidad general (partida doble), están definidas con un criterio uniforme y homogéneo, se integra en un microsistema a los sistemas de control interno y externo, pero también hay que considerar que esta ley desde una perspectiva moral debe juzgar el rol del funcionario donde debe ser considerada la función del administrador público haciendo posible ejercerla plenamente con total responsabilidad. Esto se lograría asumiendo el compromiso de que los fondos públicos deben ser controlados y expuestos de la manera más clara, precisa y transparente posible, por lo que, en el caso de los Municipios se considerara de máxima importancia contar con un sistema que detalle la información mencionada en el presente trabajo referente tanto a las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias y los saldos financieros y contables con su respectiva metodología de rendición, justificándole de esta manera a toda la comunidad cuales fueron las políticas y gestiones públicas aplicadas para el beneficio general.

6. Referencias Bibliográficas

a) Bibliografía

Norton, Andy y Elson, Diane (2002). What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process. Working Paper. Social Development Department at the Department for International Development.

Oszlak, Oscar (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un estado responsable.

Jul, Ana María (2006). Informe de operaciones extrapresupuestarias, Banco Interamericano de Desarrollo.

Le Pera, Alfredo (2007). Estudio de la Administración Financiera Pública.

Manual de Transparencia Fiscal (2007). Fondo Monetario Internacional.

Richard Allen y Dimitar Radev (2010). Fondos Extrapresupuestarios, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

Braceli, Orlando (2012). Hacia una nueva concepción del presupuesto público. Los nuevos paradigmas.

Oszlak, Oscar (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.

Terrile, Ricardo (2014). Régimen Municipal Argentino, Cátedra Universitaria de Derecho Constitucional I y II, Universidad Nacional de Rosario.

Carlos A. Riviere (2014). Reforma de administración financiera en el ámbito municipal.

Corbellani, Leandro (2020). Conciliando transacciones contables y presupuestarias de la cuenta inversión. Trabajo Final de la carrera de Especialización FCE UBA, ASAP.

Cermelo, Carlos Alberto (2021). Material utilizado en el Módulo de Administración Pública de la Carrera de Especialización FCE UBA, ASAP.

Rolandi, Cristina (2021). Material del Módulo Metodología de la Investigación de la Carrera de Especialización FCE UBA, ASAP

Suarez, María del Carmen (2021). Material utilizado en el Módulo de Administración Pública de la Carrera de Especialización FCE UBA, ASAP.

Scordamaglia, Miguel Ángel (2021). Operaciones extrapresupuestarias: propuestas para la registración en el sistema de contabilidad gubernamental. Trabajo Final de la carrera de Especialización FCE UBA, ASAP.

b) Normativa y Legislación

Constitución Nacional de República Argentina

Constitución de la Provincia de Santa Cruz

Ley de Contabilidad Provincial N° 760

Ley Orgánica de las Municipalidades N° 55/1958

Acordada N° 54 – T.C – 62

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz N° 500/1965

Ley de Administración Financiera y del Sector Público de Control del Sistema Público Nacional N° 24.156

Ley N° 25.917 – Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

Ley de Administración Financiera y del Sector Público de Control del Sistema Público de la Provincia de Santa Cruz N° 3755

Resolución 202-T.C-2016 “Fondo Fiduciario - Fideicomiso Unirse”

7. Anexos

SALDO EJERCICIO ANTERIOR (A)	
PRESUPUESTARIO	
INGRESOS (B)	
Ingresos Corrientes	
<u>De Jurisdicción Municipal</u>	
Recursos Tributarios	
Recursos No Tributarios	
Recursos Especiales	
<u>De Otras Jurisdicciones</u>	
Coparticipación Federal	
Coparticipación Provincial	
Regalías de Gas y Petróleo	
Aportes No Reintegrables	
Otros Ingresos	
Fondo Federal Solidario	
Ingresos No Corrientes	
TOTAL DE DISPONIBILIDADES (A + B)	
EGRESOS (C)	
Erogaciones Corrientes	
Personal	
Bienes de Consumo	
Servicios No Personales	
Erogaciones No Corrientes	
Bienes de Capital	
Trabajos Públicos	
Transferencias	
Ajustes	
Otros egresos	
EXTRA PRESUPUESTARIO	
INGRESOS (D)	
Ingresos Fondos Nacionales	

Girsu		
Obra de Pavimentación		
Ingresos Fideicomisos		
Ayudas Económicas		
EGRESOS (E)		
Egresos Fondos Nacionales		
Girsu		
Obra de Pavimentación		
Egresos Fideicomisos		
Ayudas Económicas		
Saldo que se transfiere al próximo Ejercicio (A+B+ D -C-E)		

DETALLE PRESUPUESTARIO		
Cuenta N°	Descripción	Saldo
Saldo que se transfiere al Próximo Ejercicio		§
DETALLE EXTRAPRESUPUESTARIO		
Cuenta N°	Descripción	Saldo
Saldo que se transfiere al Próximo Ejercicio		§