

TRABAJO FINAL

3° Cohorte de Administración Financiera Gubernamental

Diagnóstico de la Situación Económico-
Financiera e Indicadores Fiscales
de la Municipalidad de General Pueyrredon
2018-2019.

CP-LA CONIGLIO, Matías
DNI 30.506.242

Índice

Comentarios iniciales.....	3
Marco contextual.....	6
Marco legal y regulatorio.....	9
Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.....	15
Análisis de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento	
Resultado Financiero.....	22
Ahorro Corriente.....	22
Recursos y Gastos Totales.....	22
Ingresos y Gastos Corrientes.....	23
Transferencias de Gobiernos e Instituciones Nacionales y Provinciales, y Coparticipación.....	28
Inversión.....	30
Deuda Pública.....	32
Indicadores Fiscales y Financieros.....	33
Comentarios Finales.....	38
Bibliografía.....	42

Comentarios Iniciales

La necesidad de contar con información sobre la gestión del gobierno ha crecido considerablemente en los últimos años y es previsible que esta tendencia se acentúe en el futuro debido a la complejidad creciente de la actividad económica.

Debido a que la estructura, funciones e intenciones del gobierno afectan a toda la economía, diversos sectores de la sociedad demandan cada vez mayor transparencia. Contribuyentes, inversores, proveedores, investigadores, instituciones financieras, empresarios, organismos internacionales, analistas, otros niveles de gobierno, además de los propios formuladores de políticas, requieren diferentes niveles de información para tomar las decisiones más adecuadas conforme a sus diversos objetivos.

Frente a estas necesidades, y ante la cantidad y variedad de información financiera gubernamental disponible, muchas veces los usuarios se enfrentan con dificultades a la hora de determinar cuál es información relevante y útil para sus objetivos.

En este sentido, los usuarios de estos informes deben considerar diversos elementos que afectan su comprensión. Debido a la especificidad, diversidad y complejidad de las actividades que desarrollan las unidades gubernamentales, su análisis e interpretación no puede fundarse en criterios similares a los que se emplean en los casos de estados financieros de entidades privadas.

La sistematización y consolidación de la información fiscal municipal es fundamental para el análisis de la situación fiscal de los diferentes municipios, así como también para evaluar el diseño de políticas públicas en el ámbito nacional, provincial y municipal y asesorar a sus autoridades. En este marco el presente informe, analiza la situación económica financiera del Municipio de General Pueyrredon de la provincia de Buenos Aires para el periodo 2019 (comparativo con 2018), a partir de información producida y publicada por él mismo en su sitio web, y la obtenida a través del software RAFAM. Se utilizó la información contenida en la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, Estado Económico-Financiero y las ejecuciones presupuestarias del Cálculo de Recursos y del Presupuesto de Gastos, para los ejercicios examinados El análisis abarca lo referido solo a la Administración Central del municipio, no

ahondando en la situación particular de cada uno de los entes descentralizados. Para la elaboración del marco teórico se consultó bibliografía específica sobre finanzas del sector público y administración financiera del ámbito gubernamental.

Para realizar el análisis de la situación económico-financiera del municipio de General Pueyrredón, se plantea una desagregación en diferentes secciones: resultado financiero, ahorro corriente, recursos y gastos totales, recursos y gastos corrientes, transferencias y coparticipación e inversión. Principalmente para determinar la situación económica-financiera, se realiza un análisis de la estructura y tendencia de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (desagregando todos los conceptos que la integran), así como también el cálculo de índices y coeficientes que ayudan a determinar la “salud” municipal. Además para el análisis y diagnóstico de las finanzas municipales se tuvieron en cuenta elementos estructurales como infraestructura, el plano y la composición demográfica, el producto bruto geográfico, la estructura socio-productiva, etc. Todo ello en concordancia y siguiendo los lineamientos de la Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Previamente se ubicó en contexto a partir del proceso de modernización del estado llevado a cabo a partir de los años 90.

A partir de allí, las políticas en la Argentina apuntaron a la consolidación de programas económicos de corte neoliberal, dirigidos, entre otras cosas, hacia una reducción de las funciones del Estado. El set de políticas de reforma también determinó un cambio en el rol de los gobiernos subnacionales, lo cuál se ve reflejado, especialmente, en la profundización del proceso de descentralización. En este sentido, la coordinación fiscal entre la Nación, las Provincias y los Municipios giró en torno a la lógica de asignar a cada nivel de gobierno aquellas funciones que pueda realizar de manera más eficiente.

En este contexto, donde la gestión municipal está cada vez más orientada a ejecutar políticas tendientes a resolver no sólo las demandas tradicionales de la ciudadanía, sino también algunas problemáticas nuevas, los municipios han tenido que tomar mayores responsabilidades y profundizar la capacidad de gestión para lograr atender dichas demandas. Es por esto que, para fortalecer la capacidad de respuesta y la calidad de los servicios brindados, la estrategia más generalmente adoptada por los

Especialización en Administración Financiera Gubernamental Finanzas Públicas Municipales

gobiernos locales fue vincularse, en un marco de cooperación y articulación, con diferentes organismos nacionales y provinciales. La necesidad de esa coordinación se hace aún más evidente si tomamos en cuenta que los gobiernos locales han incrementado su participación como co-ejecutores de políticas públicas, pero lo han hecho con un financiamiento que depende, en buena parte, de los otros dos niveles de gobierno.

Marco contextual

La administración pública hoy es una organización cuyo principal reto es adaptarse a la sociedad a la cual sirve, la que, a su vez, es cada vez más dinámica. Ésta administración pública ha ido perdiendo su vigor formal, derivado de la fortaleza inherente al estado clásico y se ha transformado en un instrumento que solo capta recursos para transformarlos en servicios.

La Administración Pública tradicional asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica con responsabilidades claramente delimitadas, reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical inspirada en el modelo burocrático ha ejercido con el tiempo disfunciones cuyos resultados han sido la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto. Ante el intento fallido de modificación de los parámetros weberianos que han dominado y dominan nuestras administraciones públicas, surgieron durante los años noventa un conjunto de perspectivas renovadoras denominadas la nueva gestión pública. Existe un consenso generalizado acerca de que el viejo paradigma burocrático debe ser modificado a fin de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. De acuerdo a ello, la Administración Pública tradicional, caracterizada por ajustarse a un modelo burocrático y clientelar, que enfatiza en la toma de decisiones la sujeción a procedimientos estandarizados y a normas legales escritas, ya no responde adecuadamente a las estructuras vigentes. Es por esto que se implementó la “*modernización de la administración pública*”, lo cual llevaría a un estado más fuerte y eficiente.

En los años noventa superando la concepción de Estado mínimo, recobra validez la reforma de estado dada la crisis económica, social y política por la que atraviesan diferentes países, en particular los latinoamericanos. Argentina es probablemente el país que en el transcurso de los años 90, ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional. Para ello, se propone reconstruir el Estado redefiniendo sus funciones y fortaleciendo su capacidad de intervención. De esa manera, surge la necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado para tornarlo más democrático, eficiente, eficaz y orientado al usuario es una demanda universal. En este sentido, la *nueva gerencia pública* está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de dicha administración. Este

requisito o búsqueda es lógico, ya que su ausencia pone en peligro su legitimidad y estabilidad. En la medida que los gobiernos no proporcionan con eficacia las políticas y servicios públicos peligran su propio sistema político.

La experiencia latinoamericana demuestra la tendencia hacia un cambio en la gestión pública, dado que las formas tradicionales de administración pública van perdiendo vigencia para dar paso a la implementación de modelos que introduzcan mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. Se puede afirmar que las estrategias neoempresariales de la *nueva gerencia pública* (nuevos paradigmas) pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades.

Con el transcurso del tiempo, y en un contexto cada vez más globalizado, turbulento, pero con actitud de los gobiernos proactiva y mayor participación ciudadana (exigiendo mayor transparencia), los paradigmas del modelo gerencial se deben ir reformulando y adaptando a las demandas de este entorno; y así contar constantemente con administraciones públicas modernizadas.

A partir de las reformas estatales implementadas durante la década del '90, se introdujo en Argentina un nuevo esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, a partir del cual comenzó un proceso que otorgó mayor centralidad a los Municipios en cuanto a la determinación de sus políticas, en áreas que hasta entonces correspondían a la órbita del accionar del Estado Nacional (salud, seguridad, promoción económica, educación, etc.). Es así, que hubo que comenzar a responder a esas nuevas demandas, y para ello hubo que modernizar y ayornar estructuras, optimizar la utilización de recursos y desarrollar nuevas capacidades. Al mismo tiempo aumentaron las necesidades de información por parte de la administración local y el refuerzo de su capacidad de mejorar la gestión de recursos y gastos.

La implementación de esta redistribución de funciones, vinculada a la provisión de servicios públicos y responsabilidades estatales, abrió un interesante campo de estudio sobre el reparto de capacidades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. A partir de esta descentralización, comenzó a adquirir una mayor

importancia el interés por municipios sostenibles, políticamente audaces y financieramente sólidos. Es que la descentralización política y fiscal suele justificarse por la idea de la cercanía de los gobiernos municipales a las comunidades y su capacidad de responder sus demandas con mayor eficacia. Además, esa proximidad que detentan estos niveles de gobierno con la ciudadanía le otorgan ciertas ventajas comparativas a la hora de satisfacer heterogéneas demandas sociales.

En la mayoría de las ciudades del mundo, que enfrentan o enfrentaron problemas financieros y déficits presupuestarios, propiciados a partir de los procesos de descentralización como el atravesado por la Argentina, se observa que el traspaso de las mayores responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos locales, no se ha visto acompañada de la pertinente transferencia de recursos.

La generación de ingresos genuinos de fuentes propias para cada municipio es la que les otorgará mayor capacidad de cumplir con aquellas asignaciones de gastos que se les habían otorgado. En este orden de ideas, una buena articulación de este proceso otorga a los municipios un sistema de descentralización que le permita la suficiente autonomía para determinar sus propios ingresos. Los municipios deben ser capaces de generar un volumen suficiente de ingresos corrientes para ser financieramente sostenibles, de lo contrario generará atrasos en su cadena de pagos, venderán sus activos y consumirán sus riquezas, o serán rescatados por el gobierno central mediante transferencias discrecionales. La ventaja de poseer un mayor caudal de recursos genuinos generados en la propia jurisdicción tiene que ver con lograr capacidad de decisión para el financiamiento de sus responsabilidades, como los servicios públicos que está obligado a brindar a la ciudadanía. Sin embargo, la realidad indica que generalmente los municipios presentan una base tributaria limitada ya que las actividades y posibilidades de recaudación que incorporaron a su órbita fueron delegadas por los niveles superiores.

En condiciones ideales, una administración local maneja sus recursos de tal modo que los ingresos corrientes superen los gastos ordinarios, para generar un considerable superávit de operación, disponible para el autofinanciamiento de una parte de los gastos de capital.

Los municipios enfrentan una tarea difícil y deben ser muy cuidadosos a la hora de diseñar su estructura de recaudación y generación de ingresos, para no caer en un “síndrome de dependencia”; ya que esta situación puede ocasionar un claro desincentivo a la generación de ingresos propios por parte de los municipios, porque en última instancia cuentan con el respaldo de niveles superiores de gobierno para saldar sus cuentas. Pero esto puede llegar a ser un arma de doble filo, ya que se puede perder autonomía en la toma de decisiones, y ser un contratiempo para la sostenibilidad del municipio. Si bien a corto plazo pueden ayudar a resolver desequilibrios financieros, a largo plazo es posible que no contribuyan a fortalecer el sistema financiero local. Sin embargo, otro de los problemas propios de un mal diseño de las transferencias intergubernamentales, son los subsidios por déficits. Es decir, transferencias que no responden a objetivos específicos que no sean el financiamiento circunstancial del déficit municipal, lo cual crea una relación nociva en términos de transferencias verticales.

Por lo antedicho, las transferencias intergubernamentales resultan ser una parte preponderante de los recursos locales, ya sea de manera institucionalizada o discrecional, mediante aportes del tesoro provincial o adelantos del tesoro nacional. Las mismas representan la posibilidad de efectuar gastos de inversión, ya que los municipios en general han concentrado en los últimos años gran parte de sus presupuestos al pago de la masa salarial y de los gastos corrientes, conforme se analiza más adelante en el presente trabajo.

Marco legal y regulatorio

Ley de Responsabilidad Fiscal

La Ley N° 25.917, sancionada en agosto de 2004, creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF) con vigencia a partir del 1° de enero de 2005. Con las modificaciones introducidas por la Ley N° 27.428, sancionada en diciembre de 2017, el régimen amplía su carácter a Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (RFRFyBPG).

En el citado cuerpo legal, se establecen pautas, reglas, procedimientos y obligaciones homogéneas de alcance federal (Gobierno Nacional, provincias y CABA). No obstante su aplicación depende de la adhesión voluntaria de cada jurisdicción a través de una disposición emitida a tal fin. En un mismo sentido, la Ley propone su aplicación al ámbito de los Municipios, a través de la invitación formulada por los gobiernos provinciales. El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, cuenta, con la adhesión de 21 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, se ha avanzado en la aplicación de un régimen consolidado de reglas fiscales, normas presupuestarias y reglas de procedimiento, que brindan una mayor coordinación, previsibilidad y transparencia a las cuentas públicas de las jurisdicciones adheridas. No obstante, para que dicho sistema funcione en forma integrada, es necesario que todos los niveles de gobierno sean alcanzados por las reglas instituidas.

Cada provincia enfrenta idéntico desafío con su sector municipal, que implica el diseño de los instrumentos normativos, procedimentales, operativos e informáticos con el objetivo de alcanzar la aplicación habitual y homogénea de reglas fiscales, en forma consistente con el marco legislativo provincial. Así, se busca que las reglas fiscales sean aplicadas por todos los niveles de gobierno, en vistas a encauzar las finanzas públicas y fortalecer las condiciones de estabilidad para el crecimiento. Por ello, es necesario avanzar en la implementación de reglas fiscales y presupuestarias coordinadas a nivel municipal, a los fines de consolidar el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. La Municipalidad de General Pueyrredon adhirió al Régimen de Responsabilidad Fiscal Municipal instituido por la Ley Provincial N° 14.984, modificatoria de la Ley N° 13.295, a través de la Ordenanza N° 23534, promulgada por el Decreto N° 105/2018 del Departamento Ejecutivo.

La aplicación de reglas fiscales busca la ejecución de presupuestos en pos del interés público y en detrimento de enfoques discrecionales. Su utilidad primordial es evitar un sesgo deficitario en las cuentas públicas, ya que su adecuada utilización promueve la estabilidad y el crecimiento mediante el fortalecimiento de la inversión y la planificación de políticas públicas. En general, todos estos aspectos están consagrados en la citada norma, (Ley de Responsabilidad Fiscal) mediante la que se dispone la obligatoriedad de ejecutar y presentar cuentas bajo ciertos límites, con la finalidad de establecer

reglas de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública

La Ley Provincial N° 15.036, de adhesión a la Ley N° 27.428 (modificatoria de la Ley N° 25.917), invita a los Municipios a adherir al régimen provincial sancionado por la Ley N° 13.295 y modificado por las leyes N° 14.984 y N° 15.036. El régimen de responsabilidad fiscal de la Provincia de Buenos Aires, a través de dichas modificaciones, incorpora nuevas reglas acerca de los contenidos mínimos que deben observar las estimaciones plurianuales (artículo 3), amplía la información que los Municipios deben publicar (artículo 4), además de considerar parámetros cuantitativos similares a los contemplados por la Ley N° 27.428. También incorpora la regla de cargos ocupados y la regla de fin de mandato. La norma crea un conjunto de reglas cuyo objetivo principal es la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas como medio para una mejor estabilidad y calidad en la provisión de bienes y servicios. Dichas reglas establecen restricciones o límites permanentes a la política presupuestaria a partir de indicadores como el gasto del estado, el déficit, la deuda o el empleo público:

Reglas del gasto:

- La tasa nominal de incremento del gasto corriente primario de cada Municipio no podrá superar la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).
- La tasa nominal de incremento del gasto primario no podrá superar la tasa de aumento del IPC en aquellos Municipios que, en el año previo, presenten el presupuesto ejecutado o proyectado al cierre con resultado corriente deficitario.
- A partir de 2020, para aquellos Municipios con resultado financiero superavitario en el año previo, la tasa nominal del incremento del gasto corriente primario no podrá superar la tasa de crecimiento nominal del Producto Bruto Geográfico (PBG).
- Los Municipios se comprometen a no incrementar la relación de cargos ocupados en el sector público respecto a la población, existente al 31 de diciembre de 2017.
- Los Municipios no incrementarán el gasto corriente con carácter permanente durante el último semestre del año de fin de mandato del Departamento

Ejecutivo. Se limita además toda disposición legal o administrativa que implique la donación o venta de bienes del estado.

Homogenización y disminución de los gravámenes a la producción: la Provincia y los Municipios se comprometen a instrumentar políticas tendientes a disminuir los gravámenes que recaigan sobre la producción. Procurarán la implementación de políticas y convenios interjurisdiccionales tendientes a homogeneizar y armonizar las bases imponibles y alcúotas, en particular de la Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene; Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza y Tasa de Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal o tasas y derechos municipales asimilables.

Reglas de la deuda:

- Los Municipios se comprometen a que el nivel de endeudamiento de los mismos sea tal que, en cada ejercicio fiscal, los servicios de la deuda instrumentada no superen el diez por ciento (10%) de los recursos corrientes.
- Para poder acceder a operaciones de endeudamiento y/o recibir asistencia financiera provincial y/o nacional, será condición necesaria para los Municipios estar adherido al Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal vigente, no incumplir los principios y parámetros establecidos en la ley y tener regularizadas sus deudas exigibles con los organismos del Sector Público provincial que establezca la normativa vigente.

Reglas de transparencia:

- Cada municipio debe publicar en su página web el presupuesto anual y las proyecciones del presupuesto plurianual. Luego, deberá difundir la información trimestral de la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, deberá presentar información del nivel de ocupación del Sector Público y de recursos municipales al Ministerio de Economía. Ésta regla de la transparencia de la información, se establece en el artículo 7° de la ley y dispone la difusión de información fiscal referida a las estimaciones plurianuales para los siguientes dos años, los gastos tributarios, los pasivos contingentes y la deuda, las leyes de presupuesto, su ejecución y planta ocupada. En dicha norma se prevé, además, que las jurisdicciones adheridas deberán presentar las estimaciones del gasto tributario, la creación de fondos anticíclicos, el estado de situación de

las garantías y avales otorgados, en oportunidad de elevar el proyecto de Ley de Presupuesto (artículos 18, 20 y 23).

Cada régimen de responsabilidad fiscal provincial deberá contener reglas que definan modalidades de registración, imputación y tratamiento de los recursos y gastos, sean para la elaboración del presupuesto como para su ejecución. Estas reglas de procedimiento, asimismo, deberán estar en consonancia con las reglas dispuestas por la ley de administración financiera o de contabilidad vigentes. Algunas de estas reglas son:

- Mayores gastos igual a mayores recursos. El Poder Ejecutivo sólo podrá, durante la ejecución del Presupuesto, aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado, en el caso de contar con los recursos especialmente destinados a mayores necesidades (artículo 15).
- Gastos Corrientes vs. Gastos de Capital. Se prohíben las modificaciones de partidas presupuestarias que impliquen incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.
- Venta de activos fijos. Se establece que la venta de activos fijos sólo podrá destinarse a financiar erogaciones de capital (artículo 12).
- Cálculo de recursos. El cálculo de recursos de un ejercicio deberá basarse en la ejecución presupuestaria del ejercicio previo o en la metodología que se considere técnicamente más conveniente (artículo 16).

En especial, las normas de carácter cualitativo y las reglas de procedimiento constituyen la base para generar mecanismos de elaboración de información transparente, integral y precisa para su difusión y para la toma de decisiones de gestión pública.

A los efectos del monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales citadas ut supra, algunas jurisdicciones han creado organismos provinciales con representación tanto municipal como provincial, este el caso de la Provincia de Buenos Aires. El Consejo de

Coordinación Presupuestaria Fiscal y Municipal, creado por la Ley N° 13.295, es el organismo de aplicación del régimen de responsabilidad fiscal vigente. Este Consejo fue creado con el objetivo de generar un ámbito de discusión entre la Provincia y los Municipios, con el propósito de que los Gobiernos Municipales puedan exponer y manifestar sus realidades, necesidades e inquietudes, en vistas de sistematizar criterios comunes de gestión presupuestaria y fiscal.

La municipalidad de General Pueyrredon con su adhesión al régimen de responsabilidad fiscal, además del cumplimiento de lo mencionado precedentemente, deberá:

- ✓ Ratificar y cumplir en todos sus términos el régimen adherido .
- ✓ Elaborar y sancionar un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, sujeto a los siguientes principios:
 - Reorganización del sistema de información;
 - Reglas simples y directas;
 - Reglas de fin de mandato;
 - Creación de fondos anticíclicos fiscales;
- ✓ Favorecer la difusión de información fiscal con el objetivo de dotar de mayor transparencia a la gestión pública.
- ✓ Adoptar medidas necesarias para armonizar el sistema tributario que no comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas del municipio.
- ✓ Impulsar un sistema único de liquidación y pago de tasas municipales.
- ✓ Impulsar la modernización de los sistemas de gestión de administración financiera, de recursos humanos, de deuda y administración tributaria.
- ✓ Presentar ante el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, el Presupuesto General Anual elaborado y presentado según los plazos fijados en sus respectivas Cartas Orgánicas, a sus respectivos Concejos Deliberantes. Asimismo deberán elevar las ejecuciones presupuestarias trimestrales de la APNF.

- ✓ Difundir información fiscal a través de sitios web o, en su defecto, en la página web del Gobierno Provincial.
- ✓ Implementar sistemas de información integrado compatibles con el diseñado a nivel provincial.

La Cuenta (o Estado) Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF)

El Estado Ahorro-Inversión-Financiamiento surge en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno a Ley N° 27.428, modificatoria de la Ley N° 25.917 - Art. 9, donde se establece que los gobiernos provinciales y CABA, deberán implementar un “Sistema Integrado de Información Fiscal” compatible con el nacional; y su Decreto Reglamentario N° 1.731/04, el cual fija que se debe garantizar la provisión de información integral, integrada, auditable, confiable y oportuna de modo tal de posibilitar la consolidación interjurisdiccional de la misma. En ese contexto se propone la creación de un sistema de información municipal que respete estos preceptos y que posibilite su posterior consolidación con los dos niveles superiores de gobierno.

La CAIF un estado financiero que reúne todos los flujos de ingresos y gastos del Estado, en un período determinado, cuya estructura facilita el análisis del impacto económico de la gestión gubernamental. Es decir que tiene el propósito de ordenar las cuentas públicas de modo tal que permita el análisis económico de las mismas y evaluar la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía en general. Éste estado, pensado como un tablero de comando, permite *a prima facie* analizar la situación financiera exponiendo los macro equilibrios y desequilibrios del conjunto de recursos y gastos. Su lectura se puede realizar con relación a los diversos sistemas de administración financiera. Con el presupuesto para evaluar las previsiones de ingresos y erogaciones en relación con la política económica (cifras ex antes). Aplicando el criterio de lo percibido (recursos percibidos menos gastos pagados), se puede utilizar para formular el presupuesto de caja. Análisis ex post pueden hacerse en la ejecución del presupuesto integrado con el sistema contable (relaciona recursos percibidos y gastos devengados), conforme se analizará en el presente trabajo.

La construcción de la CAIF, ya sea con cifras ex ante o ex post, relaciona en parejas afines los rubros de los clasificadores económicos de gastos y recursos según la conocida clasificación en corrientes, de capital y de financiación. Esto permite una visión fiscal y monetaria global con recorridos recursivos en dirección vertical de arriba abajo, y viceversa. Expone infinitas combinaciones de análisis según sean los momentos del gasto o del recurso seleccionado y/o periodos trimestrales, semestrales, anuales o plurianuales elegidos para prever o mostrar resultados fiscales futuros o sucedidos. Permite determinar las responsabilidades de los diferentes niveles políticos y técnicos, siendo un sensor para que la ciudadanía, el mercado y las instituciones de la sociedad civil adviertan el rumbo de las cuestiones públicas. Además, sirve para impulsar un sistema de programación presupuestaria, para la toma de decisiones a tiempo real en un contexto de planificación estratégica, y para facilitar el análisis segmentado de las demandas ciudadanas según el tipo de bienes requeridos.

Esta cuenta es un estado financiero que reúne todos los flujos de ingresos y gastos (en un período determinado), cuya estructura facilita el análisis del impacto económico de la gestión gubernamental. Éste estado, como su nombre lo indica, está constituido por tres partes:

Ahorro es la Cuenta Corriente, donde están los ingresos corrientes y los gastos corrientes; Se incluyen el total de transacciones corrientes, es decir, los ingresos y gastos vinculados al consumo y funcionamiento operativo en general: ingresos tributarios, ingresos por tasa y contribuciones, regalías, derechos, rentas de la propiedad, transferencias corrientes, etc., gastos en personal, servicios no personales, bienes de consumo, entre otros. En si mismos tanto los recursos como los gastos corrientes no implican incremento o disminución patrimonial.

Inversión es la Cuenta Capital, donde están los ingresos y gastos de capital; Abarca el total de transacciones vinculadas a la construcción, adquisición o venta de activos reales (bienes de capital tanto tangibles como intangibles) cuya vida útil o aplicación al proceso productivo se estima superior a un ejercicio. También aquellos activos financieros adquiridos por motivos de política fiscal que directa o indirectamente contribuirán a la formación de "capital real" en la economía. Estos conceptos pueden implicar un incremento o disminución patrimonial: transferencias de capital, la

construcción de bienes de dominio público o privado, o de cualquier obra pública, compra-venta de inmuebles, intangibles, maquinaria o equipos, entre otros.

Financiamiento es la cuenta homónima, donde están las fuentes financieras y las aplicaciones financieras. Reúne aquellas operaciones realizadas por el sector público con el objeto de administrar eficientemente su liquidez, mediante la gestión de pasivos y activos financieros del período, y la amortización de aquellos contraídos en ejercicios anteriores para solventar desequilibrios.

En primer lugar, se analiza la Cuenta Corriente.

CUENTA CORRIENTE

INGRESOS CORRIENTES (1)

GASTOS CORRIENTES (2)

RESULTADO ECONOMICO = (1) - (2)

La diferencia entre sus componentes da lugar al Resultado Económico. Si este resultado es positivo o superavitario se dice que se produce un ahorro (los Ingresos Corrientes son mayores que los Gastos Corrientes); si el resultado es negativo o deficitario se produce un desahorro (los Ingresos Corrientes son menores que los Gastos Corrientes). En este orden de ideas, se destaca que si en un período se verifica que hubo ahorro, esto indica que los ingresos corrientes han sido suficientes para solventar los gastos corrientes de funcionamiento de la Administración Pública y mantenerla operativa. Como consecuencia de esta buena administración en los recursos corrientes, el municipio dispondría de recursos para el destino que considere más apropiado.

La Cuenta Capital está compuesta por:

CUENTA CAPITAL

INGRESOS DE CAPITAL (3)

GASTOS DE CAPITAL (4)

Si agregamos ambas cuentas obtenemos:

CUENTA CORRIENTE + CUENTA CAPITAL

INGRESOS TOTALES (1) + (3) = (5)

GASTOS TOTALES (2) + (4) = (6)

RESULTADO FINANCIERO = (5) - (6)

La diferencia entre sus componentes da lugar al Resultado Financiero. Si este resultado es positivo se dice que se produce un superávit fiscal (los Ingresos Totales son mayores que los Gastos Totales); si el resultado es negativo se produce un déficit fiscal (los Ingresos Totales son menores que los Gastos Totales).

Por último tenemos la Cuenta Financiamiento

CUENTA FINANCIAMIENTO

FUENTES FINANCIERAS (7)

APLICACIONES FINANCIERAS (8)

ENDEUDAMIENTO NETO = (7) - (8)

La diferencia entre sus componentes da lugar al Endeudamiento Neto. Si este resultado es positivo se dice que se produce un endeudamiento (las Fuentes Financieras son mayores que las Aplicaciones Financieras) y el monto es equivalente al DEFICIT FISCAL con signo opuesto; si el resultado es negativo se produce un desendeudamiento y el monto es equivalente al SUPERAVIT FISCAL con signo opuesto (los Ingresos Totales son menores que los Gastos Totales).

De la agregación de las tres cuentas obtenemos el siguiente esquema:

CUENTA AIF

INGRESOS CORRIENTES (1)

GASTOS CORRIENTES (2)

RESULTADO ECONOMICO = (1) - (2)

INGRESOS DE CAPITAL (3)

GASTOS DE CAPITAL (4)

INGRESOS TOTALES (1) + (3) = (5)

GASTOS TOTALES (2) + (4) = (6)

RESULTADO FINANCIERO = (5) - (6)

FUENTES FINANCIERAS (7)

APLICACIONES FINANCIERAS (8)

ENDEUDAMIENTO NETO = (7) - (8)

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento tiene por objetivo ordenar las cuentas públicas de modo de permitir su análisis económico, en especial a las transacciones reales o financieras del sector público en relación con la economía del sector privado y de la economía global o genera.

Por convención se establece una “línea imaginaria” entre la diferencia entre Ingresos y Gastos Totales (o lo que es lo mismo la suma algebraica de las Cuentas Corrientes y de Capital) por un lado, y por otro, la diferencia entre Fuentes y Aplicaciones Financieras (Cuenta de Financiamiento). Todo lo que está arriba son las acciones de *política fiscal* y lo reflejado abajo de la línea, representa lo que se denomina la *administración de liquidez* (las políticas de financiamiento que acompañan a las acciones de política fiscal en forma simétrica). “Arriba de la línea” se encuentra la cuenta Ahorro-Inversión. La cuenta Financiamiento está “debajo de la línea”.

Corresponden los movimientos “arriba de la línea” a decisiones políticas derivadas de las competencias emanadas del orden jurídico del Estado en materia de gastos, disposición de activos públicos y potestades tributarias. Son operaciones en el ejercicio de sus atribuciones como “poder de imperio” en el marco de la teoría de la representación y las distintas funciones del poder republicano. Se trata de decisiones endógenas del propio Estado. La decisión de gastar es siempre volitiva con la salvedad, por supuesto, de las obligaciones de cancelar los servicios de la deuda, elemento esencial en la configuración de una CAIF. A los movimientos “debajo de la línea”, el autor José María Las Heras, los llama “de negociación” y son generados por decisiones exógenas al Estado.

En consecuencia, si se trata de un superávit financiero, quiere decir que el exceso de ingresos totales sobre gastos totales fue destinado a algún lugar “debajo de la línea” por ejemplo a formar parte de las disponibilidades para el ejercicio siguiente, a la compra de algún activo financiero, a la recompra de deuda, a la amortización de un

préstamo o bono, entre otros. Éste exceso irá a las Aplicaciones por lo que las Fuentes Financieras serán menores que aquellas.

Por otra parte, si se trata de un déficit financiero, quiere decir que el exceso de gastos totales sobre ingresos totales tuvo que ser financiado de alguna manera por algún concepto que se encuentra “debajo de la línea”, por ejemplo, mayor endeudamiento, préstamos obtenidos de alguna institución, liquidación de algún activo en cartera del sector público, disminución de disponibilidades, o renegociación de títulos o préstamos (amortizaciones que debían ser pagadas en el ejercicio y se renegocian para un plazo posterior, denominado generalmente roll-over) que generan un exceso de disponibilidad por la no cancelación. En este caso, las fuentes financieras son mayores que las aplicaciones.

De este mismo estado financiero es posible distinguir un concepto muy difundido en los medios que es el SUPERAVIT PRIMARIO. Si a los Gastos Totales se le detraen los Intereses de la Deuda Pública (que son retribuciones a servicios prestados en ejercicios anteriores) se obtiene el GASTO PRIMARIO:

GASTOS TOTALES (a)

INTERESES DE LA DEUDA PUBLICA (b)

GASTO PRIMARIO (a) - (b) = (d)

Si a los INGRESOS TOTALES se le resta el GASTO PRIMARIO, se obtiene el RESULTADO PRIMARIO

INGRESOS TOTALES (c)

GASTO PRIMARIO (d)

RESULTADO PRIMARIO (c) - (d)

Esto es importante para medir cumplimiento de algunas exigencias de la LRF. De todas maneras, es necesario tener en cuenta que se podría tener superávit primario y resultado financiero deficitario debido a que, por un lado, los ingresos totales menos los gastos totales, descontados de estos últimos los intereses de la deuda, nos da un número mayor que cero. Pero si el monto de los intereses es mayor que el del superávit primario (es decir que no alcanza para cubrirlos) por construcción los

Especialización en Administración Financiera Gubernamental
Finanzas Públicas Municipales

ingresos totales son inferiores a los gastos totales y obtenemos déficit o resultado financiero negativo.

Análisis de la CAIF

Resultado Financiero

El resultado financiero del municipio arrojó un superávit de \$176.413.888,21 en 2019, y de \$306.771.548,84 en 2018. Si bien para el 2019 el resultado es positivo, éste se redujo en un 42,49% respecto del año anterior.

Este resultado financiero positivo del 2019 fue consecuencia de una expansión de 49,42% en los gastos frente a un aumento de 45,42% en los recursos entre ambos años. Parte del superávit financiero del 2019 se aplicó a amortización de la deuda y la disminución de otros pasivos.

Ahorro corriente

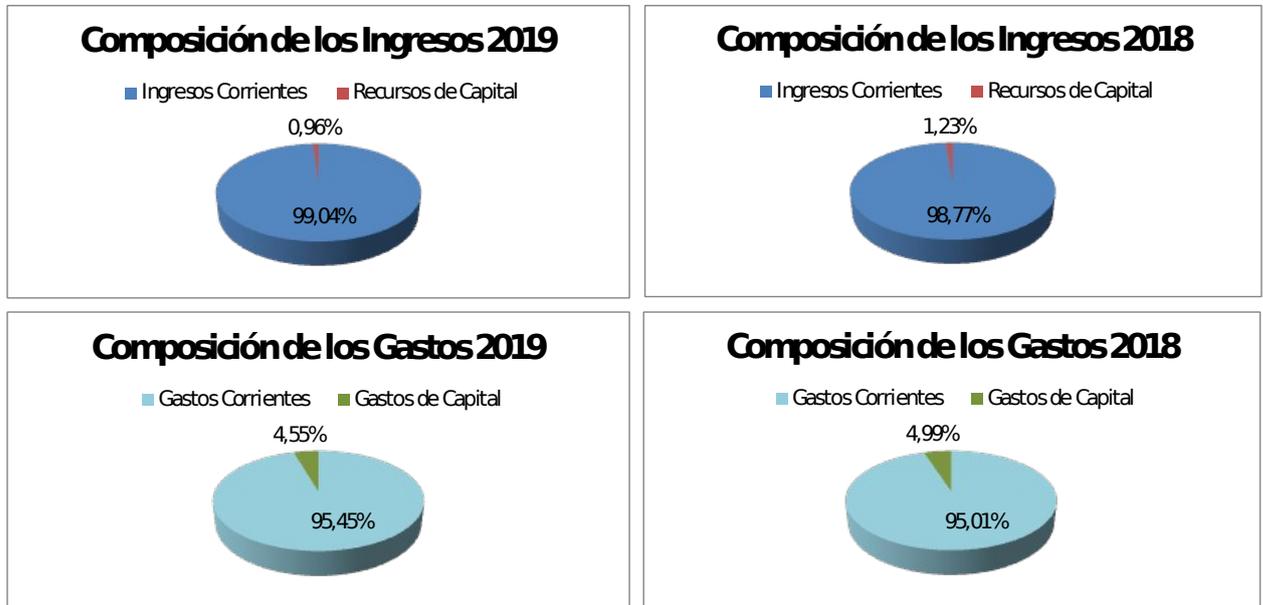
La evolución de los ingresos y gastos corrientes durante los periodos 2018 y 2019 fue positiva, generando ahorro (superávit) corriente, aunque siendo el del 2019 un 3,63% menor respecto del 2018 (\$536.605.592,22 y \$556.817.832,87 respectivamente). Este superávit representa un 5,28% del ingreso corriente.

Recursos y Gastos Totales

Los recursos totales alcanzaron en 2019 un monto de \$ 10.252.704.766,30, lo que significa un crecimiento del 45,42% en relación a la cifra observada el año anterior. Se puede observar que están compuestos casi en su totalidad (99,04%) por ingresos corrientes, representando los recursos de capital solo el 0,96% de los recursos totales. Esta composición fue muy similar al año anterior (98,77% de Ingresos Corrientes y 1,23% de Recursos de capital).

Los gastos totales alcanzaron \$ 10.076.290.878,09 en 2019, monto que representa un 49,42% más que lo observado el año anterior. Los gastos corrientes del 2019 representaron el 95,45% de los gastos totales, y los de capital un 4,55%. En general,

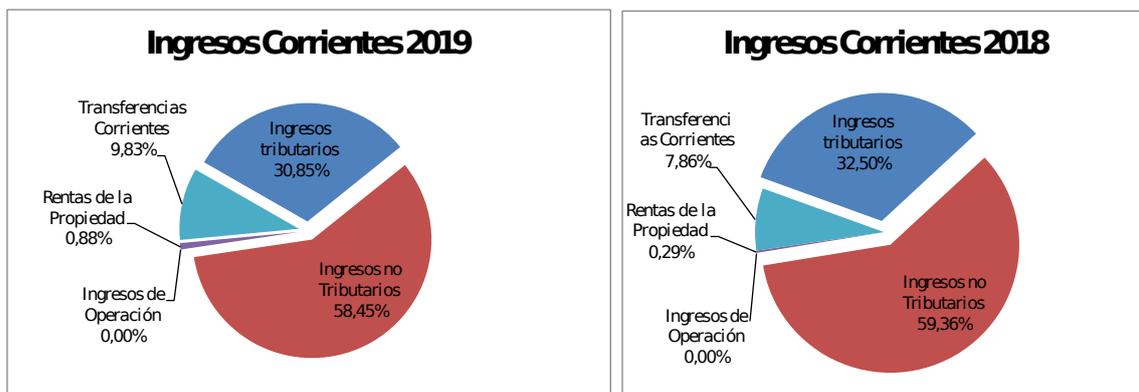
la composición de los gastos no difiere sustancialmente de la observada en el año anterior (95,01% y 4,99% respectivamente).



Fuente: Elaboración propia

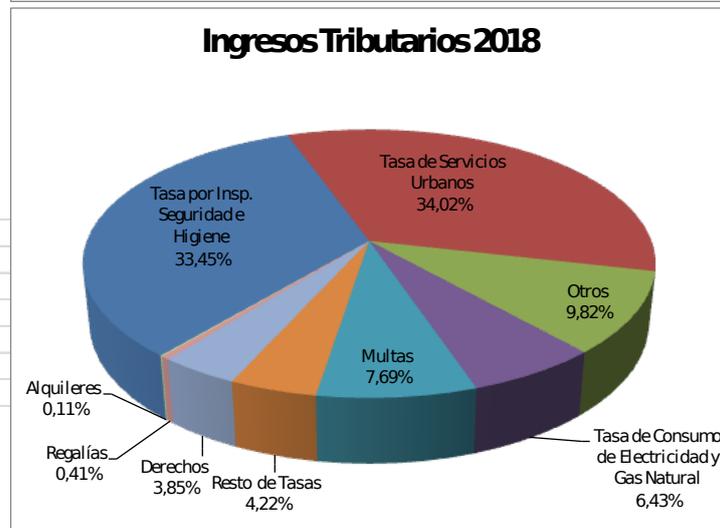
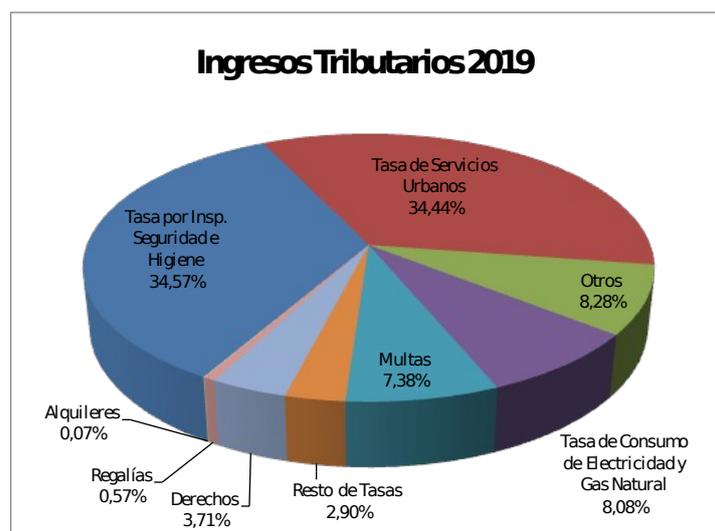
Ingresos y Gastos Corrientes

Los ingresos corrientes del ejercicio 2019, fueron de \$10.154.095.982,39 monto un 45,81% superior al del periodo anterior. Representan un 99,04% de los recursos totales, estando conformados en un 30,85% por Ingresos tributarios (Coparticipación, impuesto a los automotores, ley de bingos, juegos de azar, entro otros), un 58,45% de ingresos no tributarios (tasas, derechos, regalías, multas), un 9,83% de transferencias corrientes (provenientes de nación y provincia), y por apenas 0,88% en ingresos de operación y rentas de la propiedad. Estos porcentajes no difieren significativamente de los observados en el ejercicio 2018.



Fuente: Elaboración propia

Dentro de los ingresos corrientes, los provenientes del cobro de tasas y derechos municipales (ingresos no tributarios) son los más importantes, teniendo en cuenta que en 2019 representaron un 57,89% del total de recursos (en el 2018 esta relación era del 58,62%). La estructura tributaria en 2019 mostró que hay solo dos tasas que concentran el 69,01% de la recaudación no tributaria (Tasa de Servicios Urbanos 34,44% y Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene 34,57%). Si a las tasas anteriores se le adiciona lo recaudado por: Tasa de Consumo de Electricidad y Gas Natural (8,08%), multas (7,38%) y otros (8,28%); la mencionada concentración llega al 92,76% del total de los recursos no tributarios. En el 2018 se registró exactamente el mismo comportamiento con porcentajes muy similares. La Tasa de Servicios Urbanos y la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene concentraron el 67,47% y sumando los otros recursos mencionados el resultado fue de 91,40%.

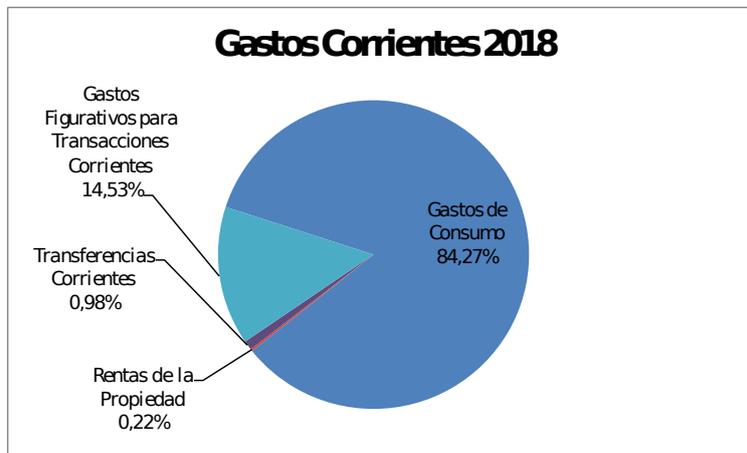
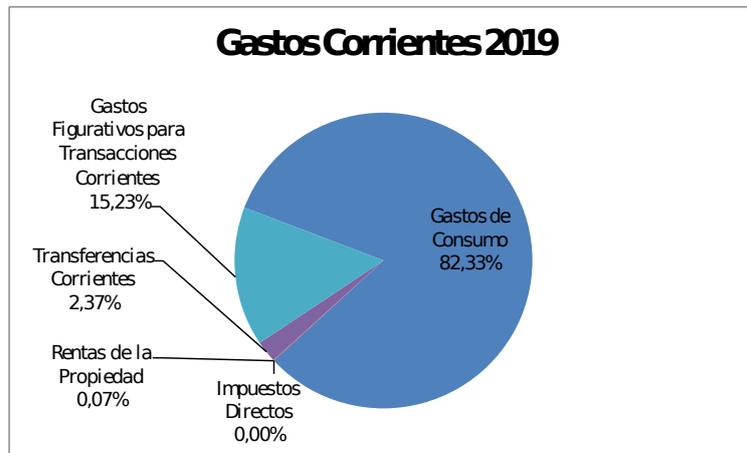


Fuente: Elaboración propia

Los ingresos no tributarios se incrementaron en un 43,58% entre 2018 y 2019, si bien las bases imponibles de los principales ingresos tributarios no se modificaron, esta variación podría explicarse: por un lado porque la TISH se cobra en general sobre los ingresos brutos de los contribuyentes y su recaudación se ajusta automáticamente con la nominalidad de la economía; y por el otro la TSU que generalmente presenta bases fijas (valuación fiscal, superficie, metros lineales de frente, etc.) su recaudación aumenta por la aprobación de la ordenanza impositiva sancionada cada año, la cual siempre registra aumento de tasas. Resulta sumamente importante generar e incrementar los ingresos no tributarios así como también todos los ingresos propios del municipio, combinado por políticas que tiendan a mejorar los índices cobrabilidad del municipio. Todo ello para poder incrementar la relación ingresos propios vs. Ingresos de otras jurisdicciones, ser más autónomos y más sustentables.

Los ingresos corrientes provenientes de otras jurisdicciones, como ser, transferencias a través de los regímenes de coparticipación, descentralización, juegos de azar, o los provenientes de fondos, programas y aportes no reintegrables de la Provincia o la Nación, se mantienen como una importante fuente de recursos del municipio. Estas transferencias representan un 40,67% de los ingresos corrientes y un 40,28% del total de recursos, en el año 2019. En el 2018 dichos guarismos se comportaron de una forma similar, 40,36% y 39,86%, de los ingresos corrientes y los totales respectivamente. Durante el 2019 se recibieron por este concepto un total de \$ 4.129.965.481,84, comparativamente aumentaron un 46,96% respecto del periodo anterior

Los gastos corrientes representan un 95,45% y un 95,01% del gasto total para los años 2019 y 2018 respectivamente. A su vez, dentro del gasto corriente, se destacan (por su importante peso relativo en la estructura), los gastos de consumo, representando un 82,33% del gasto corriente y un 78,58% del gasto total. Los gastos de consumo, están compuestos por el gasto en personal, en bienes de consumo y en servicios no personales. El gasto en personal es el principal componente de las erogaciones municipales (54,05% del gasto total y 56,62% del gasto corriente). En 2019 alcanzó un monto de \$ 5.445.772.690,98, un 56,59% superior al registro del año 2018, pero teniendo una participación relativa similar, un 55,67% del gasto total.

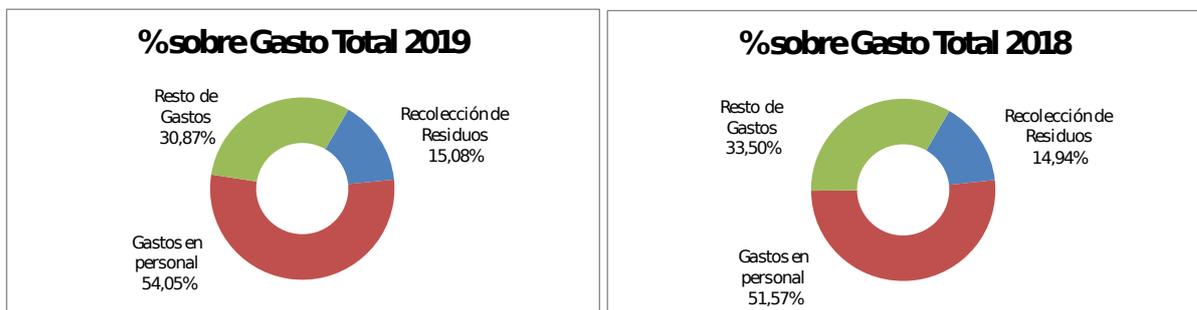


Fuente: Elaboración propia

El incremento del gasto en personal, se explica no por el crecimiento de la planta de personal (que si bien tuvo incrementos, éstos no fueron significativos), sino por la evolución de la política salarial municipal. Es de destacar que la Municipalidad de General Pueyrredon tiene un sistema educativo municipal muy amplio (educación inicial, primaria, secundaria, escuelas de formación profesional, bachilleratos, un instituto superior de formación docente y escuelas de estudios técnicos), un sistema de salud importante en cuanto a su dimensión y además el cuerpo municipal de guardavidas, lo que hace que ese gasto en personal tenga esa importancia dentro de la estructura del gasto.

Tema no menor, y que siempre representó un gasto importante dentro del municipio es la recolección de residuos. Para el 2019 el monto destinado a este servicio fue de \$ 1.519.714.920,00 representando un aumento del 50,89% respecto del importe del periodo anterior (\$1.007.195.859,49). Para los ejercicios 2019 y 2018 representó un

15,80% y 15,72% del gasto corriente, respectivamente. Nótese que este concepto del gasto sumado con el gasto en personal, tornan una estructura fija del gasto muy poco flexible, ya que ambos conceptos representan 72,43% del gasto corriente para el 2019 y un 70% para el 2018. Respecto del gasto total ambos conceptos gravitan en un 69,13% para el 2019 (15,08% Recolección de Residuos y 54,05% Gasto en Personal) y un 66,50% para el 2018 (14,94% Recolección de Residuos y 51,57% Gasto en Personal).



Fuente: Elaboración propia

La relación de los ingresos tributarios y no tributarios, respecto a los gastos de operación es positiva, ya que los primeros superan 14,51% a dichos gastos de consumo; aunque no es la relación ideal. En caso de existir alguna demora o problema en la percepción de los ingresos tributarios (ya que muchas veces Nación o Provincia no los envían en término), se puede observar que el municipio no podría afrontar, o sería muy difícil, que cubra sus gastos normales y básicos de funcionamiento (gastos de consumo) ya que éstos superarían a los ingresos no tributarios. Se puede observar que el importe de gasto en personal es prácticamente lo que recauda el municipio en tasas, derechos, regalías, etc. (ingresos no tributarios). Lo ideal, sería un incremento en la recaudación en estos ingresos para tener mayor margen de maniobra ante posibles imprevistos (como por ejemplo pandemias), y no tener que depender de los fondos de la coparticipación y demás tributos que envían las arcas nacionales o provinciales.

El saldo de disponibilidades al 31/12/2019 fue de \$ 747.919.948,13, y el gasto promedio mensual en personal de \$ 418.905.591,61, relación que arroja un coeficiente de 1,79. Es decir, que con el saldo al 31/12 se pueden cubrir 1,79 nóminas de gasto en personal. Lo ideal es que el coeficiente sea 2 o superior (que alcance para cubrir 2

nóminas completas), según aconseja la Dirección Provincial de Finanzas Municipales. Hubo en claro retroceso ya que para el ejercicio 2018, éste índice fue de 2,83.

Transferencias de gobiernos e instituciones nacionales y provinciales, y Coparticipación

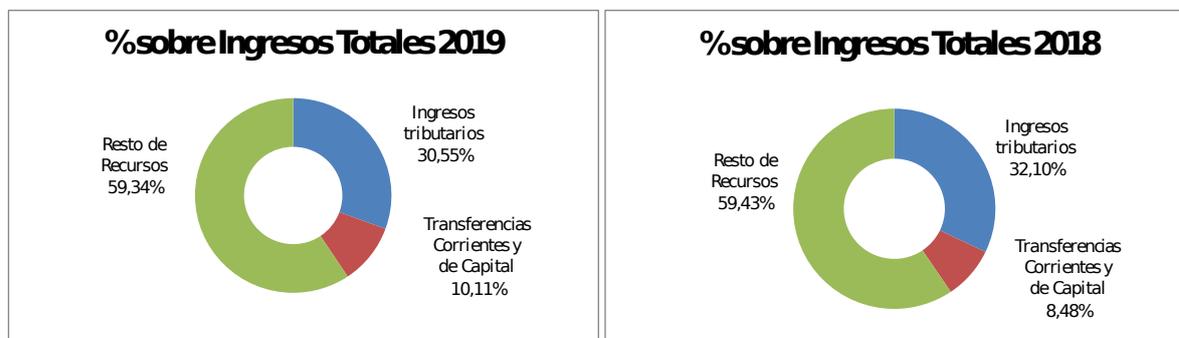
Una de las principales características del régimen fiscal entre la Nación, la Provincia y los Municipios es el desequilibrio vertical, que surge de la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gastos entre los diferentes niveles de gobierno. Por razones de eficiencia, economías de escala y subsidiariedad, las fuentes tributarias más importantes se recaudan y administran desde los niveles superiores del gobierno, mientras que existe un mayor grado de descentralización en materia de erogaciones. Ante la falta de correspondencia entre ingresos y gastos, emerge la necesidad de un régimen de transferencias intergubernamental. Este régimen se basa principalmente en la Ley N° 10.559 y modificatorias y, adicionalmente, existen regímenes especiales complementarios que generan transferencias tanto del gobierno provincial como nacional a los Municipios bajo diferentes modalidades. Durante la última década estas transferencias han ido cambiando, no solo desde el punto de vista cualitativo sino también cuantitativo, influyendo directamente en las finanzas municipales.

La provincia de Buenos Aires y la Nación fortalecieron los recursos municipales a través de la transferencia de una mayor cantidad de fondos, en relación a lo que históricamente recibió el municipio por Coparticipación y otras transferencias tradicionales. Desde la Provincia se instrumentó también el Programa Provincial de Desendeudamiento Municipal (Decreto Provincial 1316/2010) con el objetivo de mejorar las condiciones financieras de la deuda de los municipios contraída con el gobierno provincial.

Las transferencias (corrientes y de capital, provenientes de nación y provincia) ocupan un importante lugar en el presupuesto del municipio, permitiéndole alcanzar una mayor solidez fiscal sin afectar la prestación de servicios y el financiamiento de su inversión. Estos recursos crecieron 73,35%, siendo para el 2019 de \$1.036.268.703,60 y para el 2018 de \$ 597.797.824,09. Respecto a la coparticipación, nacional y provincial, ésta

creció un 38,41% comparativamente con el 2018. Los montos registrados fueron de \$ 3.132.176.526,25 y \$ 2.262.926.534,52 para 2019 y 2018 respectivamente. Este incremento no solo se originó en los aumentos de la recaudación nacional y provincial sino también en las políticas de descentralización de fondos, por las cuales se sumaron a lo largo del período nuevas transferencias que contribuyen para ayudar al equilibrio financiero del municipio. El crecimiento de las transferencias ayuda y permite lograr un mayor margen para poder cubrir o afrontar imprevistos entre la relación recursos propios y gasto en personal.

Si consideramos la sumatoria de los conceptos mencionados en el párrafo precedente, se puede observar la importancia que representan dentro del presupuesto. En el 2019 estos fondos girados de las esferas nacionales y provinciales fueron de \$ 4.168.445.229,85, representando un 40,66% de los recursos totales, y un 41,37% de los gastos totales. En el 2018, la ponderación e importancia de dichos recursos fueron muy parecidas, 40,58% sobre los recursos totales y 42,42% de los gastos totales. Es notable que sin estos ingresos el municipio presentaría un grave desequilibrio y podría afrontar rupturas en la cadena de pago, incrementando así el endeudamiento.



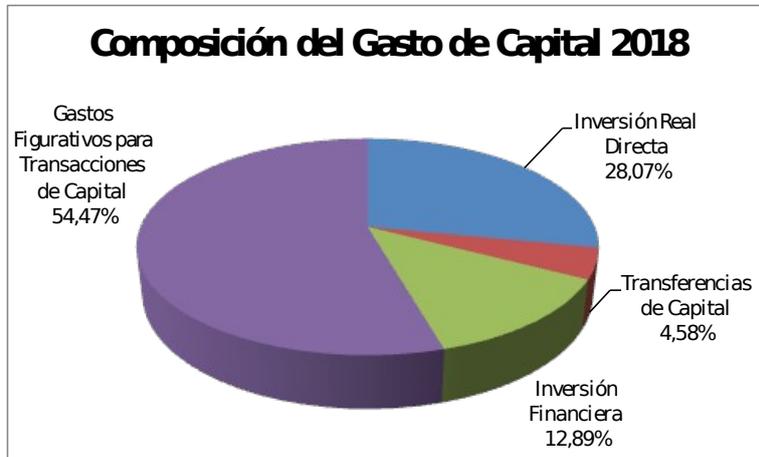
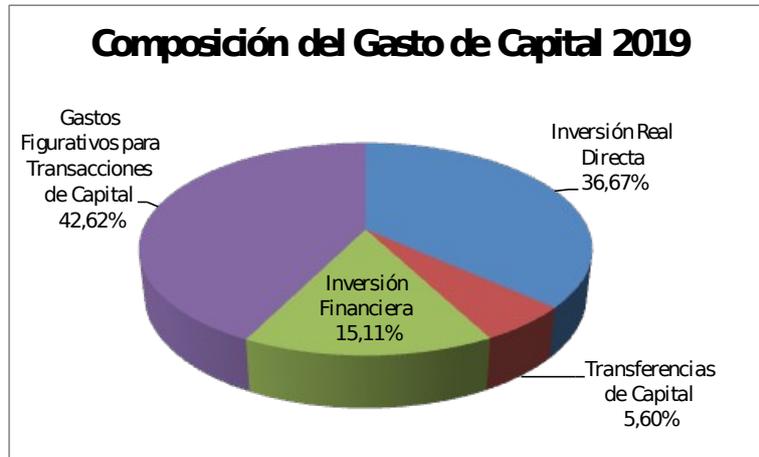
Fuente: Elaboración propia

Los municipios de la provincia de Buenos Aires tienen muy pocas alternativas para aumentar sus ingresos tributarios con el vigente ordenamiento jurídico-institucional y es limitada su capacidad para reducir gasto dado el fuerte peso de las erogaciones en salarios y recolección y disposición final de residuos, que son rígidas. De allí que sus finanzas sean muy dependientes de la recepción de ingresos extra-jurisdiccionales. Tales ingresos, en materia de transferencias provinciales, se corresponden con la Ley de Coparticipación Provincial y otros Fondos. Por ello y atento a la expansión en la

esfera de acción de los gobiernos locales, resulta imprescindible incrementar el porcentaje de distribución primaria de la coparticipación bonaerense que corresponde a los municipios y que desde hace dos décadas es de 16,14%. A su vez, la distribución secundaria entre los municipios, no resulta apropiada ya que tienen poco peso los criterios distributivos y algunos no son representativos de la realidad. Por ejemplo, uno de los factores que inciden significativamente en el CUD de cada municipio es el factor demográfico (población/superficie del partido). Para dicho cálculo se toman los datos del último censo realizado en 2010, que estableció que General Pueyrredon tenía para ese entonces 618.989 habitantes. Y ese valor actualizado a 2019 por la Dirección Provincial de Estadísticas es de 656.456 habitantes. Es más que evidente que General Pueyrredon posee un número de habitantes muy superior a esa cifra, al menos 750 mil habitantes.

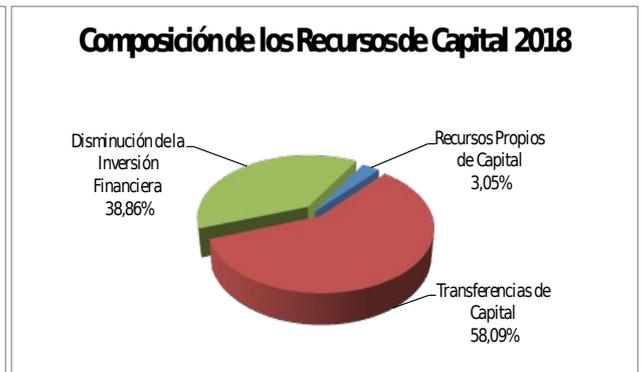
Inversión

Si bien el gasto de capital en 2019 alcanzó los \$ 458.800.487,92, frente a los \$336.787.415,08 del 2018 (aumentando éste un 36,23% entre ambos periodos) se aprecia una pérdida de la participación del gasto de capital sobre el gasto total. Para del 2018 esta participación en la estructura era del 4,99%, disminuyendo a 4,55% para el 2019. Es notoria la escasa, baja y casi nula participación del gasto de capital, no llegando siquiera al 5% del gasto total. Situación que preocupa ya que es clara la poca intención del municipio en capitalizarse. Los gastos de capital se componen en un 36,67% por Inversión Real Directa (construcciones, maquinaria y equipo y bienes intangibles), 5,60% de Transferencias de Capital, 15,11% de Inversión Financiera y 42,62% en Gastos Figurativos para Transacciones de Capital (de los entes descentralizados).



Fuente: Elaboración propia

Los recursos de capital tienen una composición de 59,60% de disminución de la inversión financiera (recuperación de préstamos de corto plazo, reintegro de anticipo a jubilados), 39,02% de transferencias de capital y 1,38 % recursos propios de capital. Es notoria la importancia de las transferencias de capital que envían tanto la nación como la provincia (conforme lo ya mencionado).



Fuente: Elaboración propia

En 2019 el gasto de capital alcanzó los \$ 458.800.487,92, superando a los recursos de capital, que fueron de \$ 98.608.783,91; comportamiento también observado en el 2018. Es de destacar que el monto de los recursos de transferencias de capital sufrió una disminución del 23,64% comparativo con el 2018, y respecto de los gastos de transferencias de capital, éstos aumentaron un 66,75%. De la relación entre los recursos (\$ 98.608.783,91) y las erogaciones de capital (\$ 458.800.487,92) se observa claramente que los primeros financiaron apenas el 21,49% del gasto de capital. El resto se financió con el ahorro corriente, y aun así permitió lograr un resultado financiero positivo.

Dentro de los gastos de capital, los Gastos Figurativos para Transacciones de Capital, son los más preponderantes representando un 42,62% en su composición. Esto responde a que, los Entes Descentralizados como el EMVIAL o el EMSUR, son los encargados y responsables de llevar adelante las obras que reciben inversión de niveles superiores de gobierno, y la Administración Central transfiere estos recursos hacia dichos entes. Es por ello, que estas Transacciones son las que pasan a cobrar protagonismo frente a la Inversión Real Directa de la Administración Central en obras vinculadas a la gestión del Capital.

Deuda Pública

Las políticas de endeudamiento representan una de las modalidades comúnmente utilizadas por los municipios para obtener fondos para financiamiento. De la diferencia entre los Gastos Devengados y los Pagados, al 31 de diciembre de cada año, surgirá la Deuda Flotante del Ejercicio. Del análisis de la información de deuda que surge de las CAIF el endeudamiento se redujo en un 20,40% en el 2019 respecto del año anterior (\$638.670.378,71 para el 2019 y \$ 802.313.210,39 para el 2018). Si bien es cierto que es un buen indicio que la deuda disminuya, no hay que dejar de lado que también disminuyó el resultado financiero y las aplicaciones financieras para el 2019 respecto del 2018. El primero se redujo en un 42,49% y las aplicaciones en un 26,23%.

INDICADORES FISCALES Y FINANCIEROS.

Los indicadores de gestión tienen como objetivo la construcción de un sistema de medición y evaluación de la gestión de programas, proyectos y servicios públicos, de forma que permitan:

- Proporcionar información regular a los ministerios, al parlamento y al público en general sobre el uso de los recursos públicos y la calidad de la gestión de los servicios, sentando las bases para la transparencia de la administración y la rendición de cuentas.
- Incorporar información relacionada con el desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria, racionalizando la asignación de los recursos públicos. En efecto, los indicadores seleccionados deberían acompañar la información presupuestaria tradicional contenida en la ley anual de presupuesto.
- Generar bases sustentables de información para la toma de decisiones de los propios organismos públicos, impulsando una gestión comprometida con los resultados.

La construcción de los indicadores de gestión debe cumplir un conjunto de requisitos con el fin de garantizar el éxito en su aplicación, entre los cuales se destacan los de pertinencia, independencia, economía, confiabilidad, publicidad, elaboración participativa, simplicidad y comprensividad. Pero el requisito más importante es la capacidad técnica de los funcionarios y la disposición de la gerencia pública para llevar adelante y sostener un proceso de planificación estratégica, así como para la construcción de los respectivos indicadores.

Los indicadores que con mayor frecuencia se emplean para evaluar la gestión pública son los de **cobertura** (identifican el número de usuarios atendidos o prestaciones entregadas; estos indicadores son relevantes en el caso de servicios que se prestan en áreas deficitarias y en las que la acción del Estado es prioritaria); de **oportunidad del servicio** (miden el tiempo requerido para entregar un determinado servicio al usuario); de **eficiencia** (miden la relación entre los bienes públicos producidos o suministrados y los insumos requeridos para ello, aspecto especialmente válido durante la discusión de los presupuestos); de **eficacia** (miden el grado de

cumplimiento de los planes y programas); de **efectividad** (miden el grado de satisfacción de la demanda), y de **autofinanciamiento** (miden la capacidad de los servicios públicos para generar sus propios recursos que les permita financiar su actividad, reduciendo su dependencia de los aportes fiscales).

La incorporación del instrumental matemático facilita el análisis de la performance fiscal en términos absolutos y relativos vinculados con variables exógenas y endógenas del contexto estatal. El uso de índices de sensibilidad y elasticidad muestra la calidad de las decisiones fiscales. El cálculo de parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y de gasto público, y a su vez sean comparables entre períodos es fundamental a la hora de realizar el diagnóstico de las finanzas públicas municipales.

Siguiendo con la idea que el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento sea de utilidad para el manejo de las finanzas públicas municipales, se han incorporado una serie de indicadores, que se obtienen precisamente de los conceptos expuestos en tal esquema. Los mismos permiten realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria, actuando como un sensor que permita introducir medidas correctivas cuando fuere necesario, y además posibilitar la evaluación de los resultados a lo largo de un período. Un indicador por sí sólo sirve como una referencia, pero el mismo debe ser analizado de manera conjunta con otros que permitan comprender en toda su magnitud y complejidad determinada situación.

A continuación se plantean algunos indicadores considerados como los más representativos:

Ingresos Propios / Ingresos Totales (muestra que proporción de los ingresos totales corresponden a ingresos propios del municipio (tasa, derechos, venta de bienes y servicios, intereses cobrados, venta de activo fijo, etc.)

Ingresos Propios	=	\$ 6.084.259.536,45	59,34%
Ingresos Totales		\$ 10.252.704.766,30	

Ingresos de Coparticipación / Ingresos Totales (refleja que proporción de ingresos totales se obtienen vía coparticipación de impuesto)

Ingresos de Coparticipación	=	\$ 3.132.176.526,25	30,55%
Ingresos Totales		\$ 10.252.704.766,30	

Gastos de Personal / Ingresos Totales (muestra la participación del gasto de personal en los ingresos totales)

Gastos de Personal	=	\$ 5.445.772.690,98	53,12%
Ingresos Totales		\$ 10.252.704.766,30	

Gastos de Inversión / Gastos Totales (muestra el nivel de capitalización del municipio durante el período, en función del nivel de gasto en inversión pública.)

Gastos de Inversión	=	\$ 458.800.487,92	4,55%
Gastos Totales		\$ 10.076.290.878,09	

La importancia del conjunto de tasas y derechos municipales, sumado a otros ingresos corrientes propios (como pueden ser las multas, ventas de bienes y servicios, etc.), refleja parcialmente el grado de autonomía fiscal municipal. Esta última, entendida como la proporción de ingresos corrientes propios en relación a los ingresos corrientes totales. El índice antagónico a la autonomía es la dependencia.

autonomia	Ingresos corrientes propios	=	\$ 6.024.130.500,55	59,33%
	Ingresos corrientes totales		\$ 10.154.095.982,39	

dependencia	Ingresos corrientes de otras jurisdicciones	=	\$ 4.129.965.481,84	40,67%
	Ingresos corrientes totales		\$ 10.154.095.982,39	

Al evaluar las capacidades de gestión de los Municipios resulta importante analizar, conjuntamente con la autonomía, el nivel de cobertura del gasto en personal con los ingresos corrientes propios. En este caso el gasto en personal queda totalmente cubierto con los ingresos corrientes propios, con un margen del 10,62%.

Ingresos corrientes propios	=	\$ 6.024.130.500,55	110,62%
Gastos de Personal		\$ 5.445.772.690,98	

Indicador de Autofinanciamiento Municipal. Éste se encuentra conformado por la razón entre Gasto Total e Ingresos Propios, permitiendo medir el porcentaje en el cual los ingresos propios cubren aquel gasto. Cuando más cercano a 100%, mayor capacidad de autofinanciarse tendrá el municipio. Este indicador da cuenta de la capacidad que tiene el gobierno local de cubrir sus gastos con ingresos propios, esto es, gestionados desde la propia jurisdicción.

Ingresos Propios	=	\$ 6.084.259.536,45	60,38%
Gastos Totales		\$ 10.076.290.878,09	

Gasto en Personal / Gasto Corriente. Muestra la proporción del gasto corriente que es destinada al gasto en personal. Se puede observar que más de la mitad del gasto corriente del municipio es destinado al pago del gasto de personal.

Gastos de Personal	=	\$ 5.445.772.690,98	56,62%
Gasto Corriente		\$ 9.617.490.390,17	

La comparación de los Ingresos propios con los Gastos Corrientes, indica que los primeros no alcanzan a cubrir los gastos operativos y de funcionamiento de la Administración Central municipal. Esto indicaría que la brecha entre Gastos e Ingresos Totales es cubierta con las transferencias de otras jurisdicciones a nivel nacional y provincial, tal cual lo explicado en el apartado pertinente, producto de mayores gastos de capital por sobre los recursos de ese rubro.

Ingresos Propios	=	\$ 6.084.259.536,45	63,26%
Gasto Corriente		\$ 9.617.490.390,17	

Flexibilidad del Gasto. La bibliografía plantea a este indicador como la relación que existe entre Gasto Total y Gasto en Personal, atendiendo a que permitirá ver la capacidad del municipio de maniobrar en cuanto a recortes en el gasto en el corto plazo. A un mayor porcentaje, existe mayor rigidez en el gasto total, ya que éste debe destinarse en mayor proporción a erogaciones que no pueden ser modificadas en el corto plazo.

Gastos de Personal	=	\$ 5.445.772.690,98	54,05%
Gastos Totales		\$ 10.076.290.878,09	

Este indicador resulta interesante cuando al Gasto en Personal se le adiciona el Gasto por Recolección de Residuos.

Gastos de Personal + Recolección de Residuos	=	\$ 6.965.487.610,98	69,13%
Gastos Totales		\$ 10.076.290.878,09	

Ejecución de Políticas Públicas. Este indicador da cuenta de la relación entre el gasto en transferencia de capitales y transferencias corrientes, lo cual permitiría incidir en qué proporción del gasto es utilizada para la implementación de políticas públicas de perdurabilidad en el gobierno local.

Gastos en Trasnferencias de Capital	=	\$ 25.711.682,41	11,27%
Gastos en Trasnferencias Corrientes		\$ 228.143.088,15	

Comentarios Finales

A partir de las reformas estatales implementadas durante la década del '90, se introdujo en Argentina un nuevo esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, a partir del cual comenzó un proceso que otorgó mayor centralidad a los Municipios en cuanto a la determinación de sus políticas, en áreas que hasta entonces correspondían a la órbita del accionar del Estado Nacional (salud, seguridad, promoción económica, educación, etc.). Es así, que hubo que comenzar a responder a esas nuevas demandas, y para ello hubo que modernizar estructuras, optimizar la utilización de recursos y desarrollar nuevas capacidades. Al mismo tiempo aumentaron las necesidades de información por parte de la administración local y el refuerzo de su capacidad de mejorar la gestión de recursos y gastos.

La implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. El nuevo Modelo Gerencial no sustituye al modelo burocrático, sino que lo modifica en aquellos aspectos que no dan respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea, a la vez que lo complementa. Asimismo, la reforma que introduce el modelo gerencial representa una modificación estructural del aparato del Estado, que no puede ser asimilada a la simple implementación de nuevas formas de gestión como las de la calidad total.

Aunque la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas es uno de los medios tradicionales, no siempre asegura estas tres condiciones: democracia, eficiencia y control, que justifican la reforma política en la administración pública. Para poner la administración pública al servicio de la ciudadanía muchas reformas son necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento constante de los sistemas de control, a fin de evitar la privatización de las decisiones públicas, que es el mayor peligro que acompaña a la implementación de los parámetros de la Nueva Gerencia Pública. Por ello es más que necesario, tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una reforma administrativa que profesionalice y flexibilice la función pública. Para poder llevar a cabo estos cambios, y a la vez lograr un equilibrio de poderes, cabe adoptar como

estrategia la administración de la gestión pública convirtiendo a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

El resultado del análisis de las finanzas del municipio muestra, en términos generales, indicadores positivos: resultado financiero superavitario, ahorro corriente, bajo nivel de endeudamiento y recursos propios bastante dinámicos que se reflejaron en un nivel aceptable (pero no suficiente) de autonomía y permitieron cubrir el gasto en personal. Se observa para el caso planteado, solvencia en su situación económico-financiera, pero con poca flexibilidad del gasto y bastante dependencia en sus ingresos, para el periodo 2019. Si bien el resultado financiero arrojó superávit, éste empeoró notablemente en relación al año anterior (se redujo en un 42,49%). Con el resultado corriente (ahorro) ocurre exactamente el mismo comportamiento, pero siendo mínimo el porcentaje de disminución, un 3,63% respecto del periodo anterior. Si bien el municipio ha podido financiar todos sus gastos de funcionamiento, los recursos de otras jurisdicciones y las transferencias fueron un recurso clave y fundamental para lograrlo. Del total de ingresos y gastos, casi en su totalidad son corrientes, existiendo una muy baja participación de los de capital. Ingresos corrientes 99,04%, ingresos de capital 0,96%, gastos corrientes 95,45% y gastos de capital 4,55%. Con dichos guarismos queda claro que el municipio muestra una inversión y capitalización prácticamente nula.

De los ingresos corrientes casi el 60% corresponde a ingresos no tributarios, y de ese total existen sólo dos tasas (Tasa de Servicios Urbanos y Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene) que concentran aproximadamente el 70% de la recaudación no tributaria. El otro 40% de los ingresos corrientes corresponde a ingresos tributarios y transferencias.

Respecto a los gastos corrientes, los gastos de consumo de llevan un 82,33% de participación. Dentro de éstos hay dos tipos de gastos que no pueden pasar desapercibidos. Uno de ellos es el gasto en personal, siendo el principal componente de las erogaciones municipales (54,05% del gasto total y 56,62% del gasto corriente). El otro es el gasto de recolección de residuos, el cual pesa con casi un 16% del gasto corriente. Nótese que estos conceptos del gasto sumados, tornan una estructura fija

del gasto muy poco flexible, ya que ambos conceptos representan poco más del 72% del gasto corriente para el 2019.

Respecto al análisis de los indicadores obtenidos, el municipio no atraviesa una situación óptima, pero tampoco arroja cifras pésimas. Si bien existe un grado de autonomía del 60% aproximadamente, lo ideal sería que sea mucho mayor. Los ingresos provenientes de otras jurisdicciones (vía coparticipación y/o transferencias) siguen teniendo un impacto importante dentro de la estructura. Los ingresos propios solo alcanzan a cubrir 60% del gasto total. Por otro lado, la cobertura del gasto en personal es absorbida en su totalidad con ingresos corrientes propios, lo que es un buen indicio. Pero cuando se considera el gasto en personal y el costo de la recolección de residuos en conjunto, se observa la extrema rigidez que existe sobre el costo total. Solo el gasto en personal representa más de la mitad, del costo total y también de los ingresos corrientes. Lo cual deja un pequeño margen para que el municipio cubra los demás gastos de funcionamiento, y además cumpla con sus deberes y obligaciones para con el ciudadano.

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el municipio, es que éste se encuentra hacia el final de las etapas de dependencia en donde se puede ubicar un gobierno local. El no poder afrontar los gastos corrientes con recursos generados en la propia jurisdicción, debiendo recurrir y depender de la coparticipación y los ingresos tributarios. Esto da cuenta de la necesidad que tiene el municipio de generar mayores ingresos genuinos para poder autofinanciarse, y/o reducir sus gastos.

El análisis de este tipo de información es fundamental para evaluar el diseño de políticas públicas, su rediseño de corresponder, y asesorar a las autoridades, para una correcta toma de decisiones. Con un compromiso real de los distintos niveles de gobierno se pueden evidenciar importantes logros como el aumento del caudal y automaticidad en los procesos y salidas de diferentes reportes administrativos, una mayor transparencia en el manejo de los datos y la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones. Con una adecuada batería de indicadores, se podría llegar a construir y utilizar un tablero de control para modificar y mejorar la estructura tributaria del Municipio de General Pueyrredon, volviéndola más eficiente, sustentable y autónoma.

Para lograrlo, es necesario potenciar las herramientas con las que cuentan los gobiernos locales para efficientizar y potenciar la recaudación propia. A su vez, resulta indispensable seguir coordinando los esfuerzos del Gobierno Nacional y de las Jurisdicciones Provinciales para posibilitar que los municipios continúen en un sendero de crecimiento sostenido. Esto permitirá que incrementen su capacidad de respuesta para afrontar los constantes desafíos que proponen la gestión pública y las crecientes demandas de la sociedad.

Bibliografía

Paradigmas Emergentes De La Administración Educativa: La Nueva Gestión Pública, Quintín, Antonio (s/f). Universidad Nacional Abierta, Dirección de Investigaciones y Posgrado.

Reforma Del Estado: Transición Hacia Un Nuevo Modelo De Gestión Pública, Marta Boiero, Gabriela Estrada. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración. Córdoba, 27, 28 y 29 de Noviembre de 2003

Nueva Gerencia Pública. ¿Qué tomar y qué dejar? Reforma y Democracia. Ormond, D., y Löffler, E. (1999).

El mito del Estado Mínimo. V Congreso CLAD, Santo Domingo, 2000. Oszlak, Oscar.

Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno (RFRFyBPG). Ley N° 27.428, modificatoria de la Ley N° 25.917.

Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal Municipal Ley N° 13.295 (2005) modificada por la Ley N° 14.984 (2017) y Ley N° 15.036 (2018). Decreto Reglamentario (1705/18).

Informes obtenidos del Sistema Rafam y sitio web del municipio. Estado Económico-Financiero, Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, Estado de Ejecución Presupuestaria de Recursos. Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos. Ejercicios 2018 y 2019.

Lineamientos para un nuevo régimen federal de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno. Mendoza, marzo 2017.-

Responsabilidad Fiscal Simplificada Para Municipios, Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Biblioteca digital <http://www.responsabilidadfiscal.gob.ar/>

CONSEJO PROVINCIAL DE COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA Y FISCAL MUNICIPAL.

[https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/
direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/
consejo_provincial_de_coordinacion_presupuestaria_y_fiscal_municipal](https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/consejo_provincial_de_coordinacion_presupuestaria_y_fiscal_municipal)

La estructura de la recaudación municipal en la argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento. López. Accotto, A., y Macchioli, M. (2015).

Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina. XXIV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile. MECON. (2012).