

# **MUNICIPIOS:**

**Desequilibrio y crisis en la gestión financiera**

**por Norberto L. Ramírez**

**TRABAJO DE TESIS PRESENTADO EN  
CUMPLIMIENTO FINAL DE LOS REQUISITOS  
EXIGIDOS PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**Director: Dr. Alfredo Le Pera**

**Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad Nacional de Mar del Plata**

**Julio de 1998**

## Agradecimiento

Este trabajo es resultante de la interacción con muchísimas personas, quienes ante mi insistencia se han prestado a discutir ideas, hacer críticas, aportar bibliografía, información, entusiasmo:

Al Dr. Le Pera, Alfredo

Al Cr. Mucci, Oscar

Al Cr. Pérez Llana, Jorge

Al Dr. Alonso, Aldo

Al Dr. Núñez, José Ariel

Al Dr. Vega, Roberto Ismael

A los colegas y contadores municipales de las siguientes comunas:

-de la Municipalidad de Azul: Cdora. M. Gaite

-de la Municipalidad de Bahía Blanca: Cdores. D. Arado y L. Villegas

-de la Municipalidad de Balcarce: Cdora. M. M. Rentería y M. Bruce

-de la Municipalidad de Cnel. Rosales: Cdor. C. L. Aramayo

-de la Municipalidad de Chacabuco: Cdora. C. Berlingheri

-de la Municipalidad de Chivilcoy: Cdora. M. del Río

-de la Municipalidad de Gral. Alvarado: Cr. C. Cortés, Cdora. M. Román y Cdor Municipal M. Cambiasso

-de Gral. Pueyrredon: Cdora. E. Mugetti, Cr. H. Benítez, Cr. José R. Cano, Cr. R. Kucich, Cr. E. Martínez, Cr. C.

Bund, Cdra. L. Maraschini, Cr. R. F. Calderón y Cdor. W. Caballero.

-de la Municipalidad de Junín: Cdor. J.C. Ribé

-de la Municipalidad de la Costa: Cr. J.C. Gómez

-de la Municipalidad de la Plata: Cr. G. Fernández

-de la Municipalidad de Lobería: Cr. H.R. Cópola

-de la Municipalidad de Luján: Cdor. F. Roldán

-de la Municipalidad de Mar Chiquita: Cdor. Municipal E. Pedroza

-de la Municipalidad de Mercedes: Cdor. D.D'andrea

-de la Municipalidad de Necochea: Cdra. G. Mamelucco

-de la Municipalidad de Olavarría: Cdor. F. Demarco

-de la Municipalidad de Pehuajó: Cdor. P. Ornat

-de la Municipalidad de Pinamar: Cdor municipal J.C. León

-de la Municipalidad de San Cayetano: Cdor. J.M. Cinalli

-de la Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos: Cdor. Gorris

-de la Municipalidad de San Pedro: Cdor. C. Corleto

-de la Municipalidad de Tandil: Cdor. J. Nougues

-de la Municipalidad de Villa Gesell: Cdor. G. Ciriaco

-de la Municipalidad de Zárate: Cdora. L.C. de Barreto

A los colegas de la Delegación X del Honorable Tribunal de Cuentas: C.P. César Fioramonti, C.P. Edgardo Ramos y C.P. Miguel Alvarez.

A los docentes de historia de la Universidad Nacional de Mar del Plata: Luis J. Giménez, Jorge Estrella, Miguel Barbero y Estela Lanari.

Al Sr. profesor Vicente Cupo

A los amigos que alentaron la terminación de este trabajo.

A Caty, que "bancó" continuas desatenciones de mi parte, a Camilo que me ayudó a volcar los cuadros en Excel y a Facundo que hizo de chofer en los viajes por los Municipios de la Región 5.

A todos ellos y a aquellos, que luchan día a día en los municipios de nuestro país, en el mejoramiento de sus servicios, en el respeto por el contribuyente, en el desarrollo del personal, en el mejoramiento de sus sistemas internos, en el uso eficiente de los recursos, en la vida democrática comunal, en la erradicación de la corrupción y en el engrandecimiento de esta institución nacida para dar respuestas a los problemas del común,

**MUCHAS GRACIAS**

## INDICE GENERAL

	<b>Pág./Pant.</b>
<b><u>Resumen</u></b>	7
<b><u>Conclusiones</u></b>	9
<b><u>I. Aspectos preliminares</u></b>	
1. ¿Cómo surge el tema?	15
2. ¿Qué se busca en el presente trabajo?	16
3. Limitaciones	17
4. El universo en estudio y las unidades de análisis	18
5. La metodología empleada	19
6. Desarrollo del trabajo	21
7. El por qué del período 91/95	21
8. Las fuentes de información	22
9. Definición de términos específicos utilizados	23
10. Sistema de variables e indicadores	28
Anexo de cuadros y notas:	
1. Nota-tipo enviada a los Municipios de la Región 5	30
2. Encuesta (para Municipios con resultados financieros significativos)	31
3. Encuesta (para el análisis de las variables “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de la gestión tributaria”)	33
4. Modelo de Memoria General Anual	37
5. Modelo de Estado Económico-Financiero	38
6. Modelo de Estado de Ejecución del C. de Recursos	39
7. Modelo de Estado de Ejecución del P. de Gastos	40
8. Modelo de Movimiento de Tesorería	41
9. Modelo de Información Mensual al H.T. de Ctas. (Anexos II y III)	42
10. Región 5	44
11. Datos generales de población de los municipios de la Región 5	45
12. Entes descentralizados de los municipios de la Región 5	46
13. Planilla tipo de Recursos Totales	47
14. Planilla tipo de Gastos Totales	48
15. Planilla tipo de Resultado Financiero	49
16. Planilla tipo de Datos complementarios	50
<b><u>II. El Municipio: una visión retrospectiva para comprender la cultura municipal</u></b>	
1. Evolución histórica	52
1. en el Medioevo español	52
2 en América colonial	53
3 a partir de la organización nacional	54
4 hoy en la República Argentina	55
5 situación en la Provincia de Buenos Aires	56

2. Rasgos de identidad	57
3. Dimensiones organizacionales	59

### **III. El marco teórico y legal**

1. La teoría de sistemas	62
2. La gestión financiera del Municipio y el objetivo financiero	67
3. La eficacia y eficiencia es también fuente de legitimación del poder público	69
4. El paradigma del equilibrio financiero en el marco de la eficacia y la eficiencia	69
5. El proceso de desequilibrio y crisis financiera municipal	72
6. Riesgo de desequilibrio y crisis	73
7. La medición contable del resultado financiero	75
8. Las disposiciones de la Pcia. de Bs.As. sobre los déficits comunales	78
Anexo de Cuadros y Notas:	
17. El proceso de la Comuna en dificultades financieras	82
18. El nuevo marco normativo de los municipios de la Pcia. de Buenos Aires	83

### **IV. El desequilibrio financiero en los Municipios de la Región 5**

1. El desequilibrio de los Municipios de la Región 5, expresado a través del “Resultado financiero del Ejercicio”	85
2. Explicación del desequilibrio contable a través de las variables “recursos” y “gastos”	86
3. Los Municipios de la Región 5 con desequilibrios financieros significativos: análisis de los indicadores de ingobernabilidad	89
1. General Alvarado	90
2. General Pueyrredon	91
3. La Costa	94
4. Lobería	95
5. Necochea	97
6. Pinamar	99
7. Villa Gesell	100
4. ¿Los desequilibrios analizados configuraron situaciones de crisis?	101
5. Una propuesta de medición del grado de riesgo en que se encontraban los 7 municipios analizados	103
Anexo de Cuadros y Notas:	
19. Planillas individuales de Balcarce	106
20. Planillas individuales de Gral. Alvarado	108
21. Planillas individuales de Gral. Pueyrredon	110
22. Planillas individuales de la Costa	112
23. Planillas individuales de Lobería	114
24. Planillas individuales de Mar Chiquita	116
25. Planillas individuales de Necochea	118

26. Planillas individuales de Pinamar	120
27. Planillas individuales de San Cayetano	122
28. Planillas individuales de Villa Gesell	124
29. Resultado Financiero de los Municipios de la Región 5, al inicio y final del ciclo y su amplitud	127
30. Importancia relativa del resultado financiero al inicio y cierre del ciclo, de cada Municipio en el total de la Región 5	128
31. Evolución del Resultado Financiero 91/95	129
32. Recaudación total, propia y de otras jurisdicciones	130
33. Tendencia de la recaudación 91/95	131
34. Participación de la recaudación de cada Municipio	132
35. Gasto ejecutado en los Municipios de la Región 5	133
36. Evolución de los Gastos 91/95	134
37. Cobertura de Gastos en Salud y Educación	135
38. Intereses de deuda y amortización	136
39. Índice de capacidad de autofinanciamiento corriente de gastos totales	137
40. Índice de capacidad de financiamiento del gasto total	138

## **V. Calidad de la asignación de recursos y de su financiamiento en la Región 5**

V.1. Consideraciones previas	141
V. 2. Hipótesis 1:	
“El Presupuesto fue utilizado en las administraciones municipales de la Región 5, como un instrumento formal para el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y desaprovechado en su potencial técnico para planeamiento y control”	141
1. Análisis del relevamiento efectuado	142
• Profesionalidad de los funcionarios del área	143
• Metodología de planeamiento presupuestario	143
• Fijación de políticas orientadoras	144
• Existencia de planes plurianuales de obras públicas	144
• Oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual	144
• Sistema de control presupuestario	145
• Oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria	146
• La gestión de personal	147
• Información presupuestaria para toma de decisiones	148
• Tecnología electrónica para procesamiento de la información contable (hard y software)	149
• Eficiencia del gasto municipal	149
2. Conclusión	150
V. 3. Hipótesis 2:	

“La gestión tributaria de los Municipios analizados en el período bajo estudio, muestra bajos niveles en los indicadores de calidad”	150
1. Análisis del relevamiento efectuado	150
• Desvíos sobre los recursos calculados	151
• Facilitación de servicios tributarios al contribuyente	151
• Organización de la función	152
• Gestión de morosos	153
• Sistema de control de recursos	153
• Grado de dependencia de la recaudación	154
• Información financiera para toma de decisiones	155
• Tecnología electrónica (hard y software)	155
• Eficiencia de la gestión tributaria	155
2. Conclusión	156
Anexo de Cuadros y Notas:	
41. Partidos políticos a los que representaban los titulares de los D.E.	157
42. Educación universitaria	158
43. Cumplimiento de plazos legales de aprobación del Presupuesto	159
44. Cumplimiento de plazos legales de publicación de estados contables	160
45. Participación y evolución del Gasto en personal	161
46. Índice de flexibilidad de los gastos en personal	162
47. Planta de personal	163
48. Retiro Voluntario Ley 11.184	164
49. Grado de ejecución del Cálculo de Recursos	165
50. Grado de dependencia de la recaudación	166
51. Información sobre coparticipación:	
a) Coeficientes Ley 10.559;	
b) Monto de la coparticipación	167
<b>VI. <u>Caminos de la prevención y el saneamiento y recuperación financiera</u></b>	168
<b>VII. <u>Fundamentación de la tesis</u></b>	171
<b>VIII. <u>Bibliografía</u></b>	177

## RESUMEN

El Municipio viene ganando día a día mayor consideración tanto por parte de los actores del juego social, como de los estudiosos e investigadores de su problemática política, macroeconómica y gerencial.

En el Informe Económico Regional del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación de abril de 1997, se dan a conocer indicadores de la importancia económica y social de los municipios en la República Argentina: el gasto municipal en 1993, representó el 25% del Gasto Público Provincial y el 30% de la planta de personal provincial.

Sin embargo ese crecimiento de la importancia de su rol social, político y económico, no se corresponde en la práctica, con el desarrollo armónico de las capacidades gerenciales de los poderes administradores de turno.

El Municipio es una organización compleja, que plantea renovados retos a la capacidad de sus participantes, especialmente los del gobierno, para ser conducida a buen puerto.

El desequilibrio y su expresión más extrema, la crisis financiera, es una disfunción del subsistema financiero en el que se encontraban sumidas un número considerable de Comunas de la Provincia de Buenos Aires al cerrar el ejercicio fiscal 1995, actualmente en estado de recuperación.

La problemática del desequilibrio y la crisis financiera, que constituye el eje de la presente investigación, será objeto de análisis profundo y crítico, pues su conocimiento ayudará a hacer evitable o neutralizable sus efectos destructivos y paralizantes. Mal puede ser anticipado o corregido algo, que no se conoce en toda su génesis y conformación.

Esta problemática se desarrolla en todo el subsistema financiero del Municipio, que no es activado sólo por la Secretaría de Economía y Hacienda, sino por el titular del Ejecutivo, por cada uno de los Secretarios y por el titular del Deliberativo. Economía y Hacienda, por su parte, tiene asignadas una serie de funciones que parecen otorgarle la exclusividad de la activación del subsistema.

Acerca del paradigma del equilibrio financiero existen valiosos antecedentes teóricos y fácticos, especialmente a nivel de los Estados Nacionales, en particular estudios acerca del margen de tolerabilidad del déficit para un país.

Pero respecto de Municipios, salvo los antecedentes específicos que han dado lugar a la sanción de la normativa jurídica sobre déficits financieros, que responden al objetivo de

determinar cuantitativamente si la Comuna ha financiado o no los gastos en que ha incurrido y en qué monto, no se conocen investigaciones acerca del tema.

Es en este marco que sustentamos la tesis del “fortalecimiento del riesgo de desequilibrio y crisis financiera municipal cuando los niveles de calidad de gestión del subsistema financiero, medido a través de los indicadores de la gestión presupuestaria y de los recursos, no alcanza niveles satisfactorios”.

Los objetivos perseguidos, a través del análisis crítico del marco teórico y de un estudio de campo que abarcó el período 1991/95 de los 10 Municipios integrantes de la Región 5, son los siguientes:

- 1) Hacer un sintético paneo histórico acerca de los rasgos de identidad organizacional del Municipio, identificando especialmente aquellos referidos a la cultura financiera municipal.
- 2) Caracterizar el régimen municipal en la Pcia. de Buenos Aires.
- 3) Abordar el funcionamiento del área financiera municipal mediante un enfoque sistémico, para determinar “cómo funciona” el fenómeno: objetivo, decisiones financieras básicas y características principales de los elementos integrantes del subsistema.
- 4) Introducir el concepto de “riesgo de desequilibrio y crisis financiera” e identificar los factores que hacen a ese riesgo.
- 5) Analizar el paradigma del equilibrio financiero.
- 6) Revisar el método legal de determinación del Resultado Financiero del Ejercicio en la Pcia. de Buenos Aires.
- 7) Analizar las medidas del Gobierno Provincial para detener la epidemia de déficits municipales.
- 8) Hacer una propuesta de medición del grado de desequilibrio y crisis financiera, habida cuenta de las limitaciones técnicas de la cuenta del Resultado Financiero del Ejercicio para satisfacer ese objetivo.
- 9) Elaborar un portafolio de los principales indicadores de la calidad de la gestión financiera.
- 10) Aplicar los desarrollos señalados en 8) y 9), a los Municipios seleccionados.



## CONCLUSIONES

### I) en la revisión de los antecedentes históricos del Municipio:

- se advierte la persistencia de rasgos que lo siguen impregnando hoy día y que se integran a la cultura financiera y organizacional del Municipio, tales como:
  - la formalización
  - la rendición de los fondos públicos
  - la legalidad
  - la vocación autonómica
  - la uniformidad
  - la antigüedad como fuente de prestigio

### II) en el régimen jurídico en la Provincia de Buenos Aires:

- gozan de autonomía constitucional relativa y se rigen fundamentalmente por:
  - la Ley Orgánica de los Municipios (LOM), Dcto. Ley 6769/58 y sus modificatorias
  - el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración
  - Resoluciones del Honorable Tribunal de Cuentas
  - Leyes, decretos y resoluciones. Desde principios de 1995, se dictaron un paquete de normas jurídicas que se ocupan principalmente de la problemática del saneamiento financiero.

### III) en el análisis del marco teórico del desequilibrio financiero:

a) el objetivo financiero del Estado consiste en “satisfacer las necesidades públicas al menor costo posible”, a diferencia del de las organizaciones privadas que buscan “maximizar el valor actual del patrimonio de los propietarios”

En pos de ese objetivo, las decisiones que asume se sintetizan en tres interrogantes básicos:

- 1) ¿en qué bienes/servicios aplicar los recursos disponibles?
- 2) ¿cómo obtener esos recursos?
- 3) ¿qué hacer con el excedente/déficit financiero?.

El circuito del flujo de fondos a que da lugar, tiene un movimiento de ida y otro de vuelta: por un lado la recaudación tributaria y no tributaria, y por otro, la aplicación de los recursos al “producto social”, de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias.

Las particularidades de la gestión financiera municipal se analizan en el punto III.1 para cada uno de los elementos integrantes del subsistema financiero municipal:

- Presupuesto
- Inversiones
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad
- Patrimonio y Suministros
- Compras y Adquisiciones
- Gestión tributaria
- Control interno
- Control externo

b) el concepto de riesgo de desequilibrio y crisis financiera, que se introduce en el presente trabajo, se define como la probabilidad de ocurrencia de estos fenómenos.

El riesgo de desequilibrio implica la insuficiencia del financiamiento frente a los gastos, y el de la crisis financiera entraña una serie de perturbaciones, entre las cuales la ingobernabilidad y por ende la capacidad de subsistencia, es la más importante.

La crisis financiera, como fenómeno organizacional, es multicausal, con preponderancia de los factores internos sobre los externos, su elemento constitutivo es el desfasaje entre ingresos y gastos, tiene efectos negativos y reconoce costos financieros directos, indirectos y no financieros.

Existen múltiples factores de riesgo que interactúan y que convierten a este fenómeno financiero en multicausal:

- en la gestión de recursos: factores internos y externos.
- en la gestión de gastos: factores internos y externos.
- en los subsistemas no financieros del Municipio que presionan sobre el financiero: políticos, sociales, culturales.

La importancia e intensidad de cada factor de riesgo, varía en cada caso y salvo situaciones de hechos extraordinarios, son de carácter previsible y por ende rectificables.

c) el paradigma del equilibrio financiero no es un fin en sí mismo, sino que sustentado en las sanas prácticas de la disciplina fiscal, busca poner un alerta al flujo de fondos, de manera de evitar efectos negativos no deseados.

El Estado en general y el Municipio en particular, existe para dar respuestas a los problemas derivados de las necesidades públicas, no para cumplir con el equilibrio fiscal. Pero esas respuestas deben ser eficaces y eficientes, asumiendo como restricción el no exceder los gastos más allá de sus posibilidades de financiamiento.

Con respecto al límite de tolerabilidad del déficit, recientes estudios a nivel internacional, concluyen en la imposibilidad de dar una definición numérica de lo que es un déficit insostenible, después de analizar ocho episodios de países que registraron déficits en el orden nacional.

d) Se define “resultado financiero”, a la diferencia entre recursos y gastos, distinguiéndose variantes en esta definición:

- resultado financiero del año y resultado acumulado
- resultado primario y resultado secundario
- resultado de fondos ordinarios y resultado de fondos afectados
- déficit financiero activo y déficit financiero pasivo.

En la Provincia de Buenos Aires, el resultado financiero está definido en el artículo 170 de la LOM, al decir que la cuenta del resultado financiero reflejará la relación entre los fondos en Tesorería y Bancos y la deuda contraída, ambos referidos a un período y momento determinado.

La determinación contable del resultado financiero en la Provincia de Buenos Aires, responde a una combinación de criterios: el percibido para la recaudación y el comprometido (ahora el “devengado”, desde la vigencia del Decreto 3.999 del 27/11/97) para los gastos.

La imputación de los fondos provenientes del uso del crédito como recurso y no como movimiento de carácter patrimonial, tal el tratamiento contable en las haciendas privadas, agrega un problema técnico y de exposición del resultado financiero que origina agudas polémicas entre los funcionarios de un nuevo gobierno recién asumido y que hereda déficits con empréstitos del período precedente.

e) el paquete de medidas dispuesto por el Ejecutivo Provincial, desde principios de 1995, para atender los desbordes financieros de gran parte de las Comunas de la Pcia. fueron de dos tipos:

- de fijación legal del estricto cumplimiento del principio del equilibrio fiscal (Ley 11.582), dejando en manos del Honorable Tribunal de Cuentas la determinación de las responsabilidades emergentes por su inobservancia (Resolución del H.T.C del 22/3/95)
- de saneamiento financiero, especialmente a través de las Leyes 11.685, 11.756 y 11.757.

Las medidas dispuestas, que sufrieron sucesivas flexibilizaciones y atenuaciones, apuntan directamente a poner freno a la situación deficitaria otorgando un tiempo para enjugar el déficit acumulado, creando medidas de saneamiento y enfatizando la responsabilidad de los funcionarios.

No surge del paquete de medidas, un replanteo técnico del resultado financiero a fin de establecer grados de desequilibrio así como tampoco un sistema de evaluación de la calidad de la gestión comunal para su eventual reconocimiento. Este es un desafío para la Universidad.

f) la medición del riesgo de desequilibrio financiero, deberá tener en cuenta, entre otros los siguientes indicadores:

- ratio déficit/gasto ejecutado
- grado de conflicto DD-DE
- perturbaciones en la contabilidad presupuestaria

- perturbaciones por rotación y renuncia de funcionarios
- grado de aprobación del H.T.de C.
- medidas de fuerza laboral y clima de trabajo
- deterioro de la imagen pública
- ausencia del Intendente
- presión de demandas judiciales
- conflicto con reguladores internos.

g) la evaluación de la calidad de la gestión financiera requiere la consideración de indicadores tales como:

- en la asignación de recursos:

- profesionalidad de los funcionarios del área
- metodología de planeamiento presupuestario
- fijación de políticas orientadoras
- existencia de planes plurianuales de obras públicas
- oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual
- sistema de control presupuestario
- oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria
- la gestión de personal
- información presupuestaria para toma de decisiones
- tecnología electrónica para el procesamiento de la información contable
- eficiencia del gasto municipal.

- en la obtención del financiamiento:

- desvíos sobre los recursos calculados
- facilitación de servicios tributarios al contribuyente
- organización de la función
- gestión de morosos
- sistema de control de recursos
- grado de dependencia de la recaudación
- información financiera para toma de decisiones
- tecnología informática
- eficiencia de la gestión tributaria.

IV) en la verificación del resultado financiero de los Municipios de la Región 5 y la contrastación de las hipótesis planteadas acerca de la calidad de la gestión financiera:

a) La Región 5 de la Pcia. de Buenos Aires presentaba en 1991 un déficit acumulado total, determinado de acuerdo a la normativa legal, del 5,51% del gasto ejecutado y en 1995, del 23,40% del mismo. Estos porcentajes promedios, a su vez tienen matices distintos en el análisis individual.

Mientras la recaudación total de la Región fue creciente de 1991 a 1994 y declinó en el último año del ciclo, los gastos fueron también crecientes de 1991 a 1994 y apenas declinantes en 1995. Es decir que el gasto sufrió una contención en 1995, pero no permitió compensar la caída de recaudación.

b) Habiendo profundizado el análisis del desequilibrio, en 7 de las 10 comunas integrantes, ya que los tres restantes fueron descartados por ser de poca significación, se constató que 3 de las 7 estaban en estado de desequilibrio controlado y las otras 4, en zona de dificultades financieras graves.

c) el perfil gerencial de los administradores públicos de los Municipios de la Región 5 en el periodo bajo estudio, expresado fundamentalmente a través del uso del Presupuesto, se caracterizó por un escaso aprovechamiento de las bondades técnicas de este instrumento básico de la gestión comunal, reduciéndose al cumplimiento de los aspectos formales.

d) en la gestión tributaria, se registraron avances significativos en especial en el mejoramiento de los servicios al contribuyente y la incorporación de tecnología electrónica para acelerar los procesos de registración y de informatización de bases de datos.

No obstante, los otros indicadores de gestión tributaria -como la estimación del Cálculo, la gestión de morosos, el sistema de control, el uso de la información para toma de decisiones, la detección tardía de bolsones de corrupción, la interferencia de factores políticos, la falta de sistematización de las bases de datos-, muestran baja capacidad gerencial en el subsistema financiero.

Por último, sin haberlo fijado como uno de los objetivos del trabajo, se plantean caminos para la prevención y el saneamiento y recuperación financiera, destacándose que dependerán de la situación de desequilibrio en que se encuentre la Comuna, del diagnóstico particular y de la estrategia elegida.

## **I. Aspectos preliminares:**

1. ¿Cómo surge el tema?
2. ¿Qué se busca en el presente trabajo
3. Limitaciones
4. El universo en estudio
5. La metodología empleada
6. Desarrollo del trabajo
7. El porqué del período 1991/95
8. Las fuentes de información
9. Definición de términos específicos utilizados
10. Sistema de variables e indicadores

## **Anexo de Cuadros y Notas:**

1. Nota-tipo enviada a los Municipios de la Región 5
2. Encuesta (para Municipios con resultados financieros significativos)
3. Encuesta para el análisis de las variables “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de la gestión tributaria”.
4. Modelo de Memoria General Anual
5. Modelo de Estado Económico-Financiero
6. Modelo de Estado de Ejecución del C. de Recursos
7. Modelo de Estado de Ejecución del P. de Gastos
8. Modelo de Movimiento de Tesorería
9. Modelo de Información Mensual al H.T. de Ctas. (Anexos II y III)
10. Región 5
11. Datos generales de población de los municipios de la Región 5
12. Entes descentralizados de los municipios de la Región 5
13. Planilla tipo de Recursos Totales
14. Planilla tipo de Gastos Totales
15. Planilla tipo de Resultado Financiero
16. Planilla tipo de Datos complementarios

## **I.1 ¿Cómo surge el tema?**

La tradicional creencia que el Estado Municipal no puede caer en cesación de pagos, se ha visto sacudida en los últimos años por manifestaciones del personal que trabaja en distintas administraciones comunales y que ha sido postergado, reducido o dado de baja; por infinidad de proveedores de esos municipios que se han visto hondamente perjudicados en sus créditos; por la comunidad en general que sufre el deterioro en la recepción de los servicios públicos comunales que debe brindárseles, y en general por hechos que toman estado público, y que muestran distintos grados de imposibilidad por parte del órgano oficial, de honrar sus compromisos de pago y de regularizar el flujo de fondos que administra, restaurando una situación de equilibrio financiero originaria.

¿Cómo se origina el problema? ¿Por qué se llega a este estado de cosas? ¿Cuáles son las claves de la gestión financiera municipal para evitar llegar a una realidad tan penosa? ¿Desechamos la explicación “estructuralista”, como la elevada proporción de los gastos en personal? La nueva normativa provincial, compuesta de medidas de carácter punitivo algunas, hacia los funcionarios actuantes, y otras de saneamiento financiero, hacia aquellas Comunas con dificultades, ¿apuntan a una solución de fondo?

Estos interrogantes básicos fueron los disparadores iniciales de este trabajo de tesis y la investigación sobre los que se asienta. Posteriormente nos dimos cuenta que el problema era mucho más profundo de lo que aparentaba, y ese fue el acicate para continuarlo y llegar a esta propuesta.

En el ámbito privado existe un desarrollo teórico importante respecto de las organizaciones con dificultades financieras, un avance considerable en la legislación concursal y la consolidación de perfiles profesionales especializados en la prevención, saneamiento y recuperación de desequilibrios financieros. El sector público municipal, no ha experimentado un proceso paralelo, aparece con un fuerte ingrediente normativo y no ha sido investigado con el mismo énfasis que el ámbito privado.

En el sector público municipal, nos encontramos con un terreno donde la problemática financiera, puede poner en juego la supervivencia de la organización local por excelencia para asumir los problemas del “común”; de ahí la trascendencia del tema.

Buscamos recorrer el velo del subsistema financiero de la Comuna para explicarnos su funcionamiento, sus desequilibrios y los factores claves de la gestión de los flujos de fondos para evitar las situaciones que constituyen disfuncionalidades o efectos negativos no deseados, a través de un estudio de campo que comprendió a 10 Municipios de la Pcia. de Buenos Aires durante el período 1991/95.

La cuestión preocupa a vastos sectores. Desde la órbita provincial, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, ante la casi generalización de déficits municipales, sanciona desde fines de 1994 una serie de leyes relativas al déficit fiscal, emergencia administrativa, estatuto del personal municipal, etc., mediante las cuales busca poner un dique de contención al desborde observado.

La ley provincial 11.582, con vigencia a partir del año fiscal 1995, establece la obligación del cumplimiento estricto del principio de equilibrio financiero en la ejecución de los Presupuestos de Gastos (actual artículo 31 de la Ley Orgánica de las Municipalidades), lo cual representa un cambio drástico en el tratamiento que se venía haciendo de los déficits comunales. Si bien, esta norma posteriormente fue flexibilizada en su aplicación, es reveladora de la importancia que se le asigna al tema desde el gobierno provincial.

## **I.2 ¿Qué se busca en el presente trabajo?**

El objeto de estudio en el presente trabajo es el subsistema financiero del municipio de la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de intentar buscar respuestas a distintos interrogantes en relación al paradigma del equilibrio financiero y las prácticas gerenciales en materia de gestión financiera municipal.

Para ello, se ha hecho un análisis crítico del marco teórico y un trabajo de campo, sobre el comportamiento de los municipios de la Región 5 de la Pcia. de Buenos Aires, durante el período 1991/95.

La tesis que sustentamos es que “EL RIESGO DE DESEQUILIBRIO Y CRISIS FINANCIERA MUNICIPAL SE FORTALECE CUANDO LOS NIVELES DE CALIDAD DE GESTION DEL SUBSISTEMA FINANCIERO, MEDIDO A TRAVES DE LOS INDICADORES DE LA GESTION PRESUPUESTARIA Y DE LOS RECURSOS, NO ALCANZA NIVELES SATISFACTORIOS”.

Los interrogantes, que han sido la guía en la búsqueda de respuestas, fueron los siguientes:

1ro) ¿qué nos dice la historia de la institución municipal, acerca de los rasgos esenciales que perduran en el tiempo y forman parte de la cultura municipal? y. ¿Cuál ha sido la evolución del marco legal que rigen a los Municipios de la Pcia. de Buenos Aires? Son cuestiones previas al abordaje del tema específico de este trabajo, que presentamos a través de un paneo histórico que arranca en el medioevo español, señalando los grandes cambios que ha experimentado la institucional municipal, hasta llegar a la situación actual en la República Argentina y específicamente en la Provincia de Buenos Aires, buscando identificar los rasgos propios, el régimen legal y las dimensiones organizacionales del Municipio para ubicar la gestión de subsistema financiero.

2do) ¿Cómo es el funcionamiento del subsistema de gestión financiera municipal? ¿Qué factores lo integran? ¿Quiénes ejercen la activación del subsistema? ¿Cuándo se considera que está en desequilibrio? ¿Cuándo estamos en presencia de lo que llamamos desequilibrios financieros descontrolados y por ende con riesgo de convertirse en crisis? ¿Qué entiende la ley por desequilibrio financiero? y si difiere del concepto de desequilibrio financiero desde el punto de vista de la gestión, ¿cuál es la diferencia ?. ¿Cómo determina la ley el resultado financiero del ejercicio? ¿Expone el resultado determinado contablemente, el desequilibrio financiero? ¿Cuál es la naturaleza de la crisis



financiera municipal?. ¿Qué distancia hay del desequilibrio a la crisis financiera?. ¿Es suficiente respetar el principio del equilibrio presupuestario para evaluar la acción de gobierno? Considerando que la legitimidad del poder público, nace no sólo de las leyes, sino de la eficacia y eficiencia de dicha gestión, ¿debe encuadrarse en él, el principio del equilibrio? ¿Qué aportan las disposiciones de la Pcia. de Buenos Aires, sobre el desequilibrio financiero municipal ?. ¿La verdadera cuestión no habría que plantearla desde la gestión comunal? ¿Qué entendemos por “calidad de la gestión presupuestaria” y qué por “calidad de la gestión tributaria” ?

Todos estos interrogantes, serán objeto de análisis y respuesta al considerar el marco teórico legal.

3ro) Si fue deficitario el resultado financiero de los Municipios de la Región 5 al 31/12/95, como se infiere del planteo de la cuestión, ¿en qué dimensión lo fue? y ¿tuvo carácter crónico? ¿Cómo se explica el resultado financiero, -determinado de acuerdo con el procedimiento previsto en la ley-, a través del comportamiento de las variables “recursos” y “gastos”? ¿Los municipios que experimentaron los desequilibrios financieros ¿se encontraron en proceso de crisis al cierre del ciclo 91/95?.

Este análisis fue llevado a cabo, a través del trabajo de campo en los Municipios de la Región 5.

4to) ¿Cuál fue el nivel de calidad de la gestión financiera de los Municipios de la Región 5 durante 1991/95?

Para ello se pondrán a prueba en el trabajo de campo, las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: “El Presupuesto fue utilizado en las administraciones municipales bajo análisis, como un instrumento formal para el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y desaprovechado en su potencial técnico para planeamiento y control de la gestión”.

Hipótesis 2: “La gestión tributaria de los Municipios analizados en el período 1991/95, muestra bajos niveles en los indicadores de calidad”.

6to) El fundamento de la tesis.

### **I.3 Limitaciones**

Las principales limitaciones que encontramos en el desarrollo del presente trabajo fueron las siguientes:

- a) desarrollo teórico incipiente acerca de los desequilibrios financieros en los Municipios;
- b) casi nula existencia de antecedentes de trabajos de campo;

- c) escaso desarrollo profesional para el gerenciamiento de Municipios con dificultades financieras;
- d) falta de datos macroeconómicos de la Región, como el Producto Bruto Interno, en el período 1991/95, que hubiera posibilitado el planteo de análisis de distinto tipo.
- e) las propias dificultades emergentes de la geografía de la región y el carácter personal de la entrevista de encuesta, que requirió constantes traslados.

El trabajo no ha buscado estudiar “causalidades”, en el sentido de aislar variables de causa-efecto como en los hechos físicos, por la imposibilidad de producir esa separación teniendo en cuenta la interdependencia, interrelación e interactuación de los fenómenos que son objeto del presente.

El adecuado gerenciamiento del subsistema financiero municipal es condición necesaria, pero no suficiente para el éxito de la gestión de gobierno, ya que éste es la resultante de la interacción del gerenciamiento de todos los subsistemas municipales integrantes. Pensemos por ejemplo en el subsistema político de detección y priorización de las necesidades comunitarias, y su relación con el subsistema financiero.

#### **I.4 El universo en estudio y las unidades de análisis**

En un planteo sistémico desde el que nos ubicamos, el universo en estudio estuvo constituido por el subsistema de la gestión financiera de los Municipios de la Región 5, tal como se aprecia en Anexo de Cuadros y Notas 10. Son estos municipios los siguientes:

1. Balcarce
2. Gral. Alvarado
3. Gral. Pueyrredon
4. La Costa
5. Lobería
6. Mar Chiquita
7. Necochea
8. Pinamar
9. San Cayetano
10. Villa Gesell

¿Quiénes son los activadores del subsistema financiero en cada municipio?  
Fundamentalmente el titular del Departamento Ejecutivo a través de los actos administrativos que representan asignación de recursos y la Secretaría de Hacienda, o denominaciones similares como “Economía y Hacienda”, “Hacienda y Finanzas”, etc, por la incumbencia en la recaudación de tributos. Pero no son los únicos. Son también activadores, el Presidente del Concejo Deliberante y las Secretarías del Ejecutivo- con Hacienda incluida- en todos los niveles, por las atribuciones que se les confiere para asignar recursos en el ámbito de su incumbencia.

En la práctica municipal, se suele adjudicar erróneamente el rol activo en el subsistema financiero a la Secretaría de Hacienda casi con exclusividad, confusión que seguramente proviene por las funciones de coordinación en el planeamiento del presupuesto, por la emisión de la información de la contabilidad presupuestaria, por el control interno de legalidad que debe ejercer la Contaduría, por la función de custodia de fondos a través de la Tesorería y de la incumbencia mencionada respecto de la recaudación.

El trabajo de campo se ha llevado a cabo en carácter de “casos” y no de muestra representativa de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, la Región 5 en su conjunto y cada uno de los municipios analizados, conforman casos, y las conclusiones de la investigación son válidos para ellos exclusivamente.

La selección de la Región 5 de la Provincia de Buenos Aires, proviene de la metodología propuesta por el Dr. Ruby D. Hernández (opus citada en Bibliografía), consultor del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Se ha preferido este agrupamiento de municipios, a otros que se vienen utilizando en organismos provinciales, por tratarse de una propuesta basada en criterios de desarrollo regional.

La Región 5 está habitada por el 6,31% de la población total de la Provincia de Buenos Aires -según Censo Nacional de 1991- y representa el 11,88 % del gasto ejecutado por el total de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires en 1992.

En el Anexo de Cuadros y notas, podrán apreciarse indicadores de cada uno de los municipios que componen la región, como ser: dimensión presupuestaria municipal (Cuadros 19 a 28), datos generales de población y gasto per cápita (cuadro 11), planta de personal municipal (Cuadro 47) y entes descentralizados (cuadro 12).

En esta región, el sector “servicios” resulta ser el eje principal de la actividad económica y dentro de él, el rubro “turismo”, pero no ha sido posible precisar datos específicos para cada Municipio, dada la falta de medición del producto bruto interno desde el año 1986, con la sólo excepción de Gral. Pueyrredon que lo acaba de realizar para 1993, 1994 y 1995.

Según el estudio de R.D. Hernández, el PBI de la Región 5 para 1992, último año estimado, está compuesto por: a) sector primario 17,72%; b) sector secundario 12,24% y c) sector terciario 70,04%.

## **I.5. La metodología empleada.**

El presente trabajo se desarrolla desde la perspectiva sistémica, considerando al Municipio como una organización abierta e integrado por subsistemas, con la finalidad de satisfacer los requerimientos de la sociedad local, en el marco de la Constitución y la ley y con arreglo a las

previsiones al Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos aprobado por el Honorable Concejo Deliberante.

El Municipio como sistema, está integrado por distintos subsistemas:

político  
cultural  
de prestación de servicios  
de personal  
financiero

A su vez, el subsistema financiero está compuesto por varios elementos, que son analizados al tratar el marco teórico.

El método del presente trabajo, se basó en la consideración- desde la perspectiva sistémica- de los siguientes aspectos:

- a) la visión retrospectiva, en la búsqueda de los rasgos de identidad y la dimensión organizacional del municipio, ubicando a la gestión financiera;
- b) el tratamiento teórico del subsistema de gestión financiera municipal y de su objetivo, la legitimación del poder público, el paradigma del equilibrio financiero, el proceso de desequilibrio y la crisis financiera, el riesgo del desequilibrio y crisis, la medición contable del resultado financiero municipal y el análisis de la legislación provincial respecto de los déficits comunales en la Pcia. de Buenos Aires.
- c) la constatación del resultado deficitario de los Municipios de la Región y su explicación a través de las variables de “recursos” y “gastos” en base a la información suministrada por los mismos (análisis cuantitativo).
- d) el análisis particularizado de los Municipios que experimentaron resultados financieros significativos y en qué etapa del proceso de desequilibrio se ubican, en base a una encuesta diseñada al efecto (análisis cualitativo).
- e) elaboración de hipótesis de trabajo relativas a “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de la gestión tributaria”.
- f) contrastación de las hipótesis elaboradas, con las prácticas usadas en los Municipios de la Región 5 durante el período 1991/95 (análisis cualitativo).

## **I.6. Desarrollo del trabajo**

El desarrollo del trabajo fue acorde con la metodología señalada en el punto anterior.

En el Anexo de Cuadros y Notas, que se acompaña al final de esta unidad temática, consta la siguiente documentación:

- a) Nota-tipo enviada a los Municipios de la Región 5 (n. 1)
- b) Encuesta para Municipios con resultado financiero significativo desde el punto de vista contable (n. 2)
- c) Encuesta sobre las variables “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de gestión tributaria”(n. 3).

## **I.7 El porqué del período 1991/95**

Se ha elegido el período 1991/95, por constituir un ciclo íntegro de gestión política y administrativa. Política, porque los titulares de los Departamentos Ejecutivos de la Región 5 que surgieron del mandato popular del 8/9/91, tuvieron a su cargo la gestión pública municipal durante los siguientes 4 años; y los integrantes del Deliberativo, tuvieron renovaciones por mitades en esa oportunidad y a los dos años, el 3/10/93. I administrativa, por cuanto los Intendentes elegidos, tuvieron la oportunidad de llevar a cabo su plan de gobierno de acuerdo a lo prescripto por el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (“la administración local de los partidos que forman la Provincia”), gestión que ejerce con su equipo de secretarios.

El período 1991/95 en el orden nacional ha sido signado por hechos y procesos que han ejercido influencia en la gestión financiera de las administraciones locales:

- ley de convertibilidad
- estabilidad monetaria
- PBI significativamente creciente hasta 1994
- presión tributaria alta
- tratamiento impositivo igualitario de las inversiones extranjeras
- paulatina apertura de la economía a mercados internacionales
- acceso al cambio tecnológico
- proceso de privatización de empresas públicas
- proceso de desregulación de actividades económicas
- impacto del efecto “tequila”
- recesión económica a partir de 1994
- corrupción pública
- descrédito de la clase dirigente política y gremial
- incredulidad hacia las instituciones del Estado

La estabilidad monetaria del período 91/95, a partir de la ley de convertibilidad, ha sido un hecho significativo para la gestión de las organizaciones públicas y privadas, por cuanto ha puesto al desnudo la capacidad de gerenciamiento económico y financiero, distorsionado anteriormente por las prácticas de cobertura contra la inflación, y tal como se verá más adelante, recreando el sano y viejo principio del equilibrio.

Por esas mismas razones, no fue necesario practicar ajustes por desvalorización monetaria a los estados de ejecución presupuestaria.

El carácter cíclico del período considerado, permitió una evaluación del desequilibrio en ese marco, diferenciándolo de los desequilibrios de carácter estacional, o los de largo plazo (secular), obviamente de naturaleza totalmente distinta.

### **I.8. Fuentes de información.**

Fue utilizada la siguiente información:

- a) Memoria general anual de los años 1991, 92, 93, 94 y 95, de cada uno de los Municipios de la Región, según modelo del Honorable Tribunal de Cuentas (cuadro 4 del Anexo de Cuadros y notas);
- b) Estado económico financiero al 31 de diciembre de cada uno de esos años, según modelo del H.T. de C. (cuadro 5 del Anexo de Cuadros y Notas);
- c) Estado de ejecución del Cálculo de Recursos, según modelo del H.T. de C. (cuadro 6 del Anexo de Cuadros y Notas).
- d) Estado de ejecución del Presupuesto de Gastos, según modelo del H.T. de C. (cuadro 7 del Anexo de Cuadros y Notas).

La información precedente es de confección obligatoria por cada Municipio, en cumplimiento de expresas disposiciones del Honorable Tribunal de Cuentas, organismo que durante este período tuvo la facultad de reglamentar los aspectos contables (hoy esta atribución ha pasado al Ejecutivo provincial).

- e) Movimiento de Tesorería (cuadro 8 del Anexo de Cuadros y Notas). Información mensual al H.T. de C.-Ley 11852- Anexos I, II, III y IV Son también de confección obligatoria y de interés para nuestro análisis:
- e) (cuadro 9 del Anexo de Cuadros y Notas).

La modalidad estandarizada de su confección y presentación, ha facilitado la comparación y la consolidación de este tipo de información.

Para la obtención de estas fuentes, se recurrió a alguno de estas alternativas:

- a) requerimiento directo al Contador Municipal ó a funcionarios de la Secretaría de Hacienda, para su recepción personal, telefónica o vía fax;
- b) publicaciones de los estados en diarios locales, de acuerdo a las obligaciones legales.

Las encuestas fueron realizadas por el suscripto en forma personal, mediante el procedimiento de la entrevista, siendo los entrevistados funcionarios en actividad o ex funcionarios de la Secretaría de Hacienda: Contadores municipales, Secretarios de Hacienda ó Subsecretarios.

La observación personal del autor, a través de su diaria experiencia municipal, ha sido también una fuente para el testeo continuo de la información relevada.

El grado de respuesta a la información solicitada y al proceso de encuestas fue el siguiente:

- estados económico-financieros de cierre y memoria general anual años 91/95: el 100 % de los Municipios respondió, con la salvedad que no se obtuvieron datos de 1991 de 1 Municipio, la discriminación de recursos de 1 y de gastos de 1.
- encuesta a Municipios con desequilibrios financieros significativos: 100% sea a los 7 municipios definidos para ese fin.
- encuesta a Municipios sobre las variables “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de la gestión tributaria”: 100%.
- información adicional sobre planta de personal, gastos en salud y educación y detalle de la coparticipación: en promedio, el 80%. de la información solicitada. En cuanto a la información no suministrada, no perjudicó los objetivos de este trabajo por tratarse de datos de carácter complementario.

### **I.9. Definición de términos específicos utilizados**

Durante el desarrollo del trabajo, fue utilizada la siguiente terminología específica:

**anualidad**: principio presupuestario, que considera el año como el término de tiempo que comprende la imputación de los ingresos y la autorización de los créditos presupuestarios otorgado por el Honorable Concejo Deliberante.

**cálculo de recursos**: uno de los dos estados básicos, aprobado por el poder legislativo del Estado (Concejos Deliberantes, Legislaturas Provinciales, Congreso Nacional), y que contiene la estimación de los ingresos (coparticipaciones, propios tributarios y no tributarios, y provenientes del endeudamiento), que se esperan percibir en un período determinado.

**cálculo de recursos ejecutado:** se refiere a la recaudación realmente operada durante determinado período.

**calidad de la gestión municipal:** atributo de la acción de gobierno municipal, que se caracteriza por los logros obtenidos, dentro de niveles aceptables de eficiencia.

**calidad de la gestión presupuestaria:** atributo de la acción sobre el Presupuesto de Gastos, caracterizado por su adecuado planeamiento, ejecución y control. Hemos considerado como principales indicadores, los siguientes: profesionalidad de los funcionarios del área, metodología de planeamiento presupuestario, fijación de políticas orientadoras, existencia de planes plurianuales de obras públicas, oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual, sistema de control presupuestario, oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria, la gestión de personal, información presupuestaria para toma de decisiones, tecnología electrónica para procesamiento de la información contable (hard y software), eficiencia del gasto municipal.

**calidad de la gestión tributaria:** atributo de la administración de la recaudación de los tributos municipales, caracterizado por razonables niveles de eficiencia. Hemos considerado como principales indicadores, los siguientes: desvíos sobre los recursos calculados, facilitación de servicios tributarios al contribuyente, organización de la función, gestión de morosos, sistema de control, grado de dependencia de la recaudación, información financiera para toma de decisiones, tecnología electrónica (hard y software), eficiencia de la gestión tributaria.

**cesación de pagos:** es el estado financiero de una organización, caracterizado por la incapacidad de cancelar el pago de los compromisos asumidos.

**clientelismo o amiguismo político:** práctica política que se caracteriza por el favoritismo que hacen grupos o personas que detentan el gobierno, en beneficio de determinadas personas, grupos o partidos políticos.

**contribución de mejoras:** recurso municipal consistente en un tributo a cargo de personas físicas (vecinos) o jurídicas, como consecuencia de mejoras comunes que los beneficia. Ejemplo: propietarios frentistas, a raíz de la pavimentación de la calle, que lleva a cabo la Municipalidad.

**coparticipación:** porción o parte de impuestos recaudado por la Nación y que es distribuido a provincias y municipios (“coparticipación de impuestos nacionales”) o recaudado por una provincia y que es distribuido a municipios (“coparticipación de impuestos provinciales”).

**crisis financiera municipal:** desequilibrio entre recursos y gastos, de magnitud significativa y que se traduce en atrasos considerables en el pago de deudas al personal y a proveedores, deterioro en la prestación de servicios a la comunidad, etc., poniendo a prueba la misión del Municipio y su supervivencia. Su indicador más importante es la ingobernabilidad.

**cultura financiera:** rasgos de conducta de comunidades, grupos o personas, que se exterioriza en las modalidades de obtención y uso de los recursos que dispone.



**déficit fiscal ó financiero:** resultado que se obtiene cuando el monto de los gastos públicos, supera al de los recursos, en un período determinado.

**desequilibrio fiscal ó financiero:** toda alteración de la igualdad aritmética entre ingresos y gastos, tal como los definen la normativa vigente para los municipios de la Provincia de Buenos Aires y que dan origen a los conceptos de déficit y superávit.

**disfunción organizacional:** perturbación de una/s funciones organizacionales y que conllevan perjuicios a los participantes de la organización.

**eficacia:** capacidad de alcanzar objetivos

**eficiencia:** atributo consistente en obtener los máximos resultados con el menor costo.

**emergencia financiera:** desequilibrio entre recursos y gastos, de magnitud poco significativa por ser coyuntural y fácilmente conjurable en el corto plazo.

**endeudamiento:** alternativa de financiamiento proveniente del crédito comercial (proveedores), del bancario (préstamos), del crédito público (títulos de deuda),etc.

**equilibrio fiscal ó financiero:** igualdad aritmética entre recursos y gastos del Estado, de un período determinado a un momento también determinado, es decir cuando el resultado financiero es igual a cero. Aquí se toma en el sentido y forma de determinación del resultado financiero, según la normativa para los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

**equilibrio fiscal o financiero dinámico:** se refiere a la igualdad entre ingresos y gastos pero no a una fecha determinada, sino en un plazo de tiempo. Es de origen Keynesiano.

**equilibrio fiscal o financiero “controlado”:** en el presente trabajo, denominamos así a la gestión financiera que controla los recursos y gastos, en un marco de eficacia y eficiencia. No es igual a 0, sino que puede ser positivo o negativo, es de muy corto plazo y no provoca efectos negativos .

**funcionario:** persona que desempeña un cargo público, con nivel jerárquico. Es político, cuando se incorpora a la planta como consecuencia de los actos eleccionarios y es administrativo, cuando está vinculado a la carrera administrativa y al escalafón del personal.

**funcionario de ley:** en los municipios de la Pcia. de Buenos Aires, son considerados funcionarios de ley, los siguientes:

- a) el Intendente y los titulares de entes descentralizados;
- b) el Contador municipal y los de entes descentralizados;
- c) el Tesorero municipal y los de entes descentralizados; y
- d) el Jefe de Compras municipal y el de los entes descentralizados.

**gasto devengado:** sistema de apropiación del gasto, que se exterioriza en cualquiera de las siguientes variantes: a) recepción de bienes o prestación de servicios, con su correspondiente facturación; b) ordenado pagar, mediante la emisión de la orden de pago; c) efectivamente pagado.

**gasto comprometido:** dicese del gasto, que ha sido autorizado mediante el acto administrativo correspondiente y perfeccionado con la orden de compra ó contrato respectivo.

**gasto fiscal:** aplicación que hace de los recursos, el funcionario legalmente autorizado, en base a los créditos de partidas del presupuesto de gastos, aprobado por el órgano legislativo del Estado.

**gerenciar:** acción de desarrollar procesos en distintos niveles de la organización, a fin de lograr los fines y objetivos buscados.

**gestión:** está usado como sinónimo de gerenciar

**gestión financiera:** comprende las decisiones de inversión, financiamiento, y retención de excedentes para refinanciar, en las organizaciones sin fines de lucro. En las organizaciones con fines de lucro, la tercer decisión se plantea como retención/distribución de utilidades.

**gestión de presupuesto:** comprende la acción de planeamiento, ejecución y control del Presupuesto de Gastos.

**gestión tributaria:** administración de los ingresos por tributos: im- puestos, tasas y contribuciones.

**impuesto:** tributo del Estado, que- a diferencia de la tasa-, no tiene una afectación específica.

**insolvencia:** incapacidad de una personal física o jurídica, de hacer frente a su pasivo, con sus propios bienes.

**municipio:** unidad política y administrativa dentro del ámbito geográfico de las provincias, con distintos grados de autonomía y autarquía, que goza de reconocimiento constitucional. Su origen se remonta a los ayuntamiento castellanos y los cabildos.

**planta de personal:** universo de agentes, de carácter permanente o temporario, que presta servicios en el municipio, bajo el régimen de la relación de dependencia. La cuantificación numérica de su costo, forma parte del presupuesto de gastos.

**presupuesto de gastos:** el otro de los estados básicos que, aprobado por el órgano legislativo del Estado, contiene los montos máximos de créditos de partidas para gastar, que el ejecutivo está autorizado a erogar para llevar a cabo su plan de gobierno.

**presupuesto de gastos ejecutado:** representa el monto de gastos realmente comprometidos por la comuna en determinado período.

**resultado financiero:** valor numérico que se obtiene como diferencia entre recursos y gastos, de un período determinado, de acuerdo a los criterios establecidos por las disposiciones vigentes. En el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, se rige por el artículo 170 de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

**resultado financiero primario:** surge de la diferencia entre recursos propios y gastos de funcionamiento (personal y gastos en bienes y servicios).

**resultado financiero secundario:** surge de la diferencia entre ingresos totales y gastos totales.

**recurso fiscal:** denominación genérica con que se nombra a cualquiera de las fuentes (de coparticipación, propias, del endeudamiento), que dispone el Estado.

**recurso corriente ordinario:** es aquél recurso propio de la municipalidad (como las tasas) o proveniente de otras jurisdicciones (como la coparticipación), que no tiene una afectación a un destino determinado.

**recurso afectado:** es aquel recurso que por aplicación de disposiciones legales, tiene un destino específico.

**riesgo de desequilibrio financiero municipal:** probabilidad que los ingresos no sean suficientes para financiar los gastos.

**riesgo de crisis financiera municipal:** probabilidad de ocurrencia de los fenómenos definidos en el término “crisis financiera municipal”.

**superávit fiscal:** resultado que se obtiene cuando el monto de los recursos supera al de los gastos, durante un período determinado.

**tasa municipal** ó tasa retributiva de servicios: recurso propio del municipio, emanado de su potestad tributaria y que se fundamenta en la contraprestación de servicios por parte de la comuna.

**teoría de sistemas:** teoría, cuyos orígenes se remonta a la década del 30 inspirada en la biología por considerar al organismo vivo como un todo o sistema. Considerada como el último gran desarrollo del método científico, ha aportado la concepción de los modelos analógicos, del rango y procesal y ha desarrollado la semántica y la concepción de interrelación de conjuntos, de funcionalidad y modularidad.

**variable:** concepto que admite distintos valores cuali y/o cuantitativos.

## 10. Sistema de variables e indicadores

En la etapa de constatación de los déficits de los Municipios de la Región 5, se utilizó el siguiente sistema de variables e indicadores:

Variable	Indicadores
Recursos	Monto recaudado por cada uno de los municipios considerados: total en cada año: 1990, 91, 92, 93, 94 y 95 estructura en cada año coparticipación provincial para salud y educación Evolución de la recaudación período 90/95, base 1990=100% % de ejecución de los cálculos de recursos, por año
Gastos	Monto gastado por cada uno de los municipios considerados: total en cada año: 1990, 91, 92, 93, 94 y 95 estructura del gasto en cada año salud y educación Indemnizaciones Ley 11.184 Evolución del gasto período 1990/95, base 1990=100% del total del gasto en personal de la inversión física % de ejecución de los presupuestos de gastos totales, por año
Resultado financiero	Monto, año por año, de cada uno de los municipios considerados Evolución del resultado, período 1991/95 Comparación entre los % de ejecución de los cálculos de recursos y los presupuestos de gastos: total y por año Brecha de financiamiento municipal en salud y educación.

Luego, en el análisis de los Municipios con resultados financieros significativos, las variables utilizadas y sus indicadores fueron:

Variable	Indicadores
Dimensión	déficit operativo atraso a proveedores atraso en el pago de sueldos servicios a la comunidad con fuerte grado de desactivación acogimiento a la ley de Consolidación de deudas, n. 11.756
Ingobernabilidad	Relación D.E. - D.D. Grado de uso de la información contable Regulación legal interna Demandas judiciales Ausencia del titular del D.E. Rotación de funcionarios

Con motivo de la elaboración de hipótesis, las variables e indicadores fueron los siguientes:

<b>Variable</b>	<b>Indicadores</b>
De “Calidad de la gestión de Presupuesto”:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalidad de los funcionarios del área</li> <li>• Metodología de planeamiento presupuestario</li> <li>• Fijación de políticas orientadoras</li> <li>• Existencia de planes plurianuales de obras públicas</li> <li>• Oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual</li> <li>• Sistema de control presupuestario</li> <li>• Oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria</li> <li>• La gestión de personal</li> <li>• Información presupuestaria para toma de decisiones</li> <li>• Tecnología electrónica para procesamiento de la información contable (hard y software)</li> <li>• Eficiencia del gasto municipal</li> </ul>
De la “calidad de la gestión tributaria”:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desvíos sobre los recursos calculados</li> <li>• Facilitación de servicios tributarios al contribuyente</li> <li>• Organización de la función</li> <li>• Gestión de morosos</li> <li>• Sistema de control</li> <li>• Grado de dependencia de la recaudación</li> <li>• Información financiera para toma de decisiones</li> <li>• Tecnología electrónica (hard y software)</li> <li>• Eficiencia de la gestión tributaria</li> </ul>

**Nota tipo enviada a los municipios de la Región 5**

Mar del Plata, de de 199 .

Señor  
Contador  
de la Municipalidad de  
Dr.  
(Fax  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

Ref.: Información para trabajo de investigación  
“Municipios: crisis financieras”.

Es motivo de la presente, solicitar copia de las Memorias Generales Anuales y de los estados económico-financieros al cierre de los años 1990/95, destinado al trabajo de investigación de referencia.

Si es de v/ interés, posteriormente enviaremos a Uds/ copia de los cuadros de evolución confeccionados en base a v/ información y que pueden servirle para cualquier análisis histórico, de tipo presupuestario o financiero, en cuanto a cifras generales.

Al mismo tiempo y descontando su apoyo a este trabajo, solicitamos pueda proveernos de la siguiente información complementaria, en la hoja anexa que le hacemos llegar, la cual resultará muy valiosa para sacar conclusiones preliminares del universo de municipios medianos del interior:

- 1) Recaudación de los años 90/95 de aquellos capítulos de “ingresos corrientes de otras jurisdicciones” que estén destinados a salud y/o educación y/o intervengan parámetros de salud- educación para su cálculo. Ejemplos: Coparticipación Ley 10559-Régimen general, idem Casinos, Coparticipación Deno, etc. (ver cuadro de la Planilla adjunta).
- 2) Gastos anuales en concepto de Salud y de Educación, también del período 90/95
- 3) Cargos de planta de personal, ya sea presupuestados y/o ejecutados, de planta permanente y temporaria, del mismo período, y monto de las indemnizaciones de la Ley 11184 -en caso que se hayan pagado- abonadas en los años 1992 y 1993.

Descontando la atención que dispense a este pedido, le saludo con toda consideración.

C.P. Norberto L. Ramírez

Por favor, enviar la información solicitada a:  
CP Norberto Luis Ramírez  
Emtur Mar del Plata  
Bvard Marítimo Patricio Peralta Ramos 2267(7600) Mar del Plata,  
o por intermedio de Fax 023-954553

**ENCUESTA****Municipalidad del Partido de:**

## 1. Dimensión del desequilibrio:

1. Déficit operativo mensual estimado:
2. Proveedores: tiempo estimado de atraso de cancelación empresas con crisis financiera
3. Personal:
  - tiempo de atraso de pago de sueldos
  - medidas de fuerza
4. Servicios a la comunidad:
  - qué servicios se desactivaron virtualmente:
5. Otros: acogimiento a la Consolidación Ley 11756

## 2. Indicadores de ingobernabilidad:

1. Relación D.E. - D.D.:
  - Pedidos de interpelación
  - Pedidos de destitución
  - Proporción de concejales de su bloque en relación al total:
2. Grado de uso de la información contable? (marcar con x)
  - a) Para control de gestión
  - b) Para control de saldo de partidas:
3. Regulación interna:
  - Hubo pedidos de insistencia por parte del Contador ?
  - La contabilidad tenía atraso?
  - El Ite. estaba informado de la marcha presupuestaria y estado financiero?
4. Demandas judiciales
  - Por incumplimiento de pago:
  - Embargos de cuentas bancarias:
  - Intervención de la recaudación:
5. Ausencias reiteradas y/o prolongadas de funcionarios:
  - a) del Intendente:
  - b) del Secretario de Hacienda:
  - c) de otros funcionarios de 1er. Rango:
6. Otros indicadores de ingobernabilidad que considere de interés:

3. Estilo de conducción del titular del D.E.:

- participativo con trabajo en equipo (grados alto, medio y bajo)
- unipersonal:

4. Hechos significativos que provocaron caída de la recaudación:

5. Hechos significativos que dispararon el gasto:

6. Información post 95: ¿Hubo acogimiento a la Ley de Consolidación de deudas?. En caso afirmativo, ¿en qué monto?

Entrevistado:

Fecha:



**ENCUESTA****Municipalidad del Partido de:****1) Datos generales****Autoridades y funcionarios actuantes en el período 91/95:**

- 1) Apellido y nombres del Intendente:
- 2) Partido político del que proviene:
- 3) Edad al 31/12/91
- 4) Educación universitaria (si corresponde):
- 5) Funcionarios actuantes en la gestión presupuestaria y financiera, con indicación del cargo y grado universitario (si corresponde):

Apellido y Nombres	Cargo	Período	Grado universitario
--------------------	-------	---------	---------------------

- 6) Funcionarios entrevistados:

**2) Prácticas de planeamiento y control presupuestario:**

## 1. Fijación de objetivos, metas y políticas:

1. Hubo fijación de objetivos, metas y políticas por parte del D.E.?
2. En caso afirmativo, fueron verbales o por escrito?
3. Qué secretarías planificaron su gestión con fijación de objetivos y metas?
4. Se confeccionaron presupuestos plurianuales para obras públicas?

2. Método de elaboración del presupuesto de gastos:(marcar con x)

1. Histórico incremental:
2. Por programas:
  - a) puro
  - b) incremental
3. Base cero:
4. Otros: (explicarlos)
5. Combinación de anteriores:(indicar de cuáles)

3. Método de elaboración del cálculo de recursos:(explicarlo brevemente)

1. Proyección directa de datos históricos:
2. Proyección de datos con ajustes:
3. Otros (explicarlos)

4. Formas de resolver las diferencias entre requerimientos y recursos estimados:(completar y marcar con x)

1. Fijando prioridades:
2. Con endeudamiento externo:
3. Optimizando recursos propios:
4. Nivelando aritméticamente ingresos y gastos:
5. Otros (mencionar cuáles):
6. Combinación de anteriores: (indicar de cuáles)

5. Tecnología de procesamiento de información utilizado (hard y software) y desde cuándo: (describirlo)

6. Participación:

1. Cantidad estimada promedio anual de reuniones con funcionarios(nivel de Secretarios y/o Directores):
  1. en la etapa previa:
  2. en la etapa de conciliación y ajuste:

7. Aprobación del C.de Recursos y Presupuesto de Gastos por el H.C.D.:

1. Hubo ejercicios sin presupuesto aprobado, rigiendo el de prórroga?
2. En caso afirmativo, indicar el/los año/s:
3. Indicar qué ejercicios fiscales contaron con el Presupuesto aprobado por el H.C.D antes del inicio:

8. Sistema de control presupuestario aplicado:

1. Información elaborada:(mencionarla)
2. Actualidad de la información elaborada: (Indicar dentro de qué plazo de cerrado el período, se disponía la información elaborada)
3. Periodo que abarcaba la información elaborada:(marcar con x)
  1. Mensual:
  2. Trimestral:
  3. Otros:(mencionar cuáles)
4. Información de cierre de ejercicio:(Indicar dentro de qué plazo de cerrado el ejercicio, se disponía de esta información)

9. Evaluación de la gestión presupuestaria: (Indicar qué prácticas destinadas a evaluar metas y objetivos hubo y comentarlas)

10. Publicidad de los estados semestral y de cierre:

1. Hubo algún/os año/s que no se realizó la publicación de estados semestrales o de cierre?
2. En caso afirmativo, cuáles?
3. Qué información semestral 91/95, se publicó después de los 30 días de cerrado el semestre?
4. Qué información anual 91/95, se publicó después de los 30 días de cerrado el año?

11. Gestión de personal:

1. Procedimiento predominante para la incorporación de personal:
2. Procedimiento predominante para la promoción de personal:
3. Promedio anual de Planes de capacitación del personal, indicando ejes temáticos centrales y nivel de personal al que estuvieron destinados:
4. Indicar si las vacantes emergentes del retiro voluntario, quedaron congeladas:

### **3. De programación y control financiero**

1. Información elaborada:(indicar cuáles)

2. Periodo que abarcaba la información elaborada:(marcar con x)

1. Diaria:
2. Mensual:
3. Trimestral:
4. Otros (mencionar cuáles):

3. Acciones encaradas ante la aparición de dificultades financieras:

1. En recursos (indicar cuáles):
2. En gastos (indicar cuáles):

4. Momento estimado del ciclo 91/95 donde aparecieron síntomas de déficit financiero:

5. Evaluación de la gestión financiera: (Indicar qué prácticas hubo de evaluación de metas y objetivos)

**4. Gestión tributaria:**

1. Esfuerzo tributario:

2. Grado de facilitación de servicios y pagos a los contribuyentes:

1. Planes de moratoria y regularización de deudas:(Indicar en qué años no hubo)
2. Pago: bocas de recaudación, demoras
3. Información del estado de cuenta corriente del contribuyente:
4. Compensación de deudas:

3. Ejecución de morosos: (en caso de llevarse a cabo, indicar si tuvo como principal destinatario a los deudores con mayor crédito)

4. Estado de actualización del catastro inmobiliario: (en años)

5. Dotación y profesionalidad del personal de verificación e inspección:

6. Inclusiones en la Ord. Impositiva:

7. Relación costo/recaudación:

CALCULO DE RECURSOS	PRESUPUESTO DE GASTOS		FINANCIACIÓN CRÉDITO SUPLEMENTARIO	
Original.....\$	Original.....\$		Superávit Acumulado.....\$	
Ampliación.....\$	Crédito Suplementario.....\$		Excede3nte de Recaudación\$	
.....\$	Definitivo.....\$	0,00	Ampliac. Calculo Recursos.\$	
Definitivo.....\$			TOTAL.....\$	0,00
	DETALLE DE GASTOS	PAGOS	DEUDAS	GASTADO
RECAUDACIÓN	Erogaciones Corrientes.....			
Recursos Corrientes...\$	Erogaciones de Capital.....			
Recursos de Capital...\$	Erogaciones Figurativas.....			
Rem.de Adm.Central..\$	Deuda Flotante.....			
Cuentas Especiales.....\$				
Cuentas de Terceros...\$				
TOTAL.....\$	SUBTOTALES	0,00	0,00	0,00
	Cuentas Especiales			
	Cuentas de Terceros			
	TOTALES.....	0,00	0,00	0,00
RECURSOS DE FONDOS	ESTADO PATRIMONIAL		RESULTADO FINANCIERO	
Saldo de 19.....\$	Activo.....\$		Recursos 19.....\$	
Ingresos.....\$	Pasivo.....\$		Gastos.....\$	
Disponibles.....\$				
Egresos.....\$	Saldos.....\$		Superávit o Déficit.....\$	0,00
Saldo 19.....\$				
\$	Patrimonio.....\$		Resultado Anterior.....\$	
Afectación del Saldo	Cuentas Especiales.....\$		Deuda no Denunciada.....\$	
	Cuentas de Terceros.....\$		Deuda a c/ 19.....\$	
Sin Afectación.....\$	Result. Acum. Ejercicio.....\$		.....\$	
Con Afectación.....\$			SUBTOTAL.....\$	
Con Afect. Art. 174...\$	Saldos.....\$		Superávit o Déficit Acum....\$	
Cuentas Especiales.....\$				
Cuentas de Terceros...\$				
\$				
	Intendente	Secretario	Contador	Tesorero

MUNICIPALIDAD DE ..... **Cuadro 5**

ESTADO ECONÓMICO-FINANCIERO AL ...../...../.....

**EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS**

DETALLE	CALCULADO	PERCIBIDO
1. Recursos Corrientes de Jurisdicción Municipal .....		
2. Recursos Corrientes de otras Jurisdicciones.....		
3. Recursos de Capital.....		
4. Remesas de Administración Central (solamente para Organos Descentralizados)		
5. Saldos de Cuentas de Recursos Afectados .....		
6. Resultados de Ejercicios Anteriores.....		
<b>TOTALES CALCULO DE RECURSOS.....</b>		
<b>CUENTAS ESPECIALES .....</b>		
<b>CUENTAS DE TERCEROS.....</b>		
<b>TOTAL INGRESADO AL ...../...../.....</b>		
<b>EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS</b>		

DETALLE	AUTORIZADO	GASTADO	PAGADO
1. Gastos en Personal .....			
2. Bienes y Servicios .....			
3. Servicios de la Deuda.....			
4. Transferencias .....			
5. Inversión de bienes.....			
6. Inversión de Trabajos Públicos .....			
7. Inversión Financiera .....			
8. Crédito adicional .....			
9. Erogaciones Figurativas .....			
10. Deuda Flotante .....			
11. Devolución de Tributos.....			
<b>TOTALES PRESUPUESTO DE GASTOS</b>			
<b>13. CUENTAS ESPECIALES</b>			
<b>14. CUENTAS DE TERCEROS</b>			
<b>TOTALES DEL PERIODO ...../...../.....</b>			

Intendente

Secretario

Contador

ESTADO DE EJECUCIÓN DEL CALCULO DE RECURSOS  
MUNICIPALIDAD: \_\_\_\_\_ MES: \_\_\_\_\_ EJERCICIO \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ :

CONCEPTO	CALCULADO		RECAUDACIÓN	
	ORIGINAL	DEFINITIVO	DEL MES	ACUM. EJER.
INGRESOS CTES.				
1.1.0				
1.1.1				
1.2.0				
1.2.1				
1.2.2				
1.2.3				
INGRESOS DE CAP.				
2.1.0				
2.2.0				
2.3.0				
2.4.0				
REMESAS ADM.CENT.				

ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PREUPUESTO DE GASTOS

Cuadro 7

MUNICIPALIDAD:

MES DE:

EJERCICIO:

CONCEPTO	CREDITOS (1)			COMPROMETIDO (2)		SALDO CREDITO DISPONIBLE (3) (1 - 2)	PAGADO (4)		DEUDA FLOTANTE (5)
	ORIGINAL	MODIFICAC.	DEFINITIVO	DEL MES	ACUMULADO DEL		DEL MES	ACUMULADO DEL	
CAPITULO I									
1.1.0.0.0									
1.1.1.1.0									
1.1.1.2.0									
1.1.2..0.0									
1.1.3.0.0									
1.2.0.0.0									
1.2.1.1.0									
1.2.1.2.0									
1.2.2.1.0									
1.2.2.2.0									
1.2.3.0.0									
4.1.0.0.0									
CAPITULO II									
2.1.0.0.0									
2.1.1.1.0									
2.1.1.2.0									
2.1.2.0.0									
2.1.3.0.0									
2.2.0.0.0									



MUNICIPALIDAD DE: ..... **Cuadro 8**.....

ESTADO ECONÓMICO FINANCIERO AL: ...../...../.....

MOVIMIENTO DE TESORERIA

PERIODO...../...../..... AL ...../...../.....

SALDO EJERCICIO ANTERIOR:..... \$

INGRESOS DEL PERIODO: ..... \$

SUBTOTAL:..... \$

EGRESOS DEL PERIODO: ..... \$

SALDO AL:...../...../..... \$

DEMOSTRACIÓN DEL SALDO

CAJA:..... \$

Banco de la Provincia:

CUENTA “ “ ..... \$

CUENTA “ “ ..... \$

CUENTA “ “ ..... \$

CUENTA “ “ ..... \$

TOTAL: ..... \$

.....  
INTENDENTE

.....  
SECRETARIO

.....  
CONTADOR

.....  
TESORERO

Modelo de Información Mensual del HT de Ctas (Anexo II)

Cuadro 9

ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PREUPUESTO DE GASTOS									
MUNICIPALIDAD:				MES DE:			EJERCICIO:		
CONCEPTO	CREDITOS (1)			COMPROMETIDO (2)		SALDO CREDITO DISPONIBLE (3) (1 - 2)	PAGADO (4)		DEUDA FLOTANTE (5)
	ORIGINAL	MODIFICAC.	DEFINITIVO	DEL MES	ACUMULADO DEL		DEL MES	ACUMULADO DEL	
CAPITULO I									
1.1.0.0.0									
1.1.1.1.0									
1.1.1.2.0									
1.1.2.0.0									
1.1.3.0.0									
1.2.0.0.0									
1.2.1.1.0									
1.2.1.2.0									
1.2.2.1.0									
1.2.2.2.0									
1.2.3.0.0									
4.1.0.0.0									
CAPITULO II									
2.1.0.0.0									
2.1.1.1.0									
2.1.1.2.0									
2.1.2.0.0									
2.1.3.0.0									
2.2.0.0.0									

Modelo de Información Mensual del HT de Ctas (Anexo III)

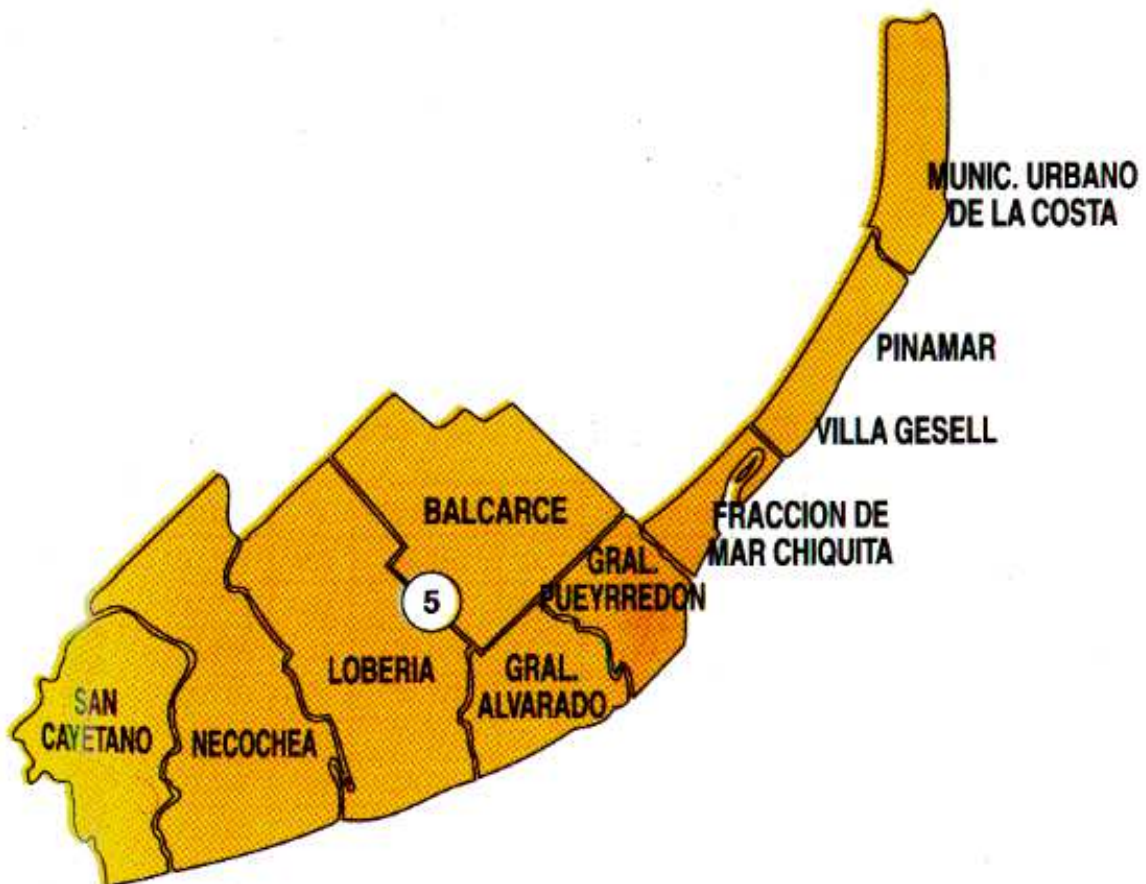
Cuadro 9

RELACIÓN INGRESOS Y GASTOS - LEY 11.582						
MUNICIPALIDAD:		MES DE:			EJERCICIO	
CONCEPTO	RECAUDADO (1)		COMPROMETIDO (2)		SALDOS (3) (1 - 2 = 3)	
	DEL MES	ACUMULADO DEL EJERCICIO	DEL MES	ACUMULADO DEL EJERCICIO	DEL MES	ACUMULADO DEL EJERCICIO
RECURSOS ORDINARIOS						
RECURSOS ORDINARIOS CON AFECTACION.						
CUENTAS ESPECIALES						
CUENTAS DE TERCEROS						

## REGION 5

La integran 10 partidos:

Balcarce	Necochea
Fracción de Mar Chiquita	Munic. Urb. de La Costa
General Alvarado	Pinamar
General Pueyrredón	San Cayetano
Lobería	Villa Gesell



### Cuadro 11

#### Datos generales de poblacion de la Region 5

Municipio	Poblacion 91
1. Balcarce	41.194
2. G.Alvarado	30.385
3. G.Pueyrr.	532.845
4. La Costa	38603
5. Loberia	17.647
6. Mar Chiq.	14.884
7. Necochea	84.581
8. Pinamar	10.316
9. San Cayet	8.687
10.Villa Ges.	16.012
Total	795.154
Total Pcia.B.A	12.594.974

Fuente: INDEC

#### Ratio de gasto per capita: Gasto ejecut./poblacion

Municipio	1991	1992	1993	1994	1995
1	181	230	262	301	270
2	226	382	395	430	408
3	173	259	318	285	298
4	606	837	1091	1419	1259
5	318	439	447	461	459
6	436	537	556	557	537
7	291	353	385	358	336
8	593	1259	1175	1216	1161
9	189	231	231	462	410
10	667	632	834	939	789

Cuadro de elaboración propia en base a hipotesis de tasa anual de poblacion del 2%

## Entes municipales descentralizados de la Región 5

Municipio	Ente Descentralizado	Año de inic. de actividades	Objeto principal
Balcarce	Hospital Subzonal	1974	Salud
Gral. Alvarado	EGATUR	1994	Promoc. Turística
Gral. Pueyrredon (4)	Direcc. Munic. de Vialidad	1963	Reparac. y manten. de la red vial
	Ente Munic. de Deportes	1996	Deportes y recreación
	Ente Munic. de Cultura	1991(1)	Cultura
	EMTUR	1964-79 1991(2)	Promoción Turística
	IMDUR	1984(3)	Desarrollo urbano

(1) En 1991 se crea como Centro Cultural Gral. Pueyrredon, hasta 1996 en que se modifican sus funciones y cambia al actual nombre.

(2) Existió bajo el nombre de Dirección Municipal de Turismo (1964-77) y como Empresa Municipal de Turismo (78-79)

(3) Inicialmente se llamo Instituto Municipal de Credito y Vivienda

(4) Esta Comuna cuenta ademas con la sociedad de Estado Obras Sanitarias (O.S.S.E.), creada en 1984.

**RECURSOS TOTALES**

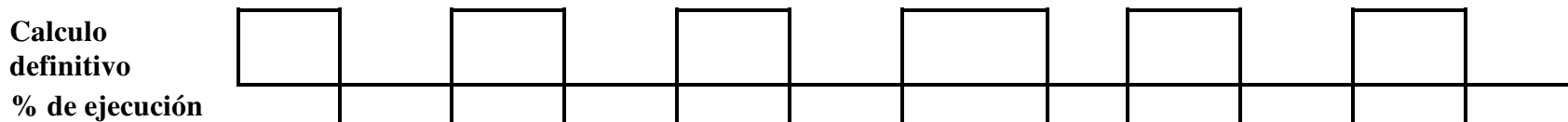
**Cuadro 13**

**1) Recaudacion**

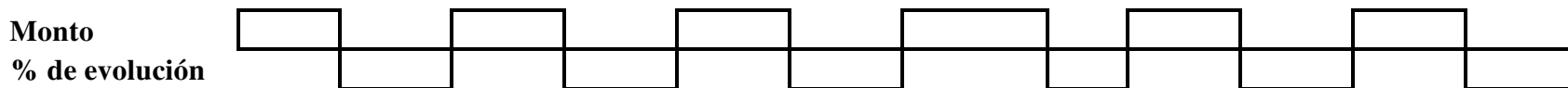
RUBROS	"1990"		"1991"		1992		1993		1994		1995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.												
Ingr.Ctes.Otr.Jur.												
Ingresos de cap.												
Remes.Adm.C.												
Result.Ejerc.Ant.												
<b>Totales</b>												

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecución del Calculo de Recursos**



**3) Evolucion de la recaudación 1990/95 (base 1990=100)**



**GASTOS TOTALES**

**1) Gasto ejecutado**

**Cuadro 14**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal												
Bienes												
Servicios												
Intereses deuda												
Transferencias												
Bienes de capit												
Trabajos public												
Inmuebles												
Inv.Financiera												
Organism.Desc												
Amortizac.Deud												
Devoluc.tributos												
Deuda flotante												
<b>Totales</b>												

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gasto autorizado						



**COMPARACION EJECUCION GASTOS CON RECURSOS**

**Cuadro 15**

<b>Recaud.del año</b>									
<b>Calculo del año</b>									
<b>% de ejecucion</b>									
<b>Gastos del año</b>									
<b>Gasto presup.</b>									
<b>% de ejecucion</b>									

**RESULTADO FINANCIERO NETO DE CADA EJERCICIO FISCAL.**

--	--	--	--	--	--

**Capitulos de COPARTICIPACION PCIAL de interes. (Incluida en Ingr.Ctes.de Otras Jurisdicciones)**

**Cuadro 16**

Detalle	"1990"	"1991"	"1992"	"1993"	"1994"	"1995"
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
Copart. Ley 10559 - Regimen General						
Coparticipacion Ley 10559 - Casino						
Inmobiliario Rural - Exced. Afect. a Salud						
BINGO Ley 11018 - Afect. Ac. Soc. Salud						
Convenio con PAMI						
Aporte Povicinal Ley 11840 - DENO						
Prg. Soc. Flia. Bonaerense "Eva Perón"						
Becas para menores (Hogar...)						

**Gasto ejecutado en Salud y Educacion(incluido en Personal, Bienes y Servicios)**

	"1990"	1991	"1992"	"1993"	"1994"	"1995"
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
Salud						
Educación						

**NUMERO DE AGENTES DE LA PLANTA DE PERSONAL AL31/12 (Presupuestado/ocupado: tachar lo que no)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Planta permanente						
Planta temporaria						
Total						

**Nº DE AGENTES QUE OBTUVIERON EL ACOGIMIENTO RETIRO LEY 11184 v Monto de indemnización**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Numero de agentes						
Monto de Indemnización						

## **II. EL MUNICIPIO: una visión retrospectiva para comprender la cultura municipal**

1. Evolución histórica
  1. En el medioevo español
  2. En América colonia
  3. A partir de la organización nacional
  4. El Municipio hoy en la R.A.
  5. Situación en la Pcia.de Bs.As.
2. Rasgos de identidad
3. Dimensiones organizacionales

## **El Municipio: una visión retrospectiva para comprender la cultura municipal**

### **II. 1 Evolución histórica**

Intentamos hacer un paneo histórico de la institución municipal, buscando encontrar en los procesos significativos del pasado, elementos y rasgos de carácter permanente que surgen a través de su evolución en el tiempo, o sea características esenciales que hacen a su identidad, más allá de su forma de exteriorización.

El Municipio, como otras instituciones varias veces centenarias, pensemos en la Universidad por ejemplo, es el reflejo de la época en que deviene. La visión del mundo que el hombre tiene, la concepción política predominante en la sociedad, los grupos que ejercen influencia sobre el poder, etc. van cambiando y todo ello se manifiesta en esta institución a través de sus atribuciones, quiénes son sus destinatarios, quiénes sus autoridades y cómo se eligen, etc. etc.

Lo que resulta indiscutible es la necesidad comunitaria que le da nacimiento. Bernard, Tomás D.(opus citada en bibliografía, pág. IX), explica esto de la siguiente manera: “...resulta evidente por testimonio histórico, que el gobierno de la comunidad local nació en forma espontánea, como necesidad impuesta por la propia convivencia y que la ciudad al mancomunar esfuerzos constructivos se erigió en escenario propicio para la mayor felicidad del hombre en su preciada condición de ser social”.

Nos pareció adecuado desechar los antecedentes del municipio romano y el de las ciudades autónomas de la Edad Media (Florencia, Génova, etc), y comenzar con nuestros ancestros más cercanos: el Medioevo español, período en el que nace el ayuntamiento castellano.

#### **II.1.1 En el Medioevo español**

El modelo institucional que resultó trasplantado a América fue el “ayuntamiento castellano” originado como consecuencia de los fueros comunales medievales, que ganaron de la Corona española distintas comunidades como reconocimiento a su lucha por la reconquista del territorio, invadido por los árabes.

Si bien tuvieron una etapa de esplendor, al tiempo del descubrimiento del Nuevo Continente, los municipios españoles estaban en decadencia y acentuada su reducida autonomía por la política centralizadora de los Reyes Católicos, reivindicadora del poder soberano de la monarquía.

Nacido originalmente para la “defensa” de la ciudad, el municipio castellano amplió sus atribuciones a higiene, salubridad, abastecimiento y cárceles de la comunidad, siendo considerado “vecino”, aquél que tuviera “casa poblada, caballo y armas”.

El “común” lo constituían los caballeros y villanos -habitantes de la villa-, y el tributo principal para financiar los gastos que demandaban la atención del común, era el proveniente de la tierra (el “pecho”, consistente en un porcentaje sobre bienes y hacienda).

Reconocían la autoridad del Rey, de quien habían obtenido el privilegio, y a quien, los vecinos debían también pagar el tributo real, que constituía otra carga además de la local.

## **II. 1.2 En América colonial.**

El viejo régimen municipal trasplantado a América, vuelve a cobrar el vigor de otras épocas a través de los cabildos. Con “Cabildo, justicia y regimiento”, se designaba a la institución que había prendido en estas tierras y a sus dos características típicas, que la diferenciaban netamente de otras instituciones.

“Todas las ciudades indianas tenían su cabildo y también éstos existían en las denominadas villas, que eran centros urbanos de menor importancia y jerarquía pero con vecindad y jurisdicción separadas de la ciudad ... los cabildos indianos en general, no tuvieron carácter popular, como lo habían tenido sus antecesores, los ayuntamientos castellanos en su período de esplendor”. (Tau Anzoategui y otro, opus citada en bibliografía, pág. 81).

Fue notorio, el crecimiento paulatino de la burocracia colonial, a través del incremento del número de funcionarios no sólo de los cabildos sino de todas las instituciones coloniales. En el caso de los cabildos aparecen los alcaldes de 1ro y 2do voto, regidores, corregidores -funcionario éste que era nombrado por la Corona y la representaba-, alférez, procurador general, etc. etc.

Con la venta de oficios públicos, en remate y al mejor postor, encontramos un importante antecedente de desviación de objetivos. La subasta de cargos públicos originó dos consecuencias importantes: a) por un lado, obtener nuevos ingresos para la Corona; y b) propiciar el acceso al gobierno, de una clase dirigente que no siempre demostró aptitudes para ello y que dejaba peligrosamente al Cabildo en manos de un gobierno oligárquico.

La decadencia se fue acentuando y recién en los últimos años de la dominación española, vuelven a recuperarse los cabildos como institución de gravitación, siendo protagonistas de hechos relevantes a través de la convocatoria de los habitantes más prestigiosos para el tratamiento de ciertos temas. Los llamados “cabildos abiertos” del 14/8/806, que suspendió al Virrey Sobremonte, y el del 22/5/810, famoso por el célebre debate que llevó a cabo, son un claro ejemplo.

“Vecino”, para los cabildos, era el español que habitaba estas tierras, siempre que fuera propietario de casa y con familia. Luego esa condición se extendió a los criollos.

Las atribuciones de los cabildos abarcaban funciones militares, de justicia civil y criminal de 1ra. instancia, de fiscalización, edilicias, de asistencia social, de policía de seguridad, etc.

Los tributos que financiaban los gastos del cabildo, se agrupaban en: a) recursos propios: renta de bienes propios, alquiler de cuartos, ganancias del molino, derechos, etc. y b) arbitrios: b.1) extraordinarios (“derrama”) y b.2) permanentes (alcabalas, licencias de pulperías ó talleres, etc.)

La ley de supresión de los cabildos del 24/12/821, que sancionó la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, inaugura la primera gran crisis política de los gobiernos locales, a raíz de las ideas centralizadoras y antifederalistas de la época, período que se extenderá hasta la organización nacional.

### **II. 1. 3. A partir de la organización nacional**

Culminado el proceso de organización nacional, en 1853, el sistema federal de gobierno consagrado, reconoce un poder central-gobierno federal- y los poderes provinciales, en cuyos territorios funcionan los municipios.

El artículo 5 de la Constitución de 1853 decía: “cada provincia dictará para sí, una Constitución bajo el sistema representativo republicano... y que asegure su régimen municipal”.

Si bien el término “régimen”, fue criticado posteriormente a la luz de las polémicas que se suscitaron, quedaba claro que para que las provincias tuvieran garantizado su funcionamiento debían, como requisito ineludible, asegurar su régimen municipal.

El 6/5/853, el Congreso General Constituyente de Santa Fe actuando como Congreso Nacional, sanciona la Ley Orgánica para la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, a la postre capital de la Confederación Argentina, con un contenido popular y electivo. Es la primera ley sobre la materia.

El Municipio como institución vuelve a resurgir entonces, bajo el amparo de la Constitución Nacional. Sin embargo, su status de poder no fue definido por nuestros constitucionalistas de la organización nacional y en el presente siglo se asiste a la polémica “autonomía vs. autarquía”, aun no concluída tanto en el campo doctrinario como en el de las constituciones provinciales.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921, inspirada en las ideas de Lisandro de la Torre, representa un hito histórico en la reivindicación autonómica de los municipios. La misma otorgaba plena autonomía al municipio, a través de la Carta Orgánica que debía ser aprobada por la Asamblea Constituyente Municipal.

“En suma, la Constitución santafecina de 1921 establecía los municipios de convención, que varias provincias adoptaron a partir de 1957 y tendrá amplia aceptación a partir de 1983” (Chaves C., opus citada en la bibliografía, pág. 30).

La llamada escuela de Cuba, expresada en el Congreso Panamericano de La Habana de 1938, representa otro mojón destacado al pronunciarse por la plena autonomía municipal.

#### **II.1.4. El Municipio, hoy en la República Argentina**

En nuestro país, las Provincias no se alinean en un solo criterio acerca de la consideración del poder constitucional del municipio.

Entendemos por autonomía plena, aquella que reúne los componentes:

- a) institucional: para dictarse su propia carta orgánica;
- b) política: para elegir sus propias autoridades mediante el sufragio;
- c) económico-financiera: para obtener sus recursos, haciendo uso de la potestad tributaria, y disponer su inversión; y
- d) administrativa: para fijar su estructura organizativa.

Cuando falta el primero de los elementos mencionados, estamos en presencia de autonomía relativa.

Las provincias que han consagrado autonomía plena en sus constituciones son: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Con autonomía relativa, se ubican las constituciones de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

La visión del Municipio de hoy, con respecto al del pasado, muestra las improntas de las luchas por la democratización de la sociedad y la extensión constante de atribuciones, a raíz de las demandas comunitarias y las transferencias de funciones de los poderes provinciales y de la Nación.

La concepción actual del “vecino” es más amplia que las del pasado, extendiéndose a todos los habitantes del distrito, y no a determinados grupos del núcleo urbano.

Con sus atribuciones se ha producido un proceso de expansión, al par que cambios culturales en los vecinos, muestran a éstos con conductas más activas respecto de la institución municipal, pues ven en ella al poder estatal más cercano y al que pueden hacer llegar sus demandas. Llegamos así a nuestros días, en los cuales sus funciones abarcan no sólo la higiene pública local, el ornato, el tránsito, la seguridad, la salud, la educación, la justicia, etc., sino que se ha extendido a campos como la ecología y el medio ambiente, la defensa civil, los espacios públicos, la minoridad, la tercera edad, la juventud, la recreación, el desempleo y la producción, etc.

El movimiento de las asociaciones vecinales y el fomentismo, ha ganado un espacio importante en la representación de los intereses barriales y de núcleos geográficos, y ya son varios los municipios que han incorporado la llamada “banca del vecino” y que proyectan poner en marcha la figura del defensor del pueblo.

Actualmente los tributos que financian los gastos del Municipio, pueden agruparse en:

- a) propios de jurisdicción municipal: tasas, contribuciones de mejoras, impuestos. En “definición de términos básicos”(punto I.8), se explican cada uno de ellos.
- b) de otras jurisdicciones: por ejemplo los provenientes de los regímenes de coparticipación nacional o provincial.
- c) ingresos de capital: los del uso del crédito, reembolso de préstamos, venta de activo fijo, etc.

## **II. 1.5. La situación en la Provincia de Buenos Aires**

Habíamos ubicado a la Provincia de Buenos Aires entre aquéllas que han dado, al presente por supuesto, autonomía relativa a los municipios ubicados en su territorio. Esta posición ha levantado no pocas voces críticas, de parte de prestigiosos estudiosos de los temas municipales.

“El primer gran reparo a formular en punto a la estructura dada al Municipio bonaerense es la condición de autárquico que el mismo ofrece a partir del artículo 190 de la Constitución vigente.” (Zuccherino R.M., “Comentario.....”, mencionado en la bibliografía, pág.6).

La Ley Orgánica de las Municipalidades, conocida por la sigla LOM, sancionada originalmente en 1934 y vigente hoy a través del Decreto 6769/58 y sus modificatorias, que da el marco jurídico a los municipios de la Provincia de Buenos Aires “...representa una de las expresiones más deficientes de acuerdo al mandato que actualmente dimana de los estudios más evolucionados sobre el tema” (Zuccherino R.M., “Comentario....”, pág. 5).

Algunos aspectos de interés de la LOM para nuestro análisis son:

a) la base territorial del municipio lo constituye el partido, con una ciudad como cabecera en la cual residen las autoridades (art. 2).

b) el gobierno es bidepartamental: b1) el Ejecutivo: unipersonal, que dura 4 años en sus funciones y b2) el Deliberativo: cuyo número de miembros varía entre 6 y 24 según la población y duran 4 años, renovándose por mitades cada 2 años. Los cargos son todos electivos por sufragio popular (artículos 1, 2 y 3).

c) contiene normas expresas sobre el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos, recursos, gastos y patrimonio ( artículos 29 a 37, 39, 109 a 111, 112 a 121,125, 207, 225, 226, 227, 260) y sobre la contabilidad (artículos 165 a 167, 169 y 209).

d) delimita las responsabilidades de los llamados “funcionarios de ley”: intendente, contador, tesorero y jefe de compras, asegurando al segundo de los nombrados “el más amplio amparo de sus derechos de funcionario en tanto actúe de conformidad con las obligaciones que el presente artículo le impone”. (artículos 185 a 188, 189 a 193, 195 a 200).



e) prevee la Asamblea de Mayores Contribuyentes, verdadero resabio oligárquico, con la finalidad de considerar la aprobación de la creación ó aumento de tributos (artículos 93 a 106), que resulta irrisorio en la actualidad por el bajo monto de tributación exigido para ser considerado “mayor contribuyente”..

Completan el marco legal de los municipios de la Provincia de Buenos Aires:

- La Ley 10.869, Orgánica del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, sus modificatorias y el decreto reglamentario 2503/70. Este organismo, que ejerce el control externo de los Municipios, tiene su origen en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

- El Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración, dictado por ese cuerpo, en uso de sus facultades reglamentarias y que tuvo plena vigencia en el período 1991/95. Actualmente y por imperio de la ley 11866, publicada en el Boletín Oficial del 29/11/96, esta atribución reglamentaria ha pasado al Ejecutivo Provincial, quien ha dispuesto la reelaboración del Reglamento existente a través del Ministerio de Economía.

## **II. 2 Rasgos de identidad**

Habíamos dicho que buscábamos en el precedente paneo histórico, analizar las grandes transformaciones para encontrar características permanentes.

Las organizaciones públicas, entre las que se encuentra el Municipio, han motivado a destacados estudiosos que trataron de explicarse su funcionamiento. Max Weber (opus citada en la bibliografía), ha dejado un trabajo notable, que data de principios de siglo, por su rigurosidad y riqueza intelectual acerca de la “burocracia” y el proceso que experimentan, tanto en la faz oficial como en la privada.

La rutinización de tareas operativas, la formalización de los procedimientos administrativos y de las comunicaciones, el sinnúmero de reglas y regulaciones sobre su funcionamiento, la estructura organizativa de tipo piramidal ordenada por funciones, la centralización del poder de decisión, la clara distinción entre la línea y el staff, etc., ubican al Municipio en el tipo de organización conocida como “burocracia”.

El Dr. Mintzberg H. (ver obra citada en bibliografía) la asimila en su versión más pura a un engranaje mecánico. Así dice, luego de analizar los rasgos mencionados más arriba: “Estas características dan origen a las burocracias mecánicas -así las denomina- de nuestra sociedad, las estructuras bien afinadas para funcionar como máquinas integradas, reguladas” (página 139 de la misma obra de H.Mintzberg).

El Municipio tiene rasgos típicos de la burocracia, tal como ha sido definida, y si bien este término suena desvalorizante, no es en sí ni bueno ni malo, en la medida que no represente una disfunción, con consecuencias desfavorables para su funcionamiento.

La disfunción “burocracia”, se presenta cuando se cristaliza un proceso de rigidez estructural, que desvincula a la organización municipal de los servicios y prestaciones para el “común”.

Los administradores municipales que buscan la efectividad de la actividad, o sea la satisfacción de las necesidades del común que les han confiado los ciudadanos, pueden encontrar en el esquema cultural burocrático de las estructuras administrativas un fuerte escollo que actúe como freno a las ideas renovadoras.

Mintzberg H. (en opus citada, pág. 143), dice de las organizaciones mecánicas: “Son organizaciones de desempeño, no de resolución de problemas”, y luego, agrega: “El conflicto no se resuelve en la burocracia mecánica; más bien es embotellado para que el trabajo pueda ser hecho”.

La compleja red de relaciones, que conforman el Municipio, muestran algunos rasgos permanentes, que en las organizaciones burocráticas el Dr. Etkin J. las llama “invariancias” (ver obra citada en Bibliografía), tales como:

-la formalización: que hoy se exterioriza en el procedimiento administrativo, vehiculizado por medio del expediente, con su foliación de hojas, sellos, hojas de ruta, etc; de las adquisiciones y compras, con formularios específicos, pliegos de bases y condiciones, avisos, licitación, actos de apertura de ofertas, adjudicación mediante acto expreso de la autoridad, etc.; de las comunicaciones, con notas de estilo, tipo de formulario, etc.; de los actos administrativos de la autoridad, ya sean resoluciones, decretos u ordenanzas; de los dictámenes jurídicos; etc.

el control de los fondos públicos: que en la actualidad aparece entre las funciones del Honorable Concejo Deliberante en el estudio de las cuentas del Ejecutivo, con la consiguiente aprobación ó rechazo y del Honorable Tribunal de Cuentas, como órgano del control externo, que lleva a cabo el juicio de cuentas, con todo un proceso que prevee desde recusaciones hasta recursos y un sistema de multas y cargos pecuniarios a los funcionarios de ley.

Recordemos que, desde 1605 existen en América, Tribunales de Cuentas, cuando la Corona crea el del Virreinato del Perú, con sede en Lima y desde entonces, esta institución, a través de reformulaciones que difieren en el tiempo y en el espacio geográfico, ejerce funciones de control externo.

“El Dr. Raúl Antonio Granoni (opus citada en la bibliografía, pág. 14), califica a estos organismos, como una jurisdicción especial y encuadra al de la Provincia de Buenos Aires, en los del tipo de jurisdicción propia con autonomía constitucional, en contraposición a los de jurisdicción delegada

-el principio de legalidad : que si bien debe regir la actividad de cualquier organismo público y privado, impregna permanentemente la gestión de los procedimientos y actos de gobierno, la conducta de los funcionarios y el control. La responsabilidad que por ejemplo, fija la L.O.M. en la figura del contador municipal, de “observar” cualquier transgresión legal y

requerir del Ejecutivo la “insistencia” para continuar el trámite, es un claro ejemplo de la importancia que la LOM da a este criterio.

-su vocación autonómica: los fueros comunales “arrancados” a los Reyes de España hasta la lucha política y de ideas que se ha dado en lo que va del siglo, son claras manifestaciones para lograr su propio espacio de poder.

-la uniformidad: como criterio inculcado culturalmente tanto en procedimientos como en acciones y que son expresiones de verdaderas conductas burocráticas, en el sentido del no cambio. “Si esto se hizo siempre así, ¿por qué cambiar?”, parecieran decir quienes antes de pensar alternativas para trabajos rutinarios, insisten ritualmente en seguir haciendo las cosas de la misma manera.

-la antigüedad como fuente de prestigio en el orden interno, fundamentalmente en las relaciones de jerarquía y remuneraciones del personal.

Los rasgos señalados le dan cierta fisonomía al funcionamiento municipal, tornando pesado el desenvolvimiento administrativo, en función de la eficacia y eficiencia que declaman los políticos durante la campaña electoral. El desconocimiento de la dinámica propia del Municipio, es la principal dificultad de adaptación que algunos funcionarios electos demuestran a la hora de asumir funciones y con ello retrasan aun más el rápido mejoramiento y cambio administrativo, que preconizan.

Hay otra serie de características, que podríamos llamar de corte situacional en la vida de los municipios y que resultan muy útiles a la hora de diagnosticar el cuadro de situación de gestión de cualquiera de ellos. Así por ejemplo:

- dimensión: por Producto Bruto Interno, superficie, población, etc.
- personal: nivel de capacitación, edad, etc.
- la tecnología en uso: tanto hard como software.
- el entorno: con sus demandas económico-sociales.
- etc.

### **II. 3 Las dimensiones organizacionales**

Distinguimos en el Municipio las siguientes dimensiones:

-La dimensión política: derivada de su forma de gobierno y de sus relaciones con los otros dos Estados (Nación y Provincias), con los grupos de poder, etc. El carácter electivo de los cargos de gobierno, que tiene por soporte al sistema de partidos políticos, es la expresión popular hoy de la democratización del poder.

-La dimensión económica: para prestar los servicios del “común”, el Municipio, moviliza fondos que obtiene del sector privado haciendo uso de su potestad de imponer tributos (impuestos, tasas y/o contribuciones) y que luego eroga como gastos y costos de producción de esos servicios. De esta forma interviene en la economía, contribuyendo al producto bruto interno del partido o distrito.

“La función productora del sector público se refiere a los bienes que debe prestar para responder a las necesidades de la comunidad” (Ginestar A.,opus citada en la bibliografía, pág.58).

-La dimensión administrativa o de gerenciamiento: el Municipio pone a prueba su capacidad de responder a las necesidades del “común”, a través de su poder de decisión sobre recursos físicos y monetarios, personal, estructuras administrativas, modos de relación entre ellos, etc.

Es en la dimensión administrativa o de gerenciamiento, y a través de una visión sistémica, donde ubicamos a la gestión de fondos, tema de este trabajo, con sus dos vertientes (obtención de recursos y su asignación), con la finalidad de satisfacer las necesidades del común que se los ha confiado, a través de los ”productos sociales”.

- La dimensión cultural: formada por el conjunto de valores, creencias, pautas sociales, actitudes, imágenes, formas de pensar, etc., que subyace en los rasgos de identidad que acabamos de comentar, y del que está impregnado el personal y los funcionarios políticos.

La gran importancia de esta dimensión es innegable, y aquí es, donde encontramos el meollo para hacer los cambios a largo plazo, especialmente canalizables a través de la capacitación y el desarrollo de personal.

### **III. El marco teórico y legal**

1. La teoría de sistemas
2. La gestión financiera del Municipio y el objetivo financiero
3. La eficacia y eficiencia es también fuente de legitimación del poder público
4. El paradigma del equilibrio financiero en el marco de la eficacia y la eficiencia
5. El proceso de desequilibrio y crisis financiera municipal
6. Riesgo de desequilibrio y crisis
7. Medición contable del resultado financiero
8. Las disposiciones de la Pcia. de Bs.As. sobre los déficits comunales

Anexo de Cuadros y Notas:

17. El proceso de la Comuna en dificultades financieras
18. El nuevo marco normativo de los municipios de la Pcia. de Bs. As.

### **III. El marco teórico y legal**

#### **III.1. La teoría de sistemas**

Como ya lo dejimos, este trabajo está abordado desde una perspectiva sistémica. El Municipio, como objeto de estudio, es tratado como una organización global y abierta, influida por el ambiente y suceptible, por lo tanto de comportamientos variables, multidisciplinarios, adaptativos y probabilísticos.

La teoría de sistemas, reconoce para los componentes de un sistema, características tales como la interrelación, la interdependencia y la interactuación. Corolario de ello, resulta que:

- a) las propiedades de cada elemento afectan al conjunto, considerado como un todo;
- b) ninguna parte afecta independientemente al todo;
- c) cada parte es afectada por otra u otras partes;
- d) no pueden subdividirse en subsistemas independientes;
- e) el sistema es más que la suma de las partes.

En el presente trabajo, consideraremos “Sistema” a la gestión o administración municipal, la cual está integrado por “subsistemas”, tales como:

- a) subsistema de gestión política;
- b) subsistema de gestión de servicios municipales;
- c) subsistema de gestión de comunicaciones;
- d) subsistema de gestión de personal;
- e) subsistema de gestión de marketing;
- f) subsistema de gestión financiera.

Concentraremos nuestro análisis en el subsistema de gestión financiera, que es donde acontece el fenómeno del equilibrio-desequilibrio, sin que ello signifique independizarlo como parte del todo. Como tal, deviene en todos los subsistemas como un elemento homogeneizador, a través del recurso financiero.

El Municipio, a igual que la Nación y la Provincia, debe producir bienes y servicios con los que dará satisfacción a las necesidades públicas.

La detección y fijación de las necesidades públicas, son el resultado de decisiones políticas, tal como la interpreten quienes tienen el poder de determinarlas, en la búsqueda del bien común, término en el que se sintetiza el fin de la acción de la Hacienda Pública.

Para llevar a cabo el cumplimiento de sus fines, el Municipio debe utilizar factores productivos y obtener como resultado, bienes y servicios considerados aptos para satisfacer esas necesidades públicas.

En el sistema de gestión financiera municipal, ¿qué hechos ocurren en los procesos de insumo o entrada; en el procesamiento; en la regulación; y en la retroalimentación?.

Básicamente, se producen los siguientes hechos:

1. en los insumos o entradas: el ingreso de recursos financieros, bajo la forma de tributos y de coparticipación; del trabajo del personal permanente y transitorio; de bienes y servicios de proveedores; de recursos gerenciales; de recursos tecnológicos.
2. en el procesamiento de las entradas: la acción de la gestión política, administrativa, de prestación de servicios, de personal, financiera.
3. en los productos o salidas: el “producto social”: servicios de salud, educación, tránsito, defensa civil, espacios públicos, higiene pública.
4. en la regulación: la intervención de los funcionarios de ley, especialmente el Contador Municipal, en la observancia del control contable de legalidad de todos los actos administrativos; del Honorable Concejo Deliberante en el tratamiento de la rendición de cuentas y del Honorable Tribunal de Cuentas, en el control externo de legalidad.
5. en la retroalimentación: la participación de los funcionarios que ejercen el control del planeamiento y de la ejecución de planes, programas y proyectos, en el marco del presupuesto aprobado.

El precedente esquema de análisis permite identificar los elementos que integran el subsistema financiero:

- a) Presupuesto
- b) Inversiones
- c) Crédito Público
- d) Tesorería
- e) Contabilidad
- f) Patrimonio y suministros
- g) Compras y contrataciones
- h) Gestión tributaria
- i) Control interno
- j) Control externo

a) **Presupuesto**

Es la herramienta básica y fundamental para la planificación, la ejecución y el control del plan de gobierno, de acuerdo a la definición y jerarquización de prioridades políticas que se haya hecho, con el objeto de satisfacer necesidades crecientes de la comunidad local y con recursos escasos.

Debe ser elaborado y aprobado antes del inicio del año fiscal para facilitar la gestión, expresado en finalidades, proyectos, actividades, y metas generales y específicas previstas para el año considerado, y su seguimiento y control requiere un nivel de atención continua profesionalizada.

Las experiencias realizadas tanto en el país como en el extranjero, recomiendan técnicamente la utilización de metodologías de presupuestación “por programas”, “base cero” o “base cero por programas”, por cuanto todas ellas postulan la gestión por resultados.

En el Presupuesto por programas, se deben plantear los distintos programas de gobierno, cuánto se va a gastar en cada uno de ellos y qué metas se buscan alcanzar.

En el Presupuesto Base Cero, el acento se pone en la fundamentación anual de la asignación de recursos, a través de la formación de paquetes y su prioridad, todos con clara definición de objetivos y metas.

El Dr. A. Le Pera, en “Desarrollo de un caso .....”(citado en la bibliografía), señala que para la eficiencia de la administración presupuestaria, es importante que el Presupuesto cuente con 3 componentes: a) económico: que abarca hechos que pueden tener o no incidencia financiera, lo cual permite determinar los costos de operación y financiamiento; b) financiero: que, comprendido en el económico, considera hechos con incidencia financiera, apuntando a la liquidez o solvencia; y c) de caja: que computa saldos de arrastre, recaudación efectiva, pagos y saldos de cierre.

El distingo clarifica los criterios en juego en el manejo del presupuesto y también, en la forma cómo se determina contablemente el “resultado financiero”.

#### b) Inversiones

Su inclusión en el plan plurianual de obras públicas de la gestión de gobierno, proporciona la visión global al Departamento Ejecutivo y su apropiación anual a cada presupuesto a medida que se cuente con el financiamiento.

El asunto es disponer de la actualización permanente del listado de proyectos de obras públicas tendientes a ampliar, mejorar, modernizar, reponer o construir, “bienes sociales”.

Los proyectos de inversión aceptados deben cubrir las distintas etapas: prefactibilidad, formulación, factibilidad legal, técnica, económico-financiera, ambiental, el financiamiento, la programación de la ejecución y el control.

#### c) Crédito Público

El conocimiento de los mercados de capitales, locales e internacionales, facilita el planteamiento de las distintas alternativas, sus costos y condiciones, a las que podrá acudir el Municipio en la búsqueda de financiamiento, no descartándose los excedentes aportados por los contribuyentes para los gastos de funcionamiento y las contribuciones extraordinarias.

El ámbito de actuación de esta área abarca no sólo el crédito público interno y externo, como alternativa de financiación sino también el servicio de la deuda pública, amortización e intereses.



d) **Tesorería**

Comprende toda la gestión del “percibido”, tanto en la recaudación como en los pagos y cualquier otro egreso.

Se recomienda la “caja única”, con terminales periféricas, a fin de centralizar actualizadamente las recaudaciones y pagos, y el uso de estados proyectados de caja, que facilitan la elaboración del cronograma de egresos.

e) **Contabilidad**

Se recomienda un sistema integrado de registración, que permita relacionar y obtener información simultánea entre todas las ramas registrables: presupuesto, tesorería, patrimonio, ejecución de programas, etc.

Debe posibilitar la exposición de información con múltiples propósitos:

- a) legal o de rendición de cuentas
- b) para toma de decisiones ó de gestión
- c) para control

Debe registrar la afectación preventiva del gasto, o sea cuando se hace un requerimiento; el compromiso del gasto, con la emisión de la orden de compra; el devengamiento, cuando el servicio ha sido prestado ó el bien recibido, y facturado; el ordenado pagar, al emitirse la orden de pago; y el pagado.

Los clasificadores contables deben posibilitar imputar los ingresos por clase u objeto, y su carácter económico; y los gastos por finalidad, función, programa, proyecto, carácter económico, clase u objeto y unidad ejecutora.

La incorporación de cuentas contables para imputar las depreciaciones de los activos amortizables y la variación de los acopios de suministros, facilita la evaluación de la eficiencia del gasto público.

La identificación de gastos según su variabilidad ante distintos volúmenes de producción (fijos, semifijos y variables), permite aplicar para cada unidad ejecutora, programa o proyecto, distintos usos: el costo de iniciación de actividades, la dimensión más económica de determinado insumo, el grado de utilización de la capacidad productiva, el costo de paralización de acciones productivas, etc.

f) **Patrimonio y suministros**

Comprende el alta, custodia, conservación y baja de bienes fijos reales y los intangibles del Erario Público Municipal, así como los acopios y suministros de los bienes de consumo.

### g) **Compras y contrataciones**

Dentro del marco normativo de la Ley Orgánica Municipal, la gestión de compras y contrataciones se facilita y eficientiza con acciones tales como:

- confección del cronograma de compras
- actualización permanente de los precios testigo o de referencia
- comunicación intermunicipios y con la Pcia. de Buenos Aires, acerca de la experiencia en la elaboración de determinados Pliegos de Bases y Condiciones para llamados a concurso o licitación y las posibilidades de consulta a los Registros de Proveedores.

### h) **Gestión tributaria**

Comprende: la elaboración del Proyecto de Ordenanza Impositiva y del Cálculo de Recursos, la determinación tributaria de tasas y contribuciones, su recaudación, la verificación e inspección de contribuyentes, la elaboración de proyección de ingresos, organización de la gestión de morosos, la actualización del catastro inmobiliario, etc.

### i) **Control interno**

El control interno de legalidad contable, lo ejerce en los municipios de la Pcia. de Buenos Aires, la Contaduría.

En cuanto al control interno de la gestión, está en manos del propio poder administrador (autocontrol), quien, encuentra en la Secretaría de Hacienda, el ámbito más propicio para la creación y desarrollo de equipos de auditoría. En la práctica, son contados los casos de municipios que cuenten con esta función.

### j) **Control externo**

Está a cargo del Honorable Concejo Deliberante del Municipio y del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

El primero, en el tratamiento de la rendición de cuentas de la gestión anual llevada a cabo por Departamento Ejecutivo y que por lo tanto, significa un control de la gestión política. Culmina en una Ordenanza del cuerpo, que es un acto legislativo, con consecuencias jurídicas y políticas.

El segundo, ejerce el control de legalidad contable de la rendición de cuentas de la gestión. Hasta 1993 incluido, lo efectuaba una vez concluido el año fiscal, directamente desde su domicilio en la ciudad de La Plata, y a partir de 1994, no sólo sobre la rendición de cuentas sino también sobre la cuenta durante el desarrollo del ejercicio económico, ejerciendo este control a través de las Delegaciones.

### III. 2 La gestión financiera del Municipio y el objetivo financiero

La gestión financiera del Municipio se desenvuelve, dando respuesta a los siguientes interrogantes básicos:

- a) ¿en qué bienes/servicios “sociales”, aplicar los recursos disponibles?
- b) ¿cómo obtener esos recursos?
- c) ¿qué hacer con el excedente/déficit financiero?

El tratamiento de a) transcurre en la consideración de las necesidades que el Gobierno fundamentará en el mensaje del Presupuesto Anual, apoyado en la metodología presupuestaria utilizada, en los criterios de “rentabilidad social”, en la elección de alternativas del gasto, en la ejecución de los programas teniendo en cuenta la restricción de los créditos autorizados que constituyen el máximo a gastar y en el control de la ejecución.

Las decisiones de financiamiento pueden encauzarse en distintas alternativas: b´) tributarias: derivadas de su poder soberano, puede imponer tasas y contribuciones; b´´) no tributarias: la coparticipación de impuestos provinciales y nacionales, el endeudamiento, venta de bienes, etc., cada uno con sus particularidades en cuanto a costo, plazo, condiciones, etc.

El tercer interrogante plantea la existencia de una nueva fuente de financiamiento, en caso de ser el resultado financiero superavitario, y, la búsqueda de la financiación, en caso de ser deficitario, ambos como consecuencia del criterio de la anualidad en el Presupuesto.

El circuito del flujo de fondos municipales, presenta un movimiento de ida y vuelta de la siguiente manera:

- recaudación tributaria y no tributaria, destinada a financiar el costo de la prestación del “producto social”, o movimiento de ida;
- la aplicación de los recursos de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias, o movimiento de vuelta.

En rigor de verdad, se debe financiar el monto necesario para producir los “bienes sociales” contenidos en el plan de gobierno y apropiados anualmente en el presupuesto, y a su vez, se debe gastar lo que se puede financiar, es decir el movimiento de ida es consecuencia del movimiento de vuelta.

En lo referente a recursos, en “definición de términos específicos utilizados”, habíamos explicado las diferencias conceptuales entre los tres tributos clásicos (impuestos, tasas y contribuciones). Debemos decir también que, en la práctica, si bien los municipios de la Pcia. de Buenos Aires no pueden imponer impuestos, existen tasas que cubren sobradamente el costo del servicio que les dió origen y, en la medida que su exceso se utilice dentro de la bolsa de los recursos municipales sin afectación específica, se transforman en impuestos.

Esta última situación, generalmente no aparece exteriorizada en los estados de contabilidad presupuestaria por la falta de discriminación del gasto por programas.

El gasto, por otro lado, asume distintos tipos, que en el caso de la Provincia de Buenos Aires, se clasifica -según nomenclador de aplicación obligatoria-, de la siguiente manera:

- Personal
- Bienes y Servicios
- Intereses de la deuda
- Transferencias
- Bienes de capital
- Trabajos públicos
- Inmuebles
- Inversión financiera
- Amortización de deuda
- Devolución de tributos
- Deuda flotante

Las decisiones financieras básicas del Municipio, financiamiento y gasto, desde el punto de vista aritmético, son las sintetizadoras causales del equilibrio o desequilibrio que se produce al hacerse el corte del cierre del ejercicio. Esta característica es la que vamos a tomar en el primer tramo del análisis de los Municipios de la Región 5.

Englobamos en la decisión de financiar, a los superávits de ejercicios ya cerrados, de naturaleza muy distinta al de la organización privada, donde el excedente o lucro, puede o bien, retornar a los propietarios del capital, o ser reinvertido.

La masa de fondos que dispone recaudar el municipio es el recurso que le permite potenciar el desarrollo de sus programas de gobierno, hasta el límite de su capacidad de financiamiento. Pero a su vez, esa capacidad actúa como limitante de todo lo que puede hacer. Son las dos caras de la misma moneda.

¿Qué objetivo financiero persigue el Municipio?. Siguiendo a Ginestar A. (opus citada en la bibliografía, página 56), contestamos este interrogante de dos maneras distintas con el ejemplo elocuente de la naranja (la capacidad de financiamiento) y el jugo que se le puede extraer (producto social del Municipio):

- a) sacarle el máximo jugo a la naranja; ó
- b) usar la mínima cantidad de naranjas para producir determinada cantidad de jugo.

Son dos formas de expresar la eficiencia en el sector público y que lleva al análisis de la relación costo-beneficio, como medio de evaluar el logro del objetivo. Vuelven a ser dos caras de la misma moneda.

Como bien agrega el citado autor, esto se aprecia claramente en la concepción de la función pública por objetivos. La organización privada también busca la eficiencia, expresándolo de otra manera (“maximización del valor actual del patrimonio de los dueños), pero en un escenario distinto y con el propósito de lucro de los aportantes del capital.

### **III. 3. La eficacia y eficiencia es también fuente de legitimación del poder público**

La eficacia y eficiencia, criterios que la disciplina administrativa propugna en la gestión de cualquier recurso, ha ganado espacio en la concepción de la legitimación del poder público.

La gestión del Municipio, debe ser siempre productiva, aplicando los recursos ya sea a la retribución del trabajo de su personal, a la compra de bienes, al pago de servicios de terceros, etc. con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas dentro de la mejor relación costo-beneficio. “El sector público debe ser eficaz y eficientemente productivo. Ya no se acepta la legitimidad fundada exclusivamente sobre principios jurídicos constitucionales, bien fuera la fuente del poder (principio de la potestad pública) o su finalidad (criterio del servicio público). La legitimidad de la Administración debe fundarse también en su eficacia, es decir, los resultados que se obtienen de su gestión”, dice al respecto el Dr. Alfredo Le Pera (en “Integrar el ciclo.....”, pág. 3, citado en la bibliografía).

Las fuentes de legitimación del Poder Público como institución responden a principios jurídico-constitucionales (principio de la potestad pública) y a su misma finalidad (principio del servicio público). Actualmente se fundamenta además de los dos principios mencionados, en su eficacia y eficiencia, o sea en los resultados que se obtienen de su gestión, conceptos de origen económico (Fuente: Secretario de Estado de Hacienda de España, José Borrell Fontelles, Publicación de la VIII Jornadas de control financiero, Madrid, 1983).

Los gobiernos ineficaces y/o ineficientes no se sostienen fácilmente en el poder y son castigados en las alternativas de reelección al producirse las renovaciones electorales.

Hoy, se cuestiona el poder público que no es capaz de dar respuesta a las demandas básicas de la sociedad, o que lográndolo, lo hace de una manera dispendiosa, a un costo exagerado con respecto a los resultados.

La gestión financiera, vuelve a recrearse con esta concepción política ciudadana que ha fortalecido los criterios nacidos en ella.

### **III. 4 El paradigma del equilibrio financiero en el marco de la eficacia y eficiencia.**

Fueron los economistas clásicos los primeros en propugnar el respeto por el paradigma del equilibrio financiero en las cuentas del Estado, entendiendo por tal la igualdad aritmética del nivel entre recursos y gastos. Para ellos, el rol del estado era permitir que las fuerzas naturales del

mercado, actuaran libremente, debiendo contar con un presupuesto de recursos y gastos escasamente suficiente para cumplir con determinadas funciones básicas (gobierno, seguridad y justicia) y no interviniendo en la economía.

Este principio, a través de la historia económica y política, ha tenido, y tiene, detractores y defensores, de acuerdo a las concepciones económicas que sustenten. Para Keynes, por ejemplo, quien preconizaba la ocupación plena de los factores de la producción, el déficit de las cuentas del Estado no debía constituir preocupación en el marco de esas condiciones.

En la actualidad asistimos a un fortalecimiento jurídico de la posición clásica, como consecuencia seguramente del descontrol producido en muchas administraciones públicas, puestas de manifiesto por la estabilidad monetaria.

¿ Hasta dónde es razonable marcar el límite de tolerabilidad del déficit para un país para no entrar en la zona de dificultades graves ? En la práctica económica de los países, es tolerado cierta dimensión de déficit, aunque no existe un límite preciso y universalizado. Así por ejemplo, el Presupuesto de Gastos de la Nación para 1997, prevee un déficit estimado en el 1% del producto bruto interno, mientras que en algunos países de la Unión Europea se verifican déficits superiores a esa magnitud y el primer ministro de Francia acaba de anunciar que su país no alcanzará un déficit inferior al 3% del P.B.I. (El Cronista Comercial, 27/6/97, pág. 20).

Recientemente, un estudio de Gian María Milesi-Ferreti del FMI y Azzan Razin de Tel Aviv, después de analizar ocho episodios de países que registraron déficits en el orden nacional, concluyó que es imposible dar una definición numérica de lo que es un déficit insostenible.

Es que el principio del equilibrio financiero, no es un fin en sí mismo, sino que sustentado en las sanas prácticas de la disciplina fiscal, busca poner un alerta al flujo de fondos, de manera de evitar efectos negativos no deseados.

Coincideremos con la referencia del estudio del FMI y de la Universidad de Tel Aviv, es que es imposible precisar el valor numérico que marca la frontera entre la zona tolerable y no tolerable.

El resultado financiero del ejercicio es un dato expresado en valores absolutos, y como tal, no nos dice mucho. Sin embargo para un diagnóstico de la intensidad o gravedad del desequilibrio necesitamos compararlo en relación con alguna variable de referencia: el monto del Presupuesto de gastos ejecutado o el producto bruto interno local, por ejemplo, que nos darían pautas relativas a su magnitud. Así y todo, la dificultad de marcar el límite, subsiste.

En el ámbito municipal, para diagnosticar la intensidad del desequilibrio deberíamos comenzar con complementar el análisis, con información situacional, como por ejemplo:

- cuadros proyectados de flujos de fondos, para los próximos 12 meses, con desagregación mensual
- listado pormenorizado de la deuda
- días de atraso de pago de sueldos y otras retribuciones al personal
- medidas de disconformidad del personal (paros, quites de colaboración, etc.)

- días de atraso de pago a proveedores
- servicios a la comunidad que han sido desactivados
- demandas judiciales de terceros por deudas de la Comuna
- rotación de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, por el desgaste, cansancio, stress, etc. derivada de las dificultades financieras.

El déficit financiero de las cuentas del Estado municipal, puede acarrear, efectos no deseados en lo social y político, tales como la postergación -permanente o transitoria- del plan de obras públicas y los programas de salud y educación, las demoras en el pago de las retribuciones de su personal, el deterioro de la prestación de los servicios, el desprestigio de la institución municipal, las rupturas políticas en el Concejo Deliberante.

Es esta situación la que plantea la necesidad de conferir al “equilibrio financiero”, la atención e importancia que merece, procurando anticiparse a sus efectos y actuando rápidamente antes que sea demasiado tarde. para evitar esos efectos no deseados.

En los casos extremos de indisponibilidad de ese flujo de fondos, no sólo se pone en jaque la efectiva prestación de los servicios comunales, sino que también se corre el riesgo de caer en un estado vegetativo, prácticamente incapaz de prestar las funciones que le dieron la razón de ser al Municipio y que quede destinado solamente a pagar- y en pésimas condiciones- los sueldos del personal.

Podríamos encontrarnos con toda una gama de disfunciones financieras, que van desde el desequilibrio transitorio de caja hasta aquel que refleja situaciones de incontrolabilidad y de impacto en la misión de los objetivos municipales, muchas veces con un grado preocupante de cronicidad, que replantea la viabilidad operativa de la Comuna. ¿Puede seguir legitimado el Poder Administrador Municipal en esas condiciones?.

Los déficits transitorios de caja, pueden a veces aparecer en los cierres contables al 31 de diciembre, y estar originados en el último mes del año fiscal y ser solucionables en el primer mes del año siguiente. Si bien es preocupante para los funcionarios de ley esta situación, porque la LOM no distingue grados de déficit ni origen de los mismos, desde el punto de la gestión no estamos frente a un problema grave.

La administración municipal debe ser eficaz y eficiente en la satisfacción de las necesidades locales, teniendo la restricción de no excederse en la relación recursos-gastos, para evitar perjuicios. Esta es la perspectiva que nos interesa y nos resulta más adecuado hablar más de equilibrio dinámico de fondos, o equilibrio controlado, referido a un espacio de tiempo y no a un momento determinado, término más acorde con los objetivos de la gestión y no con el concepto aritmético, que recoge la legislación.

Se advierte también en la práctica contable municipal, que cierta habilidad en la imputación de gastos, como en la aceleración de recaudación, permite exponer resultados superavitarios o levemente equilibrados. Lo que nos preocupa es aquel desequilibrio descontrolado, -del que poco es lo que va a poder hacer la cosmética contable-, por las consecuencias no deseadas que acarrea.

### III. 5. El proceso de desequilibrio y crisis financiera municipal

El proceso de desequilibrio financiero es la exteriorización de una compleja gama de situaciones que reflejan desde lo interno, el ajuste permanente a que está sometida cualquier organización.

“El capitalismo siempre tendrá crisis financieras: el problema es manejarlas”, afirma Lester Thurow, ex decano de la escuela de negocios del MIT (Massachusetts Institute of Technology). Este carácter de inevitabilidad que se le confiere a las crisis cíclicas, plantea la necesidad de anticiparse a ella, para neutralizar los efectos no deseados.

¿Están los Municipios expuestos a las situaciones de crisis? Sí, por supuesto. ¿Qué debemos hacer para anticiparnos? Es uno de los interrogantes que estamos tratando de responder a lo largo del este trabajo.

¿Qué entendemos por crisis? Etimológicamente significa “decisión” y Kiperman E. (opus citada en la bibliografía, 23), afirma: “ Así podemos decir que la empresa en crisis es aquella que se encuentra sometida a un proceso de cambio causado por cualquier circunstancia y que compromete su permanencia o subsistencia”.

Distinguiamos crisis organizacionales de distinta naturaleza:

- política
- de expansión
- de gestión
- de dirección
- tecnológica
- financiera

¿Qué elemento sustancial distingue a la crisis de otros fenómenos de la organización? La ingobernabilidad, que es esa característica que jaquea la conducción de la organización hacia los objetivos que le dan su razón de ser y que por ende, la puesta a prueba de la capacidad de subsistencia.

En el análisis de las distintas crisis que, interactúan entre sí provocando una suerte de efecto dominó entre ellas, es necesario distinguir causas, elementos constitutivos y efectos.

Las causas anteceden y provocan mediata o inmediatamente el fenómeno del desequilibrio.

Adscribimos al pensamiento de la investigación social, que sostiene el origen multicausal de muchos fenómenos sociales, como el de la crisis organizacional, ante la imposibilidad de aislar la, ó las variables que se presumen sean las originantes del estado al que se ha llegado.



La crisis financiera puede haberse originado en la gestión política, en un hecho fortuito o de fuerza mayor de gran trascendencia, en la propia gestión municipal, por la combinación de todos los anteriores, etc.

Considerando el agrupamiento de factores en internos y contextuales de causalidad, existe consenso acerca de la preponderancia de los primeros en la explicación de las crisis organizacionales.

Los elementos constitutivos de la crisis financiera se advierten en el desfase pronunciado entre las entradas y los compromisos, que es lo que aparece en la superficie como disfunción patológica.

Respecto de los efectos, ya hemos señalado que son diversos y que afectan con distinta intensidad a los participantes de la vida comunal. A las ya señaladas consecuencias sobre empleados, proveedores, contribuyentes y comunidad, corresponde agregar el riesgo político de las autoridades y el riesgo profesional de quienes se desempeñan en funciones penalizables por efecto del desequilibrio financiero.

El fenómeno de la crisis es complejo e interactúa con otros fenómenos de la organización. Los elementos constitutivos de la crisis financiera del municipio los ubicamos en el subsistema de gestión financiera, aunque sus causas pueden encontrarse dentro y/o fuera del mismo.

La vieja cultura de la sociedad del bienestar, en la gestión del Estado, hasta hoy llega con sus secuelas en el modo de pensar de muchos funcionarios: “el estado no puede quebrar nunca”. Sí, claro jurídicamente no (salvo en las empresas del Estado de acuerdo a la nueva ley concursal). Pero en los hechos, puede llegar a una virtual cesación de pagos, con lo que cae ese mito.

Los costos de los desequilibrios y crisis financieras, que suelen aparecer son:

- financieros directos: intereses del endeudamiento, multas y sobrecargos por pagos fuera de término, descuentos no ganados, costos de emisión de deuda
- financieros indirectos: días de paro no descontados, exigencia de pago de contado por parte de proveedores calificados y no reemplazables
- no financieros: políticos, de imagen institucional, etc. La percepción que hace el ciudadano, destinatario de la gestión del poder público, como consecuencia de desequilibrios financieros graves o descontrolados, es parte importante de la base de la decisión del voto que hará oportunamente, para elegir o reelegir postulaciones para ocupar el Departamento Ejecutivo municipal.

### **III. 6. Riesgo de desequilibrio y crisis**

El concepto de riesgo es definido como la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno no deseado, en este caso se trata del desequilibrio y la crisis. El riesgo de desequilibrio financiero,

importa la insuficiencia de la financiación frente a los gastos, y el de la crisis financiera, comprende toda una serie de perturbaciones, caracterizadas por la ingobernabilidad del sistema.

El riesgo del desequilibrio financiero es función de las variables recursos y gastos, que operan ambas en el subsistema financiero municipal. Distintos factores, algunos de origen interno y otros de origen externo, actúan en el comportamiento de esas variables.

¿Cuáles son?

De la gestión de <u>Recursos:</u>	a) internos:	-debilidad de los controles tributarios -desorganización administrativa -deficiencia en la gestión de morosos -inadecuada información financiera -corrupción
	b) externos:	-situación general de la economía -dependencia de la recaudación -inflación, en la medida que no se tralade -reticencia de los contribuyentes -hechos extraordinarios
De la gestión de <u>Gastos:</u>	a) internos:	-elevada proporción de gastos fijos -impericia en compras -costo de juicios perdidos -debilidad directiva ante presión por demandas insatisfechas -inadecuada información presupuestaria -dilapidación -corrupción
	b) externos:	-gastos por hechos extraordinarios

De la gestión integral y/o de los otros subsistemas municipales: son factores que proviniendo de la gestión general y/o de otras áreas, potencian y aceleran el riesgo de desequilibrio, que pasa a ser riesgo de crisis. Son ellos:

- Imagen de la institución municipal ante la comunidad y los contribuyentes.
- Demandas judiciales
- Conflictos políticos:
  - -del D.E. con su propio partido
  - -entre D.E.y D.D.
  - -del Municipio con Nación y/o Pcia.Bs.As
  - -del D.E. con instituciones locales
- Conflictos gremiales:
  - -Paros, huelgas, quites.
- Clima laboral
- Renuncia y/o rotación de funcionarios

La importancia e intensidad de cada uno de los factores indicados o del conjunto que actúe en forma simultánea, variará en cada caso y, salvo situaciones de hechos extraordinarios, son de carácter previsible y/o neutralizable, total o parcialmente, dependiendo las dificultades de corrección del grado de avance y profundidad del desequilibrio.

### **III. 7. La medición contable del resultado financiero del Municipio**

En contabilidad, “resultado” es la diferencia entre dos magnitudes, cuya significación varía según el criterio en los que nos posicionemos:

- a) resultado económico: entre ganancias y pérdidas, regidas por el principio del devengamiento;
- b) financiero: entre flujo de fondos positivos, o de entrada y negativos, o de salida, regidas por el principio del percibido

Existen otros resultados, como por ejemplo, el resultado impositivo que sirve de base para la determinación del impuesto a las ganancias y que es resultante de los ingresos gravados y las deducciones admitidas, por la ley de ese impuesto.

La determinación del resultado se produce en la contabilidad, como consecuencia de aplicar el principio de la anualidad, que en el caso del Fisco Municipal, rige de pleno derecho desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre.

En la gestión municipal, el resultado financiero nos merece tres comentarios importantes.

En primer lugar su forma de determinación que está establecido por el artículo 170 de la L.O.M., el cual dice textualmente: “ La cuenta del resultado financiero funcionará a los efectos del cierre de los rubros Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos y dará a conocer el déficit o superávit que arrojen los ejercicios. El déficit o resultado anual, serán transferidos a un rubro de acumulación denominado Resultado del Ejercicio, el que permanecerá constantemente abierto y reflejará el superávit o déficit mediante la relación de los fondos en Tesorería y Bancos, correspondiente a los ejercicios financieros y la deuda flotante contraída con imputación a los presupuestos.”

Básicamente:  $RF = R - G$

siendo: RF: el resultado financiero del año

R: los recursos recaudados en el año

G: los gastos comprometidos en el año

habrá Superávit (S): si R es mayor que G y Déficit (D): cuando G es mayor que RR

La siguiente matriz, grafica la conceptualización precedente

		RECURSOS	
		Aumento	Disminución
GASTOS	Aumento	S si $R > G$ D si $R < G$	DEFICIT
	Disminución	SUPERAVIT	S si $R > G$ D si $R < G$

Se denomina déficit activo, al que se origina por gastar más de lo que se recauda, y déficit pasivo, el que se origina ante la baja de recaudación aunque se haya hecho contención de gastos.

Contablemente, se distingue el “Resultado financiero del año” del “Resultado financiero acumulado”:

- Resultado financiero del año: es el determinado entre el movimiento de ingresos y gastos de determinado ejercicio, comprendido entre el 1/1 y el 31/12;y
- Resultado financiero acumulado, es el resultante no sólo del ejercicio que nos ocupe, sino también de la adición algebraica de los arrastres de años anteriores y los ajustes que la ley permite (son los casos de reconocimiento de deudas o de desafectación de deudas contabilizadas en años anteriores).

También técnicamente se distingue entre “resultado financiero primario”, o sea el surgido de la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes, y “resultado financiero secundario”, entre ingresos totales y gastos totales.

El resultado financiero en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, a igual que el de todo el nivel provincial y nacional argentino, se determina al 31 de diciembre de cada año, por ser la fecha de conclusión legal del año presupuestario y por ende de extinción de las autorizaciones de créditos aprobados por el Honorable Concejo Deliberante.

El primer término de la ecuación básica para obtener el resultado financiero, o sea los recursos, está referido a los efectivamente recaudados. En cuanto a los gastos, el otro término, en cambio, el criterio que surge de la ley, es el de la obligación potencial, dado que por el concepto de “imputación definitiva” es considerado gasto el compromiso que surge de la emisión de la orden de compra, independientemente que se haya cumplido y mucho menos pagado.

¿Por qué el compromiso del gasto? “El compromiso protege el equilibrio del Tesoro y nada tiene que ver con la gestión de obras y servicios de gobierno... A través del compromiso, se determina la situación financiera del gobierno, no un detalle de sus realizaciones”, afirma A. Núñez (ver “Manual de Presupuesto por programas y por realizaciones”, citado en la bibliografía).

El criterio de imputación del compromiso del gasto, ha evolucionado en los últimos años a otro menos conservador en la determinación del resultado: el devengado, que lo acerca más a la realidad.

El criterio del devengado, a su vez, admite por lo menos dos opciones:

- a) la apropiación del gasto, materializada en la recepción de los bienes y/o prestación de servicios por parte de proveedores, y su correspondiente facturación; y
- b) el ordenado pagar, con la emisión de la orden de pago.

El segundo comentario que consideramos importante es la imputación del uso del crédito en la determinación del resultado financiero. Los ingresos provenientes de ese rubro son ingresados por el Cálculo de Recursos como un capítulo más y por lo tanto incide en el resultado sin haber significado un ingreso genuino proveniente de tasas, contribuciones o coparticipación. Responde a un enfoque estrictamente financiero.

En este sentido, nos encontramos con un criterio distinto del utilizado en la contabilidad de organizaciones privadas, en la que los ingresos provenientes de préstamos inciden en el resultado, sólo a través del costo del endeudamiento. La determinación del resultado responde aquí al criterio económico.

El tercer comentario se refiere a los dos tipos de resultados financieros que deben determinarse de acuerdo a la normativa vigente. Hasta ahora nos estamos estado refiriendo al resultado financiero de los fondos ordinarios, pero existe también el resultado financiero de los recursos afectados.

Este último resultado, surge de actos administrativos, -ordenanzas, leyes, etc.- y como su nombre lo indica son fondos con un destino específico.

Concluyendo el análisis efectuado, el “resultado financiero” del Municipio, responde a una combinación de los criterios del percibido y devengado y no al puro concepto del primero de ellos, como su nombre podría presumirlo.

Se aplican dos criterios: a) el percibido, para la recaudación, desechando el devengamiento de tributos, como el adeudado por contribuyentes al cierre de ejercicio, y b) el del compromiso o devengamiento para los gastos. Podríamos decir que esta forma de determinación, es hija de la disciplina fiscal y de carácter conservadora desde el punto de vista de la protección del erario público.

La distinción de las opciones de la apropiación contable del gasto es importante, pues según sea la que se utilice el comprometido ó el devengado y según, cuál de las opciones de ésta última, variará el monto del resultado financiero.

La incidencia del uso del crédito en la determinación del resultado, puede plantear un problema técnico y de exposición, y habría Municipios que por un sistema exhibirían un resultado deficitario y por otro, superavitario.

Aprovechando la existencia de dos resultados financieros, el ordinario y el afectado, en la práctica se han producido numerosos casos de indebido uso de fondos, para neutralizar situaciones deficitarias ordinarias.

El Resultado del ejercicio puede también verse afectado como consecuencia de la posibilidad con que cuentan los Departamentos Ejecutivos, de solicitar al Concejo Deliberante, en oportunidad de la consideración de la rendición de cuentas, de compensación de partidas de gastos excedidas en los términos del Artículo 67 de la LOM. El control político del Concejo Deliberante, podría generar en el Ejecutivo decisiones de autorización de gastos que excedan los créditos de partidas, sabiendo que posteriormente se le autorizará a compensar los mismos, siempre que sean de legítima procedencia, con economías en el Presupuesto de Gastos, o con excedentes de recaudación y con el saldo disponible que registre antes de efectuar las operaciones de cierre del ejercicio, la cuenta de Resultados de Ejercicios.

### **III. 8. Las disposiciones de la Pcia. de Buenos Aires sobre los déficits comunales**

La Provincia de Buenos Aires, a partir de fines de 1994, y por medio de paquetes de leyes, decretos y reglamentaciones, viene produciendo distintas reformas que hacen al ordenamiento político, administrativo, financiero, patrimonial, contable y jurídico de los municipios ubicados en su territorio. En el Cuadro 18, puede apreciarse en detalle este cuerpo normativo.

Nos interesan especialmente, las disposiciones referidas a los aspectos financieros del municipio y ellas son las siguientes:

-Ley 11.582 y 11.664 del equilibrio fiscal, el Dcto. 548/95, las resoluciones del H.T.de Ctas del 22/3/95 (I y II), la Ley 11.741 por la que pospone la aplicación de la 11.582, y Ley 11.866 que modifica el artículo 31 de la L.O.M.

- Ley 11.685 de emergencia administrativa, que es la nueva versión de la ley 11.184, y las leyes 11.757 y 11.759 del Estatuto del personal municipal y del personal de salud, respectivamente.
- Ley 11.752 sobre consolidación de deudas
- Ley 11756 sobre saneamiento financiero de municipios y los decretos 690/96 y 1.850/96 que la reglamentan
- Ley 11.838 de compensación de débitos y créditos fiscales.

Este cuerpo de disposiciones ha sido la respuesta del Gobierno provincial a la ola de desbordes, sobre todo financieros observado en un número considerable de comunas.

Como podrá observarse en el cuadro 18 mencionado, por la fecha de sanción de este cuerpo normativo, sólo una pequeña parte hizo sentir su efecto en el ciclo bajo estudio y recién en la parte final.

La ley 11.582, la primera de las mencionadas, establece que “la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos realmente disponibles”, sustituyendo así al anterior artículo 31 de la LOM. Al poco tiempo, el H.T. de Ctas. haciendo uso de su facultad reglamentaria, dicta la resolución del 22/3/95 que en la parte pertinente dice que “... determinará las responsabilidades emergentes de la inobservancia del equilibrio presupuestario, tanto en la aprobación como en la ejecución, siendo de aplicación las sanciones previstas por la Ley Orgánica del H. T. de Ctas.”

Posteriormente, el 21/6/95, el H.T. de Ctas. por medio de la circular 372, creaba la opción para los municipios con déficit al 31/12/94, de enjugarlo en 4 ejercicios, o sea de 1996 a 1999, a razón del 25 % anual.

A su vez, la ley 11.866, sancionada el 10 de octubre de 1996, volvió a modificar el artículo 31 de la LOM, eliminando la palabra “ejecución” del texto original e incorporando un segundo párrafo acerca de la adecuación que debe tener la ejecución presupuestaria al objetivo del equilibrio fiscal.

El decreto 3.999 del 27 de noviembre de 1997, dió una nueva opción de cancelación del déficit acumulado al 31 de diciembre de 1996, a las Comunas que se encontraren en tal situación.

Estas disposiciones representan un cambio sustancial en los aspectos de elaboración y ejecución presupuestarios de los municipios utilizados hasta ese momento, surgido como reacción a los desbordes que en forma epidémica se propagaban en la Provincia. El gobierno intentó así poner freno a los mismos, fijando responsabilidades y severos cargos pecuniarios a los funcionarios de ley -en montos equivalentes al déficit incurrido- y creando algunas herramientas para facilitar la recuperación del equilibrio.

Las medidas dispuestas causaron lógica conmoción en los titulares de los ejecutivos municipales y los otros funcionarios de ley, y debieron ser postergadas por dificultades en la aplicación, próximo a concluir el cierre del ejercicio 1995.

El Gobierno Provincial salió pues al escenario de los déficits comunales, con medidas de dos tipos:

- de penalización a funcionarios que incurrieran en desequilibrios al 31 de diciembre de 1995, medida que fue pospuesta al 31/12/96 y flexibilizada por aplicación de la Ley 11.866; y
- de saneamiento financiero, principalmente a través de la ley 11.756- que permitió a los municipios con acreedores cuyos montos fueran superiores a \$ 3.000 a realizar una quita y/o espera en el cobro de la acreencia-; de la ley 11685 de emergencia administrativa- que facultó a los Municipios a reducir la planta de personal y habilitar el retiro voluntario- y de la ley 11.757 que estableció el Estatuto para el personal municipal de la Pcia. de Buenos Aires, reduciendo considerablemente la duración de licencias y beneficios del personal de las Comunas.

Considero que las medidas dispuestas por el Ejecutivo Provincial acerca de los desequilibrios financieros, son insuficientes para encarar acciones de prevención y saneamiento financiero en un marco de eficiencia y eficacia.

Desde el punto de vista del control externo, resulta un freno, en la práctica, de los desbordes financieros de los Ejecutivos municipales y un corte a los recurrentes pedidos de auxilio al Gobierno Provincial.

Pero desde el punto de vista del control interno del Ejecutivo, entiendo que el objetivo del equilibrio financiero debe asentarse fundamentalmente en la elevación de la capacidad de gestión financiera de los municipios, por lo que sería de gran utilidad establecer un sistema de control de calidad de la gestión, a tener en cuenta oportunamente por el Gobierno Provincial y otros organismos. Con ello dejaría de ser sólo un sistema de castigos, para convertirse también en un reconocimiento al mérito de la gestión.

Esta problemática constituye un desafío para la Universidad, tanto desde el punto de vista de su aporte científico, como de su capacidad de capacitador.”

Asimismo de la ley no surge más que un sólo tipo de déficit, cuando en cambio, podrían distinguirse varias clases de déficits, a los efectos de la evaluación del resultado financiero:

- a) el déficit proveniente de no poder cubrir los gastos de funcionamiento (gastos en personal + bienes y servicios);
- b) el déficit, originado por la no cobertura de la inversión en bienes y trabajos públicos, y los gastos sociales (salud por ejemplo); y
- c) el déficit total (recursos totales menos gastos totales), que es el único que se desprende de la ley.

El desfinanciamiento de a) puede ser :

- por no cubrir los gastos de funcionamiento con recursos corrientes propios solamente; ó
- por no cubrirlos con recursos corrientes totales (propios + de otras jurisdicciones).



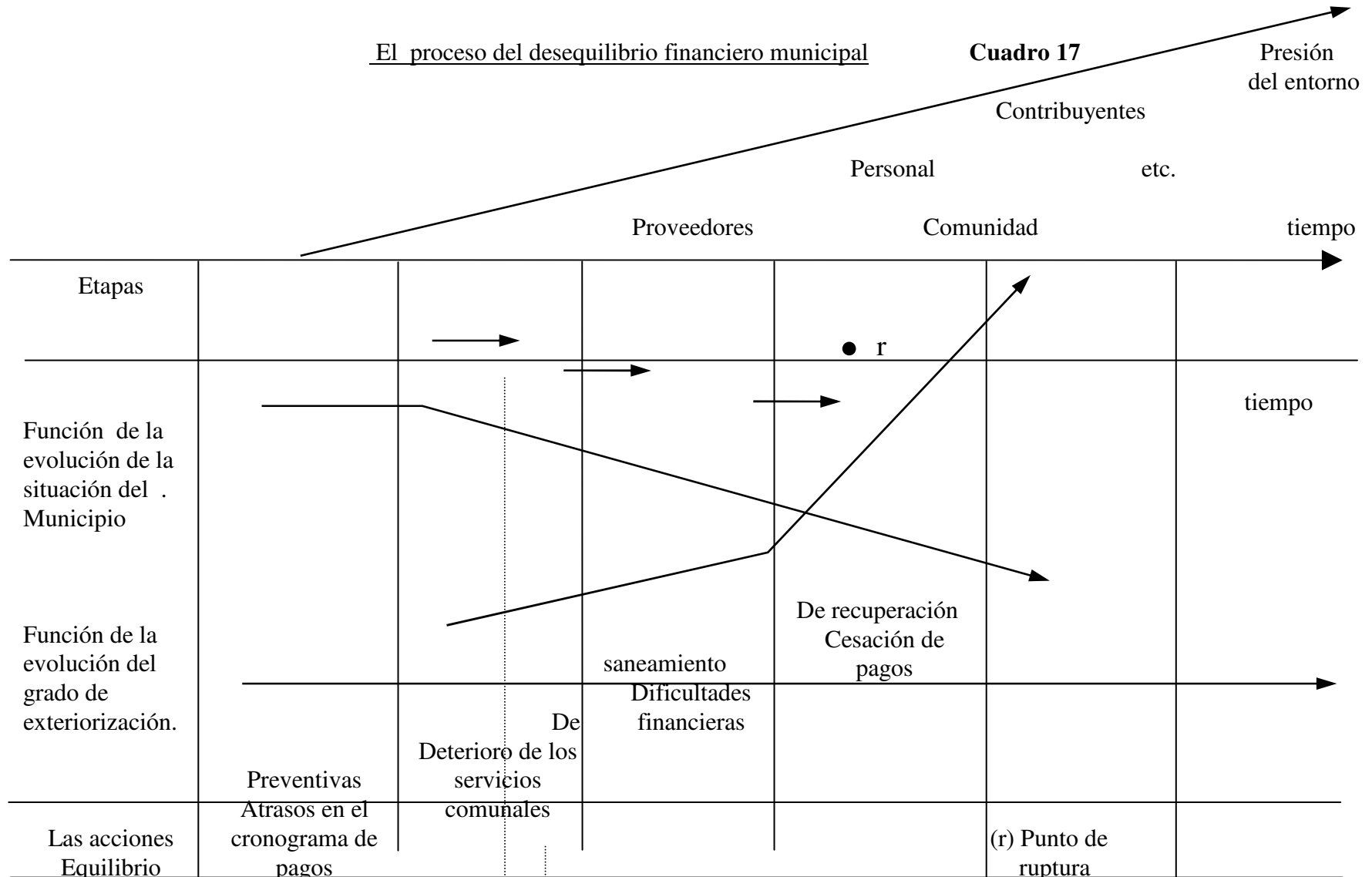
De acuerdo con Tozzola A. (obra citada en la bibliografía), esta graduación de déficits, serviría no sólo para calificar la gravedad del desequilibrio, sino también para establecer parámetros de calidad para los municipios que hacen ahorros, provenientes de obtener Recursos corrientes propios superiores a los Gastos de funcionamiento, para volcarlos en infraestructura y gasto social.

Dice el citado autor: "...si en pos del equilibrio general de recursos y gastos, una norma penaliza por igual en el presente, tanto a los municipios que utilizaron más recursos económicos para inversión en trabajos públicos y bienes para la comunidad, como a aquellos que ineficazmente gastaron de más en gastos de administración, sólo estará logrando lo contrario a su objetivo; es decir terminará por impulsar la reducción de la eficiencia del gasto" (Tozzola A., opus citada, pág. 31)

El concepto de "equilibrio financiero".que nos interesa desde el punto de vista de la gestión, pasa más que por la igualdad aritmética a un momento determinado, por la diferenciación entre los gastos de funcionamiento, y los de carácter social (salud y educación), por la inversión en obras públicas, y por la autonomía de los recursos propios frente a los recursos por coparticipación.

El proceso del desequilibrio financiero municipal

**Cuadro 17**



**El nuevo marco normativo de los municipios de la Pcia. de Bs. As.**

<b>Ley</b>	<b>Fecha</b>	<b>Contenido</b>
11550	16.11.94	Partido de Ezeiza
11551	16.11.94	Partido de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas
11581	09.01.95	Presupuesto Gral. de la Provincia
11582	02.01.95	Equilibrio financiero y reforma fiscal
11584	16.01.95	Partido de Punta Indio
11610	16.01.95	Partido de Hurlingham Partido de Ituzaingo
11622	06.02.95	Consolidación dominio inmobiliario
11646	24.07.95	Pacto Fiscal Federal
11664	13.10.95	Complementaria de la 11582
11673	06.10.95	Disposiciones de transición sobre los nuevos municipios
11684	01.11.95	Prohibición embargo fondos municipales
11685	01.11.95	Emergencia administrativa
11690	16.11.95	Modifica sesiones del H. Concejo Deliberante
11741	01.02.96	Pospone aplicación parcial Ley 11582 (déficit punible)
11752	15.01.96	De los nuevos municipios y consolidación de sus deudas
11756	15.01.96	Saneamiento financiero
11757	02.02.96	Estatuto para el Personal Municipal
11759	02.02.96	Estatuto para el Personal de Salud
11838	20.09.96	Compensación débitos y créditos fiscales. Efectos sobre la consolidación
11866	10.10.96	Modif. Ley Orgánica de las Municipalidades
	22 03 95	Res del H Tribunal de Cuentas (I)
	22 03 95	Res del H Tribunal de Cuentas (II)
	21 06 95	Res del H Tribunal de Cuentas (Circ. 372)
	26 08 95	Res del H Tribunal de Cuentas (Circ. 378)
Dec. 548/95		Reglamentario de la Ley 11582
Dec. 689/96	11.04.96	Reglamentario de la Ley 11752
Dec. 690/96	11.04.96	Reglamentario de la Ley 11756
Dec. 1389/96	29.05.96	Excepcion Punta Indio y Magdalena sobre aplicación Ley 11752
Dec. 850/96	28.06.96	Excepcion consolidacion sobre fondos afectados y de terceros para aplicación leyes 11752 y 11756

Disposiciones normativas de la Dir. Pcial. de Rentas.

Fuente: actualización propia, en base a publicación del Item, Dr. A. Núñez

#### **IV. El desequilibrio financiero en los Municipios de la Región 5**

1. El desequilibrio de los Municipios de la Región 5, expresado a través del “Resultado financiero del Ejercicio”.
2. Explicación del desequilibrio contable a través de las variables “recursos” y “gastos”.
3. Los Municipios de la Región 5 con resultados financieros significativos: análisis de los indicadores de ingobernabilidad.
  1. General Alvarado
  2. General Pueyrredon
  3. La Costa
  4. Lobería
  5. Necochea
  6. Pinamar
  7. Villa Gesell
4. ¿Los desequilibrios analizados, configuraron situaciones de crisis?
5. Una propuesta de medición cuantitativa del grado de riesgo en que se encontraban los 7 municipios analizados.

#### Anexo de Cuadros y Notas:

19. Planillas individuales de Balcarce
20. Planillas individuales de Gral. Alvarado
21. Planillas individuales de Gral. Pueyrredon
22. Planillas individuales de La Costa
23. Planillas individuales de Lobería
24. Planillas individuales de Mar Chiquita
25. Planillas individuales de Necochea
26. Planillas individuales de Pinamar
27. Planillas individuales de San Cayetano
28. Planillas individuales de Villa Gesell
29. Resultado Financiero de los Municipios de la Región 5, al inicio y final del ciclo y su amplitud
30. Importancia relativa del resultado financiero al inicio y cierre del ciclo, de cada Municipio en el total de la Región 5.
31. Evolución del Resultado Financiero acumulado 91/95.
32. Recaudación total, propia y de otras jurisdicciones
33. Tendencia de la recaudación 91/95
34. Participación de la recaudación de cada Municipio en la Región 5
35. Gasto ejecutado en los Municipios de la Región 5
36. Evolución de los Gastos 91/95
37. Cobertura de Gastos en Salud y Educación
38. Intereses de deuda y amortización
39. Índice de capacidad de autofinanciamiento corriente de gastos totales
40. Índice de capacidad de financiamiento del gasto total

#### **IV. 1. El desequilibrio de los Municipios de la Región 5, expresado a través del “Resultado financiero del Ejercicio”.**

La información suministrada por cada Municipio, fue volcada a “Planillas-tipo”, tanto de Recursos como de Gastos (Cuadros 19 a 28), y luego resumidas para la Región en los siguientes cuadros:

Cuadro 29 (“Resultado financiero de los municipios de la Región 5”, al inicio y final del ciclo y su amplitud);

Cuadro 30 (“Importancia relativa del resultado financiero, al inicio y cierre del ciclo de cada Municipio en el total de la Región 5”); y

Cuadro 31 (“Evolución del Resultado financiero acumulado 91/95, total y por municipio”).

El resultado financiero contenido al 31 de diciembre de 1991 como de 1995, es el “acumulado”ordinario al cierre de esos años y no el neto del año, por constituir el déficit total, el monto que debe enjugar el Ejecutivo comunal para restablecer la situación de equilibrio.

La primera lectura del Cuadro 29, permite comprender un estado deficitario inicial (1991) de 7 de los 10 Municipios, siendo las excepciones Gral. Pueyrredon, Mar Chiquita y San Cayetano. El ciclo concluye con una situación deficitaria integral, con excepción del Municipio de Balcarce; sin embargo al consolidar su resultado financiero, con el proveniente del Ente descentralizado Hospital Dr. Fossati, resulta deficitario en el 1,92 % del Presupuesto de Gastos ejecutado.

Para cuantificar la dimensión del déficit de la Región 5, comparamos el resultado financiero con el total del presupuesto de gastos “ejecutado”, proporción que fue de 5,51% (Cuadro 30) en 1991 y de 23,40% en 1995, para el total de la región.

El comportamiento individual de los municipios, presenta tres perfiles distintos:

a) los que empezaron el ciclo con superávit y lo concluyeron con déficit:

Gral. Pueyrredon

Mar Chiquita

San Cayetano

b) los que habiendo empezado el ciclo con déficit, mejoraron su posición financiera- medida por la relación resultado financiero/monto ejecutado de gastos-, concluyendo con un valor deficitario relativo menor:

Balcarce (deficitario al consolidarse con su ente descentralizado)

Gral. Alvarado

Lobería

Pinamar

c) los que habiendo iniciado el ciclo con déficit, empeoraron su posición financiera, medida en igual forma que b), o sea que terminaron en 1995 con un valor deficitario relativo mayor:

La Costa

Necochea

Villa Gesell

Los Municipios de Gral. Pueyrredon, La Costa y Necochea, además de ser los de mayor peso relativo de recursos y de gastos ejecutados en el total de la región, totalizan los tres juntos el 93,73 % de la amplitud del resultado al inicio y al final del ciclo (Cuadro 29).

Si consideramos la relación Resultado financiero acumulado/Presupuesto de gastos ejecutado, los tres municipios mencionados, además de Lobería y Pinamar, superan cada uno el 15%, llegando hasta el máximo de 59,20% en Necochea. (Cuadro 30).

Resumiendo y según surge de la información obtenida, se advierte en la región 5 a través de los resultados financieros determinados contablemente, un creciente y expansivo estado deficitario, con características crónicas para algunos de los Municipios. El monto del déficit al principio del ciclo, reviste una significación para el total de la Región del 5,51% y al finalizar el ciclo del 23,40%, del gasto ejecutado.

#### **IV. 2 Explicación del desequilibrio contable a través de las variables “recursos” y “gastos”**

Las variables “recursos” y “gastos”, sintetizan a través de la imputación contable expresada en pesos, infinidad de decisiones de recaudación y de aplicación de fondos, respectivamente.

Esta particularidad contable nos permitió tratar la información suministrada por los Municipios a través de cuadros de tendencia y estructura y, buscar primeramente respuestas de tipo cuantitativo desde la síntesis de las variables “recursos” y “gastos”.

A tal efecto, concentraremos nuestra atención en los Cuadros 32 (“Recaudación total, propia y de otras jurisdicciones”), 33 (“Tendencia de la recaudación municipal 91/95”) y 34 (“Importancia relativa de cada municipio en el total de la región 5), respecto de los Recursos, y a los Cuadros 35 (“Gasto ejecutado en los Municipios de la Región 5), 36 (“Evolución de los gastos 91/95”), 37 (“Cobertura de Gastos en Salud y Educación, 38 (“Intereses y amortización de deuda”), 39 (“Índice de capacidad de autofinanciamiento corriente de gastos totales”) y 40 (“Índice de capacidad de financiamiento del gasto total”), respecto de los Gastos.

Del análisis de los Cuadros precedentes, se observa que, con respecto a la variable “recursos”, en cualquiera de sus dos componentes- tributos propios de jurisdicción municipal como en ingresos por coparticipación-, LA RECAUDACION TOTAL DE LA REGION FUE CRECIENTE DE 1991 A 1994, DECLINANDO EN EL ULTIMO AÑO DEL CICLO. Esta declinación fue más pronunciada en los recursos propios municipales, que en los provenientes de la coparticipación (Cuadros 32 y 33)

El comportamiento individual de los municipios respecto de la recaudación, sin embargo, durante el período 1991/95 es variada con respecto al conjunto. Así encontramos:

- Municipios en los que la recaudación decae a partir de 1994:  
Mar Chiquita  
Gral. Pueyrredon
- Municipios que tuvieron recaudación total (propia + de coparticipación) creciente en todo el período:  
Gral Alvarado  
La Costa, por los recursos de coparticipación  
Lobería, si bien en 1994 cae, en 1995 supera al 1993, localizada en la coparticipación y  
V.Gesell, por el incremento de la coparticipación
- Municipios en los que la declinación de la recaudación se produce en el último año (1995). Son los que coinciden en su comportamiento con el total de la recaudación de la Región:  
Balcarce  
Pinamar  
San Cayetano
- Municipios en los que la recaudación decae a partir de 1993:  
Necochea

El peso relativo de cada municipio en el total de la recaudación de la región, vuelve a mostrar el liderazgo de Gral. Pueyrredon, La Costa y Necochea, ya que entre los tres suman el 77,13 % en 1991 y el 75,25 % en 1995 de toda la Región.

Con respecto al análisis del comportamiento de la VARIABLE “GASTOS”, LA REGION 5 EXPERIMENTÓ AUMENTO CRECIENTE DEL MISMO DESDE 1991 a 1994, SIENDO APENAS DECLINANTE EN 1995 (cuadro 36).

Si comparamos la tendencia de gastos,- 77,51% de incremento- con los referidos a la recaudación total, que fue del 62,95% (cuadro 33), encontraremos otra forma de explicar el resultado financiero deficitario de toda la región, a través de estas variables.

El análisis de los gastos de salud y educación y su financiamiento por medio de la coparticipación Ley 10559 y de Casino (Cuadro 37), fue respondida por 6 de los 10 Municipios. De esos 6 municipios, en 2 los montos de coparticipación superan a los de salud y educación (Balcarce y Mar Chiquita), en 3 son inferiores (Gral Pueyrredon, La Costa-con excepción de 1995- y Pinamar) y en el restante caso se alternan ambos resultados (Gral. Alvarado).

Es importante recordar que los servicios de salud y educación que han asumido los municipios en los últimos años, forman parte del proceso de transferencia de servicios que la Provincia viene encarando y que maneja con los fondos de coparticipación que distribuye entre las Comunas.

En la distribución de los citados fondos de coparticipación, la metodología vigente tiene en cuenta indicadores de salud y educación -como número de camas de servicios hospitalarios por ejemplo- pero no son fondos afectados, como podría inferirse por la forma de su determinación, sino que son -técnicamente- fondos sin afectación.

En el análisis de esta relación, se da entonces el caso de Municipios que recibieron fondos en monto mayor al costo que debieron erogar por los conceptos aludidos y que contaron entonces con una masa excedente de fondos de coparticipación que les permitió financiar otros programas además de salud y educación, y, los de la situación inversa, que debieron financiar con fondos propios parte de los gastos de salud y educación ya que no alcanzan a ser cubiertos por la coparticipación.

Lógicamente que este análisis cuantitativo, debe necesariamente ser complementado con la evaluación del plan educativo y de salud de cada municipio, de los servicios realmente transferidos por la Provincia, de cuál era la situación anterior a la transferencia de servicios provinciales, etc., para dar una opinión cualitativa e integral de la cuestión.

Resumiendo el desarrollo efectuado en torno a la variable “gastos”, concluimos lo siguiente:

- 1) El gasto público en la Región sufrió contención cuantitativa en el año 1995.
- 2) Este esfuerzo de contención, sin embargo no alcanzó a compensar la caída de recaudación experimentada en ese mismo año, lo que termina arrojando los déficits ya comentados;
- 3) Comparando, la reacción en la contracción del gasto con respecto al comportamiento de la recaudación, en los 10 municipios, tenemos los grupos siguientes:
  - municipios que experimentando recaudación creciente, siguieron gastando en proporción mayor y concluyeron con déficit mayor al que tenían al principio del ciclo: G.Alvarado, La Costa, Lobería y V.Gesell
  - municipios que teniendo baja de recaudación en 1995, bajaron el gasto, pero de manera insuficiente para equilibrar, finalizando el período con déficit: Pinamar y San Cayetano.
  - municipios que teniendo baja de recaudación a partir de 1994, redujeron el gasto de manera insuficiente (Mar Chiquita) ó lo siguieron incrementando (Gral. Pueyrredon).
  - municipios que experimentando baja recaudatoria desde 1993, disminuyeron el gasto de manera insuficiente para equilibrar el flujo de fondos: Necochea.

La vigencia de la Ley 11582, desde principios de 1995, con la innovación respecto de la responsabilidad de los funcionarios de ley (el Intendente y el Contador municipal, fundamentalmente) en relación a los déficits, trajo aparejada una enorme preocupación de nivel laboral en los mismos. Esta situación se puso de manifiesto, en los temarios y reuniones que llevó a cabo el principal foro profesional de discusión, cual es el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Pcia. de Buenos Aires, a través de la “Comisión de Profesionales de Ciencias Económicas del ámbito municipal”.

Se generaron y generalizaron en los distintos Municipios, acciones tendientes a neutralizar el déficit que se confirmaba como una verdadera epidemia.



¿Era el déficit, un problema nuevo? No. ¿La preocupación provenía del “infierno tan temido” anunciado a los responsables? Si, pero lo que sucedía era que la situación contextual se había agravada a partir del “tequilazo”, y se habían tomado infinidad de decisiones financieras a lo largo del ciclo, que habían creado condicionamientos estructurales. La exigencia de un adecuado nivel de gerenciamiento en todas las áreas, volvía a planterse en las conducciones municipales.

La reacción para corregir el gasto y hacerlo compatible con la financiación, resultó tardía e irracional, producto de toda una cultura financiera cimentada sobre la capacidad infinita de la caja del Municipio. Tampoco satisfacía a los funcionarios políticos cumplir a rajatabla con el equilibrio de caja e incumplir las promesas electorales.

La proximidad de las elecciones de mayo de 1995, produjo en los meses anteriores a la misma, la atención de la campaña electoral por parte de gran número de los funcionarios políticos en actividad, especialmente de los “reelegibles”, lo que trajo un natural descuido en la generación de medidas inteligentes de corrección del déficit en el corto y mediano plazo.

Poco era el tiempo que les quedaba a las autoridades para expirar su mandato de gobierno y reducido el margen de maniobra para recuperar y sanear las finanzas municipales que debían transferir a las nuevas autoridades.

Sin embargo, el “infierno tan temido”, no fue aplicado a las autoridades salientes, ya que cuando expiraba 1995, la Provincia postergó para el año siguiente la aplicación de la ley 11582.

#### **IV. 3. Los Municipios de la Región 5 con desequilibrios financieros significativos: análisis de los indicadores de ingobernabilidad.**

Los Municipios que en el análisis precedente, evidenciaron desequilibrios, en relación al presupuesto de gastos ejecutado, con guarismos superiores al 5% al cierre del ciclo, serán objeto de un nuevo análisis. Son 7 de los 10 municipios de la Región 5: Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredon, La Costa, Lobería, Necochea, Pinamar y Villa Gesell. Quedan por lo tanto, descartados en esta profundización las Comunas de Balcarce, Mar Chiquita y San Cayetano, por considerarlos con déficits de poca significación.

Buscamos responder a la pregunta: ¿los desequilibrios financieros significativos de la Región 5, configuraron situaciones de crisis?. En caso afirmativo, ¿en qué etapa de la crisis se ubica su situación al 31/12/95?. Para ello, analizaremos los indicadores de ingobernabilidad, atributo fundamental de las crisis, ya comentada en oportunidad de desarrollar el marco teórico.

### **IV. 3. 1. Gral. Alvarado**

En este Municipio se recaudó el 2,94% de la recaudación total de la Región 5 de 1991 y el 4,73% de 1995.

En materia de participación del gasto en toda la región es del 3,71% en 1991 y de 4,08% en 1995.

Inició el ciclo con un déficit que representó el 37,53% del gasto ejecutado de 1991 y lo concluyó en baja, el 32,34% del gasto de 1995. La amplitud del monto del déficit inicial y final (cuadro 27), constituyó el 2,36%.

Estamos pues en presencia de una Comuna pequeña dentro de la Región 5. La disminución del déficit puede medirse a través de la evolución de los recursos y gastos del ciclo, que llegaron a 262,26 y 195,17 respectivamente, tomando como base año 1991=100 (Cuadros 31 y 34).

Algunos datos para tener en cuenta son los siguientes:

- El gasto en personal que absorbió el 50% del gasto ejecutado en 1991, trepó al 59% en 1995.
- Habilitó el retiro voluntario de la Ley 11.184, pero con un magro acogimiento del personal (sólo 4 agentes), cuyo monto indemnizatorio no influyó en la cuantía del gasto ni tampoco con la recobertura del cargo “congelado”.
- El monto de los gastos en concepto de salud y educación, fue cubierto por la ingresos de coparticipación en 1991 y 1992, no así en 1993.

#### Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad

##### Dimensión del desequilibrio:

- El déficit operativo se estimaba entre \$150.000 a \$200.000 por mes
- El déficit con que inician el ciclo, no estaba registrado en su valor actualizado ya que había pasivos a moneda histórica. Esta es la razón por la cual ese ejercicio fiscal no refleja el verdadero resultado financiero, que sí se registra en los ejercicios posteriores.
- El 80% de las deudas se concentraba entre 20 acreedores grandes, cada uno de ellos con montos superiores a los \$ 20.000 cada uno. Con Eseba y la Dgi, acordó planes de facilidades de pago, con otros recurrió al saneamiento de la Ley 11.756 y con los proveedores de pequeños montos, se atrasó en las condiciones de pago hasta los 90 días de la presentación de factura.
- Con el personal la demora en los pagos alcanzó hasta los 20 días de terminado el mes y algo más con el aguinaldo. Cuando se produjo el cambio de autoridades el 10/12/95, los sueldos estaban impagos.

### Indicadores de ingobernabilidad:

- El bloque político oficialista - el Partido Justicialista-, quedó en minoría a partir de 1993 en el Honorable Concejo Deliberante, a raíz de la escisión del bloque. Esto resultó negativo para el Departamento Ejecutivo, ya que desde entonces prácticamente no hubo proyectos de ese departamento que hayan sido aprobados y, por el contrario prosperó el pedido de interperlación de que fue objeto el titular del Ejecutivo y el Secretario de Hacienda, por la situación financiera.
- No contó con Presupuesto aprobado durante 1994 y 1995, ni tampoco existió otro alternativo del Departamento Deliberativo
- El H.C.D. no aprobó las rendiciones de los años 1993,1994 y 1995, habiendo sufrido cargos pecuniarios por parte del H.T. de Cuentas a posteriori.
- Hubo demandas judiciales por parte de acreedores perjudicados, así como embargo de cuentas bancarias.
- Desde mayo de 1995 hasta la entrega a las nuevas autoridades, no se pudo cubrir el cargo de Secretario de Hacienda.
- La Secretaría de Hacienda hizo ingentes esfuerzos para mejorar la recaudación, desde 1993, incorporando mejoras que impidieron que el déficit fuera mayor al cierre del ciclo.

### **IV. 3. 2. General Pueyrredon**

Este municipio lidera la Región 5 . Su peso relativo es el siguiente:

- 53,61 % de la recaudación total en 1991 y 49,93% en 1995 (Cuadro 34);
- y 49,82% del gasto ejecutado en 1991 y 52,29% en 1995 (Cuadro 35)
- Si bien el déficit al 31/12/95 según la publicación del modelo del H.T.deCtas (Cuadro 4), es de \$ 27.607.692, tenía un pasivo al Bco. de la Provincia de Buenos Aires de \$ 13.125.002 a esa misma fecha, por préstamos en efectivo. El resultado financiero, tomando este otro criterio ya comentado, arrojaría un déficit cercano a los 40.733.000 con lo se incrementarían los índices que relacionan el resultado (Cuadros 29, 30 y 31).

Recientes mediciones del Producto Bruto Interno de este Partido para 1993, 1994 y 1995, realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas local (Universidad Nacional de Mar del Plata), trabajo precursor en su género en el ámbito de la Pcia. de Buenos Aires, permite apreciar la significación del déficit en relación con ese dato macro.

El monto estimado del P.B.I. para 1995 de Gral. Pueyrredon, por el citado Instituto ascendió a \$ 3.132.204.755, con lo que el déficit llegaría al 0,88 % del mismo, si se toma el expuesto contablemente y al 1,30%, si se incluye a la deuda por el préstamo del Bco. de la Pcia. de Bs. As..

La importancia de Gral. Pueyrredon es innegable no sólo en la región, sino también en la Provincia. Hubo años, en que lideró los presupuestos comunales ejecutados de toda la Provincia, como en 1992 por ejemplo.

La explicación de su déficit, a través de la variables de ingresos y gastos, muestra que-tuvo caída de recaudación a partir de 1994 y que-contrajo el gasto al final del período, pero en medida insuficiente como para compensar la reducción de recaudación, desde el punto de vista cuantitativo.

Otra manera aritmética de explicarlo, es mediante el análisis de la tendencia de los recursos y los gastos a lo largo del ciclo: mientras la recaudación se incrementó un 51,78% desde 1991 a 1995, los gastos lo hicieron en el 86,34% (cuadros 33 y 36).

Gral Pueyrredon contó durante el ciclo 1991/95, además de la administración central municipal, con 4 entes descentralizados (ver cuadro 12), cuyos datos no fueron consolidados con los de aquélla en este trabajo, habida cuenta de las transferencias dispuestas desde la Secretaría de Hacienda a los entes -su principal ingreso-, para que finalizaran el ciclo en situación que no fuera deficitaria.

Es decir, los funcionarios de Hacienda prefirieron concentrar todo el déficit en la Administración Central, para ofrecer sólo un blanco de ataque a la oposición política- en esos momentos recrudescida -, quedando en consecuencia salvaguardados los entes descentralizados ya que finalizaron el ciclo con un reducido superávit.

Datos de interés, que surgen del análisis de Recursos y Gastos, para este Municipio:

- Mantuvo el porcentaje de los gastos en personal sobre el total de los gastos ejecutados entre 1991 y 1995: el 48%.
- Habilitó el retiro voluntario, previsto en la Ley 11184, pero no cumplió el congelamiento de las vacantes dispuesto por la ley para los cargos de los agentes indemnizados. Esto se infiere del número de agentes de la planta de personal, que se incrementó desde principios al fin del ciclo, pese a las bajas del retiro voluntario (cuadro 48). Se estima que de haber cumplido con esta norma, el ahorro anual, de los 567 agentes retirados, a un promedio de \$ 800 mensuales, incluido las cargas sociales representan \$ 5.443.200
- El gasto en salud y educación no alcanzó a ser cubierto por los ingresos de la coparticipación (cuadro 37);
- Los gastos en concepto de intereses por el endeudamiento, alcanzaron a \$ 1.075.937 y a \$1.845.864 en 1994 y 1995, respectivamente (cuadro 38).

Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad (Encuesta del Cuadro 2):

Dimensión del desequilibrio:

- las nuevas autoridades que asumieron en 12/95, estimaron el déficit operativo mensual heredado en ese mes, en 1,3 millones de pesos

- el atraso en el pago, al núcleo más numeroso de proveedores, constituidos por pequeños y medianos empresarios, llegaba hasta 6 meses. Había también un grupo reducido de proveedores grandes, como el caso de las empresas recolectoras de los residuos domiciliarios, que cobraban en término. Lo mismo ocurría con el Instituto de Previsión Social de la Pcia. de Bs. As., que a través de las retenciones sobre la coparticipación impositiva provincial, se aseguraba el cobro de los aportes y retenciones jubilatorias del personal de esa Comuna, y con Eseba, que por medio de un sistema de compensaciones, se resarcía de su acreencia en término.
- el pago de los sueldos al personal, que tradicionalmente se venía haciendo en los últimos días del mes, se prolongó durante los primeros días del mes siguiente, pero sin llegar a exceder el término legal.
- en materia de insumos, como el caso de los combustibles, y de servicios de reparaciones, su falta de aprovisionamiento originó un deterioro creciente en la prestación de servicios cuyo soporte técnico lo constituía el parque automotor y el de equipos municipales.

#### Indicadores de ingobernabilidad:

- En la relación D.E. - D.D. ubicamos dos datos relevantes, detonantes de una crisis política. En primer lugar, a raíz del cambio de partido político del titular del Ejecutivo, en 1994, los integrantes de su bloque con excepción de un concejal, le quitaron el apoyo político. En segundo lugar, la formación de una Comisión Investigadora, aprobada por el Cuerpo, como consecuencia de denuncias de mal desempeño de funciones, exceso de los deberes de funcionario público, dilapidación de fondos públicos, etc. contra el titular del Ejecutivo y algunos de sus secretarios, aquél quedó al borde de la renuncia, que no llegó a concretar. Ambos hechos, fueron el epílogo de una serie de desencuentros entre el D.E. y el D.D., tornándose imposible la comunicación entre ambos, como lo demuestran las iniciativas que presentadas por el D.E. nunca lograron el apoyo suficiente para ser aprobadas. En particular, señalamos las siguientes que tienen que ver con los aspectos presupuestarios y financieros: implementación de pagarés para cancelar deudas a proveedores; proyecto de moratoria municipal para el pago de deudores por tributos, el que fue reemplazado por otro elaborado en el mismo seno del D.D.; gestión de un préstamo al Banco de la Provincia de Buenos Aires por 4 millones de pesos para completar aportes al Copan (Comisión para la organización de los Juegos Panamericanos); propuesta de cobro de contribución de mejoras por pavimentos; incorporación de Batán al ejido urbano a efectos de habilitar el cobro de tributos comunales; suspensión del sistema de ejecuciones fiscales iniciado por el Ejecutivo por objeciones al sistema de selección de abogados, etc. etc.
- La debilidad política del D.E. se hizo patente después de las elecciones del mes de mayo de 1995, ya que habiendo resultado perdedor en el intento de reelección, no pudo llevar a cabo ajustes en materia de personal para equilibrar Gastos-Recursos, y como corolario final no elevó el Proyecto de Presupuesto de Gastos para ese año.

Vanos fueron los intentos de los funcionarios de Hacienda para controlar el desborde financiero, ya sea a través de las iniciativas ya mencionadas que requerían aprobación legislativa como algunas otras que implementaron en forma directa. Entre éstas últimas se cuentan por ejemplo, la contracción de ciertos gastos, el no aumento del aporte de la Municipalidad al Copan 95 y la realización de licitaciones para la provisión de insumos por períodos más cortos con el fin de conseguir reducción de costos.

Durante los años 1991 a 1994, no existió preocupación del Ejecutivo por el déficit que empezaron a arrojar los balances, porque se lo consideraba controlable, en función de las potencialidades existentes y no había expresas penalidades por el desequilibrio financiero. El stock de morosos, por ejemplo, rondaba los 100 millones de pesos, y su ejecución agresiva cubriría tal desequilibrio.

Con la entrada en vigencia de la Ley 11582 de equilibrio fiscal a principios de 1995 y el inesperado efecto recesivo del “tequila” que se hizo sentir en la recaudación municipal, se advierte preocupación en la Secretaría de Hacienda, por el desequilibrio emergente.

Todo se complicaba y parecía paralizarse. Los pedidos de insistencia del contador municipal ante el desequilibrio financiero, agregaban ingredientes de conflictividad en la relación de estos dos-funcionarios de ley. La licencia por razones de salud del último Secretario de Hacienda y su posterior renuncia, en el mes de agosto de 1995, dejó vacía esa cartera de un profesional de las ciencias económicas hasta el cambio de autoridades en diciembre de 1995, puesto que no fue posible cubrir con profesionales esa titularidad. El grupo de secretarios comunales -que no habían dado muestras de constituir un “equipo”-, quedó diezmado, sin tiempo suficiente, ni “plafond” político para intentar recuperar el equilibrio perdido.

#### **IV. 3. 3. La Costa**

El Partido de La Costa le sigue a General Pueyrredon en importancia en la Región 5, en cuanto dimensión de gastos y recursos.

Insumió el 10,77 % y el 15,30 % de la recaudación total de la Región en 1991 y 1995 respectivamente, y el 12,63% y 16,07% de los gastos para los mismos años.

El déficit representó el 21,94 % del gasto ejecutado de 1991 y el 53,41% del de 1995. Su amplitud -1991/95-, fue el 30,82% del total de la amplitud de la Región.

El comportamiento tendencial en el ciclo, de los recursos y gastos fue creciente en ambos, llegando a 231,49 y a 224,98 respectivamente, base 1991=100 (Cuadros 31 y 34).

#### Datos de interés:

- El gasto en personal disminuyó a lo largo del ciclo: 46% en 1991 y 40% en 1995.
- No habilitó el retiro voluntario de la Ley 11.184
- El monto de los ingresos por coparticipación, no cubre los gastos en concepto de salud y educación (Cuadro 35)

#### Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad

##### Dimensión del desequilibrio:

- El déficit operativo mensual se estima entre \$300.000 y \$500.000, durante los últimos meses del ciclo.
- La deuda a proveedores estaba concentrada en empresas de construcción de obras públicas, las cuales están actualmente -julio de 1997- en proceso de incorporación a la Ley de saneamiento financiero 11.756.
- Los sueldos al personal a partir de junio de 1995 sufrieron atrasos en los pagos. Fue necesario organizar cupos para la fijación de cuotas, llegando hasta 30 días de demora para los jerárquicos.

##### Indicadores de ingobernabilidad:

- El control político del H.C. Deliberante por parte del bloque oficialista - un movimiento vecinal local-, impidió escándalos similares a los producidos en los otros municipios de la zona.
- El malestar sufrido por los proveedores de obras públicas, estuvo contenido por la suscripción de convenios que comprometen en lo personal al titular del Ejecutivo.

#### **IV. 3. 4. Lobería**

Este Municipio tiene un peso relativamente pequeño en la Región 5:

- representa el 2,86% y el 2,81 % de la recaudación total para 1991 y 1995, respectivamente.
- representa el 3,03% y el 2,67% del gasto ejecutado total, para 1991 y 1995.

Lobería comenzó el ciclo con un déficit que significaba el 24,05 % del gasto ejecutado de 1991 y que terminó disminuyéndolo al 19,09% de la relación déficit/gasto ejecutado de 1995.

Mientras la recaudación fue creciente en 1991 y 1993, acusa una baja significativa en 1994, como consecuencia de la variación de los índices de coparticipación provincial.

Los gastos fueron crecientes todos los años del ciclo, pero con índice de tendencia algo menor que los recursos, explicación cuantitativa de la disminución operado en el ciclo.

#### Datos de interés que surgen de los Cuadros y Encuestas:

- el rubro de Gastos en Personal, fue el componente preponderante en la estructura del Presupuesto de Gastos: 44 % en 1991 y 54 % en 1995.
- este Municipio no habilitó el retiro voluntario de la Ley 11184.
- el gasto en Salud,- administra un Hospital-, no alcanza a ser cubierto con los fondos de coparticipación provincial.
- el cambio de sistema manual al informatizado en Contaduría, Tesorería y Compras, demoró el cierre del ejercicio 1993, situación que se regularizó en abril de 1995 con el cierre del ejercicio 1994.

#### Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad:

##### Dimensión del desequilibrio:

- Lobería disponía de saldos bancarios importantes de fondos afectados, que utilizó para cancelar deudas de fondos ordinarios.
- el universo de deudas al 31/12/95 se componía de un acreedor grande (Eseba, \$ 850.000), siendo el resto pequeños y medianos proveedores con un atraso promedio de 60 días.
- el deterioro de los servicios comunales se resintió fundamentalmente por la no reposición de las bajas de personal de planta permanente que se fueron produciendo en 1994 y 1995.
- con el personal no hubo atrasos en el pago de las remuneraciones, las que se hicieron efectivo en el mismo mes o en algunos casos, en el primer día hábil del mes siguiente.

##### Indicadores de ingobernabilidad:

- No se detectaron indicadores de ingobernabilidad. Así por ejemplo, destacamos que:
- no se registraron demandas judiciales por incumplimiento de pago por parte del Municipio.
- la deuda a Eseba (hoy Edea), la más importante de su pasivo, fue encauzada a través de un plan de facilidades de 80 cuotas mensuales.
- la relación con el D.D. , a pesar que su bloque representaba el 50% del Cuerpo y quedaba en minoría al reservarse reglamentariamente el voto del Presidente para los casos de empate, nunca llegó a puntos de ruptura (como pedidos de destitución, formación de comisiones investigadoras, etc).
- no hizo uso de la opción prevista en la Ley 11756 de Saneamiento Financiero para Municipios.



### **IV. 3. 5. Necochea**

Este municipio constituye, junto con el de La Costa, el segundo en importancia relativa en relación a su magnitud, en la región 5. Algunos datos son:

- participación en la recaudación de la Región: 12,75% en 1991 y 10,02% en 1995 (Cuadro 34)
- participación en el gasto ejecutado: 13,31% en 1991 y 9,37% en 1995 (Cuadro 35)
- el déficit al 31/12/95 ascendió a \$ 14.616.035 (Cuadro 29), lo que representa el 19,61% de la participación en las amplitudes 1991/95 de la región, y el 59,20% del gasto ejecutado en ese municipio. Este último guarismo, es el más alto de la Región.

La conformación del déficit, puede explicarse numéricamente en los cuadros 32, 36 y 24, los que muestran claramente que todos los años con excepción de 1992, fueron deficitarios. En lo que se refiere a su recaudación, su caída ya se insinúa en 1993, o sea antes que la mayoría de los municipios, aunque parece recuperarse algo en 1994, pero vuelve a caer en 1995. En materia de gastos hay reducciones en 1994 y algo más en 1995, pero no resultaron suficientes para equilibrar los excesos que ya se habían producido y la simultánea disminución de la recaudación.

#### Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad

##### Dimensión del desequilibrio

El abultado déficit con el que concluyó en 1995 el Municipio de Necochea - el mayor de la región en proporción al presupuesto ejecutado-, se fue manifestando de varias formas:

- con proveedores: se fue acumulando deuda durante el ciclo y en el curso de 1995, existían importantes cuentas impagas que provenían de 1993 y 1994, lo cual creaba un clima de nerviosismo laboral en el área de Hacienda por la enorme presión de los acreedores, y una imagen de desprestigio social de la administración municipal por la inseguridad en el cobro de servicios prestados al municipio.
- con el personal: comenzaron a producirse en 1995, atrasos en el pago de sueldos más allá del término legal hasta un máximo promedio de 20 días de finalizado el mes. Esta situación provocó ruidosas protestas, acompañadas de medidas de fuerza en algunos casos, con la consiguiente caída de productividad y del clima de trabajo.
- con la prestación de servicios a la comunidad: como lógica consecuencia de la situación financiera deficitaria imperante, la falta de insumos básicos deterioró la prestación de los servicios que habitualmente se prestaban.

## Indicadores de ingobernabilidad

Se consignan los siguientes:

- Atención de los asuntos del gobierno municipal fuera del despacho comunal: este proceder del titular del D.E. quien lo hacía desde su casa particular es simbólico de la sensación de ausencia e inacción que expresó el encuestado. Prácticamente tampoco en este período hubo reuniones de gabinete, fomentando esto un estado anárquico.
- Recrudescimiento de la oposición política en el Concejo Deliberante: los bloques opositores, arreciaron sus críticas y denuncias públicas al titular del Ejecutivo. Si bien los amagos de pedidos de suspensión por causa grave y posterior destitución, por parte de la oposición no llegaron a materializarse, posiblemente por no contar con los 2/3 de votos necesarios, ésta pudo llevar a cabo una interpelación pública al titular del Ejecutivo, hecho de gran revuelo que, en mayo de 1995, fue televisado en vivo a la población local. Sin embargo, la sangre no llegó al río y el bloque oficialista, sostuvo políticamente al Intendente en el seno del Concejo Deliberante hasta el final de su mandato.
- Carencia de información contable y presupuestaria: como consecuencia del cambio de proveedor del sistema informático: en 1991, el trabajo de transferencia de saldos contables se complicó de tal manera, que el atraso considerable en el que comenzó a incurrirse, pronto se convirtió en caos de información y gestión en tinieblas. Para ser más preciso, diremos -según la encuesta realizada - que, en 1993 todavía se estaba cargando el movimiento de 1991; en 1994, el de 1992; y recién en 1995, se registró el correspondiente a 1993, 1994 y gran parte de 1995. Las renuncias de sucesivos contadores municipales, sin “cerrar contablemente” los ejercicios fenecidos, agravaron la situación, que pudo recién controlarse en el curso de 1996.
- retención de la mayor parte de la coparticipación provincial de impuestos: como consecuencia de las retenciones por distintas deudas, los fondos que ingresaban al municipio por este concepto eran de montos muy reducidos y por ende insuficientes para afrontar los gastos de salud y educación.
- renuncia simultánea de tres funcionarios claves de la Secretaría de Hacienda (la Secretaria, la Subsecretaria y la Directora de Rentas) en noviembre de 1994 : la decisión tomada por las máximas jerarquías de la Secretaría de Hacienda, además de reflejar el desacuerdo existente en la conducción de los asuntos presupuestarios y financieros, constituyeron un agravamiento del descontrol en el que ya se estaba inmerso
- la autorización de un adelanto de descubierto de hasta \$ 500.000.-, concedido por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, permitió “zafar” de compromisos apremiantes, pero ya se estaba actuando en zona de riesgo.
- distintas demandas, de monto poco significativo pero muy espectaculares, originaron el embargo de la cuenta bancaria (hoy no sería posible por aplicación de la ley 11684 del 1/11/95) y dos intervenciones de la recaudación, con lo que se reforzaba un ambiente laboral densamente conflictivo.
- esfuerzo de recaudación tributaria: salvo el cobro de la tasa de alumbrado que se puso en manos de la Usina de Necochea y que mejoró ese rubro de ingresos, no hubo signos de esfuerzo tributario. No existió personal técnico afectado a tareas de verificación externa

e inspección, ni tampoco acciones concretas de ejecución a deudores morosos por tasas municipales.

- contención de gastos: si bien se hizo un ajuste de gastos al final del período, no se alcanzó a recuperar el equilibrio. A igual que General Pueyrredon, se cae en la cuenta, que el control del equilibrio es el fruto del adecuado gerenciamiento de todo el ciclo.

#### **IV. 3. 6. Pinamar**

Es otro de los Municipios considerados chicos en la Región: insume el 2,90% de la recaudación total de 1991 y el 3,98% de 1995, y el 3,30 y el 3,94 % del gasto total para esos años respectivamente.

El déficit de comienzo del ciclo, que representó el 36,62 % del gasto ejecutado de 1991, descendió al 23,23% del gasto ejecutado de 1995. Su amplitud constituyó el 2,56% de la amplitud de toda la Región.

La disminución del déficit, se refleja en los índices de tendencia de la recaudación, que fue de 223,51 para 1995 (base 1991=100), y de los gastos, que alcanzó a 212,02 para 1995 (base 1991=100).

##### Datos de interés:

- El gasto en personal disminuyó del 57% en el total de gasto ejecutado de 1991 al 51 % de 1995.
- Este Municipio no habilitó el retiro de la Ley 11184.
- El monto de ingresos de coparticipación no cubre los gastos en concepto de salud y educación. Este Municipio administra un hospital desde noviembre de 1992.

##### Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad

###### Dimensión del desequilibrio:

- El desequilibrio está soportado exclusivamente por el Instituto de Previsión Social; de la Provincia de Buenos Aires (IPS) y el Instituto de Obra Médico-Asistencial (IOMA), cuyo monto de deuda es equivalente al déficit. Desde 1996, ambos pasivos han sido encauzados en planes de facilidades de pago.
- No hubo atrasos de pago con el personal, ni con proveedores

###### Indicadores de ingobernabilidad:

No se detectaron indicadores de ingobernabilidad. Tampoco necesitó acogerse a las previsiones de la Ley 11756.

#### **IV. 4. 3 7. Villa Gesell**

Este municipio, acusó al iniciar el ciclo un déficit del 5,51% sobre el gasto ejecutado para ese año y al terminar, un déficit del 12,40% (Cuadro 30), habiendo llegado al punto más alto de su estado deficitario durante 1994.

La recaudación durante el ciclo, siempre fue creciente, representando el 5,44 % en 1991 y el 5,13 % en 1995, de toda la Región.

En cuanto a los gastos del período 1991/95, fue creciente hasta 1994, decayendo en 1995, con una participación en la Región del 5,77% y del 4,16% para 1991 y 1995, respectivamente.

##### Datos de interés:

- El gasto en personal trepó del 42% de significación en el Presupuesto de 1991 al 62% en 1995.
- No se habilitó el retiro voluntario en 1992/93
- La recaudación proveniente de otras jurisdicciones, constituye el 30,34% de la recaudación total para 1995 (Cuadro 50)

##### Indicadores de la dimensión del desequilibrio y de ingobernabilidad:

###### Dimensión del desequilibrio:

- El déficit con que concluyó esta Comuna, estuvo soportado al cierre del año 1995, por IOMA (\$800.000), I.P.S. (\$1.000.000), Cooperativa de Electricidad (\$500.000), Encotesa (\$100.000) y otros proveedores menores.
- No se registraron atrasos en el pago de sueldos al cierre del ciclo
- Los servicios se prestaron con normalidad, resintiéndose parcialmente el Hospital. Con respecto al servicio de recolección de residuos, obligó al Municipio a la prestación por administración hasta que volviera a adjudicarse, como consecuencia de la caída del anterior concesionario

###### Indicadores de ingobernabilidad:

- La deuda existente al 31/12/95 fue por un lado encauzada a través de convenios y planes de facilidades, y por otro, cancelada mediante pagos efectuados con la excelente recaudación obtenida en los meses de enero y febrero de 1996.
- La composición del H.C.D. estaba equilibrada entre el oficialismo (P.J. 50%) y la oposición (UCR 50%), registrándose pedidos de interpelación al titular del Ejecutivo en 1994 y 1995, sin consecuencias.
- El H.C.D. no aprobó las rendiciones de cuentas de los años 1993 y 1994. La de 1995, fue aprobada en 1996, a pesar de haber quedado en minoría el partido que administró el año en estudio.
- No se registraron demandas judiciales por incumplimiento de pago.
- Desde el mes de mayo de 1995, no hubo Secretario de Hacienda.

#### **IV.4. ¿Los desequilibrios analizados, configuraron situaciones de crisis?**

Hemos preferido el análisis particularizado de cada Municipio, dada su entidad jurídica, administrativa, económica y patrimonial, a fin de analizar si el tipo de desequilibrio producido, se encontraba o no en zona de dificultades graves y si había entrado en proceso de crisis.

Dada la multiplicidad e intensidad de los factores que intervienen en las situaciones que denominamos de “crisis”, no encontramos dos situaciones iguales. A lo sumo se parecerán en algunos aspectos y se igualarán en el fenómeno de la desnudez de las debilidades de la gestión y en las consecuencias negativas que tienen los efectos no deseados de los desequilibrios para los distintos participantes de la vida municipal.

Habíamos dicho en oportunidad del desarrollo del marco teórico, del carácter de inevitabilidad de las crisis cíclicas, lo cual les plantea a las organizaciones acciones de carácter preventivo, ya que todas quedan expuestas y aquellos que han sabido actuar con anticipación, son las que se encuentran en mejor disposición para neutralizar los efectos negativos. Si la crisis llega, y no hubo medidas preventivas o anticipatorias, sólo les queda a los funcionarios actuantes en ese momento, intentar su saneamiento y recuperación, cuyo costo definitiva lo soportarán los sectores integrantes del Municipio (acreedores, contribuyentes, comunidad, personal).

Para los municipios de la Región 5, con desequilibrios al cierre del ciclo 91/95, será interesante proseguir el estudio de los acontecimientos posteriores al año 1995, para ver el tratamiento de los déficits; pero esto ya es materia que escapa a los objetivos del presente trabajo.

Ahora nos abocaremos a tratar de responder a la pregunta del título.

##### Gral Alvarado:

El Municipio estaba en dificultades financieras graves, por la conjunción de factores financieros y políticos, resultando éstos últimos “inmovilizadores” de las acciones del Ejecutivo, como lo demuestran los hechos comentados. Todo el análisis efectuado, nos conlleva a inferir que al cierre del ciclo, 1995, Gral. Alvarado se encontraba en un proceso de crisis.

##### Gral. Pueyrredon:

Concluyó el ciclo de gestión 1991/95, envuelto en una fuerte ruptura política que prácticamente lo paralizó en los finales del mismo, y que, a igual que Gral. Alvarado, no le dejó margen a los funcionarios administradores para volver al equilibrio financiero con que partieron al principio del ciclo.

Está claro que la agudización del desequilibrio financiero al final del ciclo, se produce como corolario de esa crisis política instalada en el municipio en 1995. Pero nos preguntamos, ¿las prácticas de gerenciamiento financiero durante todo el ciclo, sentaron bases sólidas para prevenir situaciones de descontrol financiero? Indudablemente no.

Los indicadores señalados en lo referido a atraso en los compromisos de pago, desprestigio de la imagen de la institución municipal, reticencia de proveedores, ruptura DD-DE, etc., permite inferir que este Municipio también estaba inmerso en una crisis financiera. Ésta había comenzado a instalarse al final del período 91/95, bajo la forma de dificultades financieras graves que requerían a esa altura de los acontecimientos, acciones de recuperación (ubicar en el Cuadro 17).

#### Lobería:

El déficit con el que atravesó el ciclo este Municipio, a juzgar por su importante relación con el Presupuesto ejecutado, parece preocupante. Sin embargo, en la realidad de esta Comuna apenas se sintieron los efectos no deseados del desequilibrio.

En efecto, el uso de fondos afectados para el pago de deuda ordinaria y el plan de facilidades del pasivo a Eseba, neutralizaron las presumibles consecuencias del déficit.

En este Municipio no se llegó a plantear la crisis y el no acogimiento a la Ley 11756 es una prueba más que el desequilibrio estaba controlado.

Solo resta la pregunta: ¿ese desequilibrio controlado, sobre qué bases estaba cimentado?. Pero esto es materia del análisis que viene.

#### La Costa:

A pesar que en este Municipio, no se llegó a una ruptura política como en el caso de Gral Pueyrredon, Alvarado o Necochea, y por ende de reducción del margen de maniobra del Ejecutivo, los indicadores relevados nos permiten inferir una situación de dificultades financieras graves.

Estamos en este caso, en presencia de una crisis financiera, no potenciada por los factores políticos, como en Gral. Alvarado y Gral. Pueyrredon.

#### Necochea:

En Necochea, el análisis del ciclo 1991/95, nos muestra un deterioro gradual y sostenido en la gestión del Ejecutivo municipal, que soportado políticamente por su bloque político, pudo terminar el mandato sin llegar a los tropiezos políticos de su colega de Gral. Pueyrredon. En cambio, el vacío de conducción de los asuntos municipales, la ausencia de un gerenciamiento financiero adecuado y el caos informativo que se originó por el cambio de soft y hardware de la contabilidad presupuestaria generaron la situación a la que se llega al término del año 1995.

Los síntomas detectados en Necochea, evidencian que el Municipio se encontraba al 31/12/95 en una situación de dificultad grave y que la crisis financiera ya estaba instalada.

A igual que La Costa, los factores políticos no llegaron a potenciar la crisis financiera de manera significativa.

### Pinamar:

De acuerdo a la información relevada y al análisis efectuado, este Municipio experimentó un desequilibrio controlado.

### Villa Gesell:

También en este caso, podemos concluir que la Comuna sufrió un desequilibrio pero pudo controlarlo, con lo cual no llegó a involucrarse ni en situación de dificultad grave ni conformar una crisis. El no acogimiento a las previsiones de la Ley 11756, constituye otro elemento de inferencia probatoria más en tal sentido..

## **IV. 5. Una propuesta de medición del grado de riesgo en que se encontraban los 7 municipios analizados.**

Hemos construido la siguiente tabla ponderada, que mide los 10 factores más significativos, que expresan el grado de exposición al riesgo de desequilibrio y crisis financiero de los municipios:

Nro.	Factor	Peso relativo
1	Ratio déficit/gasto ejecutado	Máx. 0,35
	más del 50 %	0,35
	entre el 40 y el 50 %	0,30
	entre el 30 y el 40 %	0,25
	entre el 20 y el 30 %	0,20
	entre el 10 y el 20 %	0,15
	menos del 10 %	0,10
2	Grado de conflicto DE-DD	Máx. 0,25
	grave	0,25
	alto	0,20
	intermedia	0,15
	bajo	0,10
3	Perturbaciones en la contabilidad presupuestaria	Máx. 0,05
	alta	0,05
	medio	0,04
	bajo	0,03
4	Perturbaciones por rotación y renuncia de funcionarios de Hacienda	Máx. 0,05
	alta	0,05
	media	0,04
	baja	0,03
5	Grado de aprobación del H.T.de C.	Máx. 0,05
	muy desfavorable	0,05
	medio	0,04
	desfavorable	0,03

Nro.	Factor	Peso relativo
6	Medidas de fuerza laboral y clima de trabajo	Máx. 0,08
	alto	0,08
	medio	0,06
	bajo	0,04
7	Deterioro de la imagen pública municipal	Máx. 0,05
	alto	0,05
	medio	0,04
	bajo	0,03
8	Ausencia del Intendente	Máx. 0,05
	alto	0,05
	medio	0,04
	bajo	0,03
9	Presión de demandas judiciales	Máx. 0,04
	alta	0,04
	media	0,03
	baja	0,02
10	Conflicto con reguladores internos	Máx. 0,03
	alto	0,03
	medio	0,02
	bajo	0,01
		TOTAL 1,00

Los factores que tienen mayor peso, son el ratio déficit/presupuesto de gastos ejecutado y el grado de conflicto entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, cuyo peso máximo es de 0,60.

El resultado del índice, según se acerque a 1 ó a 0, estará marcando el grado de peligro o inexistencia de la crisis financiera, respectivamente.

Aplicamos ahora el índice a los 7 municipios analizados al cierre del ciclo 1991/95, arrojándonos los resultados siguientes:

Factor	G.A.	G.P.	La C.	Lob.	Nec.	Pin.	ViGe.
1	0,25	0,15	0,35	0,15	0,35	0,20	0,15
2	0,25	0,25	0,15	0,00	0,25	0,00	0,15
3	0,00	0,00	0,04	0,00	0,05	0,00	0,00
4	0,05	0,05	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
5	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05	0,00	0,00
6	0,00	0,06	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00
7	0,04	0,05	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
9	0,03	0,02	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00
10	0,02	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
TOTALES	0,69	0,60	0,59	0,15	0,97	0,20	0,30



Los resultados marcan claramente, el grado de avance de la crisis en los cuatro municipios ya comentados, siendo el más preocupante el de Necochea, seguido por Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredon y la Costa.

**Balcarce**

**Cuadro 19**

**RECURSOS TOTALES**

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	1.468.024	54	3.604.569	50	4.359.410	46	4.164.067	38	4.124.063	30	4.596.956	40
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	1.220.833	45	3.488.917	48	4.792.644	51	5.787.161	53	7.422.553	55	5.880.817	52
Ingresos de cap.	7.559	0	127.552	2	231.866	2	954.821	9	2.058.820	15	893.210	8
Remes.Adm.C.		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Result.Ejerc.Ant.		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.696.415</b>	<b>100</b>	<b>7.221.038</b>	<b>100</b>	<b>9.383.919</b>	<b>100</b>	<b>10.906.049</b>	<b>100</b>	<b>13.605.436</b>	<b>100</b>	<b>11.370.983</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraidos de las Memeorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	2.922.773	8.125.904	11.220.683	14.651.908	14.651.477	15.932.072	
% de ejecucion		92	89	84	74	93	71

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100)

Monto	2.696.415	7.221.038	9.383.919	10.906.049	13.605.436	11.370.983	
% de evolucion		100	268	348	404	505	422

**GASTOS TOTALES**

**Cuadro 19**

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	784.133	29	2.351.471	32	2.937.025	30	3.414.217	30	3.270.783	25	3.081.076	26
Bienes Y Servicios	929.574	34	2.294.714	31	2.614.269	27	2.545.572	23	2.550.122	19	2.645.041	22
Ing. y gast. Deuda	14.424	1	19.232	0	54.023	1	62.496	1	152.420	1	261.725	2
Transf. Corrientes	104.153	4	169.015	2	490.251	5	964.480	9	968.419	7	1.426.639	12
Invers. de Bienes	32.664	1	222.241	3	68.676	1	52.188	0	237.465	2	54.339	0
Transf. de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trabajos public	139.157	5	277.838	4	497.658	5	815.322	7	2.394.432	18	1.444.845	12
Inv.Financiera	2.718	0	4.518	0	35.804	0	77.017	1	22.959	0	44.017	0
Erogac. Figurat.	690.597	26	2.013.710	27	2.373.427	25	2.695.946	24	2.878.878	22	3.069.889	26
Devoluc.tributos	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	58	0
Deuda flotante	7.831	0	107.639	1	579.403	6	615.912	5	663.168	5	0	0
		0		0		0		0		0		0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.705.290</b>	<b>100</b>	<b>7.460.376</b>	<b>100</b>	<b>9.650.536</b>	<b>100</b>	<b>11.243.150</b>	<b>100</b>	<b>13.138.647</b>	<b>100</b>	<b>12.027.630</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Gasto autorizado	2.922.773	8.125.904	11.220.683	14.651.908	14.651.477	15.932.072
% de ejecucion	93	92	86	77	90	75

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

Gasto total	2.705.290	100	7.460.376	276	9.650.536	357	11.243.150	416	13.138.647	486	12.027.630	445
Gasto en personal	784.133	100	2.351.471	300	2.937.025	375	3.414.217	435	3.270.783	417	3.081.076	393
Trabajos publicos	139.157	100	277.838	399	497.658	358	815.322	586	2.394.432	1.721	1.444.845	1.038

**RECURSOS TOTALES**

**1) Recaudacion**

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	1.890.777	94	3.488.056	67	5.518.925	58	6.698.891	57	7.855.652	64	10.385.020	76
Ingr.Ctes.Otr.Jur..		0	1.573.114	30	2.767.284	29	2.605.120	22	2.276.166	19		0
Ingresos de cap.	8.148	0	29.510	1	242.839	3	59.763	1	453.947	4	428.109	3
Remes.Adm.C.		0		0		0		0		0		0
Result.Ejerc.Ant.		0		0		0		0		0		0
Ctas. Afectadas	109.014	5	147.588	3	1.049.605	11	2.452.053	21	1.665.339	14	2.924.818	21
<b>Totales</b>	<b>2.007.939</b>	<b>100</b>	<b>5.238.268</b>	<b>100</b>	<b>9.578.653</b>	<b>100</b>	<b>11.815.827</b>	<b>100</b>	<b>12.251.104</b>	<b>100</b>	<b>13.737.947</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Calculo de Recursos**

Calculo definitivo	3.122.869	10.244.399	12.386.559	21.630.478	26.174.054	20.355.407
% de ejecucion	64	51	77	55	47	67

**3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100) [\*]**

Monto	1.898.925	5.090.680	8.529.048	9.363.774	10.585.764	10.813.129
% de evolucion	100	268	449	493	557	569

[\*] Las Ctas. Afectadas no se toman en cuenta

**GASTOS TOTALES****Cuadro 20****1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Personal</b>												
<b>Bienes y Servicios</b>												
Intereses deuda	2.600.327	89	5.751.037	84	9.700.485	82	11.127.872	89	11.487.338	83	11.636.184	87
Transferencias												
<b>Bienes de capital</b>												
Trabajos publicos	299.879	10	890.561	13	1.436.996	12	348.394	3	747.712	5	545.654	4
Inv.Financiera												
Organism.Desc		0		0		0		0		0	51.032	0
Amortizac.Deud		0		0		0		0		0		0
Devoluc.tributos	6	0	19	0		0	266	0	1.384	0	286	0
Deuda flotante	12.318	0	228.255	3	690.775	6	1.075.879	9	1.636.612	12	1.174.856	9
Aportes no reintegrab.	4.358	0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.916.888</b>	<b>100</b>	<b>6.869.872</b>	<b>100</b>	<b>11.828.256</b>	<b>100</b>	<b>12.552.411</b>	<b>100</b>	<b>13.873.046</b>	<b>100</b>	<b>13.408.012</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
<b>Gasto autorizado</b>	3.122.869	10.244.399	12.386.559	21.630.478	26.174.054	20.355.407
<b>% de ejecucion</b>	93	67	95	58	53	66

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

<b>Gasto total</b>	2.916.888	100	6.869.872	236	11.828.256	406	12.552.411	430	13.873.046	476	13.408.012	460
<b>Gasto en personal</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Trabajos publicos</b>	299.879	100	890.561	297	1.436.996	479	348.394	116	747.712	249	545.654	182

**RECURSOS TOTALES**

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	24.406.926	79	74.987.917	78	104.763.236	73	107.619.218	64	117.015.712	76	104.981.942	72
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	6.520.220	21	20.316.108	21	33.623.638	23	40.250.530	24	36.743.427	24	34.539.743	24
Ingresos de cap.	16.490	0	238.969	0	767.127	1	18.128.050	11	811.456	1	5.497.850	4
Remes.Adm.C.		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Result.Ejerc.Ant.		0	0	0	4.663.278	3	2.500.000	1		0		0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>30.943.636</b>	<b>100</b>	<b>95.542.994</b>	<b>100</b>	<b>143.817.278</b>	<b>100</b>	<b>168.497.798</b>	<b>100</b>	<b>154.570.595</b>	<b>100</b>	<b>145.019.535</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	27.219.302	89.797.987	160.136.672	197.715.278	181.341.479	184.654.671
% de ejecucion	114	106	90	85	85	79

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100)

Monto	30.943.636	95.542.994	143.817.278	168.497.798	154.570.595	145.019.535
% de evolucion	100	309	465	545	500	469

**GASTOS TOTALES**

Cuadro 21

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Personal</b>	15.185.615	51	43.914.956	48	63.682.866	45	75.667.243	43	81.008.329	50	82.385.378	48
<b>Bienes</b>	1.456.157	5	3.511.676	4	4.048.569	3	4.475.225	3	4.219.612	3	3.475.262	2
<b>Servicios</b>	9.246.976	31	24.771.814	27	31.284.013	22	46.084.663	26	45.192.661	28	45.438.860	26
<b>Intereses deuda</b>	844.851	3	280.678	0	359.131	0	1.109.973	1	1.075.937	1	1.845.864	1
<b>Transferencias</b>	103.380	0	1.880.075	2	1.258.573	1	2.769.493	2	873.178	1	745.852	0
<b>Bienes de capit</b>	982.995	3	688.642	1	1.167.860	1	2.038.590	1	382.019	0	136.048	0
<b>Trabajos public</b>	2.621	0	3.956.794	4	18.205.192	13	21.326.497	12	3.669.911	2	2.279.968	1
<b>Inmuebles</b>	168.109	1	46.772	0	33.359	0	33.043	0	6.164	0	45.996	0
<b>Inv.Financiera</b>	1.552.197	5	709.264	1	1.171.736	1	1.488.576	1	4.972.414	3	10.623.476	6
<b>Organism.Desc</b>	98.642	0	12.361.310	13	19.693.729	14	19.920.997	11	14.553.030	9	11.805.692	7
<b>Amortizac.Deud</b>	6.521	0	72.485	0	42.376	0	1.013.909	1	2.759.656	2	4.625.280	3
<b>Devoluc.tributos</b>	2.948	0	32.813	0	67.501	0	92.250	0	50.837	0	162.079	0
<b>Deuda flotante</b>		0		0		0		0	2.564.811	2	8.290.876	5
		0		0		0		0		0		0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	29.651.013	100	92.227.280	100	141.014.904	100	176.020.458	100	161.328.558	100	171.860.629	100

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
<b>Gasto autorizado</b>	27.219.302	89.797.987	160.136.672	197.715.278	181.341.479	184.654.671
<b>% de ejecucion</b>	109	103	88	89	89	93

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

<b>Gasto total</b>	29.651.013	100	92.227.280	311	141.014.904	476	176.020.458	594	161.328.558	544	171.860.629	580
<b>Gasto en personal</b>	15.185.615	100	43.914.956	289	63.682.866	419	75.667.243	498	81.008.329	533	82.385.378	543
<b>Trabajos publicos</b>	2.621	100	3.956.794	150.945	18.205.192	694.499	21.326.497	813.571	3.669.911	140.001	2.279.968	86.977

**LA COSTA**

**RECURSOS TOTALES**

Cuadro 22

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.			15.854.289	83	20.895.671	78	24.990.281	71	33.126.970	76	32.306.564	73
Ingr.Ctes.Otr.Jur..			3.320.354	17	5.220.791	19	8.184.030	23	8.944.447	21	11.236.782	25
Ingresos de cap.			18.034	0	819.518	3	1.927.827	6	1.447.070	3	886.542	2
Remes.Adm.C.												
Result.Ejerc.Ant.												
<b>Totales</b>												

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo		23.891.231	28.411.541	41.701.014	39.965.227	46.841.503
% de ejecucion		80,33	94,81	84,18	108,89	94,85

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100)

Monto		19.192.677	26.935.980	35.102.138	43.518.487	44.429.888
% de evolucion		100	140	183	227	231



**GASTOS TOTALES**

**1) Gasto ejecutado(1)**

Cuadro 22

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Personal</b>			10.695.845	46	13.793.730	42	19.715.805	45	22.649.488	39	21.096.641	40
<b>Bienes</b>												
<b>Servicios</b>			8.010.867	34	11.463.695	35	13.939.335	32	19.402.440	33	14.558.177	27
<b>Intereses deuda</b>			269.879	1	455.663	1	0	0	2.377.000	4	4.033.750	8
<b>Transferencias</b>			425.813	2	479.229	1	802.027	2	487.454	1	291.913	1
<b>Bienes de capit</b>			422.578	2	952.915	3	619.562	1	756.086	1	578.747	6
<b>Trabajos public</b>			2.611.947	11	3.787.405	12	4.410.195	10	4.405.918	8	3.104.539	6
<b>Inmuebles</b>												
<b>Inv.Financiera</b>												
<b>Organism.Desc</b>												
<b>Amortizac.Deud</b>							380.721	1				
<b>Devoluc.tributos</b>			3.351	0	1.912	0	22.919	0	6.326	0	89.901	0
<b>Deuda flotante</b>			951.431	4	2.015.500	6	3.911.368	9	8.060.440	14	8.869.634	17
<b>Totales</b>			23.390.710	100	32.950.051	100	43.801.931	100	58.145.152	100	52.623.302	100

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

(1) Incluye gastps afectados

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
<b>Gasto autorizado</b>		23.390.710	32.950.051	43.801.931	58.145.152	52.623.302
<b>Gasto en personal</b>		10.694.845	13.793.730	19.715.805	22.649.488	21.096.641

# LOBERIA

Cuadro 23

## RECURSOS TOTALES

### 1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	1.018.011	51	2.800.998	55	3.718.888	49	3.451.414	43	3.450.962	44	3.323.197	0
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	870.699	43	2.061.821	40	3.620.628	48	4.067.114	50	3.574.455	46	4.219.597	0
Ingresos de cap.	127.143	6	239.474	5	227.705	3	576.388	7	750.428	10	612.744	0
Remes.Adm.C.		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Result.Ejerc.Ant.		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.015.853</b>	<b>100</b>	<b>5.102.293</b>	<b>100</b>	<b>7.567.221</b>	<b>100</b>	<b>8.094.915</b>	<b>100</b>	<b>7.775.845</b>	<b>100</b>	<b>8.155.538</b>	<b>0</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memeorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

### 2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	2.323.670	6.507.252	8.378.397	11.130.817	10.006.224	9.495.781
% de ejecucion	87	78	90	73	78	86

### 3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100)

Monto	2.015.853	5.102.293	7.567.221	8.094.915	7.775.845	8.155.538
% de evolucion	100	253	375	402	386	405

**GASTOS TOTALES**

Cuadro 23

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Personal</b>	1.259.974	44	3.284.467	59	4.550.714	58	4.504.074	55	4.520.271	52	4.722.698	0
<b>Bienes Y Servicios</b>	620.382	22	1.260.064	22	1.886.884	24	1.894.272	23	1.731.490	20	1.840.259	0
<b>Ing. y gast. deuda</b>	620.382	22	0	0	52.840	1	27.095	0	24.962	0	148.701	0
<b>Transf. Corrientes</b>	63.198	2	203.754	4	264.133	3	386.330	5	278.790	3	248.789	0
<b>Invers. de Bienes</b>	117.563	4	40.945	1	173.653	2	116.948	1	218.057	3	97.269	0
<b>Transf. de Capital</b>	45.707	2	91.053	2	19.350	0	106.897	1	37.678	0	0	0
<b>Trabajos public</b>	135.280	5	409.710	7	548.764	7	732.777	9	1.282.024	15	1.196.813	0
<b>Inv.Financiera</b>	4.791	0	19.146	0	17.772	0	25.594	0	16.582	0	37.263	0
<b>Amortizac.Deud</b>	9.313	0	156.459	3	191.671	2	122.438	1	206.119	2	0	0
<b>Devoluc.tributos</b>	20	0	147	0	206	0	3.765	0	77	0	101	0
<b>Deuda flotante</b>	1.865	0	143.008	3	189.097	2	286.241	3	325.194	4	0	0
		0		0		0		0		0		0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.878.474</b>	<b>100</b>	<b>5.608.754</b>	<b>100</b>	<b>7.895.082</b>	<b>100</b>	<b>8.206.431</b>	<b>100</b>	<b>8.641.243</b>	<b>100</b>	<b>8.774.237</b>	<b>0</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memeorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
<b>Gasto autorizado</b>	2.323.670	6.507.252	8.378.397	11.130.817	10.006.224	9.495.781
<b>% de ejecucion</b>	124	86	94	74	86	92

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Gasto total</b>	2.878.474	195	7.895.082	274	8.206.431	285
<b>Gasto en personal</b>	1.259.974	100	4.550.714	361	4.504.074	357
<b>Trabajos publicos</b>	135.280	100	548.764	406	732.777	542

**RECURSOS  
TOTALES**

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.		0	4.871.560	73		0		0		0	8.462.808	100
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	2.364.305	100	1.791.120	27	7.984.870	100	8.615.415	100	8.182.293	100		0
Ingresos de cap.		0		0		0		0		0	21.569	0
Remes.Adm.C.		0		0		0		0		0		0
Result.Ejerc.Ant.		0		0		0		0		0		0
Ctas. Afectadas		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	2.364.305	100	6.662.680	100	7.984.870	100	8.615.415	100	8.182.293	100	8.484.377	100

Fuente: Datos extraidos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	2.821.728	8.645.185	10.014.847	11.721.577	11.320.180	10.713.016
% de ejecucion	84	77	80	74	72	79

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100) [\*]

Monto	2.364.305	6.662.680	7.984.870	8.615.415	8.182.293	8.484.377
% de evolucion	100	282	338	364	346	359

**GASTOS TOTALES**

Cuadro 24

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	1.351.150	58	4.065.702	63	4.921.172	60	5.562.897	65	5.657.176	64	5.309.879	61
Bienes y Servicios	840.847	36	1.969.237	30	2.389.978	29	2.459.026	29	2.494.555	28	2.113.310	24
Intereses deuda	1	0		0	17.997	0		0		0	51.001	1
Transferencias Ctes.	37.195	2	133.504	2	169.710	2	210.155	2	259.087	3	263.547	3
Bienes de capit	46.826	2	86.843	1	348.343	4	150.689	2	131.299	1	52.874	1
Trabajos public	50.391	2	118.686	2	181.252	2	64.048	1	59.102	1	165.970	2
Inv.Financiera		0		0		0	43.367	1	32.824	0	17.632	0
Organism.Desc		0		0		0		0		0		0
Amortizac.Deud		0	120.500	2	117.451	1	114.037	1	161.280	2	237.063	3
Devoluc.tributos		0		0		0		0		0		0
Deuda flotante	9.189	0		0		0		0		0	442.807	5
Transfer. de Capit.	719	0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.336.318</b>	<b>100</b>	<b>6.494.472</b>	<b>100</b>	<b>8.145.903</b>	<b>100</b>	<b>8.604.219</b>	<b>100</b>	<b>8.795.323</b>	<b>100</b>	<b>8.654.083</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Gasto autorizado	2.821.728	8.645.185	10.014.847	11.721.577	11.320.180	10.713.016
% de ejecucion	83	75	81	73	78	81

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

Gasto total	2.336.318	100	6.494.472	278	8.145.903	349	8.604.219	368	8.795.323	376	8.654.083	370
Gasto en personal	1.351.150	100	4.065.702	301	4.921.172	364	5.562.897	412	5.657.176	419	5.309.879	393
Trabajos publicos	50.391	100	118.686	236	181.252	360	64.048	127	59.102	117	165.970	329

**RECURSOS  
TOTALES**

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.			22.715.233	100	20.417.463	66	16.914.945	57	16.595.561	55	16.364.954	56
Ingr.Ctes.Otr.Jur..				0	10.570.142	34	12.806.728	43	13.291.359	44	12.545.772	43
Ingresos de cap.			9.259	0	111.051	0	100.974	0	205.057	1	190.015	1
Remes.Adm.C.				0		0		0		0		0
Result.Ejerc.Ant.				0		0		0		0		0
				0		0		0		0		0
<b>Totales</b>			22.724.492	100	31.098.656	100	29.822.647	100	30.091.977	100	29.100.741	100

Fuente: Datos extraidos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo		19.818.600	30.500.403	32.740.967	39.938.049	29.013.406
% de ejecucion	0	115	102	91	75	100

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100)

Monto		22.724.492	31.098.656	29.822.647	30.091.977	29.100.741
% de evolucion		100	137	131	132	128

**GASTOS TOTALES**

Cuadro 25

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Personal</b>					15.126.999	50	18.363.550	54	18.213.725	57	17.277.258	56
<b>Bienes y Servicios</b>					12.434.097	41	11.430.225	34	10.189.014	32	10.310.312	33
<b>Intereses deuda</b>					203.783	1	217.136	1	448.769	1	359.048	1
<b>Transferencias</b>					1.022.148	3	1.477.444	4	315.560	1	389.677	1
<b>Bienes de capit</b>					226.380	1	309.832	1	318.842	1	481.186	2
<b>Trabajos public</b>					1.035.628	3	1.621.880	5	1.447.362	5	778.962	3
<b>Inv.Financiera</b>					37.373	0	71.978	0	1.046.396	3	113.868	0
<b>Amortizac.Deud</b>					402.979	1	417.915	1	170.410	1	1.077.128	3
<b>Devoluc.tributos</b>					1.649	0	6.923	0	4.543	0	9.548	0
						0		0		0		0
						0		0		0		0
<b>Totales</b>			24.648.457		30.491.036	100	33.916.883	100	32.154.621	100	30.796.987	100

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
<b>Gasto autorizado</b>		19.818.600	30.500.408	32.740.967	39.938.049	29.013.406
<b>% de ejecucion</b>	0	124	100	104	81	106

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

<b>Gasto total</b>				30.491.036	100	33.916.883	111	32.154.621	105	30.796.987	101
<b>Gasto en personal</b>				15.126.999	100	18.363.550	121	18.213.725	120	17.277.258	114
<b>Trabajos publicos</b>				1.035.628	100	1.621.880	157	1.447.362	140	778.962	75

**RECURSOS  
TOTALES**

1) Recaudacion(x)

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	1.534.024	87	4.665.058	90	0	0	9.580.218	90	9.527.820	78	8.674.489
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	229.760	13	505.114	10	0	0	887.268	8	1.663.037	14	2.289.130
Ingresos de cap.		0		0	0	0	226.899	2	1.020.146	8	
Remes.Adm.C.		0		0	0	0		0		0	
Result.Ejerc.Ant.		0		0	0	0		0		0	
Rec. c/ afectacion		0		0	0	0		0		0	592.355
<b>Totales</b>	<b>1.763.784</b>	<b>100</b>	<b>5.170.172</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10.694.385</b>	<b>100</b>	<b>12.211.003</b>	<b>100</b>	<b>11.555.974</b>

Fuente: Datos extraidos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

(x) Incluye Rec.Afectad.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	2.538.111	6.639.580	9.097.131	13.521.822	15.137.276	15.178.208
% de ejecucion	69	78	0	79	81	

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100) [\*]

Monto	1.763.784	5.170.172	0	10.694.385	12.211.003	11.555.974
% de evolucion	100	293	0	606	692	

[\*] Las Ctas. Afectadas no se toman en cuenta



**GASTOS TOTALES**

Cuadro 26

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	1.152.343	51	3.508.398	57	4.060.578	37	5.810.072	46	6.152.076	46	6.550.572	50
Bienes y Servicios	861.522	38	1.583.462	26	2.807.643	26	3.716.346	29	3.651.429	28	3.840.873	30
Intereses deuda	1	0		0			19.924	0	20.143	0	60.451	0
Transferencias	77.949	3	309.212	5	644.050	6	494.073	4	545.479	4	499.959	4
Bienes de capit	105.354	5	267.332	4	672.797	6	448.850	4	432.010	3	334.639	3
Trabajos public	42.259	2	10.861	0	1.889.363	17	1.263.121	10	1.219.485	9	847.923	7
Inv.Financiera		0		0				0		0	10.137	0
Organism.Desc		0		0				0		0		0
Amortizac.Deud	8	0		0				0		0	219.192	2
Devoluc.tributos	278	0	19.762	0	1.918	0	51.879	1	59.520	0	416	0
Deuda flotante	16.044	1	413.771	7	809.340	8	798.295	6	1.092.805	8	596.304	5
Esc. Mun. de Deport.		0		0			180	0		0		0
<b>Totales</b>	<b>2.255.758</b>	<b>100</b>	<b>6.112.798</b>	<b>100</b>	<b>10.885.690</b>	<b>100</b>	<b>12.607.747</b>	<b>100</b>	<b>13.248.485</b>	<b>100</b>	<b>12.960.466</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Gasto autorizado	2.538.111	5.170.172	9.097.131	13.521.822	15.137.276	15.178.208
% de ejecucion	89	118	0	93	88	85

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

Gasto total	2.255.758	100	6.112.798	271	10.885.690	483	12.607.747	559	13.248.485	587	12.960.466	575
Gasto en personal	1.152.343	100	3.508.398	304	4.060.578	352	5.810.072	504	6.152.076	533	6.550.572	568
Trabajos publicos	42.259	100	10.861	26	1.889.363	4.471	1.263.121	2.989	1.219.485	2.886	847.923	2.006

**RECURSOS  
TOTALES**

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	518.878	53	717.825	44	719.323	37	703.970	34	1.744.374	44	1.630.506	44
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	458.013	47	917.271	56	1.207.842	63	1.345.851	66	2.173.408	55	2.033.466	55
Ingresos de cap.		0	681	0		0	250	0	2.895	0	3.800	0
Remes.Adm.C.		0		0		0		0		0		0
Result.Ejerc.Ant.		0		0		0		0		0		0
Ctas. Afectadas		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>976.891</b>	<b>100</b>	<b>1.635.777</b>	<b>100</b>	<b>1.927.165</b>	<b>100</b>	<b>2.050.071</b>	<b>100</b>	<b>3.920.677</b>	<b>100</b>	<b>3.667.772</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraidos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	1.223.590	3.275.061	4.069.631	5.933.941	5.981.595	5.852.418
% de ejecucion	80	50	47	35	66	63

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100) [\*]

Monto	976.891	1.635.777	1.927.165	2.050.071	3.920.677	3.667.772
% de evolucion	100	167	197	210	401	375

**GASTOS TOTALES**

Cuadro 27

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Personal	361.116	44	713.347	43	978.181	48	951.181	46	2.024.793	48	1.985.325	52
Bienes y Servicios	206.204	25	424.572	26	501.656	25	473.357	23	927.112	22	885.901	23
Intereses deuda	519	0	4.385	0	4.387	0	8.684	0		0		0
Transferencias	31.819	4	47.413	3	65.501	3	80.338	4	203.573	5	152.429	4
Bienes de capit	52.376	6	131.093	8	36.547	2	32.613	2	60.311	1	60.731	2
Trabajos public	170.325	21	322.108	20	460.569	22	535.230	26	888.082	21	614.239	16
Inv.Financiera		0	699	0	600	0	2.100	0	3.960	0	8.640	0
Organism.Desc		0		0		0		0		0		0
Amortizac.Deud		0		0		0		0	32.299	1	35.596	1
Devoluc.tributos		0		0		0		0	114.624	3	111.705	3
Deuda flotante		0		0		0		0		0		0
		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>822.359</b>	<b>100</b>	<b>1.643.617</b>	<b>100</b>	<b>2.047.441</b>	<b>100</b>	<b>2.083.503</b>	<b>100</b>	<b>4.254.754</b>	<b>100</b>	<b>3.854.566</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Gasto autorizado	1.223.590	3.275.061	4.069.631	5.933.941	5.981.595	5.852.418
% de ejecucion	67	50	50	35	71	66

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

Gasto total	822.359	100	1.643.617	200	2.047.441	249	2.083.503	253	4.254.754	517	3.854.566	469
Gasto en personal	361.116	100	713.347	198	978.181	271	951.181	263	2.024.793	561	1.985.325	550
Trabajos publicos	170.325	100	322.108	189	460.569	270	535.230	314	888.082	521	614.239	361

**RECURSOS  
TOTALES**

1) Recaudacion

RUBROS	"1990"		"1991"		1.992		1.993		1.994		1.995	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingr.Ctes.Jur.Mun.	2.880.719	88	8.742.529	90	9.236.625	88	10.117.425	81	10.414.494	79	10.375.692	70
Ingr.Ctes.Otr.Jur..	382.961	12	939.961	10	1.248.341	12	2.349.837	19	2.779.433	21	4.520.967	30
Ingresos de cap.	13.438	0	10.758	0	10.064	0	8.464	0	7.340	0	4.664	0
Remes.Adm.C.		0		0		0		0		0		0
Result.Ejerc.Ant.		0		0		0		0		0		0
Ctas. Afectadas		0		0		0		0		0		0
<b>Totales</b>	<b>3.277.118</b>	<b>100</b>	<b>9.693.248</b>	<b>100</b>	<b>10.495.030</b>	<b>100</b>	<b>12.475.726</b>	<b>100</b>	<b>13.201.267</b>	<b>100</b>	<b>14.901.323</b>	<b>100</b>

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

2) % de ejecucion del Calculo de Recursos

Calculo definitivo	3.156.281	11.155.220	12.105.100	16.223.952	18.034.353	15.716.895
% de ejecucion	104	87	87	77	73	95

3) Evolucion de la recaudacion 1990/95 (base 1990=100) [\*]

Monto	3.277.118	9.693.248	10.495.030	12.475.726	13.201.267	14.901.323
% de evolucion	100	296	320	381	403	455

[\*] Las Ctas. Afectadas no se toman en cuenta

**GASTOS TOTALES**

Cuadro 28

**1) Gasto ejecutado**

Detalle	"1990"		"1991"		"1992"		"1993"		"1994"		"1995"	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Personal</b>	1.405.829	44	4.487.145	42	5.257.557	51	6.808.956	49	7.817.675	49	8.438.389	62
<b>Bienes y Servicios</b>	959.105	30	3.642.907	34	3.621.204	35	5.207.672	38	5.300.463	33	4.301.922	31
<b>Intereses deuda</b>	26.307	1	12.023	0	138.504	1	0	0	0	0	0	0
<b>Transferencias</b>	41.758	1	297.810	3	166.796	2	367.912	3	305.045	2	268.999	2
<b>Bienes de capit</b>	23.067	1	173.564	2	125.574	1	259.060	2	100.197	1	208.951	2
<b>Trabajos public</b>	719.021	22	1.848.990	17	545.777	5	1.042.241	8	1.119.455	7	279.999	2
<b>Inv.Financiera</b>	3.897	0	21.847	0	10.009	0	3.494	0	2.724	0	15.340	0
<b>Organism.Desc</b>		0		0		0		0		0		0
<b>Amortizac.Deud</b>		0	80.271	1		0	136.083	1	45.936	0	156.566	1
<b>Devoluc.tributos</b>	579	0	4.250	0	924	0	0	0	12.470	0	8.629	0
<b>Deuda flotante</b>		0		0	447.020	4	16.790	0	1.248.350	8		0
<b>FONAVI</b>	46.968	1	99.332	1		0	0	0	0	0	0	0
<b>Rec. Canc. Deuda</b>		0	15.056	0		0	0	0	0	0	0	0
<b>Totales</b>	3.226.531	100	10.683.195	100	10.313.365	100	13.842.208	100	15.952.315	100	13.678.795	100

Fuente: Datos extraídos de las Memorias Generales Anuales y los Estados Economicos Financieros al cierre de cada ejercicio.

**2) % de ejecucion del Ppto.de Gastos**

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
<b>Gasto autorizado</b>	3.156.281	11.155.220	12.105.100	16.223.952	18.034.353	15.716.895
<b>% de ejecucion</b>	102	96	85	85	88	87

**3) Evolucion del gasto ejecutado (base 1990=100)**

<b>Gasto total</b>	3.226.531	100	10.683.195	331	10.313.365	320	13.842.208	429	15.952.315	494	13.678.795	424
--------------------	-----------	-----	------------	-----	------------	-----	------------	-----	------------	-----	------------	-----

<b>Gasto en personal</b>	1.405.829	100	4.487.145	319	5.257.557	374	6.808.956	484	7.817.675	556	8.438.389	600
<b>Trabajos publicos</b>	719.021	100	1.848.990	257	545.777	76	1.042.241	145	1.119.455	156	279.999	39

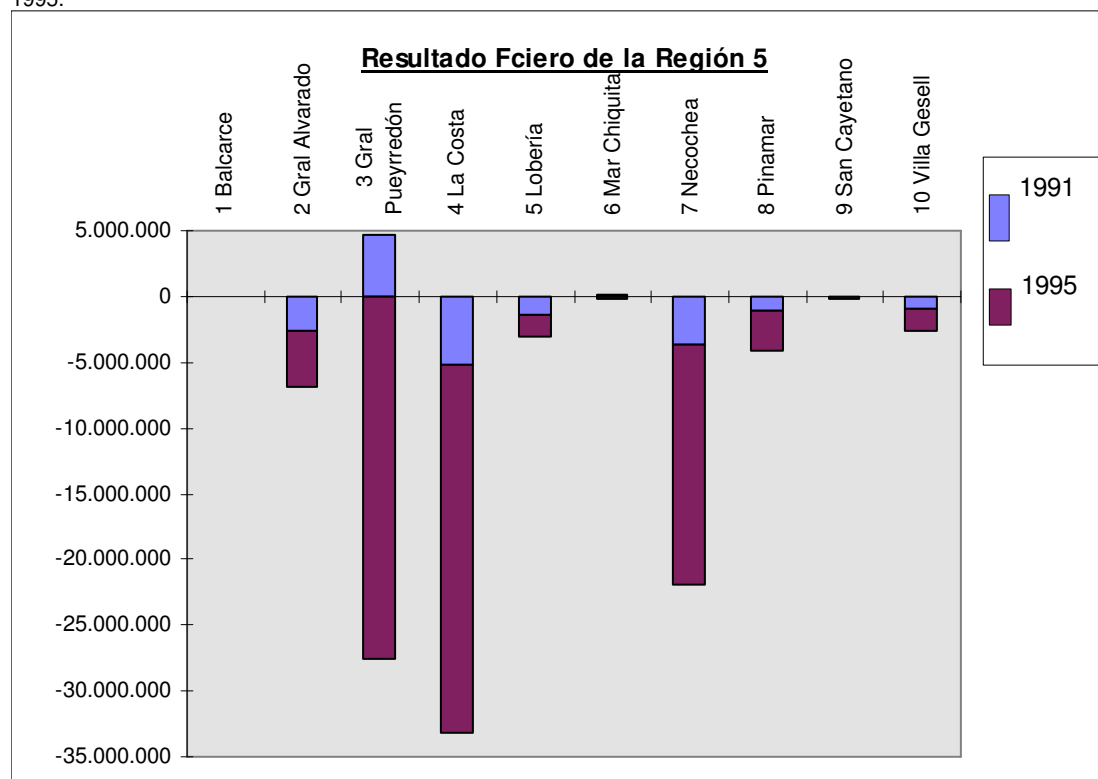
### Resultado Financiero de los Municipios de la Región 5 al inicio y fin del ciclo

Cuadro 29

<b>Municipio</b>	Resultado Fciero Acum. al 31/12/91 1 en \$	Resultado Fciero Acum. al 31/12/95 2 en \$	Amplitud 1 - 2 = 3	4 = 3 x 100
1 Balcarce	(*) (378.853)	(*) 270.046	(648.899)	0,87
2 Gral Alvarado	(2.578.524)	(4.336.010)	1.757.486	(2,36)
3 Gral Pueyrredon	4.669.582	(27.607.692)	32.277.274	(43,29)
4 La Costa	(5.131.450)	(28.109.324)	22.977.874	(30,82)
5 Lobería	(1.349.082)	(1.674.935)	325.853	(0,44)
6 Mar Chiquita	185.608	(172.986)	358.594	(0,48)
7 Necochea	(3.616.804)	(18.232.839)	14.616.035	(19,61)
8 Pinamar	(1.102.514)	(3.010.726)	1.908.212	(2,56)
9 San Cayetano	29.147	(188.142)	217.289	(0,29)
10 Villa Gesell	(936.376)	(1.695.409)	759.033	(1,02)
<b>Totales</b>	<b>(10.209.266)</b>	<b>(84.758.017)</b>	<b>(74.548.751)</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

(\*) Si se consolida con el Ente descentralizado Hospital, el resultado se vuelve deficitario en (\$ 440.015) en 1991 y de (\$ 231.420) en 1995.

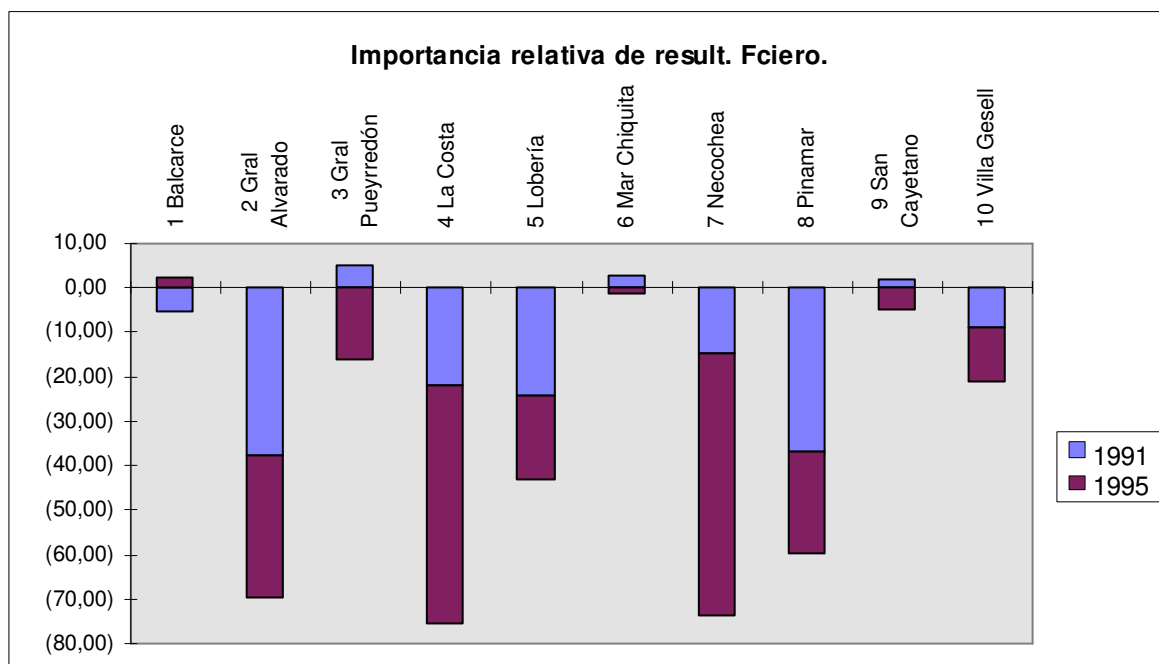


**Importancia Relativa del resultado fciero. al inicio y cierre del ciclo, de cada municipio en el total de la región 5**

Cuadro 30

Formula empleada: $\frac{\text{Resultado Financiero Acumulado}}{\text{Total Presup. de Gastos Ejecutado}} \times 100$		
Municipio	1991 %	1995 %
1 Balcarce	(5,08)	2,25
2 Gral Alvarado	(37,53)	(32,34)
3 Gral Pueyrredon	5,06	(16,07)
4 La Costa	(21,94)	(53,41)
5 Lobería	(24,05)	(19,09)
6 Mar Chiquita	2,86	(1,34)
7 Necochea	(14,67)	(59,20)
8 Pinamar	(36,62)	(23,23)
9 San Cayetano	1,77	(4,88)
10 Villa Gesell	(8,77)	(12,40)
<b>Total</b>	<b>(5,51)</b>	<b>(23,40)</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

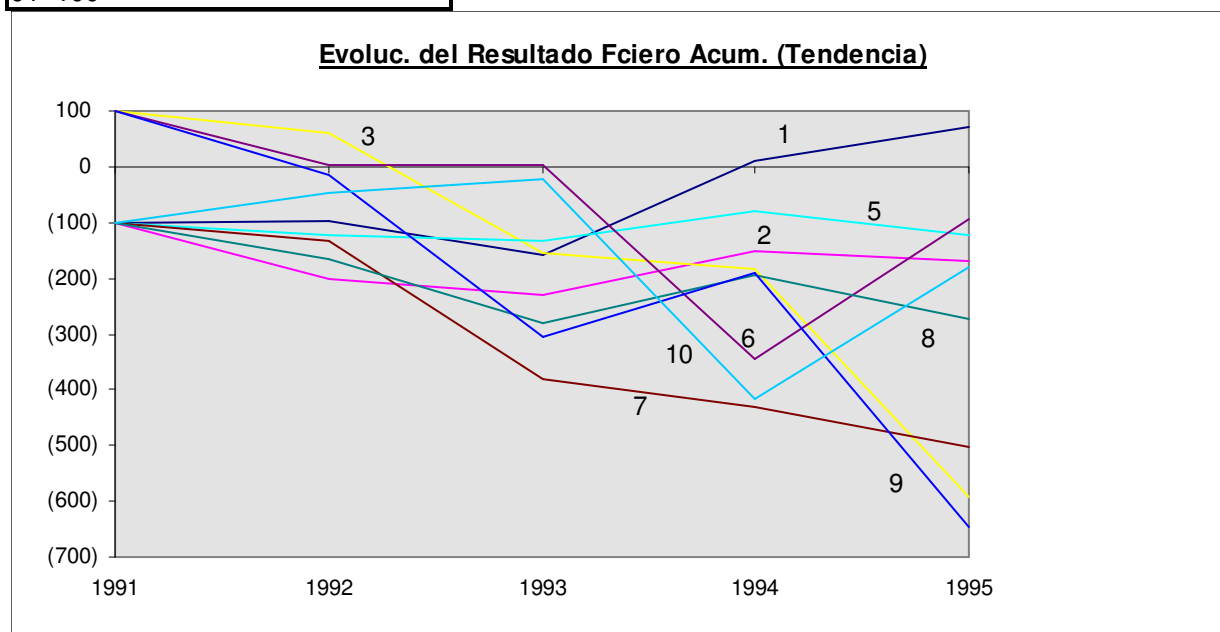




Evolución del "Resultado Financiero acumulado" 91/95, total y por municipio						
Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	a	(378.853)	(374.607)	(596.967)	40.671	270.046
	b	(100)	(99)	(158)	11	71
2 Gral Alvarado	a	(2.578.524)	(5.169.894)	(5.899.272)	(3.885.922)	(4.336.010)
	b	(100)	(200)	(229)	(151)	(168)
3 Gral Pueyrredon	a	4.669.582	2.807.752	(7.247.358)	(8.585.002)	(27.607.692)
	b	100	60	(155)	(184)	(591)
4 La Costa	a	(5.131.450)	(9.133.129)	(13.923.013)	(28.549.528)	(28.109.324)
	b	(100)	(178)	(271)	(556)	(548)
5 Lobería	a	(1.349.082)	(1.676.943)	(1.788.459)	(1.056.234)	(1.674.935)
	b	(100)	(124)	(133)	(78)	(124)
6 Mar Chiquita	a	185.608	7.426	5.735	(638.586)	(172.986)
	b	100	4	3	(344)	(93)
7 Necochea	a	(3.616.804)	(4.800.247)	(13.726.588)	(15.583.398)	(18.232.839)
	b	(100)	(133)	(380)	(431)	(504)
8 Pinamar	a	(1.102.514)	(1.805.146)	(3.075.974)	(2.130.412)	(3.010.726)
	b	(100)	(164)	(279)	(193)	(273)
9 San Cayetano	a	29.147	(4.817)	(89.524)	(55.377)	(188.142)
	b	100	(17)	(307)	(190)	(645)
10 Villa Gesell	a	(936.376)	(432.128)	(219.598)	(3.895.599)	(1.695.409)
	b	(100)	(46)	(23)	(416)	(181)
Totales	a	(10.209.266)	(20.581.733)	(46.561.018)	(64.339.387)	(84.758.017)
	b	(100)	(202)	(456)	(630)	(830)

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

Referencias
a) Resultado Fciero Acumulado
b) Tendencia
91=100



Recaudación total, propia y de otras jurisdicciones						
Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	a	3.732.121	4.591.276	5.118.888	6.182.883	5.490.166
	b	3.488.917	4.792.643	5.787.161	7.422.553	5.880.817
	c	7.221.038	9.383.919	10.906.049	13.605.436	11.370.983
2 Gral Alvarado	a	3.665.154	6.811.369	9.211.707	9.974.938	INS
	b	1.573.114	2.767.284	2.605.120	2.276.166	INS
	c	5.238.268	9.578.653	11.816.827	12.251.104	13.737.947
3 Gral Pueyrredon	a	75.226.886	105.530.363	125.747.268	117.827.168	110.479.792
	b	20.316.108	33.623.638	40.250.530	36.743.427	34.539.743
	c	95.542.994	139.154.001	165.997.798	154.570.595	145.019.535
4 La Costa	a	15.872.323	21.715.189	26.918.108	34.574.040	33.193.106
	b	3.320.354	5.220.791	8.184.030	8.944.447	11.236.782
	c	19.192.677	26.935.980	35.102.138	43.518.487	44.429.888
5 Lobería	a	3.040.472	3.946.593	4.027.802	4.201.390	3.935.941
	b	2.061.821	3.620.628	4.067.114	3.574.455	4.219.597
	c	5.102.293	7.567.221	8.094.916	7.775.845	8.155.538
6 Mar Chiquita	a	4.851.631	5.682.138	5.625.739	5.413.917	5.768.852
	b	1.811.049	2.302.732	2.989.676	2.768.376	2.715.525
	c	6.662.680	7.984.870	8.615.415	8.182.293	8.484.377
7 Necochea	a	INS	20.528.514	17.015.919	16.800.618	16.554.969
	b	INS	10.570.142	12.806.728	13.291.359	12.545.772
	c	22.724.492	31.098.656	29.822.647	30.091.977	29.100.741
8 Pinamar	a	4.665.058	8.046.994	9.807.117	10.547.966	9.266.844
	b	505.114	1.284.674	887.268	1.663.037	2.289.130
	c	5.170.172	9.331.668	10.694.385	12.211.003	11.555.974
9 San Cayetano	a	758.506	719.323	704.220	1.747.269	1.634.306
	b	917.271	1.207.842	1.345.851	2.173.408	2.033.466
	c	1.675.777	1.927.165	2.050.071	3.920.677	3.667.772
10 Villa Gesell	a	8.753.287	9.246.689	10.125.889	10.421.834	10.380.356
	b	939.961	1.248.341	2.349.837	2.779.433	4.520.967
	c	9.693.248	10.495.030	12.475.726	13.201.267	14.901.323
Totales	a	120.565.438	186.818.448	214.302.617	217.692.023	196.704.332
	b	34.933.709	66.638.715	81.273.315	81.636.661	79.981.799
	c	178.223.639	253.457.163	295.575.932	299.328.684	290.424.078

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

Referencias:
a) Propias= Trib. de Jur. Munic. + Ingr. de Cap.
b) De otras Jurisdicciones
c) Total (excluyendo Result. de Ejs. Anteriores)
ins: Información no Suministrada.

INS: Información no Suministrada

## Tendencia de la recaudación municipal 91/95

Base 91=100

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	a	100	123,02	137,16	165,67	147,11
	b	100	137,37	165,87	212,75	168,56
	c	100	129,95	151,03	188,41	157,47
2 Gral Alvarado	a	100	185,84	251,73	272,16	INS
	b	100	175,91	165,60	144,69	INS
	c	100	182,86	225,59	233,88	262,26
3 Gral Pueyrredon	a	100	140,28	167,16	156,63	146,86
	b	100	165,50	198,12	180,86	170,01
	c	100	145,65	173,74	161,78	151,78
4 La Costa	a	100	136,81	169,59	217,82	209,12
	b	100	157,23	246,48	269,38	338,42
	c	100	140,34	182,89	226,75	231,49
5 Lobería	a	100	129,80	132,47	138,18	129,45
	b	100	175,60	197,26	173,36	204,65
	c	100	148,31	158,65	152,40	159,84
6 Mar Chiquita	a	100	117,12	115,96	111,59	118,91
	b	100	127,15	165,08	152,86	149,94
	c	100	119,84	129,31	122,81	127,34
7 Necochea	a	INS	100,00	82,89	81,84	80,64
	b	INS	100,00	121,16	125,75	118,69
	c	100	100,00	95,90	96,76	93,58
8 Pinamar	a	100	172,50	210,22	226,11	198,64
	b	100	254,33	175,66	329,24	453,19
	c	100	180,49	206,85	236,18	223,51
9 San Cayetano	a	100	94,83	92,84	230,36	215,46
	b	100	131,68	146,72	236,94	221,69
	c	100	115,00	122,34	233,96	218,87
10 Villa Gesell	a	100	105,64	115,68	119,06	118,59
	b	100	132,81	249,99	295,70	480,97
	c	100	108,27	128,71	136,19	153,73
Totales	a	100	154,95	214,30	180,56	163,15
	b	100	190,76	232,65	233,69	228,95
	c	100	142,21	165,85	167,95	162,95

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

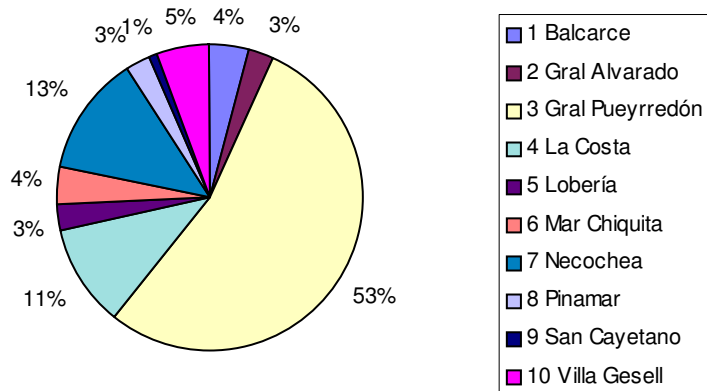
## Referencias:

a) Propias= Trib. de Jur. Munic. +  
Ingr. de Cap.  
b) De otras  
Jurisdicciones  
c) Total (excluyendo Result. de Ejs.  
Anteriores)  
ins: Información no  
Suministrada.

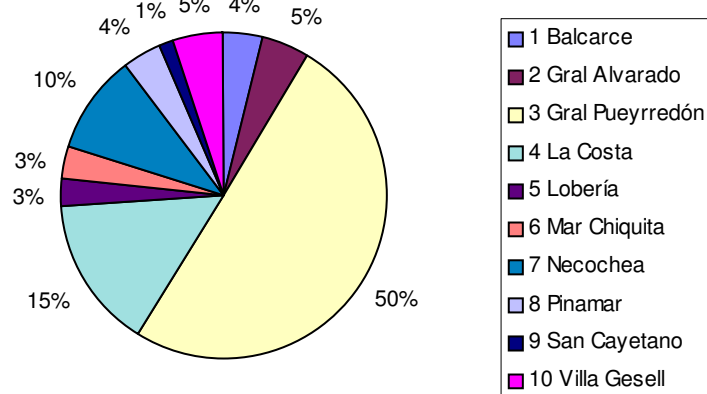
**Participación de la recaudación de cada Municipio en la Región 5**

Municipio	% de Partic. en el total	
	1991	1995
1 Balcarce	4,05	3,92
2 Gral Alvarado	2,94	4,73
3 Gral Pueyrredón	53,61	49,93
4 La Costa	10,77	15,30
5 Lobería	2,86	2,81
6 Mar Chiquita	3,74	2,92
7 Necochea	12,75	10,02
8 Pinamar	2,90	3,98
9 San Cayetano	0,94	1,26
10 Villa Gesell	5,44	5,13
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**Porcent. de Participación en 1991**



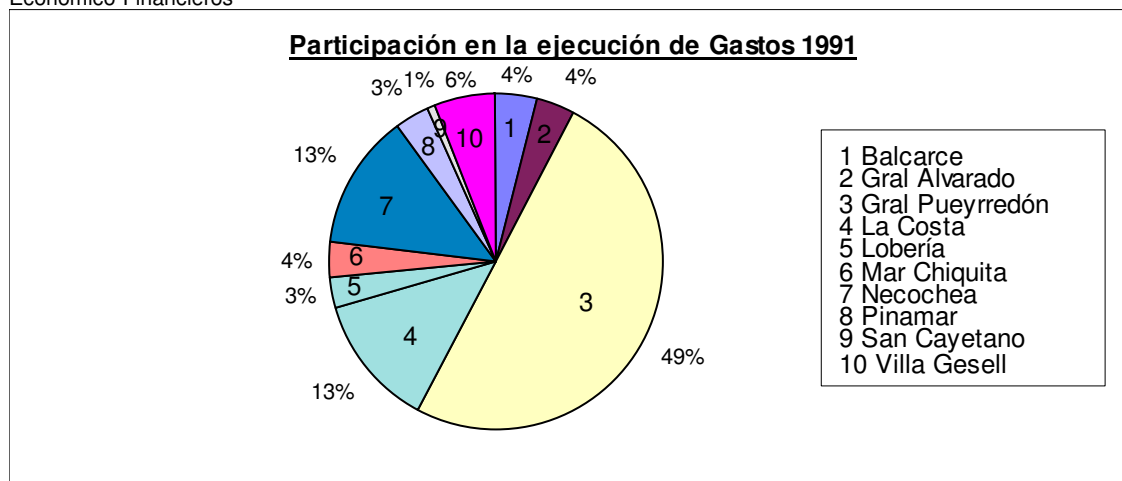
**Porcent. de Participación en 1995**

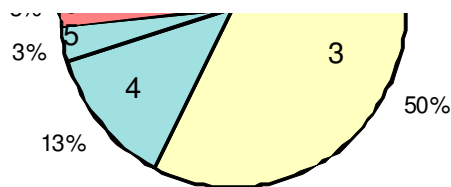


**Gasto ejecutado en los Municipios de la Región 5**

<b>Municipios Integrantes de la región 5</b>				
Municipio	Presupuesto del Gasto Ejecutado		%	
	1991 1	1995 2	1991 3 = (1/Total)x100	1995 4 = (2/Total)x100
1 Balcarce	7.460.378	12.027.630	4,03	3,66
2 Gral Alvarado	6.869.872	13.408.012	3,71	4,08
3 Gral Pueyrredon	92.227.280	171.820.629	49,82	52,29
4 La Costa	23.390.710	52.623.302	12,63	16,02
5 Lobería	5.608.754	8.774.237	3,03	2,67
6 Mar Chiquita	6.494.472	8.654.083	3,51	2,64
7 Necochea	24.648.457	30.796.987	13,31	9,37
8 Pinamar	6.112.798	12.960.466	3,30	3,94
9 San Cayetano	1.643.617	3.854.566	0,89	1,17
10 Villa Gesell	10.683.155	13.678.795	5,77	4,16
<b>Totales</b>	<b>185.139.493</b>	<b>328.598.707</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

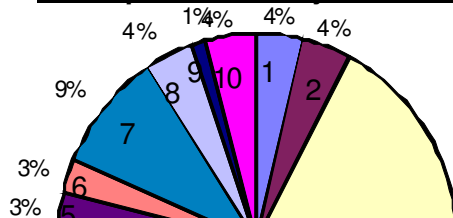
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros





- 6 Mar Chiquita
- 7 Necochea
- 8 Pinamar
- 9 San Cayetano
- 10 Villa Gesell

**Participación en la Ejecución de Gastos 1995**



- 1 Balcarce
- 2 Gral Alvarado
- 3 Gral Pueyrredon
- 4 La Costa

Cuadro 36

**Evolución de los gastos 91/95 de los Municipios de la Región 5**

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995	a) Monto en \$
		%	%	%	%	%	b) Evolución base: 91= 100
1 Balcarce	a	7.460.378	9.650.536	11.243.150	13.138.647	12.027.630	
	b	100	129,36	150,70	176,11	161,22	
2 Gral Alvarado	a	6.869.872	11.828.256	12.492.411	13.873.046	13.408.012	
	b	100	172,18	181,84	201,94	195,17	
3 Gral Pueyrredon	a	92.227.280	141.014.904	176.020.458	161.328.558	171.860.629	
	b	100	152,90	190,86	174,92	186,34	
4 La Costa	a	23.390.710	32.950.051	43.801.931	58.145.152	52.623.302	
	b	100	140,87	187,26	248,58	224,98	
5 Lobería	a	5.608.754	7.895.082	8.206.431	8.641.243	8.774.237	
	b	100	140,76	146,31	154,07	156,44	
6 Mar Chiquita	a	6.494.472	8.145.903	8.604.219	8.795.323	8.654.038	
	b	100	125,43	132,49	135,43	133,25	
7 Necochea	a	24.648.457	30.491.036	33.916.883	32.154.621	30.796.987	
	b	100	123,70	137,60	130,45	124,94	
8 Pinamar	a	6.112.798	13.248.486	12.607.747	13.248.485	12.960.466	
	b	100	216,73	206,25	216,73	212,02	
9 San Cayetano	a	1.643.617	2.047.441	2.083.503	4.254.754	3.854.566	
	b	100	124,57	126,76	258,87	234,52	
10 Villa Gesell	a	10.683.155	10.320.385	13.886.233	15.952.315	13.678.795	
	b	100	96,60	129,98	149,32	128,04	
Totales	a	185.139.493	267.592.080	322.862.966	329.532.144	328.638.662	
	b	100	144,54	174,39	177,99	177,51	

**Cobertura de Gastos en Salud y Educación**

$\frac{\text{Coparticipac. Ley 10559}}{\text{Gasto en S.+ Gasto Ed.}} \times 100$

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce 1	a	INS	3.571.478	3.839.674	5.022.099	4.510.275
	b	2.712.874	3.231.013	3.567.800	4.070.480	3.872.167
	c	xxx	111	108	123	116
2 Gral Alvarado	a	1.495.489	2.543.363	2.240.678	2.076.894	INS
	b	1.178.856	2.370.720	2.721.117	INS	INS
	c	127	107	82	INS	INS
3 Gral Pueyrredon	a	12.297.592	17.861.229	20.704.432	18.244.384	18.041.046
	b	15.865.872	21.846.660	27.634.274	31.646.986	32.374.544
	c	78	82	75	58	56
4 La Costa	a	2.793.842	3.159.140	3.791.671	4.552.008	7.514.536
	b	3.941.011	5.267.603	7.156.296	8.884.898	7.400.886
	c	71	60	53	51	102
5 Lobería	a	INS	INS	INS	INS	INS
	b	INS	INS	INS	INS	INS
	c	INS	INS	INS	INS	INS
6 Mar Chiquita	a	1.855.049	2.302.732	2.989.676	2.768.376	2.715.525
	b	2.128	227.452	267.591	157.959	226.849
	c	87.173	1.012	1.117	1.753	1.197
7 Necochea	a	INS	INS	INS	INS	INS
	b	INS	INS	INS	INS	7.504.784
	c	INS	INS	INS	INS	INS
8 Pinamar	a	434.820	760.832	283.214	1.217.224	1.822.586
	b	755.042	1.290.146	1.900.000	2.050.000	2.127.021
	c	58	59	15	59	86
9 San Cayetano	a	INS	INS	INS	INS	INS
	b	INS	INS	INS	INS	INS
	c	INS	INS	INS	INS	INS
10 Villa Gesell	a	INS	INS	INS	INS	INS
	b	INS	INS	INS	INS	INS
	c	INS	INS	INS	INS	INS

**Referencias**

- a) Coparticipación  
 b) Gasto en Salud y Educación  
 c) Índice  $\frac{a}{b} \times 100$

INS: Información No Suministrada

1 Datos del Hospital Subzonal de Balcarce, que funciona como Ente descentralizado.

**Intereses de deuda y amortización abonados por los Munic. de la Reg. 5**

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	c	19.232	54.023	62.495	152.420	261.725
2 Gral Alvarado	a	INS	INS	INS	INS	INS
	b	INS	INS	INS	INS	INS
3 Gral Pueyrredon	a	280.678	359.131	1.109.973	1.075.937	1.845.864
	b	72.485	42.376	1.013.309	2.759.656	4.625.280
4 La Costa	c	269.879	455.663	380.721	2.377.000	4.033.750
5 Lobería	a		52.840	27.095	24.962	-----
	b	156.459	191.671	122.438	206.119	-----
6 Mar Chiquita	a		17.987			51.001
	b	120.500	117.451	114.037	161.280	237.063
7 Necochea	a		203.783	217.136	448.769	359.048
	b		402.979	417.915	170.410	1.077.128
8 Pinamar	a	-----	-----	19.924	20.143	60.451
	b	-----	-----	0	75.538	219.192
9 San Cayetano	a	4.385	4.387	8.684		
	b				32.299	35.596
10 Villa Gesell	a	12.023	138.504			
	b	80.271		136.083	45.936	156.566

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

Rferencias
a) Intereses
b) Amortización
c) Engloba intereses y amortización y no está discriminado en los Estados publicados
INS: Información No Suministrada



**Indice de Capacidad de autofinanciamiento corriente de gastos totales**

$$C \text{ de } A = \frac{\text{Rec. Ctes. Jur. Mpal}}{\text{Gastos Totales}} \times 100$$

Municipio		1991 %	1992 %	1993 %	1994 %	1995 %	Referencias
1 Balcarce	a	48,32	45,17	37,04	31,39	40,43	a) Valor del Indice
	b	100	93,48	76,66	64,96	83,67	b)Tendencia de a)
2 Gral Alvarado	a	INE	INE	INE	INE	INE	91=100
	b	INE	INE	INE	INE	INE	
3 Gral Pueyrredon	a	78,49	72,85	63,87	75,70	72,39	
	b	100	92,81	81,37	96,45	92,23	
4 La Costa	a	67,78	63,42	57,05	56,97	61,39	
	b	100	93	84	84	90	
5 Lobería	a	49,94	47,10	42,06	39,94	37,88	
	b	100	94,31	84,22	79,98	75,85	
6 Mar Chiquita	a	27,89	28,27	34,75	31,48	31,38	
	b	100	101,36	124,60	112,87	112,51	
7 Necochea	a		66,96	49,87	51,62	53,14	
	b		100,00	74,48	77,09	79,36	
8 Pinamar	a	76,32	60,74	75,99	71,92	INS	
	b	100	79,59	99,57	94,23	INS	
9 San Cayetano	a		46,11	35,13	41,00	42,30	
	b		100,00	76,19	88,92	91,74	
10 Villa Gesell	a	81,84	89,50	72,86	65,29	75,85	
	b	100	109,36	89,03	79,78	92,68	
Totales	a	65,12	69,81	66,37	66,06	59,85	
	b	100	107,20	101,92	101,44	91,91	

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

INE: Información no elaborada por datos incompletos

INS: Información no suministrada

**Indice de Capacidad de financiamiento del Gasto Total**

$$C \text{ de F del G de Cap.} = \frac{\text{Ingr. Cap.} + \text{Super. Ej. Ant.}}{\text{Gasto de Capital}} \times 100$$

Municipio	1991 %	1992 %	1993 %	1994 %	1995 %
1 Balcarce	25,51	40,94	110,07	78,23	62,29
2 Gral Alvarado	3,31	16,9	17,15	60,71	78,46
3 Gral Pueyrredon	33,95	28,02	80,48	20	223,31
4 La Costa		17,29	38,33	28,03	24,07
5 Lobería	44,21	30,70	60,25	48,80	47,35
6 Mar Chiquita	INE	INE	INE	INE	INE
7 Necochea	INE	8,8	5,23	11,61	15,08
8 Pinamar	-.	17,64	13,25	61,77	-.
9 San Cayetano	33,11	5,86	0,44	0,31	0,56
10 Villa Gesell	0,53	1,5	0,79	0,6	0,95

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

INE: Informac. No Elaborada por datos incompletos

# **CALIDAD DE LA GESTION DE ASIGNACION DE RECURSOS Y DE SU FINANCIAMIENTO**

## **EN LA REGION 5**

V. 1. Consideraciones previas.

V. 2. Hipótesis 1:

“El Presupuesto fue utilizado en las administraciones municipales de la Región 5, como un instrumento formal de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y desaprovechado en su potencial técnico para planeamiento y control”

1. Análisis del relevamiento efectuado

- Profesionalidad de los funcionarios del área
- Metodología de planeamiento presupuestario
- Fijación de políticas orientadoras
- Existencia de planes plurianuales de obras públicas
- Oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual
- Sistema de control presupuestario
- Oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria
- La gestión de personal
- Información presupuestaria para toma de decisiones
- Tecnología electrónica para procesamiento de la información contable (hard y software)
- Eficiencia del gasto municipal

2. Conclusión

V. 3. Hipótesis 2:

“La gestión tributaria de los Municipios analizados en el período bajo estudio, muestra bajos niveles en los indicadores de calidad “

1. Análisis del relevamiento efectuado

- Desvíos sobre los recursos calculados
- Facilitación de servicios tributarios al contribuyente
- Organización de la función
- Gestión de morosos
- Sistema de control de recursos
- Grado de dependencia de la recaudación
- Información financiera para toma de decisiones

- Tecnología electrónica (hard y software)
- Eficiencia de la gestión tributaria

## 2. Conclusión

### Anexo de Cuadros y Notas:

- 41.Partidos políticos a los que representaban los titulares de los D.E.
- 42.Educación universitaria
- 43.Cumplimiento de plazos legales de aprobación del Presupuesto.
- 44.Cumplimiento de plazos legales de publicación de estados contables
- 45.Participación y evolución del Gasto en personal.
- 46.Indice de flexibilidad de los gastos en personal.
- 47.Planta de personal
- 48.Retiro Voluntario Ley 11184
- 49.Grado de ejecución del Cálculo de Recursos
- 50.Grado de dependencia de la recaudación
- 51.Información sobre coparticipación: a) Coeficientes Ley 10559; b) Monto de la coparticipación.

## V. CALIDAD DE LA GESTION DE ASIGNACION DE RECURSOS Y SU FINANCIAMIENTO EN LA REGION 5

### V. 1. Consideraciones previas

La información contable que nos proporcionaron los colegas de los Municipios de la Región 5, nos ha permitido constatar el estado deficitario en que se encontraban dichas Comunas al terminar el ciclo 91/95, déficit determinado de acuerdo a las normas técnicas aprobadas por la Ley Orgánica y el Reglamento de Contabilidad y que hemos desarrollado en la Unidad IV.

Los datos relevados, permiten explicarnos cómo se llega a esta situación, a través de las variables “recursos” y “gastos” de toda la región. Mientras aquéllos logran un pico creciente y declinan en 1995, éstos también aumentan en un principio del ciclo, y luego son contraídos pero en manera insuficiente para compensar la caída de recaudación. Así se llega al desequilibrio financiero de toda la región, con las particularidades ya señaladas para cada municipio.

Pusimos de manifiesto que el precedente análisis es de naturaleza cuantitativa y que requiere una complementación de carácter cualitativa, la cual comenzamos a hacer al profundizar el desequilibrio financieros significativos de los Municipios, buscando una respuesta acerca de si nos encontrábamos en presencia de dificultades financieras graves y si ello conformaba una crisis.

Ahora nos abocaremos al estudio de la calidad de la gestión municipal, en los aspectos del Presupuesto y de la Administración tributaria, -que llamamos “gestión de Presupuesto” y “gestión Tributaria” respectivamente-, los aspectos centrales en los cuales - a nuestro juicio- radica el planeamiento y el control de equilibrio financiero. El primer factor, “gestión del Presupuesto”, por involucrar lo concerniente al planeamiento anual, su método, las políticas del gasto, el control de la asignación de los fondos, etc. destinados a llevar a cabo el plan de gobierno y el segundo, la “gestión del financiamiento”, por comprender todas las acciones tendientes a optimizar la obtención de recursos.

Para ello, hemos elaborado dos hipótesis de trabajo, que involucran lo precedentemente señalado, de la siguiente manera:

Hipótesis 1: ” El Presupuesto fue utilizado en las administraciones municipales de la Región 5, como un instrumento formal de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y desaprovechado en su potencial técnico para planeamiento y control”

Hipótesis 2: “La gestión tributaria de los Municipios analizados en el período bajo estudio, muestra bajos niveles en los indicadores de calidad “

Asimismo hemos definido los principales indicadores de ambos factores, y procedido a relevar la información en los Municipios de la Región 5 a través de la Encuesta específica (Cuadro 3 de Cuadros y Notas).

Los indicadores propuestos son los siguientes:

De “Calidad de la gestión de Presupuesto”:

- Profesionalidad de los funcionarios del área
- Metodología de planeamiento presupuestario
- Fijación de políticas orientadoras
- Existencia de planes plurianuales de obras públicas
- Oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual
- Sistema de control presupuestario
- Oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria
- La gestión de personal
- Información presupuestaria para toma de decisiones
- Tecnología electrónica para procesamiento de la información contable (hard y software)
- Eficiencia del gasto municipal

De la “calidad de la gestión tributaria”:

- Desvíos sobre los recursos calculados
- Facilitación de servicios tributarios al contribuyente
- Organización de la función
- Gestión de morosos
- Sistema de control de recursos
- Grado de dependencia de la recaudación
- Información financiera para toma de decisiones
- Tecnología informática (hard y software)
- Eficiencia de la gestión tributaria

## **2. Hipótesis 1: “El Presupuesto fue utilizado en las administraciones municipales de la Región 5, como un instrumento formal de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes y desaprovechado en su potencial técnico para planeamiento y control”**

### **2. 1. Análisis del relevamiento efectuado:**

Previo a este análisis, verificamos la neutralidad de la pertenencia política a determinado partido por parte de los titulares del D.E., con respecto al desequilibrio financiero. En el cuadro 41 puede apreciarse la variedad de partidos políticos representados por los Intendentes de la Región 5. Obviamente, el desequilibrio no es atributo exclusivo de determinado partido político representado.

Los intendentes de los municipios consultados de la Región 5, 10 en total, pertenecieron a 4 partidos políticos diferentes. Asimismo 7 de ellos acreditaron grado universitario y de esos 6, 3 eran abogados, 1 ingeniero agrónomo, 1 veterinario y 2 médicos (Cuadro 42).

✓ Profesionalidad de los funcionarios del área:

En la Secretaría de Hacienda de los 10 municipios de la Región 5, hubo predominio de titulares con grado universitario, de las llamadas "carreras largas": 17 de los 19 casos relevados.

De los 17 profesionales universitarios mencionados, 15 provenían de las ciencias económicas -contador o licenciado en administración-, 1 del derecho -abogado- y 1 de la ingeniería.

En los últimos 2 años del ciclo, es notoria una aceleración de la rotación de los funcionarios de Hacienda, seguida de renuncias y la imposibilidad de cobertura del cargo de titular en los últimos meses del ciclo, como consecuencia de la tensa situación financiera de algunos Municipios, que planteaba conflictos en la relación Intendente-Funcionario-Acreedores.

En tres de los cuatro municipios, que hemos calificado con dificultades financieras graves, es decir Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredon y Necochea, se constataron las características señaladas.

✓ Metodología de planeamiento presupuestario:

El método de elaboración presupuestaria en los Municipios de la Región 5 durante el período 1991/95, consistió en un "histórico incremental", o sea el Presupuesto de Gastos confeccionado sobre la base de las cifras del año anterior, incrementado en cierto monto o porcentaje.

Se dió el caso de un Municipio que elevó en un año, exactamente el mismo Presupuesto del año anterior.

Sólo uno de los Municipios, presentaba el Presupuesto con aperturas por Programas desde el inicio del ciclo, 1991, pero sólo formalmente, ya que en el procedimiento ajustaba históricamente los programas.

Con la entrada en vigencia de las disposiciones del Honorable Tribunal de Cuentas del 22/3/95, referidas a la obligatoriedad de aperturas presupuestarias por programas, los Municipios masivamente cumplieron con este requisito legal, pero sólo formalmente. La vieja cultura presupuestaria instalada desde muchos años atrás, la carencia de instrumentos técnicos basados en la relación costos-beneficios, y la falta de rigor en los procedimientos, se conjugan para hacer muy lento el cambio hacia la satisfacción de los criterios de la filosofía postulada por la presupuestación por programas.

Las modalidades utilizadas para equilibrar gastos con recursos, en la etapa previa a la elevación presupuestaria, fueron:

- descartar gastos o programas
- recortar tipo guadaña, los requerimientos de distintos programas, aplicando porcentajes similares de reducción a cada uno de ellos
- sobeestimación de recursos
- combinación de los anteriores.

✓ Fijación de políticas orientadoras:

Las encuestas realizadas muestran la ausencia de políticas claras en los 10 municipios entrevistados, que hayan salido del seno del D.E. y que hayan servido de guía en la confección de los requerimientos presupuestarios, con determinación de metas a alcanzar y de costos- beneficios para las acciones previstas.

Hubo sí por parte de los titulares de los DE lineamientos generales, orientados generalmente hacia programas de obras públicas, salud y educación, pero sin precisión en los objetivos y metas a alcanzar y asignaciones correspondientes. Existieron algunas excepciones con algunos secretarios, pero son casos aislados que terminaban adecuándose a la tónica general de la gestión, y que confirman el diagnóstico enunciado.

El procedimiento utilizado por los titulares del D.E. para la confección del Presupuesto, era delegar la delicada tarea de requerimiento (formularios, requerimientos, docencia, coordinación, etc.) en el secretario del área (en este caso el de Hacienda), no verificándose a través de las Encuestas la firme decisión política de una elaboración técnicamente aceptable, precedida de políticas de gasto público, ni tampoco de la previsión de medidas contra eventuales desequilibrios.

Se reservaban para sí, los titulares del D.E., el ajuste final, ante la presión de los mismos Secretarios de Hacienda, que no querían asumir la responsabilidad de arbitrar las diferencias entre las distintas Secretarías, decisión que además de no corresponderles, a la postre se tornaba sumamente discutible y conflictiva. La recargada agenda de trabajo de los señores intendentes y su propia percepción de este instrumento, se conjugaba de tal modo que todo este trámite se demoraba, terminando por incumplirse los plazos legales de presentación, como se verá más adelante.

Es que la decisión del equilibrio, planteaba necesariamente- ante requerimientos muy superiores a las posibilidades de financiamiento-, la priorización de ciertos programas sobre otros, la postergación transitoria o definitiva de los programas no prioritarios y todo ello conllevaba una negociación político-administrativa a la que el intendente debía destinar un precioso tiempo, justamente con los miembros de su equipo, a quienes por otra parte les exigía la adecuada administración de su propia Secretaría.

✓ Existencia de planes plurianuales de obras públicas

En los Municipios de la Región, hubo listados de obras públicas a realizar, con estimación de costo para su inclusión presupuestaria, pero no se evidenciaron planes plurianuales, con determinación de costos, financiamiento, cronogramas, etc., que conformaron una unidad de programación plurianual.

✓ Oportunidad de la elevación y aprobación del proyecto de Presupuesto Anual

Ha sido minoría el número de D.E. de la Región 5 que elevaron en término el proyecto de Presupuesto de Gastos para el año siguiente, durante cada uno de los años del ciclo 91/95. Recordemos que la obligación legal de elevación al H.C.D. vence el 31 de octubre (art. 36 de la



LOM) y la obligación de sancionarlo por parte del H.C.D, el 31 de diciembre (artículo 37 de la LOM).

Como consecuencia, también fueron minoría los que contaron con Presupuesto tratado y aprobado por el Honorable Concejo Deliberante, antes del inicio del año fiscal. El cuadro 43, confeccionado al efecto, muestra que sólo un poco más de la tercera parte de los años relevados- 18 de 50-, el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos, estuvieron aprobados en el término legal, con lo que la mayoría de los titulares de los D.E. se veían en la obligación de poner en vigencia al sancionado el año anterior, con los cambios permanentes operados en el mismo, como por ejemplo la creación de cargos de la planta permanente de personal.

Este procedimiento, conocido como del “decreto de prórroga”, es uno de los tantos indicios del grado de desvalorización generalizada hacia el presupuesto como herramienta de gestión. No se advertía que lo que estaba verdaderamente en juego -al no hacerse en fecha- era la oportunidad de crear las condiciones jurídicas para llevar a cabo el nuevo plan de gobierno y que el presupuesto prorrogado, no iba a incluir las propuestas diferenciales de ese año y esto iba a acarrear un desacompasamiento de los gastos..

A este rasgo, no son totalmente ajenos los Departamentos Deliberativos, ya que teniendo facultades para hacerlo, en los casos en que el Ejecutivo no presentaba proyecto alguno, tampoco lo hizo el Deliberativo.

Los dos últimos años del ciclo son elocuentes:

- en 1994 y 1995, un municipio contó con el presupuesto aprobado por el H.C.D. , después de fenecido el año fiscal
- en 1994, un municipio no llegó a contar con presupuesto aprobado por el H.C.D. en base al proyecto del D.E. ni tampoco por sanción de otro elaborado por el propio Cuerpo, como lo prevee la Ley Orgánica de las Municipalidades.
- en 1995, fueron dos los municipios que no contaron con Presupuesto aprobado, con las mismas características señaladas precedentemente.

#### ✓ Sistema de control presupuestario

De la información relevada en la región 5, durante el período en estudio, no surgen evidencias de una gestión de control presupuestario y financiero, permanente y sistemático, de las actividades encaradas en el municipio, con evaluación de logros y sus costos.

Existió sí el control de tipo legal contable, o sea el de no exceder los créditos autorizados por el Honorable Concejo Deliberante, que las Contadurías en forma generalizada hicieron, de acuerdo a las disposiciones vigentes y en salvaguarda de su responsabilidad y habida cuenta de las penalidades previstas por ese motivo.

En los Municipios con atraso considerable en las registraciones y en la confección de estados contables, este control legal se hacía una vez finalizado el año presupuestario y originaba por parte

del Departamento Ejecutivo, la solicitud al H.C.D. de la aprobación de la compensación de excesos con las consiguientes economías de otras partidas presupuestarias. Si esto era aprobado, el Honorable Tribunal de Cuentas no formulaba posteriormente observación en el juicio de cuentas.

Con la puesta en vigencia de la Ley 11582 a partir del año 1995, los atrasos de registración contable fueron superados y el control de tipo legal, provocó no pocas situaciones conflictivas entre los dos principales funcionarios de ley (el Intendente y el Contador), como resultado del pedido de insistencia en la autorización de gastos sin cobertura financiera del segundo de los nombrados (art. 186 de la LOM).

✓ Oportunidad de la publicación de la información contable presupuestaria:

La publicidad de los actos de gobierno, en particular los de la gestión presupuestaria y financiera, en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, toma forma en la obligación que impone la L.O.M. de publicar en un diario de la localidad y durante tres días (antes de 1995, la obligación legal era de un día), los estados económico-financieros del primer semestre y la Memoria general anual y los estados económico-financieros de todo el año. La democracia ha consagrado el principio de la transparencia en las rendiciones de cuentas, que requiere asimismo ciudadanos con preparación en la lectura de la contabilidad presupuestaria para satisfacerlo.

Tal como puede apreciarse en los cuadros 4 y 5, que contienen los estados de publicación obligatoria, la información está referida a:

- la ejecución del cálculo de recursos, en los grandes capítulos
- la ejecución del presupuesto de gastos, también en los grandes rubros, consignando lo gastado, lo pagado y la deuda resultante
- el movimiento de fondos y el estado de las cuentas bancarias
- el Estado de Activo y Pasivo
- el Resultado financiero del año

Del análisis efectuado, que se muestra en el Cuadro 44, en la región 5 sólo 10 de 90 publicaciones fueron hechas dentro de los 30 días de finalizado el semestre o el año, o sea dentro de un grado aceptable de tiempo de gestión reciente, si bien la ley lo exige- para nosotros exageradamente-para el estado anual dentro de los 15 días posteriores al período. En los casos restantes, en la mayoría, la publicación fue efectuada mucho después de terminado el período referenciado, por el atraso contable comentado y al solo efecto de cumplir con la obligación legal consagrada en la LOM.

También es de destacar que el alejamiento en el tiempo de la publicación, fue ostensible en los primeros años del ciclo, cuando la casi totalidad de los municipios estaban en el proceso de implantación de hard y software específicos y de puesta al día de la contabilidad.

✓ La gestión de personal

Consideramos los aspectos de incorporación, promoción y capacitación del personal.

En los municipios de la región 5 en el período bajo análisis, un número muy reducido de incorporaciones de personal fue el resultado de un procedimiento de concurso o selección. La mayor parte de las altas, obedecieron al conocido expediente del “amiguismo ó clientelismo político” del partido o grupo gobernante, y no sólo en los niveles inferiores, sino también en intermedios y jerárquicos de las categorías ocupacionales.

En el caso de ascensos de personal ó el pase de planta temporaria a permanente, se advierte algún grado de recaudo, como ser:

- procedimientos de concursos
- intervención de la agrupación sindical ya sea en forma directa o integrando jurados
- informes de secretarios

Asimismo, a comienzos del ciclo, o sea a fines de 1991, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, sancionó la ley 11184, de emergencia administrativa que facultaba a los municipios a conceder al personal que lo solicitase, el retiro voluntario, otorgando en compensación una indemnización en función del sueldo y los años de antigüedad y obligando a aquélla a congelar la vacante producida.

El propósito fundamental de esta ley, era crear una herramienta que permitiera reducir en el mediano plazo las cargadas dotaciones de personal de las comunas.

En la región 5, tres municipios pusieron en práctica esta opción pero incumpliendo el congelamiento de vacantes impuesto por la ley, con lo que contribuían a futuro, a poner en peligro el equilibrio financiero, como hemos visto al analizar los casos de desequilibrio.

En materia de capacitación y a pesar de contar la zona, con 2 universidades nacionales con décadas de funcionamiento (Mar del Plata y Tandil) y 1 privada (Fasta, en Mar del Plata), los esfuerzos en este sentido por parte de los municipios fue esporádica y no conformó un plan.

En los 5 años del ciclo, se registraron:

- cursos a distancia sobre la LOM: en 3 municipios
- cursos generales para personal jerárquico: 1 municipio en 1994 y 1995, a través de la UN de Mdel Plata.
- cursos sobre manejo administrativo: 2 municipios, a cargo del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública)
- cursos de atención al público: 1 municipio
- cursos para personal de contaduría: 1 municipio
- cursos sobre otros temas menores: sin determinar

La gestión de personal encarada en los municipios, es decir el gerenciamiento del componente más importante de su presupuesto de gastos (Cuadros 45 y 46) y a la vez, factor clave en la prestación de los servicios comunales, explica la existencia de bolsones de improductividad y de ineficiencia y de carencia de alternativas de subcontratación -como las tercerizaciones o privatizaciones.

Este modo de gestionar personal en el curso del ciclo, instaló una deficienci estructural en el Presupuesto de Gastos municipal, como consecuencia de la propia gestión.

✓ Información presupuestaria para toma de decisiones

Los estados contables de contenido presupuestario, que sirvieron de base decisional, fueron:

- el Estado de Ejecución del Cálculo de Recursos: en base al modelo tipificado por el Honorable Tribunal de Cuentas (ver Cuadro 6)
- el Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos: también en base al modelo aprobado por el H.T.de Ctas (ver Cuadro 7).

Ambos cuadros arrojan datos numéricos y muestran la recaudación en más ó en menos con respecto a lo calculado, en el primer caso, y las economías o excesos de los gastos efectuados, en el segundo. Facilita el control de tipo “legal” y sirve de base para decisiones de modificaciones presupuestarias.

Dada su limitación aritmética, estos estados requieren -para un análisis de gestión-, información complementaria sobre logros alcanzados y costos de los programas ó actividades que fueron encaradas con esa finalidad, la cual puede ser expresada en niveles de ejecución física, costos comparativos, etc.:

Ocho de los diez municipios de la Región, terminaron el ciclo con la información de tipo “legal” al día, logro al que llegaron fundamentalmente por la incorporación de los medios de procesamiento electrónico y de software específico. Sin embargo, durante el ciclo hubo atrasos considerables en 4 de ellos, en particular uno que debió procesar información de cuatro ejercicios juntos y sus correspondientes cierres.

Con respecto a la información para decisiones de gestión, se detectaron sólo algunos casos de elaboración a nivel operativo, y fue evidente la necesidad de una descentralización de la información presupuestaria que, por lo general queda cautiva en la Secretaría de Hacienda.

La Resolución del H.T. de Cuentas del 22/3/95 sobre exposición de información por programas, desnudó las falencias existentes en tal sentido.

✓ Tecnología electrónica para procesamiento de la información presupuestaria (hard y software)

Se advierte en el uso de tecnología para informatizar la ejecución presupuestaria y financiera, una paulatina incorporación de medios de procesamiento electrónico y de software específico en el curso del ciclo 1991/95.

Coincide este fenómeno con la aparición en el mercado de firmas comerciales proveedoras de los softwares para la contabilidad presupuestaria de municipios. Si bien el acceso económico en los primeros años pareció estar acotado a los grandes municipios, los precios se hicieron más accesibles y asimismo, el gobierno provincial facilitó la incorporación de software a municipios pequeños, mediante el Programa Sifin.

La tecnología que se reemplazaba, fue la mecánica y en un caso, la manual, sin dar tiempo a esta última al paso intermedio.

Las áreas, objeto de la informatización, fueron:

- la contabilidad presupuestaria, en casos en forma autónoma de tesorería y compras, y en otros en forma integrada
- recaudación
- mesa de entradas
- personal
- liquidación de haberes
- patrimonio
- otras específicas: movimiento de depósito, bases de información, etc

Los 10 municipios encuestados, pueden agruparse de la siguiente manera desde este punto de vista:

- Municipios que iniciaron el cambio informático desde principios del ciclo, 1991: 2
- Municipios que lo iniciaron durante el ciclo: 4
- Municipios que lo hicieron en 1995, o sea al final: 1
- Municipios que tenían previsto iniciarlo en 1996: 1
- Municipios que continuaban con sistemas manuales: 1

✓ Eficiencia del gasto municipal

El método de planeamiento y control presupuestario en los distintos municipios de la Región 5, no hace posible disponer de información para hacer evaluaciones de este tipo.

## **2.2 Conclusión:**

La encuesta realizada excedió el propósito perseguido en la Hipótesis 1ra., cual era evaluar el uso específico del Presupuesto como herramienta técnica de gestión. Pero, era también importante verificar el grado de desaprovechamiento de distintas potencialidades del Presupuesto, así como derivaciones de su uso.

Según surge del análisis efectuado, en la utilización del Presupuesto se vió expresado el perfil gerencial de los administradores públicos de los Municipios de la Región 5 en el periodo bajo estudio, el cual se caracterizó fundamentalmente por un uso que escasamente tomó en cuenta las bondades técnicas de este instrumento básico de la gestión comunal.

Quedó así reducido a los aspectos formales, que a veces tampoco se cumplieron, como por ejemplo las elevaciones de los proyectos y las publicaciones de ley, en término.

## **V. 3. Hipótesis 2: “La gestión tributaria de los Municipios analizados en el período bajo estudio, muestra bajos niveles en los indicadores de calidad “**

### **V. 3. 1. Análisis del relevamiento efectuado**

El monto total anual de los recursos ingresados en la Región 5, en el período bajo estudio, está cercano a los 300 millones de pesos (en 1995: \$290.424.078 según Cuadro 32), de los cuales más de las dos terceras partes (en 1995: 67,73%), son recursos propios.

La principal tasa es “Alumbrado, Barrido y Conservación de la vía pública” (o denominaciones como “Alumbrado, Barrido y Limpieza”, “Tasa de servicios urbanos”, etc. según cada municipio), que estimamos representa cerca del 60% de los recursos propios, o sea el 40% de la recaudación total.

Otros recursos propios significativos, son:

- Seguridad e Higiene
- Publicidad
- Derechos de oficina
- Derechos de construcción
- Infracciones y multas
- Derechos o patentes de juegos
- Ocupación de espacios públicos
- Concesión de unidades fiscales
- etc.

Se estima que alrededor del 40% de los titulares de dominio de los inmuebles, que tributan la tasa mencionada, tienen su domicilio permanente fuera de los límites del Partido, variando esa proporción según cada municipio.

✓ Desvíos sobre los recursos calculados:

El cuadro 49, que fue confeccionado a raíz de las presunciones de sobreestimación de la recaudación, surgida en las encuestas realizadas sobre las prácticas presupuestarias y financieras, arroja datos de interés.

La recaudación total (tributos propios + tributos de otras jurisdicciones) de la región 5 no superó el “cálculo” de los recursos en ninguno de los 5 años, y del análisis individual por municipio, de los 50 ejercicios computados sólo en 6 oportunidades la recaudación superó al “cálculo” aprobado.

Se confirma la presunción, que en la etapa de elaboración presupuestaria, se echaba mano en forma generalizada al fácil expediente de crear un colchón artificial en el cálculo de recursos para equilibrar el requerimiento de gastos, y permitir de esa manera no exceder los créditos legales para gastar, aprobados por el Honorable Concejo Deliberante. Por otra lado, se entraba en la peligrosa vía de autorizar gastos sin cobertura financiera.

Esta desviación del planeamiento presupuestario, que cimentaba la producción del desequilibrio financiero, era “tolerada” por el H.T. de Ctas. hasta la ejecución del ejercicio 1994 siempre y cuando se pudiera compensar con el exceso de economías de otras partidas y esto haya sido autorizado por el H.C.D.

A partir del ejercicio fiscal 1995, el Cálculo de Recursos Municipal fue objeto de exigencias de fundamentación, con lo que se intentó poner coto a tanta liviandad.

En efecto, resulta de interés en la preocupación oficial por los déficits generalizados, la disposición del Honorable Tribunal de Cuentas del 22 de marzo de 1995, que dispone la obligación del Departamento Ejecutivo de elevar al Concejo Deliberante, el Legajo de Fundamentación del Cálculo de Recursos y Depuración de las Fuentes de Financiación, suscripto por el Secretario de Hacienda o quien haga sus veces y los directores de las áreas de donde emana la información. Esta disposición, complementada con una adecuada concientización en los funcionarios políticos y capacitación en los funcionarios técnicos, ayudará en los ejercicios venideros a afianzar el objetivo del equilibrio financiero.

✓ Facilitación de servicios tributarios al contribuyente:

Analizaremos los siguientes aspectos: planes de moratoria y facilidades de pago, lugares y horarios para efectivizar los pagos, tiempo que insume el trámite de pago e información y consulta de los contribuyentes.

En los municipios de la región 5 durante el período 1991/95, se implementaron distintos planes de moratoria y facilidades de pago, para los contribuyentes deudores de tributos municipales.

Siguiendo la tónica de la Nación y de la Provincia, los municipios en los primeros años del período, otorgaron planes de acogimiento con condonaciones parciales de intereses punitivos,

sistema con el cual se desvirtúa el sistema de premios y castigos, hacia los contribuyentes cumplidores.

La tendencia sin embargo, en los últimos años fue hacia planes de facilidades sin condonación de multas e intereses.

Es notorio en este período un incremento de los lugares habilitados para el pago de los tributos, como consecuencia de convenios con asociaciones profesionales, empresariales, y entidades bancarias privadas y cooperativas-dentro y fuera del Partido, la habilitación de horarios de fin de semana y ampliación del horario de lunes a viernes de atención al público, en especial en la temporada veraniega. Téngase presente que el municipio líder de la Región, Gral. Pueyrredon, emite cerca de 400.000 boletas de la tasa de “Alumbrado, Barrido y Conservación”.

Las mejoras comentadas han traído como consecuencia una reducción considerable del tiempo de espera por parte del contribuyente, para efectuar el pago de tasas en la cajas recaudadoras de la propia Municipalidad.

La facilitación del pago al contribuyente, siguió en expansión en 1996, con la incorporación de algunos supermercados, pero aun no ha llegado a su techo, quedando todavía nuevas opciones como las estaciones de servicios, otros supermercados , etc.

Con respecto al servicio de información y consulta sobre deuda, en este período también se aprecian mejoras. Son varios los Municipios, que atendiendo al domicilio fuera del Partido de un porcentaje considerable de los titulares de dominio del padrón de la principal tasa-“Alubrado, Barrido y Conservación de la vía pública” o denominación similar -, han instalado la “Casa de ...” en la Capital Federal, para consulta y emisión de boletas de pago.

Las consultas sobre deuda de la citada tasa, pueden hacerse por número de partida del inmueble en algunos de los municipios, y en otros, por ese criterio y por apellido y nombre del titular. Este avance ha facilitado los cobros a proveedores, mediante el sistema de compensaciones, que hasta septiembre de 1996 no contó con un régimen específico (Ley 11838, Cuadro 18).

La implementación de la informatización no ha podido correr al mismo ritmo que las mejoras comentadas, y se hace evidente la necesidad de sistematizar integralmente el área, abarcando todos los tributos y completando la base de datos del padrón de contribuyentes.

#### ✓ Organización de la función

En el período bajo estudio, se advierte la importancia asignada a la función de recaudación, ya sea a través de la organización de la función, que se encontraba dispersa en distintas áreas de la Secretaría de Hacienda, como en la asignación del nivel jerárquico.



En todos los casos, es una dependencia de la Secretaría de Hacienda, pero mientras que en algunos está ubicada a nivel de Subsecretaría (caso del municipio líder de la Región, Gral. Pueyrredon), en la mayoría aparece como una función con nivel de Dirección ó Departamento.

✓ Gestión de morosos

Las bajas de recaudación, sobre todo en los años 1994 y 1995, generó un alto stock de créditos de morosos, cuyo tratamiento ejecutorio tuvo ingredientes políticos. En efecto, se advierte una reticencia a la ejecución de los mismos, particularmente hacia los grandes contribuyentes, residentes permanentes en el mismo partido.

También fue notoria la inexistencia de mecanismos organizados por los Municipios, que satisfagan la normativa vigente, como por ejemplo la sanción de Ordenanzas aprobando el sistema de sorteos entre profesionales del derecho, previo convenio con la asociación profesional que los agrupa (caso Gral. Pueyrredon).

✓ Sistema de control de recursos

La variedad y masa de dinero que movilizan los recursos propios de los municipios, da lugar a ingentes tareas de control, ya sea preventivo como a posteriori. Comentaremos en particular, las referidas a: 1) estado del catastro municipal, base del cálculo del principal tributo (“Alumbrado barrido y conservación de la vía pública”); 2) inspección por la tasa de seguridad e higiene, y 3) verificación y registro de las rendiciones de las instituciones que cobran tasas municipales.

El catastro inmobiliario de los Municipios, se rige en todos los casos por el de la Provincia, o sea que trabajan sobre el padrón cerrado del ejercicio anterior. A ello se agrega la evasión proveniente de las obras y mejoras “no declaradas” por los titulares de dominio, sobre todo en los municipios más grandes, donde se estima de importancia. Hubo intentos en dos de los municipios, para hacer relevamiento fotoaéreo durante el ciclo, pero sin consecuencias.

La disparidad mayor aparece en las metodologías de determinación de la tasa de “Alumbrado, Barrido y Conservación”, que utilizan indistintamente la superficie cubierta, el valor fiscal, los metros lineales del frente de la propiedad, etc, ya sea en forma combinada o individualmente.

Las tareas de inspección de la tasa de Seguridad e Higiene, están organizadas sólo en los municipios en los que esta tasa tiene significación en la recaudación, con nivel jerárquico de dirección ó departamento.

Los convenios celebrados con la Provincia, por los municipios para tomar a su cargo el servicio de consulta y control simultáneo de esta tasa, conjuntamente con el impuesto provincial a los ingresos brutos para los pequeños contribuyentes, les ha aportado una fuente informativa adicional de la base imponible y un nuevo recurso.

En cuanto a la verificación y registro de las rendiciones que efectúan las entidades que tienen a su cargo el cobro, mediante reconocimiento de una comisión, ha originado un notable incremento de las tareas en el ámbito de las tesorerías municipales, como consecuencia de que aquellas no operan en “tiempo real”, y ello conlleva una desactualización de las bases de datos informativas.

Un toque de atención lo dan los bolsos de corrupción detectados en los municipios de la región en las áreas de recursos, ya sea por ilícitos originados con complicidad interna, como los provenientes de adulteración de sellos de cobro en las rendiciones de las instituciones que se ocupan de la cobranza.

✓ Grado de dependencia de la recaudación

Los recursos provenientes de otras jurisdicciones constituyen cerca de la tercera parte de la recaudación total de la Región (32,27% en 1995, Cuadro 32).

La dependencia del financiamiento de los gastos totales, con respecto a los ingresos de la coparticipación, en forma individual, se muestra en el Cuadro 50. El siguiente es el ranking de mayor a menor grado, que surge de ese cuadro:

1991		1995	
1) San Cayetano	54,74	1) San Cayetano	55,44
2) Balcarce	48,32	2) Balcarce	51,72
3) Lobería	40,41	3) Lobería	48,09
4) Mar Chiquita	27,18	4) Necochea	43,11
5) G. Pueyrredon	21,26	5) Mar Chiquita	32,11
6) La Costa	17,30	6) Villa Gesell	30,34
7) Pinamar	9,77	7) G. Pueyrredon	23,82
V. Gesell	9,70	8) La Costa	21,35

Con respecto a la coparticipación provincial de la ley 10559 y por Casinos, la Región 5 mejoró sus índices en el curso del ciclo 1991/95, de la siguiente manera:

	1991	1995	Diferencia
Ley 10559	5,99714	6,89492	14,97 %
Casino	5,49054	6,24199	13,68 %

El mejoramiento de los índices de coparticipación, se debió a cambios en la metodología original de cálculo, que benefició en particular a los municipios de La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Lobería.

✓ Información financiera para toma de decisiones

La información típica de tipo financiero, como los saldos diarios de las cuentas corrientes bancarias y de caja, provisto por las tesorerías fue de uso generalizado, conjuntamente con los listados de compromisos a pagar, salvo esto último en el caso de caos contable de un municipio.

Llama la atención que el estado de flujo de fondos proyectado, fue de uso poco habitual. Se registra uno sólo de los municipios, con la práctica periódica de este instrumento.

Este estado, que recolecta información proyectada de recaudación y de pagos, constituye la herramienta básica de alarma del desequilibrio, al que se puede arribar, de no mediar decisiones correctoras.

✓ Tecnología electrónica (hard y software)

En los últimos dos años del ciclo, se produce un avance significativo en la implementación de hard y software en las distintas áreas que operan con la recaudación, proceso que continúa.

La incorporación de computadoras y paulatinamente de software, ha permitido a las tesorerías, mantener las bases informativas con razonable grado de actualización en la registración y control.

No obstante, se hizo notorio en el período analizado y sigue en la actualidad, la necesidad de incorporar redes informáticas y de sistematización de los procedimientos de determinación tributaria y control.

✓ Eficiencia de la gestión tributaria

Sobre la base de la información disponible, no ha sido posible elaborar índices de eficiencia de la gestión tributaria.

El indicador de marcha de la recaudación utilizado por los municipios, es el porcentaje de cobranza de las boletas emitidas. No existen indicadores de esfuerzo tributario, confeccionados en base a datos globales de la base imponible del Partido, que surgirían de estudios proyectivos del P.B.I. por sectores, y de los cuales no se registran antecedentes.

En todos los encuestados, se reconoció que el cobro de la Tasa de “Alumbrado, Barrido y Conservación”, cubre sobradamente el costo del servicio, con lo cual el resto pasa a constituirse en un impuesto. Con la forma de exposición de la información presupuestaria que se publica, este dato no aparece claramente expuesto.

Otro aspecto que hace a la eficiencia de la gestión tributaria ha sido el planteamiento de conflictos entre los factores políticos y los técnicos de la recaudación, en que el predominio de los primeros priva al Municipio de valiosos recursos (contribuciones de mejoras que no se cobran, morosos que no se ejecutan, concesionamiento de unidades fiscales por debajo de su valor, etc.)

### **V. 3. 2. Conclusión**

En el período bajo estudio, han habido avances significativos en lo que hace a la gestión de recursos, en especial en el mejoramiento de los servicios al contribuyente y la incorporación de tecnología electrónica para acelerar los procesos de registración y de informatización de bases de datos, tal como surge de las encuestas realizadas.

No obstante, los otros aspectos señalados -de estimación del Cálculo, la gestión de morosos, el sistema de control, el uso de la información para toma de decisiones, la detección tardía de bolsones de corrupción, la interferencia de factores políticos, la falta de sistematización de las bases de datos-, muestran déficits gerenciales en el área de recursos.

**Cuadro 41**

**Partidos políticos de los Titulares de los D.E.**

<b>Municipio</b>	<b>Partido Político</b>
1 Balcarce	P.J.
2 Gral Alvarado	P.J.
3 Gral Pueyrredon	U.C.D.
4 La Costa	P.J.
5 Lobería	U.C.R.
6 Mar Chiquita	U.C.R.
7 Necochea	P.J.
8 Pinamar	M.U.P.P. (Local)
9 San Cayetano	P.J.
10 Villa Gesell	P.J.

En 10 Municipios,  
hubo 4 partidos políticos distintos:

P.J.	6
U.C.R.	2
U.C.D.	1
M.U.P.P.	1
	10

**Educación Universitaria de los titulares de los D.E. y de los Secretarios de Hacienda (o denominac. similares)**

	Titular D.E.	Secretario de Hda.
a) Sin Grado Univ.	3	2
b) Con Grado Univ.		
b1) Abogado/Escr.	3	1
b2) Ingeniero		1
b3) Contador/Lic. Adm.		15
b4) Médico	2	
b5) Agrón. y/o Veter.	2	
b6) Otros		
Totales	10	19

## Cumplimiento de Plazos Legales

- de Aprobación de los Presupuestos por los HCD

Años	Antes del inicio del año presupuestario	Durante el año presupuestario	Transcurrido el año presupuestario	Sin Aprobación	
1991	4	6			
1992	4	5	1		
1993	4	5	1	1	
1994	3	5	1	1	
1995	3	4	1	2	
	18	25	4	3	50

8

En estos casos rigió el Decreto del DE prorrogando el del año anterior hasta la sanción del Presupuesto de Gastos.

## Cuadro 44

- Publicaciones de Ley s/ estados contables

Año		Dentro de 30 días	+ de 30 y - de 180	+ de 180 días	No se Publicó	
1991	Sem		3	5	1	
	An		4	4	1	
1992	Sem	1	3	3	2	
	An	1	3	3	2	
1993	Sem	1	3	4	1	
	An	1	3	4	1	
1994	Sem	1	3	4	1	
	An	2	2	4	1	
1995	Sem	2	2	4	1	
	An	1	3	3	2	
		10	29	38	13	90



**Participación y evolución porcentual del Gasto en Personal de los Municipios  
de la Región 5, 91/95 en el total del Pres. de Gastos**

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	a	2.351.471	2.937.025	3.414.217	3.270.783	3.081.076
	b	32%	30%	30%	25%	26%
	c	100	93,8	93,8	78,1	81,3
2 Gral Alvarado	a	3.417.510	6.184.438	INS	INS	7.878.243
	b	50%	52%	INS	INS	59%
	c	100	104,0	INS	INS	118,0
3 Gral Pueyrredon	a	43.914.956	63.682.866	75.667.243	81.008.329	82.385.378
	b	48%	45%	43%	50%	48%
	c	100	93,8	89,6	104,2	100,0
4 La Costa	a	10.694.845	13.793.730	19.715.805	22.649.488	21.096.641
	b	46	42	45	39	40
	c	100	91,3	97,8	84,8	87
5 Lobería	a	3.284.467	4.550.714	4.504.074	4.520.271	4.722.698
	b	59%	58%	55%	52%	54%
	c	100	98,3	93,2	88,1	91,5
6 Mar Chiquita	a	4.065.702	4.921.172	5.562.897	5.657.176	5.309.879
	b	63%	60%	65%	64%	61%
	c	100	95,2	103,2	101,6	96,8
7 Necochea	a	INS	15.126.999	18.363.550	18.213.725	17.277.258
	b	INS	50%	54%	57%	56%
	c	INS				
8 Pinamar	a	3.508.398	4.060.578	5.810.073	6.152.076	6.550.572
	b	57%	37%	46%	46%	51%
	c	100	64,9	80,7	80,7	89,5
9 San Cayetano	a	713.347	978.181	951.181	2.024.793	1.985.325
	b	43%	48%	46%	48%	52%
	c	100	111,6	107,0	111,6	120,9
10 Villa Gesell	a	4.487.145	5.257.557	6.808.956	7.817.675	8.438.389
	b	42%	51%	49%	49%	62%
	c	100	121,4	116,7	116,7	147,6
Totales	a	76.437.841	121.493.260	140.797.996	151.314.316	158.725.459
	b	41,29	49,07	43,60	45,92	48,30
	c	100	118,8	105,6	111,2	117,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

Referencias:
a) Gasto en Personal
b) % del Gasto en Personal sobre el Pres. de Gastos
c) Base 91=100 de b)
INS: Información no Suministrada

**Indice de flexibilidad de los gastos en Personal**

Alt 1)  $1 - \frac{\text{Gastos en Personal}}{\text{Gastos Ctes.}} \times 100$

Municipio	1991 %	1992 %	1993 %	1994 %	1995 %
1 Balcarce	51,36	51,67	51,14	52,88	58,44
2 Gral Alvarado	40,57	42,24			29,2
3 Gral Pueyrredon	40,93	26,72	41,84	38,8	38,47
4 La Costa	44,82	47,34	42,78	49,57	47,23
5 Lobería	30,83	32,63	33,88	31,05	32,15
6 Mar Chiquita	34,09	34,36	32,42	32,74	31,38
7 Necochea		47,45	41,68	37,55	29,03
8 Pinamar	35,04	45,95	42,17	40,67	
9 San Cayetano	40,04	36,88	37,16	35,83	34,34
10 Villa Gesell	46,83	42,75	45,02	41,76	35,13

Alt 2)  $1 - \frac{\text{Gastos en Personal}}{\text{Gastos totales}} \times 100$

Municipio	1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	68	70	70	75	74
2 Gral Alvarado	50	48			41
3 Gral Pueyrredon	52	55	57	50	52
4 La Costa	54	58	55	61	60
5 Lobería	41	42	45	48	46
6 Mar Chiquita	37	40	35	36	39
7 Necochea		50	46	43	44
8 Pinamar	43	69	54	54	49
9 San Cayetano	57	52	54	52	48
10 Villa Gesell	58	49	51	51	38
Totales	59	51	56	54	52

**Planta de Personal**

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	PP PT	INS	INS	218	209	204
2 Gral Alvarado	PP PT	450	INS	INS	INS	582
3 Gral Pueyrredon	PP PT	3.801 220	3.726 1.013	3.919 1.375	4.107 1.426	4.211 1.166
4 La Costa	PP PT	1286 234	953 130	955 808	766 855	766 594
5 Lobería	PP PT	INS	INS	INS	INS	INS
6 Mar Chiquita	PP PT	INS	INS	INS	INS	INS
7 Necochea	PP PT	INS	INS	INS	INS	INS
8 Pinamar	PP PT	255	294 36	289	298 60	295 2
9 San Cayetano	PP PT	INS	INS	INS	INS	INS
10 Villa Gesell	PP PT	INS	INS	INS	INS	INS

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

**Referencias:**

PP: Planta Permanente

PT: Planta Temporaria

INS: Informacion no suministrada

**Retiro Voluntario Ley 11184**

Municipio		1992	1993	Referencias
1 Balcarce	a b	NHRV NHRV	NHRV NHRV	a) N° de Agentes b) Monto de Indem. en \$
2 Gral Alvarado	a b	-.- INS	4 INS	INS: Inf. No Suministrada NHRV: No Habilitó el Retiro Voluntario
3 Gral Pueyrredon	a b	556 8.226.711	11 3.419.625	
4 La Costa	a b	NHRV NHRV	NHRV NHRV	
5 Lobería	a b	NHRV NHRV	NHRV NHRV	
6 Mar Chiquita	a b	HRV INS	HRV INS	
7 Necochea	a b	INS INS	INS INS	
8 Pinamar	a b	NHRV NHRV	NHRV NHRV	
9 San Cayetano	a b	NHRV NHRV	NHRV NHRV	
10 Villa Gesell	a b	NHRV NHRV	NHRV NHRV	

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

**Grado de Ejecución del Cálculo de Recursos**

$$\text{IECR} = \frac{\text{Monto Recaudado}}{\text{Monto Calculado}} \times 100$$

Municipio		1991	1992	1993	1994	1995	Referencias
		%	%	%	%	%	a) Índice
1 Balcarce	a	88,87	83,63	74,44	92,86	71,37	b) Tendencia 91=100
	b	100	94,10	83,76	104,49	80,31	
2 Gral Alvarado	a	51,13	77,33	54,63	46,81	67,49	
	b		151,24	106,85	91,55	132,00	
3 Gral Pueyrredon	a	106,40	89,81	85,22	85,24	78,54	
	b	100	84,41	80,09	80,11	73,82	
4 La Costa	a	80,33	94,81	84,18	108,89	94,85	
	b	100	118	104	135	118	
5 Lobería	a	78,41	90,32	72,73	77,71	85,89	
	b	100	115,19	92,76	99,11	109,54	
6 Mar Chiquita	a	77,07	79,73	73,50	72,28	79,20	
	b	100	103,45	95,37	93,78	102,76	
7 Necochea	a	114,66	101,96	91,09	75,35	100,30	
	b	100	88,92	79,44	65,72	87,48	
8 Pinamar	a	77,87	102,58	79,09	80,67	76,14	
	b	100	131,73	79,09	80,67	76,14	
9 San Cayetano	a	51,17	47,36	34,55	65,55	62,67	
	b	100	92,55	67,52	128,10	122,47	
10 Villa Gesell	a	86,90	86,70	76,90	73,20	94,81	
	b	100	99,77	88,49	84,23	109,10	
TOTALES		94,75	88,52	80,54	82,56	82,10	
		100	93,42	85,00	87,13	86,65	

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

**Grado de dependencia de la recaudación**Id=  $\frac{\text{Ingr. Ctes. Otras Jurisdicciones}}{\text{Total Ejecución Pres. de Gast.}} \times 100$ 

Municipio		1991 %	1992 %	1993 %	1994 %	1995 %
1 Balcarce	a	48,32	51,07	53,06	54,56	51,72
	b	100	105,69	109,81	112,91	107,04
2 Gral Alvarado	a					
	b					
3 Gral Pueyrredon	a	21,26	23,38	23,89	23,77	23,82
	b	100	109,97	112,37	111,81	112,04
4 La Costa	a	17,30	15,84	18,68	15,38	21,35
	b	100	91,56	107,98	88,90	123,41
5 Lobería	a	40,41	47,85	50,24	45,97	48,09
	b	100	118,41	124,33	113,76	119,01
6 Mar Chiquita	a	27,18	28,84	34,70	33,83	32,01
	b	100	106,11	127,67	124,47	117,77
7 Necochea	a		33,99	42,94	44,17	43,11
	b		100	126,33	129,95	126,83
8 Pinamar	a	9,77	9,70	8,30	13,62	
	b	100	100,00	84,95	139,41	0,00
9 San Cayetano	a	54,74	62,80	65,65	55,44	55,44
	b	100	114,72	119,93	101,28	101,28
10 Villa Gesell	a	9,70	11,90	18,84	21,06	30,34
	b	100	122,68	194,23	217,11	312,78
Totales	a	25,89	24,90	25,17	24,77	24,34
	b	100	96,18	97,22	95,67	94,01

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

Referencias
a) Índice de dependencia de Rec.
b) Tendencia
91=100

**Información sobre Coparticipación**  
**a) Coefficientes de Coparticipación Ley 10559**

Municipio	1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	0,53657	0,52411	0,51623	0,64722	0,58474
2 Gral Alvarado	0,28839	0,29148	0,29262	0,2908	0,30235
3 Gral Pueyrredon	2,48006	2,57269	2,57152	2,61361	2,5318
4 La Costa	0,5053	0,52287	0,54082	0,59129	1,01638
5 Lobería	0,32268	0,31202	0,30156	0,29785	0,44385
6 Mar Chiquita	0,37534	0,35478	0,35286	0,33463	0,32194
7 Necochea	1,07223	0,99157	1,00961	0,96924	0,95002
8 Pinamar	0,08404	0,08704	0,08827	0,12047	0,21467
9 San Cayetano	0,16721	0,1754	0,1681	0,15891	0,16571
10 Villa Gesell	0,16532	0,17045	0,16187	0,20163	0,36346
Totales	5,99714	6,00241	6,00346	6,22565	6,89492

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**b) Coefficientes de coparticipación Casino**

Municipio	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	0,77304	0,74892	1,09134	0,93627
2 Gral Alvarado	0,40352	0,40747	0,39905	0,4349
3 Gral Pueyrredon	0,9182	0,9159	0,98012	0,94406
4 La Costa	0,61229	0,64624	0,77561	0,73977
5 Lobería	0,3198	0,29335	0,28202	0,67496
6 Mar Chiquita	0,60362	0,59815	0,54826	0,51446
7 Necochea	1,46122	1,50484	1,38914	1,3569
8 Pinamar	0,0643	0,06169	0,13496	0,14902
9 San Cayetano	0,19195	0,17681	0,1523	0,17121
10 Villa Gesell	0,1426	0,14742	0,24967	0,32044
Totales	5,49054	5,50079	6,00247	6,24199

**c) Monto de la Coparticipación Ley 10559**

Año	Monto
1991	493.223.296
1992	647.173.417
1993	705.194.990
1994	758.391.721
1995	731.500.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**VI. LOS CAMINOS DE LA PREVENCION Y EL SANEAMIENTO Y  
RECUPERACION FINANCIERA**



## **VI. LOS CAMINOS DE LA PREVENCIÓN Y EL SANEAMIENTO Y RECUPERACIÓN FINANCIERA**

En el cuadro 17 (página 82), hemos graficado el proceso de la comuna en dificultades financieras, desde la situación de equilibrio hasta la cesación de pagos. Las acciones que se pueden encarar para restablecer la situación original, dependerán en cada caso de la etapa que se esté atravesando, del diagnóstico particular y de la estrategia elegida. Tampoco aquí existen recetas.

No obstante, y al solo efecto de visualizar acciones que puedan ser incluidas en cualquiera de las alternativas de reencauzamiento financiero que se seleccione, formaremos dos grandes grupos: a) acciones de prevención y b) acciones de saneamiento y recuperación financiera.

Las del primer tipo, elocuente expresión de la cultura financiera de la organización, tendrán las siguientes opciones conjunta o individualmente consideradas:

- fijación de políticas del gasto público, con clara definición de prioridades y metas a alcanzar, y del financiamiento de los gastos de funcionamiento y del de las obras públicas y los gastos “sociales”.
- seguimiento de la ejecución presupuestaria: tanto de gastos como de recursos y sus proyecciones, a fin de anticipar decisiones de asignación de recursos y/o de financiamiento, ejercer el control del gasto dentro de los programas aprobados y supeditados a las disponibilidades financieras y servirse del sistema informativo también en su función de alarma del sistema.
- programación financiera con determinación del cronograma de pagos, en base al seguimiento de la recaudación, con proyecciones anuales y aperturas mensuales o quincenales.
- autorización de nuevos servicios y/o conversión de existentes, en el marco del planeamiento por programas, asignándolos a través de gastos variables y no de naturaleza fija. Ejemplo: tercerización de seguridad de edificios y bienes.
- la mejora continua de los métodos de compra, a través del replanteo de los pliegos de bases y condiciones.
- formación de “colchones financieros” que permitan equilibrar el desfasaje de las épocas de bajas de recaudación, o gestión de acceso a fondos de estabilización mediante cuotas de aporte o de un costo asimilable a una prima de seguro. En tal sentido, la creación de un fondo de estabilización para municipios de la Pcia. de Bs. As. , vía por ejemplo el Bco. de la Pcia., sería un servicio de mucha utilidad.
- la mejora de la calidad de la gestión tributaria, avanzando en estudios sobre “esfuerzo tributario”, teniendo en cuenta información sobre PBI local, facilitación de servicios de consulta y pago a los contribuyentes, gestión de morosos, actualización del catastro inmobiliario y la Ordenanza impositiva, determinación de costos de la administración tributaria.
- promoción permanente de cambios de creencias y hábitos negativos de la cultura financiera municipal, temática susceptible de ser incluida en planes de capacitación.

Las acciones de saneamiento y recuperación, operan en los casos de dificultades financieras graves por parte de los municipios. Abarcarán, por lo tanto cualquiera de las precedentemente señaladas, como otras, entre las cuales consignamos:

- reestructuración de sectores con determinación de planteles básicos.
- venta de activos prescindibles.
- replanteo de planes de moratoria y facilidades de pago.
- renegociación de pasivos con proveedores y acreedores en general.
- gestión de anticipos de coparticipación, como parte de un plan de restablecimiento.
- acogimiento a leyes de consolidación de deudas o saneamiento financiero.

## **VII. FUNDAMENTACION**

Al comenzar el trabajo, establecimos el propósito del mismo, diciendo que buscábamos vincular en el subsistema de gestión financiera municipal, la relación entre el desequilibrio financiero con las prácticas de la gestión financiera, en los Municipios de la Región 5 en el período 1991/95.

Hemos recorrido un largo camino, habiendo efectuado un análisis crítico del marco teórico y legal, para luego corroborar evidencias en el terreno fáctico con lo acontecido en los municipios, objeto del estudio.

Considero a la presente una tesis de carácter exploratorio-descriptiva del fenómeno del desequilibrio y la crisis financiera municipal, que se enmarca en las investigaciones de casos, en éste, el de la Región 5 y sus comunas integrantes.

La Región 5, ha sido elegida por el autor, atendiendo fundamentalmente a dos razones: a) en primer lugar la proximidad geográfica y por ende la facilitación de la obtención de la información y el proceso de entrevistas personales, y) b) en segundo término, porque la Región 5 conforma un complejo de 10 municipios con una estructura económica con predominio del sector “servicios” y dentro de éstos, el rubro “turismo”.

La muestra de Municipios elegida, no es representativa del universo de Municipios de la Provincia de Buenos Aires, por lo que sus conclusiones no son extensivas a los otros municipios sin la previa adecuación de variables y sus correspondientes mediciones.

El trabajo se desarrolló en dos flancos. Por un lado, en la revisión del marco teórico del equilibrio financiero en un entorno de eficiencia y eficacia, introduciendo el concepto de riesgo de desequilibrio y crisis financiera, y por el otro, en el campo fáctico, a través de la evaluación de la calidad de la gestión financiera de los Municipios de la Región 5 a través del planteamiento de dos hipótesis que vincularan a la capacidad de gestión financiera con el desequilibrio y la crisis.

El primer paso que dimos fue el intentar rescatar de la historia de la institución municipal, aquellos rasgos que han nacido hace mucho tiempo atrás y que la siguen impregnando hoy día también. De todos ellos, el de la legalidad sigue siendo tan fuerte, que está presente, y a los administradores municipales les impide ver el bosque en aspectos como por ejemplo de cumplimiento del trámite del gasto, de los procedimientos en general, en la rendiciones de cuentas, etc.

Ciertas creencias forman parte de la cultura municipal, como por ejemplo en el subsistema financiero, que la Secretaría de Hacienda es “la” administradora del Presupuesto, cuando como hemos visto todas las Secretarías son las responsables de la asignación de recursos y lo que diferencia a Hacienda de las otras, es la tarea de coordinación presupuestaria, la provisión de la información presupuestaria y la gestión de recursos.

Focalizamos nuestro trabajo en el Subsistema de Gestión Financiera y desde el enfoque de sistemas, hemos identificado los elementos componentes de este subsistema: presupuesto,

inversiones, crédito público, tesorería, contabilidad, patrimonio y suministros, compras y contrataciones, gestión tributaria, control interno y control externo.

El equilibrio financiero, que ha dominado como paradigma el contenido de la legislación desde el siglo pasado, responde a la sana inspiración de la salud financiera: “no asignar recursos, más allá que esté asegurado su financiamiento”.

Sin embargo, su exteriorización contable, cual es la cuenta del resultado financiero, responde a una mezcla de criterios de imputación en los ingresos y en los gastos, y la consideración legal de los ingresos del endeudamiento por ejemplo, que constituye una forma sutil de evitar el desequilibrio, difiere totalmente del criterio utilizado en las haciendas privadas.

Existe pues, una definición de resultado financiero, que es de carácter legal, emergente de la diferencia entre ingresos y gastos como lo dispone el Reglamento de Contabilidad, y es en el que se ha basado la Pcia. de Buenos Aires para establecer medidas punitivas, pero sin tomar en consideración indicadores de la eficiencia del gasto.

Hemos planteado, que el objetivo del equilibrio financiero, debe plantearse en un marco más grande que lo contiene: el de la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno, y en ese planteo el equilibrio se constituye en una restricción a los objetivos de la acción del poder administrador.

Los gobiernos comunales están legitimados no sólo porque lo diga la Constitución Provincial y la ley, sino porque a través de su acción deben dar respuestas a las necesidades públicas locales (eficacia del plan de gobierno), dentro una razonable relación de costo/beneficio (eficiencia).

Surge así el concepto de equilibrio financiero de gestión, que comprende también al contable, y que al llevarse a la práctica, constituye una restricción a la realización de programas o actividades. El gobierno nace no para honrar el principio del equilibrio financiero, sino para administrar con esa restricción y el excedente financiero se interpretará, en esa perspectiva, como la masa de fondos que ha sido originada por programas o actividades indivisibles que no alcanzan a ser financiados totalmente, por ahorros de gastos, por mejoras de la recaudación o por combinaciones de éstos.

Distinguimos también el desequilibrio que llamamos “controlado”, de aquel otro, propio de los sistemas en estado de ingobernabilidad y que por ende resulta el más peligroso por su posibilidad de llegada a la crisis.

La siguiente matriz, plantea las situaciones-tipo del desequilibrio en relación a la eficacia y eficiencia, en la gestión del subsistema financiero:

	Eficaz y eficiente	Eficaz e ineficiente ó Ineficaz y eficiente ó Ineficaz e ineficiente
Desequilibrio controlado	1	2
Desequilibrio descontrolado	3	4

Cuadrante 1: Situación de desequilibrio, en la que los factores de eficacia y eficiencia pueden posibilitar el restablecimiento.

Cuadrante 2: Hay carencias de gestión y el peligro potencial de los factores políticos torna insegura esta situación.

Cuadrante 3: Se está en terreno peligroso, ya que la eficacia se resiente por el desequilibrio y se acrecientan las probabilidades de llegar a una crisis.

Cuadrante 4: La crisis de la gestión financiera está instalada.

El desequilibrio financiero, más allá de límites de tolerancia de difícil precisión, produce efectos no deseados y es la antesala de la crisis financiera. La potenciación de otras disfunciones de la organización, particularmente la política, y un nivel inadecuado de calidad de la gestión financiera, conducen necesariamente a la ingobernabilidad, atributo central de la crisis.

Atrasos del pago de retribuciones al personal, demoras y futuras quitas a proveedores, deterioro y supresión de servicios a la comunidad, nuevas cargas a los contribuyentes y clima de trabajo nocivo son las principales expresiones del grave desequilibrio producido.

Existe un riesgo al desequilibrio y a la crisis, el cual se define como la probabilidad de su ocurrencia, y es resultante de la incidencia de un conjunto de factores, tanto en la obtención de los recursos y en su aplicación, como del impacto de los otros subsistemas, del cual sobresale la relación Departamento Ejecutivo-Departamento Deliberativo, que repercuten en el subsistema de gestión financiera municipal.

Hemos propuesto y aplicado un indicador para medir el estado de riesgo al desequilibrio y a la crisis, en que se encontraban 7 de los 10 municipios de la región 5 al cierre del ciclo 1991/95, en el intento de cuantificar las distintas situaciones.

El desequilibrio pone al descubierto las capacidades o falencias gerenciales de la gestión del subsistema financiero. En el curso del trabajo, hemos evaluado la calidad de esta gestión, fundamentalmente a través de los dos indicadores que consideramos “claves” para el control del equilibrio en un marco de eficacia y eficiencia de la acción de gobierno: la gestión presupuestaria y la gestión de recursos.

La gestión presupuestaria, el primero de ellos, porque involucra la definición de las políticas del gasto, la prioridad de programas y actividades, la estimación de resultados a alcanzar, la asignación de recursos a cada programa, la gestión de personal, el control de la propia gestión presupuestaria, etc.

La gestión de recursos, el otro factor que consideramos “clave”, porque en ella están comprendidas la elaboración del Cálculo de recursos, la propuesta de bases impositivas y de los métodos de percepción de los tributos municipales, la creación y desarrollo de la facilitación de servicios al contribuyente, la sistematización de las bases de datos informativas, el control de la Ordenanza Impositiva y Fiscal, etc.

Con la formulación de las dos hipótesis de trabajo, se intentó demostrar el bajo nivel de calidad de la gestión financiera de los municipios de la Región.

¿Que conclusiones nos arroja el estudio de campo?

Constatado el estado deficitario con que concluye el ciclo la región, y explicado aquél a través del comportamiento de las variables “recursos” y “gastos”, se profundizó la situación de desequilibrio en 7 comunas, desechándose las otras 3 por arrojar cifras de escasa significación. De esas 7, 3 se encontraban con un desequilibrio que calificamos de controlado y las restantes 4, en zona de dificultades financieras graves, inmersas en estados de crisis. El índice de medición del riesgo, nos permite visualizar el grado de dificultad de cada una de ellas.

¿Qué nivel de calidad de gestión financiera había en la Región 5?. La información recogida respecto de los indicadores propuestos, muestra bajos niveles de calidad de gestión, y la conjunción, en los municipios con dificultades graves, de las disfunciones políticas con las propias de la gestión.

Se confirmaron las hipótesis propuestas, con más acierto en la primera, referida a la gestión de la asignación del recurso, donde la improvisación y la irresponsabilidad parecieron reinar en el período 91/95. En la segunda, si bien hay un largo camino a recorrer para llegar a un nivel adecuado de gestión de recursos, se detectaron evidencias positivas respecto de este progreso.

El riesgo de desequilibrio y crisis estuvo latente en toda la región, dado que el nivel de calidad de la gestión financiera no aseguraba su control y bastó que se sintieran los coletazos del efecto recesivo del “tequila” para entrar en dificultades que no se pudieron superar rápidamente por la modalidad gerencial con la que se había trabajado hasta ese momento y que hasta el día de hoy sigue haciendo sentir sus efectos.

En los 3 casos de desequilibrio financiero controlado, los niveles de calidad de gestión fueron bajos y el riesgo potencial al descontrol alto, por la potencial aparición de los factores potenciadores mencionados.

Respecto de los 4 casos graves, que alcanza a los municipios de mayor dimensión, el riesgo había llegado a los máximos niveles y la situación de crisis que habían comenzado a experimentar, planteaba difíciles problemas de saneamiento.

En en este análisis, que esbozamos nuestra tesis: “EL RIESGO DE DESEQUILIBRIO Y CRISIS FINANCIERA MUNICIPAL SE FORTALECE CUANDO LOS NIVELES DE CALIDAD DE GESTION DEL SUBSISTEMA FINANCIERO, MEDIDO A TRAVES DE LOS INDICADORES DE LA GESTION PRESUPUESTARIA Y DE LOS RECURSOS, NO ALCANZA NIVELES SATISFACTORIOS”. Debemos agregar también a este enunciado que: ‘ESTE RIESGO SE POTENCIA CON OTRAS DISFUNCIONES DEL SISTEMA-MUNICIPIO, DEL CUAL EL MAS IMPORTANTE ES EL GRADO DE ARMONIA/ CONFLICTIVIDAD DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO CON EL DELIBERATIVO.

Si bien no era el objetivo del trabajo, incluimos también a título enunciativo, la consideración de acciones que, enmarcadas en la elevación del nivel de gestión presupuestaria y de recursos, pueden ser incorporadas en estrategias de prevención y/o de saneamiento y recuperación financiera municipal.



## **VII. BIBLIOGRAFIA**

## **Bibliografía**

- Aispuro Guillermo A.** Comentarios formulados al trabajo original en su carácter de jurado de tesis, abril de 1998
- Ale Miguel Angel** “Manual de contabilidad gubernamental”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1994.
- Abrevanel, H. y otros** “Cultura organizacional”, Legis Editores S.A., Bogotá, Colombia, 1992.
- Alonso, A. y Asociados** “Estudio sobre finanzas municipales. Municipio de Ayacucho”, 1990.
- Alvarez, Hector F.** “El poder de la empresa en su entorno y la crisis”, presentado en las VII Jornadas Nacionales de Administración, Mar del Plata.
- Bernard, Tomás D.** “Régimen Municipal Argentino”, Ed. Depalma, Bs. As., 1976.
- Blau, P. M.** “La burocracia en la sociedad moderna”, 1ª Edición, Editorial Paidós, Bs. As., 1962.
- Breitburd Alberto Jorge** Comentarios formulados al trabajo original en su carácter de jurado de tesis, abril de 1998
- Cermelo, Carlos A.** “La reforma de la administración pública municipal”, publicado en Revista FACES n°3 de diciembre de 1996
- Collazo, Oscar Juan** “Modalidades de los sistemas presupuestarios en cuanto a pensiones en algunos países extranjeros y en distintas épocas del nuestro”, Revista “Función Pública”, N° 90.
- Constitución de la Nación Argentina**, sancionada el 22/8/94 en la Ciudad de Santa Fe.
- Constitución de la Pcia. de Bs. As.**, sancionada el 13/9/94.”
- Chávez, César** “El régimen municipal en la Constitución de la Pcia. de Bs. As.”, en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, N° 201 de 6/95.
- D’Alessandro y Otros** “Administración y reforma tributaria municipal en América Latina”, CLAD, CELCA DEL IULA, 1987.
- Etkin, Jorge** “Burocracia en corporaciones públicas y privadas”, Editorial Macchi, 1986.
- Farberoff Rodolfo F.** “El nuevo marco normativo municipal ¿reconciliará a las administraciones municipales con la comunidad”, trabajo presentado en el XI Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del ámbito municipal, Pergamino, noviembre de 1996.
- FIEL** “Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina”, Bs. As., 1993.
- FIEL: Autores varios, Ricardo López, Murphy y otros.** “La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas”, Bs. AS., 1995.
- Fornero Ricardo A.:** “Dirección de la empresa y teoría financiera”, Vol. 1 y 2, publicado en Cuadernos de Finanzas de Cisadaf, N° 2A y 2B, mayo de 1988.
- Granoni Raúl A.** “El control en las haciendas públicas”, Escritos contables n° 28, Universidad Nacional del Sur.

- Ginestar, Angel** “Los cambios en la gestión pública”, CICAP-OEA, Secretaría de la Función Pública, Bs. As., 1993
- Herzer, Hilda y Pirez, Pedro** “La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina”, presentado al Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), Nairobi, 1993
- IEFE (Instituto de Estudios Fiscales y Económicos), La Plata, Pcia. de Bs. As.:**  
 Revista N° 48 “El déficit presupuestario en los Municipios del Conurbano Bonaerense”  
 Revista N° 50 “Finanzas Públicas municipales: una metodología de evaluación comparable”  
 Revista N° 55 “El financiamiento de la salud en los Municipios del Conurbano Bonaerense”  
 Revista N° 57 “La inflexibilidad del gasto en los municipios de la Pcia. de Bs. As.”
- INDEC (M° de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación):** “Censo Nacional de Población y Vivienda 1991”.
- Kiperman, Enrique H.** “Perspectiva patrimonial”, publicado en la Revista Enoikos, Fac. de Cs. Ecs. de la UBA, año IV, N° 11 del 9/96.
- Klisberg Bernardo** “¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas”, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Klisberg Bernardo** (compilador) “El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional”, Contiene trabajos de los siguientes autores: Klisberg B., Oslak O., Thediek F., Thompson B., Veenswijk M., Haywood S., Rodriguez J., y Metcalfe L. Instituto Nacional de Administración Pública de Méjico, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1994.
- Las Heras, José María** “Administración financiera Gubernamental”, Ediciones Endecor
- Le Pera Alfredo** “Integrar el ciclo presupuestario con componentes económico, financiero y de caja”, trabajo presentado a la Conferencia Interamericana de Contabilidad, Lima(Perú), 1997
- Le Pera Alfredo** “Desarrollo de un caso simulado de un ciclo presupuestario”, Buenos Aires, mayo de 1997.
- Lukszan, Alberto Juan** “Financiamiento municipal”, en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, del 10/95
- Ley Orgánica Municipal** “Decreto Ley 6769/58 y sus modificaciones”.
- Licciardo Cayetano** “La Teoría General del Control aplicable a la hacienda pública y el contenido de la Ley 24156”, en Tribunales de Cuentas, III, Marcos Lerner Editora Córdoba, 1995.
- Matus Carlos** “Los tres cinturones del gobierno. Gestión, organización y reforma”, Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela, 1997.
- Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.** “ Cuadernos de economía:  
 N° 2 “Extensión de la actividad económica de la Pcia. de Bs. As. para el año 1992: valor bruto de producción geográfica y valor agregado” (Lic. M. A. Barrientos, coordinadora), La Plata, 12/94.  
 N° 6 “Gasto publico provincial y municipal por partido de la Pcia. de Bs. As.” (elaboración: Leonardo Gasparini, Alberto Porto y Guido Porto), La Plata, 4/95.  
 N° 7 “El programa de descentralización administrativa tributaria en la Pcia de Bs. As.” (elaboración: Cecilia Ochoa, Héctor Perez Safontas y Jorge Sturla), La Plata, 5/95.  
 N° 8 “Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Pcia de Bs. As.” (elaboración: L. Gasparini y A. Porto), La Plata, 6/95.  
 N° 10 “Coparticipación a Municipalidades de la Pcia. de Bs. As.”, (elaboración: M. Garriga y Pablo Sanguinetti), La Plata, 8/95.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación:** “Informe económico regional”, abril de 1997.

- Miñana, H. N. y Porto, A.** “Capacidad y esfuerzo tributarios relativos”, Separata de Economía, La Plata, N° 3 de Sept-Dic de 1980
- Mitzberg, Henry** “Diseño de organizaciones eficientes”, El Ateneo, Bs. As., 1994, 1° edición, 4° reimpresión, 1994.
- Mitzberg, Henry** “El capitalismo necesita del equilibrio, no es posible manejar al gobierno como a una empresa”, Revista Gestión, N° 4, de Julio- Agosto de 1996.
- Moag J.S., Carleton W.T., Lerner E.M.** “Definición de la función financiera con un enfoque de sistemas”, publicado en el N°1 de Cuadernos de Finanzas de Ci-Sadaf, 1988.
- Musgrave, Richard** “Teoría de la Hacienda Pública”, Madrid, 1969.
- Núñez, José Ariel** “El nuevo régimen normativo municipal y sus consecuencias”, presentado al XI Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ámbito Municipal, Pergamino, Pcia. de Bs. As., noviembre de 1996.
- Núñez, José Ariel** “Las finanzas municipales después de la Ley 11.582”, en Revista “Función Pública”, N° 90.
- Núñez, José Ariel** “Manual de Presupuesto por programas y por realizaciones”, La Plata (Pcia. de Buenos Aires), 1997.
- Pirenne, Henry** “Historia económica y social de la Edad Media”, FCE, México, 1973.
- Pirez, Pedro** “Municipio, necesidades sociales y política local”, Grupo Editor Latinoamericano, 1991
- Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración** para las Municipalidades de la Pcia. de Bs. As.
- Revista “Estudios de Administración Pública - Nación y Provincia. Doctrina y legislación”**, Bahía Blanca, Pcia de Bs. As.  
Año I, N° 8 del 8/94: “La distribución de las potestades tributarias entre la Nación, las Provincias y los Municipios en la nueva Constitución Nacional.
- Revista “La función pública”** “Las finanzas municipales después de la Ley 11.582”, La Plata, N° 90,
- Revista “Régimen de la Administración Municipal. Teoría y Práctica”**, Bahía Blanca, Pcia. de Bs. As.  
Año I, N° 1 del 7/93: “El Municipio”  
Año I, N° 2 del 8/93: “El régimen municipal en las constituciones provinciales”
- Hernández Ruby, Daniel** “Un modelo de desarrollo regional, Pcia. de Bs. As.”, Grupo Banco de la Pcia. de Bs. As., 1996.
- Suárez, Francisco M.** “Para entender la organización”, publicado en la Revista Enoikos, Fac. de Cs. Ecs. de la UBA, año IV, N° 11 de 9/96.
- Subsecretaría de Asuntos Municipales - M° de Gobierno y Justicia de la Prov. de Bs. As.** “Impacto de la aplicación de la ley 11582”, La Plata, Febrero de 1995.
- Tau Anzoategini y Martine, Eduardo** “Manual de historia de las instituciones argentinas”, Ed. Macchi, Bs. As., 1975.
- Tozzola Alejandro** “Análisis de la ejecución presupuestaria en los municipios de la Provincia de Buenos Aires y del impacto esperado de la ley 11.838 de compensación de deudas”, publicado en el suplemento nº 1 de la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, enero de 1997.
- UBA - CITAF-OEA - ASAP y ASIP** “Lecturas sobre administración financiera del sector público”, Volumen I, Autores: C.N. López, J. Marcón, A. Lepera, A. Martínez, J.H. Domper, A.E. Rinaldi y I.L. Gonzales, A. Ginestar y E. Lerner, Bs. As., 1996