

N° 38



Asociación  
Argentina de  
Presupuesto y  
Administración  
Financiera Pública

ISSN 1666-2393

Agosto 2003

**Asociación Argentina de  
Presupuesto y Administración  
Financiera Pública**

*Nº 38 - AGOSTO 2003*

**asap**  
ASOCIACION  
ARGENTINA  
PRESUPUESTO  
ADMINISTRACION  
FINANCIERA  
PUBLICA  
DE  
Y

---

## **EDITORIAL**

---

*Tenemos el agrado de presentar una nueva edición de la Revista Institucional de ASAP, en la que se presentan diversos temas que son de interés general.*

*El primero de ellos, "Sustentabilidad Fiscal en Argentina", cuyos autores son Alcides Saldivia, Jorge Lifszyc y Miguel Bolívar. En el mismo procuran corroborar en qué medida el comportamiento fiscal ha sido o no compatible con la condición de sustentabilidad fiscal expresada por Michael Mussa en su libro "Argentina y el FMI-Del Triunfo a la Tragedia", publicado por Ediciones Planeta en el año 2002. A este fin, adoptan una serie histórica con información de la década de los '90 hasta el año 2001 y calculan una relación teórica Denda/PIB para el periodo 1994-2001. Finalizan con una proyección de la misma para el periodo 2004-2013, en valores constantes y en valores corrientes.*

*El segundo artículo, elaborado por Carlos A. González se denomina "La Ortodoxia Fiscal Puesta a Prueba. El Caso de Federico Pinedo". La idea central es que Federico Pinedo, habitualmente considerado un economista ortodoxo, como consecuencia de la crisis de 1930, durante su decisiva gestión como Ministro de Hacienda desde agosto de 1933 a Diciembre de 1935, ha sido en la realidad "heterodoxo", aunque esto no se reflejara tan específicamente en materia fiscal. También es visible la influencia keynesiana en su política, impulsada más por la necesidad, que por la convicción teórica.*

*El tercer artículo, "El Programa de Reforma de la Administración Financiera en el Ambito Municipal de la Provincia de Buenos Aires (RAFAM)", es presentado por Carlos Riviere. Se hace aquí un pormenorizado detalle de los objetivos, los requerimientos reales y la estrategia de implementación de dicha Reforma. En particular se analiza la experiencia de los municipios pilotos, los compromisos que tanto éstos como la Provincia debieron asumir y los resultados alcanzados. Este documento brinda un marco de referencia de interés para aquellos municipios que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, u otra provincia, decidan iniciar un proceso de reforma y modernización en sus sistemas de administración.*

*Comisión Directiva*



**PRESIDENTE**

Marcos Pedro Makón

**VICEPRESIDENTE**

Ricardo Pedro Dealecsandris

**SECRETARIO**

Eduardo Alfredo Delle Ville

**TESORERO**

Néstor Luis Fuks

**VOCALÉS TITULARES**

Luis Guillermo Babino  
María Guillermina Rodríguez  
Oscar Cullotta  
Gustavo Daniel Alvarez

**VOCALÉS SUPLENTE**

María Lidia Parma  
Marisa Lila Alfiz  
César Sergio Duro

**REVISOR DE CUENTAS TITULAR**

José Luis González

**REVISOR DE CUENTAS SUPLENTE**

Marcelo Daniel Barg

**COMISIONES**

**ANÁLISIS FISCAL**

Gustavo Daniel Alvarez

**TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS**

Roberto Alfredo Martirene

**PUBLICACIONES Y DIFUSIÓN**

María Guillermina Rodríguez

**CAPACITACIÓN**

Juan Carlos Viegas

**RELACIONES INSTITUCIONALES**

César Sergio Duro

Los artículos y comentarios  
firmados reflejan  
exclusivamente la opinión de  
sus autores.

# SUMARIO

Editorial.....	3
Autoridades.....	5
<b>Sustentabilidad fiscal en la Argentina</b>	
• Alcides Saldivia, Jorge Lifszyc y Miguel Bolívar .....	7
Antecedentes .....	7
Objetivos de trabajo .....	7
Información y supuestos de trabajo .....	8
Análisis de la información histórica .....	8
Descripción de la información proyectada....	9
Proyección de la relación deuda/PBI .....	9
Conclusiones .....	10
<b>La ortodoxia fiscal puesta a prueba</b>	
<b>El caso de Federico Pinedo</b>	
• Carlos Aurelio González .....	15
Introducción .....	15
Breve semblanza de Federico Pinedo .....	16
Su gestión fiscal como Ministro de Hacienda .....	17
El plan de reactivación económica de 1940 - desvío de la ortodoxia .....	19
Una vuelta clara a la ortodoxia .....	20
Bibliografía .....	21
<b>El Programa de Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal de la Provincia de Buenos Aires (RAFAM)</b>	
• Lic. Carlos A. Rivière .....	23
Introducción .....	23
Antecedentes del programa .....	24
Diagnóstico sobre la administración de los recursos financieros y reales en el ámbito municipal bonaerense .....	25
Características básicas del modelo conceptual desarrollado .....	26
Principales criterios incorporados en el modelo .....	28



Objetivos del programa .....	29
Metas a alcanzar con la implantación del RAFAM .....	37
Estrategia de implantación del Programa RAFAM .....	37
El respaldo legal del RAFAM .....	45
Acciones encaradas para la instrumentación del Programa RAFAM .....	46
La réplica del Programa RAFAM en el resto de los municipios bonaerenses .....	49
Las prestaciones de los desarrollos informáticos .....	51
Los costos y financiamiento del Programa ..	53
Principales conclusiones .....	54
<b>Anexo A:</b> Síntesis de las responsabilidades de los órganos rectores de la Administración Municipal .....	57
<b>Anexo B:</b> Esquema sintetizado de las interrelaciones que operan en el proceso de formulación del presupuesto anual .....	61
<b>Anexo C:</b> Esquema sintetizado de las interrelaciones que operan en el proceso de programación de la ejecución presupuestaria .....	64
<b>Anexo D:</b> Esquema sintetizado de las interrelaciones que operan en el proceso de la ejecución del presupuesto de gastos .....	67
<b>Anexo E:</b> Esquema sintetizado de las interrelaciones que operan en el proceso de la ejecución del presupuesto de ingresos .....	70
<b>Anexo F:</b> Esquema sintetizado de las interrelaciones que operan en el proceso de evaluación físico-financiera de la ejecución presupuestaria .....	74
<b>Anexo G:</b> Requerimientos de recursos humanos y de equipamiento informático para implantar el RAFAM .....	75
<b>Anexo H:</b> Principales reportes del sistema informático .....	76
<b>Anexo I:</b> Desarrollos informáticos .....	84

# SUSTENTABILIDAD FISCAL EN ARGENTINA

ALCIDES SALDIVIA, JORGE LIFSZYC Y MIGUEL BOLÍVAR

## I. ANTECEDENTE

Michael Mussa, director del Departamento de Investigación del FMI entre 1991 y 2001, en su libro "Argentina y el FMI - Del triunfo a la tragedia" Ediciones Planeta 2002, pág. 55, afirma que "La condición de sostenibilidad fiscal —que la relación Deuda Pública/PIB no creciera persistentemente— puede expresarse de la siguiente forma: la condición es que la relación Superávit Primario/PIB,  $b$ , debe ser mayor o igual a la relación deuda/PIB,  $d$ , multiplicada por la diferencia entre la tasa de interés sobre la deuda del gobierno,  $r$ , y la tasa de crecimiento de la economía,  $g$ ...".<sup>1</sup> En símbolos:

$$b \geq d (r - g) \quad (1)$$

La fórmula expresa que si la tasa de interés real ( $r$ ) es igual al crecimiento del producto ( $g$ ) no se necesita superávit primario para mantener constante la deuda en términos del producto ( $d$ ). De igual modo, esta relación se mantiene constante si  $b = d (r - g)$  y baja si  $b > d (r - g)$  y el diferencial se aplica a disminuir la deuda.

## II. OBJETIVOS DEL TRABAJO

Se consideró de interés efectuar un estudio consistente en:

- Armar una serie histórica, con información de lo acontecido en la década de los 90 hasta 2001, para comprobar en qué medida el comportamiento fiscal fue o no compatible con la condición de sustentabilidad expresado por la inecuación (1). Para ello se estimó apropiado iniciarla en 1993, oportunidad de la reestructuración de la deuda a través del Plan Brady y a partir de donde se observa la normalización en el comportamiento de algunos indicadores que sufrieron el impacto natural en los primeros 2 años del régimen de convertibilidad (PIB, precios internos).
- Calcular la relación teórica deuda/PIB para el período 1994-2001 que surge de la fórmula (1) dados el superávit primario, la tasa de interés, y la tasa de crecimiento del producto observados.
- En base a una variante de la inecuación

<sup>1</sup> Ver otras interpretaciones y reformulaciones en R. Martner "Estrategias de política económica en un mundo incierto: reglas, indicadores, criterios". II.PES (2000).



ción (1) efectuar una proyección de la relación deuda/PIB para el período 2004-2013.

### III. INFORMACIÓN Y SUPUESTOS DE TRABAJO

Se trabajó con información del esquema Ahorro-Inversión del Sector Público Nacional base caja para determinar el superávit primario y el monto pagado por intereses de la deuda pública para el período 1993-2002; la información de la Deuda Pública del Sector Público Nacional se tomó del Boletín Fiscal; la tasa de interés se calculó por la relación entre los intereses pagados del período y el stock de deuda pública al cierre del período anterior, salvo cuando se dispuso de información sobre el particular; el PIB y la tasa de crecimiento real del PIB surgen de las cuentas nacionales.

Se calculó la relación de sustentabilidad fiscal teórica tomando como punto de partida la relación deuda/PIB de 1993 para visualizar cuán lejos o cuán cerca se estuvo del nivel de sustentabilidad.

Tanto para la evaluación del comportamiento histórico como para la proyección de la relación deuda/PIB se trabajó con la siguiente ecuación, basada en la inecuación (1):

$$d_t = d_{t-1} (1 + r_t - g_t) - b_t \quad (2)$$

que nos dice que la relación deuda/PIB en el período  $t$ , ( $d_t$ ), es igual a dicha relación en

el período  $t-1$  multiplicada por el juego neto de la tasa de interés ( $r$ ) y el crecimiento real del producto ( $g$ ) menos el superávit primario en relación al producto ( $b$ ), todos ellos del período  $t$ .

### IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN HISTÓRICA

Se trazó el sendero teórico de la relación deuda/PIB en base a la fórmula (2), suponiendo que el superávit primario excedente se aplicó a la reducción de la deuda. En el cuadro puede distinguirse que el ratio real (col. 5) excedió al teórico (col. 10) en 20,62 puntos acumulados del PIB en el período 1994-2001. Es de señalar que este desvío se produce no obstante el papel favorable que jugó el tipo de cambio real ( $\tau$ ) al apreciarse aproximadamente un 2% en ese período<sup>2</sup>. Semejante exceso nos está expresando:

- Que en el período se incorporaron al stock deudas no registradas.
- Que en el período se cancelaron deudas no financieras que no pasaron por el gasto primario.
- Que el superávit primario no es un buen indicador para seguir el ratio deuda/producto.

Por otra parte, el análisis parcial, año a año, en base a la inecuación (1) muestra que, en particular en los años 1999 a 2001, al igual que en 1995, el superávit primario estuvo muy por debajo del requerido por la sustentabilidad fiscal de cada uno de esos años (ver columnas 4 y 8).

<sup>2</sup> Estimación propia considerando, al igual que en el período proyectado, que  $\tau = \frac{TC}{PI}$

En el análisis no se consideró el año 2002 por cuanto la devaluación produjo un cambio estructural en el PIB que, sumado al default, invalida su comparación con el período anterior. Los indicadores para 2002 revelan el impacto de la devaluación del peso, particularmente sobre la relación  $d$ , ya que gran parte de la deuda pública está asumida en moneda extranjera. La ruptura del régimen de cambio fijo también impactó sobre la caída real del producto, elevando así el coeficiente  $d$ .

## V. DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN PROYECTADA

Para el tercero de los objetivos, esto es la proyección a 10 años de la sustentabilidad, período 2004-2013, se trazó un escenario donde se distinguen tanto el sostenido aumento del PIB en términos reales, como tasas de interés muy bajas y una austera hacienda pública que permita cumplir razonablemente con esos servicios de intereses.

Para la proyección de la relación deuda/PIB se supuso un superávit primario de 3% del PIB para el subperíodo 2004-2008 y 3,5% para el subperíodo 2009-2013. Asimismo se postuló una tasa de interés del 4% y un crecimiento del producto de 4,5% anual para el período 2004-2013. Dados el superávit primario y el crecimiento del producto, la magnitud y velocidad de la disminución del ratio deuda/PIB depende de la tasa de interés.

El sendero de proyección del superávit primario y la relación mínima de sustentabilidad no explican totalmente la reducción constante de  $d$ . En ella influye también la variación del tipo de cambio real, es decir, la relación entre la variación

de los precios implícitos y la variación del tipo de cambio.

## VI. PROYECCIÓN DE LA RELACIÓN DEUDA/PIB

Se diseñó un escenario de continuo y sostenido aumento del PIB ( $g$ ), tasa de interés real ( $r$ ) relativamente baja y superávits primarios ( $b$ ) distintivamente más altos que en el período histórico pero logrables. Asimismo, se supuso una baja inflación (VPI) anual para el período y un tipo de cambio real ( $\tau$ ) que declina los primeros 5 años y se mantiene constante en la segunda mitad de la serie. A continuación se muestra el sendero supuesto para las variables mencionadas.

Año	$g$	$b$	$r$	VPI	TC
2004	4,5	3,0	4,0	4,0	2,80
2005	4,5	3,0	4,0	4,0	2,80
2006	4,5	3,0	4,0	4,0	2,80
2007	4,5	3,0	4,0	4,0	2,80
2008	4,5	3,0	4,0	4,0	2,80
2009	4,5	3,5	4,0	4,0	2,90
2010	4,5	3,5	4,0	4,0	3,00
2011	4,5	3,5	4,0	4,0	3,15
2012	4,5	3,5	4,0	4,0	3,30
2013	4,5	3,5	4,0	4,0	3,40

Se ha procedido a medir el impacto en la evolución de  $d$  del juego de las variables  $b$ ,  $r$  y  $g$ , a valores de 2003. Asimismo, se calculó el ratio  $d$  a valores corrientes. La diferencia entre uno y otro ( $d - d^{03}$ ) muestra el impacto en  $d$  de la variación del tipo de cambio real ( $\tau$ ).

ESTIMACIÓN A VALORES CONSTANTES:

La proyección de la relación de la deuda en términos del PIB ( $d$ ) a valores del 2003 se expresa en términos de la ecuación (2) de la siguiente manera:

$$d_t^{03} = d_{t-1}^{03} (1 + r_t - g_t) - b_t \quad (3)$$

donde el superíndice 03 indica valores del año 2003.

En el cuadro puede verse que  $d^{03}$  desciende del 151,82% en 2003 al 112,58% en 2013, algo más de 39 puntos del PIB en 10 años.

ESTIMACIÓN A VALORES CORRIENTES:

Como para medir la capacidad de pago del país lo que importa es  $d$  a valores corrientes hay que efectuar su cálculo, que responde a la siguiente formalización:

$$d_t = d_t^{03} \frac{\dot{P}}{PI} \quad (4)$$

donde

$$\dot{P} = \alpha_1 \dot{PI} + \alpha_2 \dot{TC} \quad (5)$$

La ecuación (4) expresa que el coeficiente  $d$  calculado en base a valores corrientes del stock de deudas y del PIB es dicho coeficiente calculado a valores de 2003 multiplicado por el coeficiente de precio relativo de la deuda y del producto. La expresión (5), en tanto, es el coeficiente de variación

de precios de la deuda que se forma por la ponderación de los coeficientes de variación de los precios implícitos y el del tipo de cambio según la estructura de la deuda en precios domésticos ( $\alpha_1$ ) y en moneda extranjera ( $\alpha_2$ )<sup>3</sup>.

El coeficiente deuda/PIB así calculado cae 59 puntos entre 2003 y 2013 (col. 5). De ellos, 39 puntos (col. 10) se explican por el juego de  $r$ ,  $g$  y  $b$ , y 20 puntos adicionales por la baja ponderada del tipo de cambio real (col. 11).

En el gráfico se puede ver las trayectorias históricas de la relación deuda/PIB observada y la calculada. Para el período de proyección se puede apreciar la relación deuda/PIB total y a valores de 2003. La diferencia entre ambas marca el cambio en los precios relativos.

## VII. CONCLUSIONES

El ejercicio realizado permite extraer las siguientes conclusiones:

1. El indicador relevante que mide la capacidad de un país de pago de la deuda es la evolución de la relación deuda/PIB a valores corrientes.
2. Un alto crecimiento económico contribuye significativamente a la mejora (reducción) del ratio deuda/PIB. Si el crecimiento supera a la tasa de interés se produce una mejora aunque no haya superávit primario.
3. La combinación de elevados superávit primario y tasa de crecimiento contribuyen *per se* a la mejora de la deuda, pero no son suficientes.

<sup>3</sup> Se estima que  $\alpha_1 = 0,25\%$  y  $\alpha_2 = 0,75\%$ .

4. El otro factor clave en la evolución de dicha relación es el tipo de cambio real. Cuando este se aprecia y aumenta la proporción del stock de deudas denominada en moneda extranjera, más baja la relación deuda/PIB. Lo contrario ocurre cuando se deprecia y crece la proporción en moneda local.
5. La proyección mostró un sendero optimista de tasa de interés, tipo de cambio y crecimiento de la economía. Una política robusta de sustentabilidad fiscal debería prever salvaguardas (aumento del superávit primario) para el caso que dichas variables tengan una trayectoria más desfavorable.
6. La configuración de ese escenario favorable permitió simultáneamente suponer que los intereses no cubiertos por el superávit primario y los vencimientos de capital se financian sin problema durante toda la serie proyectada. Este es un supuesto fuerte que rara vez se verifica, lo cual aumenta la complejidad de la sustentabilidad fiscal<sup>4</sup>.
7. A pesar de los valores optimistas supuestos para el conjunto de variables involucradas en la proyección, al cabo de 10 años la relación deuda/PIB permanece elevada. Se puede concluir que aún en el mejor de los casos el alto nivel de deuda actual será una pesada rémora para el crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

---

<sup>4</sup> Ver N. Dujovne y P. Guidotti "Una regla fiscal para la Argentina: consideraciones y propuestas". Universidad Torcuato Di Tella (2002).

---



## CÁLCULOS DE SUSTENTABILIDAD FISCAL en millones de pesos y en % del PBI

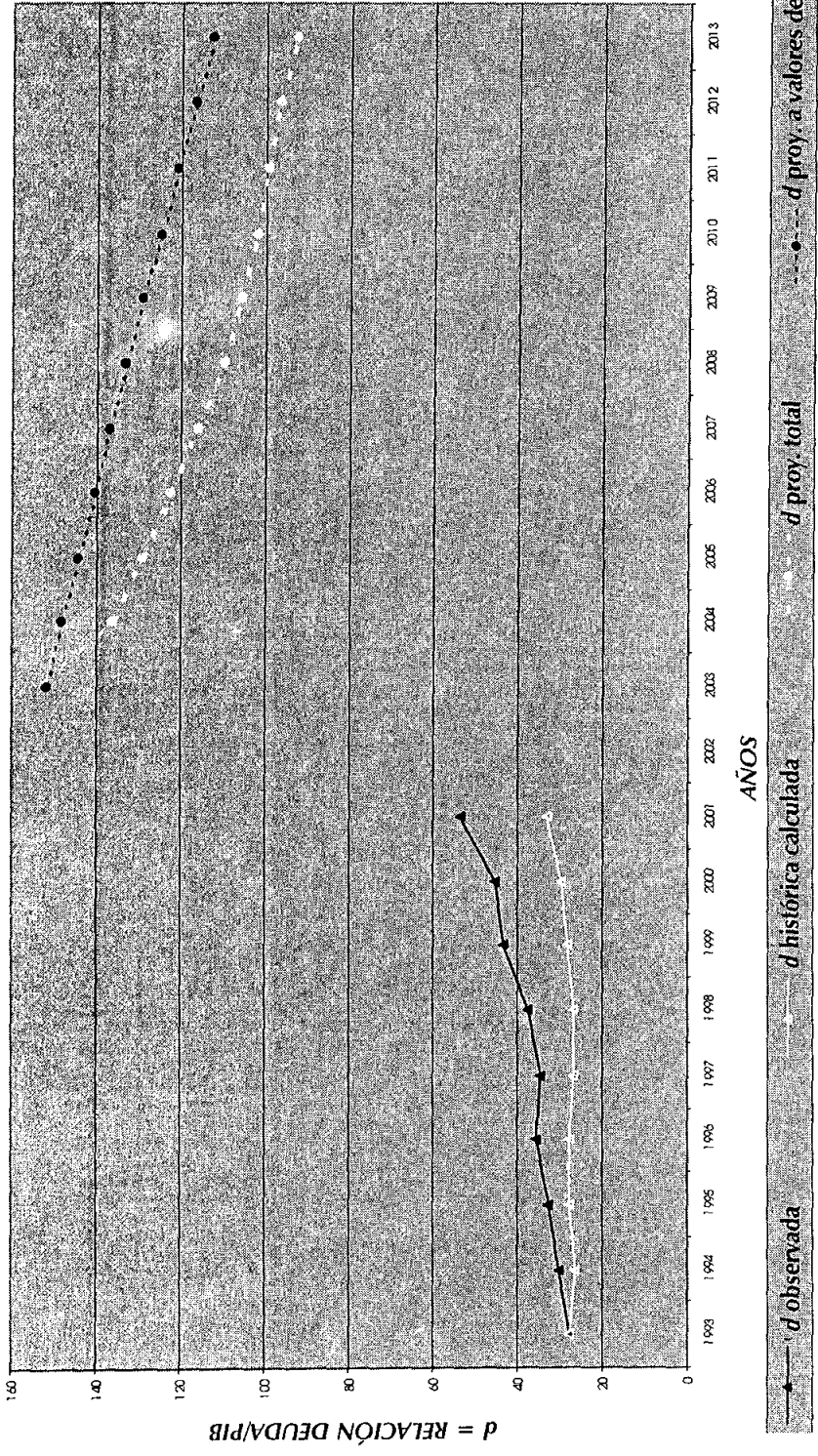
AÑO	INDICADORES OBSERVADOS Y PROYECTADOS										INDICADORES TEÓRICOS				DIF. STOCK DEUDA/PBI (11) = (5) - (10)
	PBI NOMINAL (1)	SUPERAVI PRIMARIO (2)	STOCK DEUDA (3)	SUPERAVI PRIM/PBI (4) = (2)/(1)	STOCK DEUDA/PBI (5) = (3)/(1)	VARIACION STOCK DEUDA/PBI	TASA INTERES PROM. ANUAL (6)	TASA VARIAC REAL PBI (7)	RELACION DE SUSTENTABILIDAD FISCAL (8) = (10) x [(6)-(7)] <sub>t</sub>	VARIACION STOCK DEUDA/PBI (9) = (8) - (4) <sub>t</sub>	STOCK DEUDA/PBI (10) = (10) <sub>t-1</sub> + (9) <sub>t</sub>				
1993	236505	5644,5	66259,0	2,39	28,02		4,91	5,7	-0,29	28,02					
1994	257440	3066,0	77967,0	1,19	30,29	2,27	4,75	5,8	2,13	26,53	-1,48				
1995	258032	2710,2	84295,0	1,05	32,67	2,38	5,24	-2,8	-0,01	27,61	1,08				
1996	272150	-906,5	96447,0	-0,33	35,44	2,77	5,47	5,5	-0,59	27,94	0,32				
1997	292859	1468,4	101313,0	0,50	34,59	-0,84	6,00	8,1	0,72	26,85	-1,09				
1998	298948	2586,8	112327,0	0,87	37,57	2,98	6,57	3,9	2,86	26,70	-0,15				
1999	283523	3455,2	122453,0	1,22	43,19	5,62	7,32	-3,4	2,64	28,35	1,64				
2000	284204	2864,4	128861,0	1,01	45,34	2,15	8,50	-0,8	3,64	29,98	1,63				
2001	268697	1455,3	144279,0	0,54	53,70	8,35	7,75	-4,4		33,08	3,10				
2002	313039	2260,2	466887,0	0,72	149,15	95,45	6,02	-10,9		151,82					
2003	368870	8100,0	560000,0	2,20	151,82	2,67	5,94	4,5							
2004	400888	12026,6	546554,3	3,00	136,34	-15,48	4,00	4,5	-0,76	148,06	-3,76			-11,72	
2005	435685	13070,5	562766,3	3,00	129,17	-7,17	4,00	4,5	-0,74	144,32	-3,74			-15,15	
2006	473502	14205,1	579326,4	3,00	122,35	-6,82	4,00	4,5	-0,72	140,59	-3,72			-18,24	
2007	514602	15438,1	596224,6	3,00	115,86	-6,49	4,00	4,5	-0,70	136,89	-3,70			-21,03	
2008	559270	16778,1	613448,4	3,00	109,69	-6,17	4,00	4,5	-0,68	133,21	-3,68			-23,52	
2009	607815	18234,4	643991,4	3,50	105,95	-3,74	4,00	4,5	-0,67	129,04	-4,17			-23,09	
2010	660573	19817,2	674907,6	3,50	102,17	-3,78	4,00	4,5	-0,65	124,90	-4,15			-22,73	
2011	717911	21537,3	714002,9	3,50	99,46	-2,71	4,00	4,5	-0,62	120,77	-4,12			-21,32	
2012	780225	23406,8	753434,8	3,50	96,57	-2,89	4,00	4,5	-0,60	116,67	-4,10			-20,10	
2013	847949	25438,5	785031,6	3,50	92,58	-3,99	4,00	4,5	-0,58	112,58	-4,08			-20,00	

(2) Corresponde a la posición base caja del Sector Público Nacional. Período 2003/2013 proyección propia.

(3) y (6) Ambos indicadores solo incluyen la información correspondiente al Sector Público Nacional.

(6) Período 1993/99 calculado según la relación entre el servicio por intereses y el stock de deuda al inicio del respectivo ejercicio. Período 2000/2002 suministrado por la Oficina Nac. de Crédito Público. Período 2003/2013 proyección propia.

# EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DEUDA PÚBLICA / PIB en porcentaje



# LA ORTODOXIA FISCAL PUESTA A PRUEBA EL CASO DE FEDERICO PINEDO

CARLOS AURELIO GONZÁLEZ

*La idea central que se expone en el siguiente texto, es que Federico PINEDO, habitualmente considerado un economista ortodoxo, como consecuencia de la crisis de 1930, durante su decisiva gestión como Ministro de Hacienda, desde agosto de 1933 a Diciembre de 1935, fue más heterodoxo que lo que él mismo y sus seguidores desearían reconocer, aunque esto no se reflejara tan específicamente en materia fiscal. También es visible la influencia keynesiana en su política, impulsada más por la necesidad, que por la convicción teórica.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como punto de partida el hecho, de que si bien Federico PINEDO es considerado como uno de los suyos por los ortodoxos en materia fiscal, también fue contemporáneo de las ideas renovadoras que se estaban incubando y que tuvieron su reflejo en la Argentina, como consecuencia de la crisis de 1930. En este sentido, el sugestivo título del conocido trabajo de Juan José LLACH, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" tienden a demostrar algunos puntos de contacto entre las diversas estrategias de política económica, que estaban signadas por un creciente intervencionismo estatal, conforme a los cambios que se estaban operando en el país.

Raúl PREBISCH que fue un colaborador estrecho de PINEDO, además de ser Subsecretario de Hacienda a los 29 años y gerente del Banco Central a los 34, mereció un estudio de Norberto GONZALEZ Y David POLLOCK, titulado del siguiente modo: "Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl PREBISCH en la Argentina,

1923-1943". Es precisamente en esos años cruciales que Federico PINEDO lleva adelante su primera gestión en el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con la bibliografía citada por el referido artículo, en relación a este período que será el objetivo primordial de este estudio, se presentan dos posiciones:

- a) La línea divisoria entre las políticas ortodoxas y el nuevo enfoque a partir de 1933, es durante el ministerio de PINEDO en el que se habrían comenzado a aplicar políticas semejantes al "new deal" de ROOSEVELT.
- b) La política económica del período fue ortodoxa, especialmente en materia fiscal y que la fase expansiva de esa política fue posibilitada por medidas ortodoxas previas adoptadas por el gobierno de URIBURU del que participara el propio PREBISCH.

Sin duda, pese a como se presentan las posiciones, al parecer irreconciliables, contienen el interés de discutir la resistencia de la ortodoxia a los efectos de una crisis



de gran magnitud. Ciertamente, un planteo no desdeñable del análisis, es comprobar que si bien agudizados, esos problemas no son en absoluto irrelevantes a fin de extrapolar conclusiones a los problemas actuales.

Lo que se quiere subrayar es que la incipiente heterodoxia ya era patrimonio de muchos economistas, y, lo que es más contundente, de diversas políticas económicas a los que no estaban ajenos ni siquiera los ortodoxos más puros, como supuestamente lo era Federico PINEDO.

Avanzando un poco más en el análisis se podría deducir que la política económica, y en consecuencia, también la fiscal, tienen una íntima vinculación con un cierto contexto histórico, y la realidad circundante. Finalmente, se sugiere que tiene un interés preponderante, observar las reacciones de un gobierno en materia de política económica bajo los efectos de una crisis que condiciona esas reacciones.

## II. BREVE SEMBLANZA DE FEDERICO PINEDO

Si bien el presente trabajo se centra en los aspectos fiscales de las políticas impulsadas por Federico PINEDO, escindido esto del resto de su obra, desdibuja su acción y su personalidad. Tal como el propio PINEDO lo escribe en su trabajo "En los tiempos de la república" en el que analiza no sólo su gestión pública desde 1912 a 1943, no con afán autobiográfico como él mismo lo dice, sino como un hombre interesado en una gran variedad de cuestiones públicas. Además, como lo prueban sus intervenciones en distintos ámbitos, fue un polemista activo que lo llevó, muchas veces provocadoramente, a debatir con sus contempo-

ráneos, y de ninguna manera solamente de asuntos económicos.

Pese a su declarado origen patricio, se enroló en el partido socialista en su juventud, ingresando al Congreso Nacional en 1920, con apenas veinticinco años.

Fue Ministro de Hacienda, o su equivalente de Economía, durante tres oportunidades. Desde agosto de 1933 a diciembre de 1935 (período esencial que analizaremos con detalle), de octubre de 1940 a febrero de 1941 y finalmente durante un breve interregno en la crisis de abril de 1962.

Conforme al prólogo de José Heriberto MARTINEZ al trabajo de PINEDO "La Argentina su posición y rango en el mundo", en su primera gestión ministerial implantó los precios mínimos para la agricultura, contribuye a la creación del Banco Central y de la ley de Bancos, inicia la repatriación de la deuda pública, negándose a que el Estado Nacional deje de cumplir con sus compromisos, convierte en un tipo de interés menor la deuda interna, unifica los impuestos internos, etc.

En 1940, impulsa un proyecto de reactivación económica, que dió lugar a distintas interpretaciones, entre ellas la de Juan José LLACH, que sugerirían un alejamiento de la ortodoxia, aunque el propio PINEDO se retractaría más tarde de la iniciativa.

Finalmente, durante 1962, y en sus propias palabras, "cuando se tienen 67 años de edad y una vida pública de más de medio siglo, no se puede llegar a un ministerio -y llegar por tercera vez, casi 30 años después de haber sido designado para tan alto cargo por primera vez- con la ilusión de que a uno le esperan gran número de satisfacciones en el desempeño de la función ministerial". En esta breve gestión, se destaca el rasgo claramente ortodoxo en materia monetaria y fiscal.

Justamente ese es el rasgo que destacan sus exégetas. Sin embargo el presente trabajo pretende subrayar algunas inconsistencias o apartamiento de estas convenciones, que en parte provienen seguramente de una vasta y ecléctica formación académica acerca de la cual volveremos en el desarrollo del informe, dado que aporta mayor comprensión a la riqueza singular de sus reflexiones, y en gran medida como una reacción a la crisis de 1930.

### III. SU GESTIÓN FISCAL COMO MINISTRO DE HACIENDA

En el mensaje al Congreso Nacional de 1935, siendo PINEDO ministro, se puede leer en lo que corresponde a Hacienda que "La imprescindible necesidad llevó a los poderes públicos a la implantación del impuesto a los réditos; a las transacciones o a

las ventas, al aumento de algunos derechos de aduana, de ciertos impuestos internos, y el establecimiento y luego el mantenimiento del 10 % adicional a la importación, que han gravitado en forma pesada sobre el contribuyente, pero que han permitido escapar a un desastre financiero".

A la vez, en los años precedentes los gastos del sector público disminuyeron, con lo cual el déficit también se hizo menor.

Conviene detenerse en la evolución de las recaudaciones de los años 1930 a 1934 que implican una modificación en el sistema impositivo, tal como se puede observar en el cuadro que acompaña el aludido mensaje del Poder Ejecutivo.

Se considera habitualmente, que en la crisis de 1890 aparecen los impuestos internos, mientras que de 1930, entre otros, hacen su ingreso el impuesto a los réditos.

RECAUDACIONES DE LOS AÑOS 1930 A 1934  
(en millones de \$ M/N)

	1930	1931	1932	1933	1934
I. Rentas Generales	624,9	662,6	727,9	725,1	710,3
Aduaneras y portuarias	352,4	313,5	286,1	305,0	297,8
Impuestos Internos	106,6	108,1	150,8	120,9	130,4
Contribución Territorial	14,4	14,8	14,7	14,7	15,3
Patentes	12,3	12,8	13,0	11,9	11,9
Sellos	42,4	45,0	50,3	48,7	59,7
Réditos	-	-	53,4	65,1	66,5
Transacciones	-	0,3	22,8	19,9	18,5
Participaciones en beneficio de reparticiones autónomas	-	25,0	12,2	13,5	6,3
Correos y Telégrafos	42,1	46,5	43,6	40,7	42,8
Servicios financieros	29,2	31,6	34,9	33,4	34,8
Rentas diversas	25,5	65,0	46,1	51,3	26,3
II. Devolución rentas generales:	-6,0	-3,1	-4,2	-4,7	-5,8
III. Cuentas especiales:	9,5	7,8	6,9	14,5	10,0
IV. Asistencia social:	27,4	27,9	24,7	23,3	25,0
<b>TOTALES:</b>	<b>655,8</b>	<b>695,2</b>	<b>755,3</b>	<b>758,2</b>	<b>739,5</b>

Pese a la referida razón de necesidad en la implantación de los impuestos, especialmente el de réditos impulsado bajo la administración de Raúl PREBISCH no fue de fácil aceptación. El argumento en el que se apoyaba la oposición al impuesto, consistía, según el testimonio de GONZALEZ y POLLOCK, que interfería con el libre juego de las fuerzas del mercado y que sería difícil de administrar en un país predominantemente agrícola.

Estas medidas, implicaban progresividad en la tributación, junto a la reducción del gasto, aumento de aranceles y expansión crediticia, más la creación de Juntas reguladoras que aseguraban precios favorables a los productores. Salvo la creación del impuesto, las medidas se aceptaron con beneplácito por los sectores agropecuarios que eran los más significativos desde el punto de vista económico y social. Las medidas impositivas del gobierno tendientes a disminuir el déficit y neutralizar el endeudamiento, fueron combatidos por las entidades patronales que reclamaban un achicamiento del Estado, y la disminución de la presión fiscal.

El propio PINEDO impulsó un impuesto a la herencia, que no se sancionó, resaltando en su argumentación el carácter progresivo del tributo. PINEDO también señala que en 1927 el 86 % de los impuestos eran indirectos y el 13 % directos, subrayando de ese modo que a partir del 6/9/30, con el gobierno de facto —en cuya instalación él colaboró activamente—, esa tendencia estaba en vías de reversión.

Simultáneamente, PINEDO bregaba por una burocracia competente y productiva, lo mismo que la introducción de un mejoramiento de la presentación del presupuesto bajo su administración.

Entonces, tenemos una serie de medidas intervencionistas de política económica, como las ya señaladas, y un sistema impositivo más moderno y equitativo, resultado más de la crisis, que opera como telón de fondo de toda la acción gubernamental. Al respecto PREBISCH declara "Yo no podría gastar tiempo teorizando", frase que podría suscribir también PINEDO sin duda.

Simultáneamente, se propiciaba una reducción de gastos tendiente a disminuir el déficit fiscal, que incluyeron despido de empleados públicos y fuertes reducciones del salario.

Al respecto, muchos años después, en un trabajo de 1961, "Siglo y medio de economía argentina", admite que su gestión en materia fiscal, no hubiera sido posible sin un equilibrio en las finanzas públicas producido por sus antecesores, "no obstante el auge que después adquirió la teoría de las finanzas compensatorias" en alusión algo elíptica a las reflexiones keynesianas en la materia.

En efecto, la vasta erudición expuesta por PINEDO, incluía el conocimiento de KEYNES, como mínimo desde 1931, a través de su intervención en la discusión de la ley monetaria inglesa, y sin duda por medio de PREBISCH, que había leído en Inglaterra unos artículos de 1933 de KEYNES en los que propiciaba la necesidad de una política expansiva global que se basaba en el déficit interno y en la cooperación económica internacional.

Como se puede observar las ideas keynesianas estaban haciendo su ingreso al debate y es casi seguro que PINEDO no estaba completamente exento de su influencia.

No es sorprendente que PINEDO cite como una autoridad financiera a L.

VON MISES, pero en el otro extremo del arco ideológico, conocía a D. RICARDO, HILFERDING y sin duda a MARX.

Las citas de este autor son múltiples en su obra, y no deja de ser sorprendente para un economista ortodoxo la siguiente, por ejemplo, que data de 1931: "Ojalá que quienes dirigen la política monetaria argentina comprendan que obrando sobre el régimen monetario no pueden evitarse todos los males. Como dijo MARX hace 60 ó 70 años, la circulación es sólo la parte superficial de la estructura económica del país y no se puede buscar en esta parte superficial la causa que determina la crisis y la causa que determina el malestar económico en un momento dado. Todo no se arregla con moneda; esa es una verdad que tiene siglos de enunciación" -("En los tiempos de la República T.III pág. 134).

En toda la documentación oficial de su gestión, sin embargo, se enfatiza que el gobierno procura estabilidad fiscal, tomando como una necesidad las reformas positivas, que junto a varias medidas intervencionistas, determinan el signo de esa época. En ese entonces PINEDO, estaba centrado en la actuación política, lo que no excluía intervenciones en duros debates como el mantenido con LISANDRO DE LA TORRE a propósito de la investigación de los frigoríficos, y su defensa del proyecto de Banco Central, entre otros más.

#### IV. EL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE 1940 - DESVÍO DE LA ORTODOXIA

En el año 1940, como Ministro del presidente CASTILLO, PINEDO, en cola-

boración con Ernesto MALACCORTO, Guillermo W. KLEIN y el propio PREBISCH, presentaron un Plan de Reactivación Económica ante el Senado de la Nación que tenía el objeto de preservar la economía nacional ante las contingencias derivadas de la guerra. El proyecto fue aprobado por el Senado, pero no por la Cámara de Diputados.

Más allá de las interpretaciones en relación al plan, que fue objeto de un amplio estudio de Juan José LLACH, nuevamente se destacan sus aspectos intervencionistas.

A los efectos del presente estudio parece conveniente destacar una alusión financiera del plan que nuevamente no es posible definir como ortodoxa.

- "PRIMERO LA ECONOMÍA, LUEGO LAS FINANZAS".

"No se trata por lo tanto de medidas urgentes a que acude el tesoro nacional para atender sus propios compromisos. Se trata de un plan esencialmente económico y no de carácter fiscal. Pretender que el problema más serio y apremiante que hoy tiene la Nación es el desequilibrio de sus finanzas, comporta ignorar la realidad económica y llevar a la opinión del país a una perturbadora confusión de conceptos. Es sin duda muy importante el problema del presupuesto, pero aunque él fuera resuelto o reducido en sus proporciones por fuertes rebajas en los gastos -lo que presupone el despido de grandes cantidades del personal del Estado o disminuciones drásticas en sus sueldos- los problemas fundamentales del país quedarían sin solución, si no agravados. La violenta contracción de los gastos públicos -conveniente o no- haría sentir sin duda sus efectos sobre el poder de compra de la colectividad, y la demanda general que

mueve la industria y el comercio experimentarían un nuevo retroceso, provocando innecesario sufrimiento y agitación social.

Lo que acaba de decirse no quiere significar que haya que optar por el procedimiento aconsejado en muchos países, y no siempre coronado de éxito, de mantener la actividad económica por medio de la acentuación del déficit fiscal, sobre todo si ese déficit resulta del acrecentamiento de gastos improductivos. Todo el programa que se propone se basa, por el contrario, en el concepto de acrecentar los gastos productivos, no en la administración pública, sino en el campo de la actividad privada. Es altamente conveniente contener el crecimiento del número de empleados y de los gastos públicos y realizar a ese respecto todas las economías posibles, pero aun logrado en ese terreno el mayor de los éxitos no podría considerarse por cierto que se han atacado los más importantes problemas de la hora.

Tampoco puede pensarse que en estos momentos se solucionará toda dificultad nacional si se logra equilibrar el presupuesto por medio de aumentos en los impuestos, algunos de los cuales se hacen evidentemente pesados cuando languidece la economía y se comprime la materia imponible. Hay impuestos que pueden ser tocados y que deben serlo, con beneficio del tesoro público y de la equidad, pero ni ese aspecto de la gestión financiera ni el de la limitación de los gastos con ser importante constituyen hoy un desiderátum. Habrá que abordarlos en su tiempo, sin duda, pero no debe comenzarse con ello. Es una simple cuestión de etapas. Primero es necesario preparar una enérgica reactivación de la economía del país que puede servir de base para realizar el esfuerzo requerido en materia financiera”.

Es bien cierto que el propio PINEDO, pocos años más tarde, escribe que el Plan no le resultaba muy convincente, pero en esta breve gestión bajo el gobierno de CASTILLO, quien dicta un decreto para impedir su renuncia, provocada por las reacciones ante una entrevista que PINEDO mantuvo con el ex-presidente Marcelo T. De ALVEAR, significa casi el fin de una época, ya que poco tiempo después se produce el golpe de Junio de 1943 que lo colocarían en una franca posición opositora. Para esa época escribe un libro “Argentina en la Vorágine” en el que toma partido por la causa aliada en la segunda guerra y con sus adherentes en el frente interno.

## ■ V. UNA VUELTA CLARA A LA ORTODOXIA

A partir de 1943, la gestión gubernamental de Federico PINEDO fue prácticamente nula, con la sola excepción de una fugaz intervención que fue claramente ortodoxa.

En este período publica diversos trabajos orgánicos, como la citada historia económica argentina en el que las finanzas públicas tienen un considerable lugar, conferencias como “Argentina no es un caso perdido” en el que reivindica su gestión bajo el gobierno de JUSTO en materia fiscal, descartando eventuales contaminaciones Keynesianas o políticas anticíclicas en la materia.

En los ensayos en honor a PINEDO, que preceden su trabajo “La Argentina su posición y rango en el mundo” los autores se cuentan dentro de la más clara ortodoxia. El mismo PINEDO en un ensayo titulado “La CEPAL y la realidad económica”

critica duramente a esa entidad internacional, lo que implica confrontar con su antiguo colaborador Raúl PREBISCH. Se podría establecer una suerte de contrapunto entre ambos economistas a partir de 1943, en el que claramente se distancian pese a un patrón común de pensamiento en los orígenes. No es ocioso destacar que de 1947 data la primera edición de la "Introducción a Keynes" de Raúl PREBISCH, mientras que PINEDO en esa época se aleja de cualquier vestigio de influencia Keynesiana.

A modo de conclusión, resulta evidente que a principios de los 30 la política económica era ortodoxa, lo que suponía reducción de gastos, limitación de obras públicas, aumento de impuestos y contracción del crédito.

Hemos visto que el intervencionismo posterior, específicamente con JUSTO, incluía también medidas expansivas, y un sistema impositivo más moderno que procuraba progresividad y una intuición bastante clara de la importancia de los ciclos económicos.

Tal como lo afirman Norberto GONZALEZ y David POLLOCK, en relación a PREBISCH, "no se rompió con el pasado. Se mantuvieron rasgos importantes de la ortodoxia como en materia fiscal y las modificaciones que tuvieron lugar en otras áreas se realizaron en forma ordenada y gradual", pero hechos como la intervención estatal, la percepción de los ciclos y de la crisis en general, hicieron que el propio PINEDO, ortodoxo en materia fiscal, durante su gestión, aunque mucho menos militante en esa corriente que después de 1943, percibiera, tal como lo prueban las referencias que se aportaron, lo que su realismo le sugería algo os-

curamente: que la crisis requería de nuevos instrumentos.

Político lúcido al fin, si es correcta la afirmación anterior, PINEDO reveló mayor perspicacia que sus sucesores en materia de política económica. No deja de ser un mérito.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

**DE PABLO** Juan Carlos Política económica argentina: materiales para el desarrollo del tema según el método de los casos.

**GONZALEZ** Norberto y **POLLOCK** David Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl PREBISCH en la Argentina, 1923/1943 (Desarrollo Económico Enero/Marzo 1991).

**LLACH** Juan José El plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo (Desarrollo Económico Enero/Marzo 1984).

**PINEDO** Federico La CEPAL y la realidad económica de América Latina.

Siglo y medio de economía argentina.

Argentina no es caso perdido.

En tiempos de la república.

La Argentina: su posición y rango en el mundo.

El plan de reactivación económica ante el Honorable Senado (Desarrollo Económico Octubre/Diciembre 1979).

Argentina en la vorágine.

# EL PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (RAFAM)

LIC. CARLOS A RIVIÈRE

COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA RAFAM. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (PFM), SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA Y COORDINACIÓN FISCAL DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1, 2</sup>

*El autor realiza un profundo análisis de la experiencia de la Provincia de Buenos Aires en relación con la Reforma de la Administración Financiera en el Ambito Municipal (RAFAM), haciendo un pormenorizado detalle de los objetivos, los requerimientos reales y la estrategia de implementación de la misma. En particular se analiza la experiencia de los municipios pilotos, los compromisos que a éstos y a la Provincia les correspondió asumir y los resultados alcanzados. El presente documento brinda un marco de referencia de interés para aquellos municipios que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, u otra provincia, decidan iniciar un proceso de reforma y modernización en sus sistemas de administración.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto brindar un panorama completo respecto del grado de avance efectuado por el programa de reforma impulsado por la Provincia de Buenos Aires en el ámbito municipal. Para ello, comienza a analizarse, en los Puntos I y II, los antecedentes y diagnóstico realizado respecto de la administración de los recursos financieros y reales en el campo comunal que justificaron la necesidad de alentar cambios sustantivos en tales materias. A continuación, en los Puntos III y IV, se detallan los ejes más salientes del macromode-

lo de gestión que fuera elaborado para su posterior implantación en los municipios, incluyendo la presentación de una serie de anexos en los cuales puede visualizarse esquemáticamente las distintas interrelaciones que tienen lugar en el proceso presupuestario, así como las competencias de cada uno de los órganos rectores de los Sistemas involucrados en dicho proceso. Luego se reseñan, en los puntos V y VI, respectivamente, los objetivos generales y específicos de cada uno de los sistemas involucrados en el macromodelo conceptual, así como las metas cuantitativas y cualitativas a alcanzar por los municipios con la instrumentación del mismo.

<sup>1</sup> El Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal, y también a cargo de la Secretaría Ejecutiva del P.F.M., el Lic. Carlos R. Fernández, ha sido el impulsor del Programa RAFAM.

<sup>2</sup> Se incluyen los aportes y sugerencias realizados por el Coordinador Técnico Informático del RAFAM, Walter Nájera, así como los efectuados por el Director de Evaluación Técnica del P.F.M., Pablo Sabioli.



En el punto VII se trata en detalle la estrategia de implantación del programa de reforma, abordándose, para ello, el conjunto de decisiones que debieron adoptarse en una gran cantidad de cuestiones, tales como: selección de municipios piloto, capacitación conceptual e informática, definiciones en materia de desarrollo informático, las modalidades de contratación de recursos humanos y equipos, así como los cronogramas temporales que debieron trazarse para cumplir con los plazos que demandaban las normas legales vigentes. Asimismo, se describe, en el punto VIII, cuáles fueron las adecuaciones que debieron efectuarse en materia legal para dotar al programa de un respaldo normativo adecuado. En el punto IX se enumeran, para poder tener una perspectiva concreta de la envergadura de las actividades que se llevaron a cabo en el marco del programa, todas las acciones que debieron encararse para llevar a cabo con éxito la implantación del nuevo modelo de gestión.

En el punto X se explica la estrategia que se propone ejecutar el Ministerio de Economía para replicar en forma paulatina el modelo de gestión en la totalidad de los municipios bonaerenses. En el punto XI, por su parte, se describen las prestaciones del sistema informático, brindándose algunos detalles operativos que permiten dimensionar mejor la magnitud de los desarrollos realizados. Los costos que debieron asumirse por parte de la Provincia de Buenos Aires y los que deben afrontar los municipios que pretendan implantar el programa de reforma son tratados en el Punto XII. Por último, en el punto XIII, se intenta presentar un primer balance de lo hecho hasta el momento, en el cual se destacan los logros más importantes, también algunas dificultades que han podido observarse en el transcurso de la operación del programa de reforma, así

como las alternativas que podrían instrumentarse para solucionar las mismas.

## **I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA**

El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal, ha venido llevando a cabo una serie de actividades encaminadas a perfeccionar los mecanismos de coordinación fiscal con los municipios bonaerenses y a difundir los avances existentes en el campo de la administración de los recursos financieros y reales. Estas actividades fueron adquiriendo en la década del 90 una significativa importancia debido a que las mismas han tenido lugar en el marco de la descentralización de responsabilidades y, en consecuencia, de las funciones que asumen los distintos niveles de gobierno. Este fenómeno, en la práctica, ha determinado un aumento en la prestación de los servicios que las comunas brindan a la comunidad.

En ese marco, el Gobierno Provincial plasmó, a través de diversas normas legales, un conjunto de medidas tendientes a lograr una eficiente prestación de los servicios en un ambiente en el cual se procura, como premisa central, el equilibrio de las cuentas públicas municipales y la instrumentación de procesos de saneamiento financiero estructural, así como la reorganización de las responsabilidades administrativas y la racionalización y el ordenamiento de los recursos humanos. Dichas iniciativas fueron complementadas con la instrumentación de mecanismos automáticos de redistribución de los recursos impositivos que se coparticipan con los Municipios, de modo que las comunas pudieran contar con la mayor independencia financiera posible.

En el Contexto de las políticas mencionadas, el Ministerio de Economía, decidió impulsar una reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios. Tal decisión pudo impulsarse, en gran medida, debido a que se conjugaron tres factores que facilitaron la materialización de los propósitos planteados:

- i) la firme decisión política del Ministerio de Economía de apoyar el proceso, determinación que implica proporcionar toda la asistencia técnica que soliciten los municipios;
- ii) el aval otorgado por el Banco Mundial a la iniciativa, el cual declaró oportunamente a la misma objeto de financiamiento; y
- iii) la decisión de los propios municipios de encarar un proceso de cambio en las formas de gestionar los recursos, conscientes de que ello traería aparejado un óptimo aprovechamiento del potencial del municipio, condición indispensable para que se atiendan las demandas de la comunidad en un contexto de eficiencia, economicidad y equilibrio fiscal.

## II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y REALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL BONAERENSE

Un diagnóstico que refleje la situación actual, en materia de administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios bonaerenses, debe elaborarse contemplando las cuestiones legales, organizativas, metodológicas y de procedi-

mientos; la ejecución de los programas de gobierno; la eficacia y eficiencia con que se ejecutan las acciones estatales y la transparencia que la misma debe demostrar ante la población.

En primer lugar debe señalarse que en el ámbito municipal no es posible hablar de sistemas, sino de regímenes, esto es, un conjunto de normas o disposiciones —generalmente fragmentarias— que regulan la aplicación de determinados instrumentos financieros a los fines de cumplimentar con determinadas exigencias legales o formales. En cambio, la referencia a un sistema lleva implícita la idea de relaciones substanciales y formales con un alto grado de coherencia y consistencia.

Desde este punto de vista, se puede realizar un diagnóstico general, a partir de los municipios relevados en el contexto del RAFAM y del conocimiento del funcionamiento de los “regímenes financieros” que están vigentes en la mayoría de las Comunas.

La conclusión a la que se arriba es que la situación actual en la mayoría de los Municipios en lo que respecta a la administración financiera, presenta un atraso considerable con relación a las modernas concepciones de gestión integrada de los sistemas. Así es posible constatar que las principales deficiencias afectan a todas o a buena parte de las comunas. Tales falencias se enumeran a continuación:

- a) No existe un marco legal que abarque a los sistemas integrantes del macro sistema de administración financiera en forma coordinada y de aplicación uniforme para la administración central y las instituciones descentralizadas.
- b) No existe un conjunto de normas y



procedimientos coherentes e integrados en manuales que permita desarrollar una eficaz gestión operativa de los recursos financieros y reales.

- c) No está difundida en forma generalizada la aplicación de técnicas de programación y evaluación presupuestaria en términos físicos y financieros.
- d) No se evalúan razonablemente los emprendimientos de proyectos de inversión pública y no se miden los impactos que éstos producen una vez puestos en operación los mismos.
- e) La información financiera que se produce muchas veces no alcanza la confiabilidad o la oportunidad que es necesaria, debido a que la misma debe ser procesada en más de una ocasión y, consecuentemente, conciliada, dificultándose con ello la toma de decisiones y afectando, asimismo, la debida transparencia de la gestión de gobierno.
- f) La información tampoco alcanza a reflejar exactamente la verdadera situación patrimonial del municipio debido a que algunas operaciones no son realizadas, tales como la actualización sistemática del valor de los activos o la conformación de activos por deudas que incurren los contribuyentes en concepto de las tasas administradas.
- g) No se cuenta con mecanismos adecuados de coordinación fiscal entre los municipios y la Provincia.
- h) Los desarrollos informáticos son aislados y no cubren la totalidad de las exigencias. Los datos son frecuente-

mente procesados en forma manual o, en el mejor de los casos, con computadoras personales no integradas a red alguna. Frecuentemente las computadoras personales se utilizan únicamente como procesadores de texto.

- i) Existe una excesiva carga de tareas operativas producto de la falta de integración de los distintos sistemas y la carencia de herramientas informáticas, impidiendo al personal que pueda ser asignado a tareas de índole más sustantiva.
- j) Existen serias falencias en materia de recursos humanos al no instrumentarse en forma sistemática programas de capacitación para el personal de todas las jerarquías.
- k) No existe una apropiada organización de las oficinas encargadas de la administración financiera y de los recursos reales, con misiones y funciones establecidas de modo de asegurar una óptima gestión en cada ámbito de competencia.

### **III. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO CONCEPTUAL DESARROLLADO**

Para superar las dificultades que planteaba una administración de los recursos financieros y reales que se consideraba estaba operando con serias falencias como para alcanzar los objetivos básicos en la materia, el Ministerio de Economía resolvió impulsar la implantación en el ámbito municipal bonaerense de un nuevo modelo de gestión que recoge los postulados básicos que en la ma-

teria han sido desarrollados por el Estado Nacional desde el año 1992, con la sanción de la Ley N° 24.156, así como, también, las principales definiciones incluidas en el diseño conceptual de la reforma que fuera elaborado para el sector público provincial y que actualmente, en un proyecto de ley provincial, están siendo objeto de análisis en la Legislatura Provincial.

Si bien el esquema propuesto en materia de administración financiera y de recursos reales recoge los postulados del modelo nacional, y del que fuera conceptualmente definido para la Administración de la Provincia de Buenos Aires, desde el inicio se visualizó la necesidad de agregar sistemas no contemplados en tales desarrollos y, obviamente, de adaptar dichos postulados a las particularidades que presenta el sector público municipal. El propósito, no obstante, era conformar un producto simple, práctico y flexible como para que pueda implantarse en cualquiera de los municipios bonaerenses con relativa sencillez.

Por tal motivo, es que los sistemas que integran el macromodelo de administración son nueve (9):

- Presupuesto
- Contabilidad
- Tesorería
- Crédito Público
- Contrataciones
- Administración de Bienes Físicos
- Inversión Pública
- Administración de Personal
- Administración de Ingresos Públicos.

De la enumeración de los sistemas puede comprobarse que se está en presencia de una visión ampliada de la administración

financiera, lo cual hace que el macromodelo de gestión propuesto no tenga antecedentes en el nivel nacional, provincial o municipal. En efecto, a los módulos tradicionales de contabilidad, presupuesto, tesorería y crédito público, se agregan el de administración de los ingresos, por el que los municipios gestionan las tasas, contribuciones y derechos de origen comunal, y los sistemas de gestión de los recursos reales, tales como recursos humanos, suministros y bienes de activo fijo incluidos o no en los proyectos de inversión.

La envergadura que asume el programa de reforma es importante, aunque debe denotarse que no fue incluida la administración del catastro, cuyos datos son captados por el Sistema de Administración de Ingresos Públicos para realizar las liquidaciones de las diversas tasas y contribuciones de mejoras, ni tampoco un sistema de manejo de expedientes, que aunque no necesariamente constituyen módulos que hacen a la administración de los recursos financieros y reales, son sistemas que están muy ligados a dichas actividades. Sin embargo, la conformación modular de los desarrollos informáticos permitiría, eventualmente si se decidiera en el futuro, la incorporación de estos módulos al macromodelo general sin mayores dificultades.

Debe subrayarse, asimismo, que el modelo de administración de los recursos financieros y reales no aborda las cuestiones que hacen al control, tanto sea legal, como de gestión, aspectos que han sido dejados expresamente de lado, en razón de que se decidiera oportunamente que fuera el propio Tribunal de Cuentas, órgano de contralor de las actividades realizadas tanto por la administración provincial, como por las administraciones municipales, el que, a par-



tir de una nueva reglamentación de la ley orgánica de dicho organismo, pudiera reformarse el modelo de control imperante para incluir, dentro del mismo, aquellas actividades que fueran compatibles con el nuevo modelo de gestión.

La decisión de no incorporar los aspectos que hacen al control efectuado por el Tribunal de Cuentas, obligó a redefinir en algunos casos nuevas pautas de trabajo, modificándose las regulaciones que habían sido oportunamente establecidas a través de sucesivas interpretaciones o reglamentaciones plasmadas a través de resoluciones de dicho cuerpo. Las dudas respecto de cómo operar muy presumiblemente habrá de continuar generándose; sin embargo, a medida que los funcionarios de dicho Tribunal vayan dictaminando cómo actuar en los casos que generen interrogantes, las mismas deberían paulatinamente subsanarse, en tanto que la resolución definitiva de todos los aspectos que demanden ser modificados tendrá lugar cuando dicho organismo emita un cuerpo normativo que abarque en forma globalizadora las cuestiones que hacen al control en el marco del nuevo modelo de gestión de recursos financieros y reales.

#### **IV. PRINCIPALES CRITERIOS INCORPORADOS EN EL MODELO**

Los principios rectores que fueron tenidos en cuenta son los siguientes:

##### **1. INTERRELACIÓN DE LOS SISTEMAS**

La aplicación de la teoría general de los sistemas a la administración financiera

y de recursos reales implicó la conformación de un macromodelo de gestión integrado a su vez por distintos módulos que se vinculan entre sí a los efectos de la captación de datos y la generación de estados contables.

Para un efectivo funcionamiento de este principio debió verificarse la constitución de una base central de datos en la cual los registros de las transacciones con incidencia económico-financiera ingresan una única vez y son procesados automáticamente para obtener todas las salidas de información necesarias, eliminándose así las conciliaciones de datos, tan comunes en los sistemas de información no interconectados.

Para que los sistemas pudiesen operar en forma integrada debieron vincularse los mismos a través de clasificadores presupuestarios diseñados de tal modo que pudieran cumplir con los siguientes requisitos:

- captar las transacciones que realizan cada uno de los organismos municipales;
- captar las transacciones en cada uno de los momentos que se definan para los recursos y los gastos, sean éstos presupuestarios o extrapresupuestarios; y
- acoplar los datos mediante tablas de conversión a los efectos de producir información en forma automática.

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

desarrollos efectuados para el resto de los sistemas.

## 2. CENTRALIZACIÓN NORMATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA

En el nuevo modelo se plantea la conformación, en el propio ámbito municipal, de órganos rectores que tendrán la responsabilidad, independientemente de la ubicación que los mismos tengan dentro del organigrama institucional del Municipio, de centralizar la producción de las normas y procedimientos operativos más detallados que los que son recogidos en las normas generales.

Así, por ejemplo, la Oficina Municipal de Presupuesto, debe constituirse en el órgano rector del Sistema de Presupuesto; la Tesorería General del Municipio se constituye en órgano rector del Sistema de Tesorería; y la Oficina Municipal de Ingresos Públicos, en órgano rector del Sistema de Administración de Ingresos Públicos, por citar alguno de ellos. Estos órganos rectores son los responsables de establecer las pautas de funcionamiento que deben ser respetadas por las unidades ejecutoras, tanto centralizadas como descentralizadas del Municipio, que estén encargadas de la formulación, programación, ejecución y evaluación de los presupuestos de recursos y gastos. También los órganos rectores son los encargados de centralizar la información que generen dichos organismos.

Por su parte, las unidades ejecutoras tienen la misión de instrumentar las políticas presupuestarias generales y aquellas de orden sectorial que se planteen para llevar a cabo la producción de bienes y servicios que se brindan a la comunidad, velando por la

aplicación de las normas emanadas de los órganos rectores en cada una de las etapas del proceso presupuestario.

En el Anexo A se describen, muy sintéticamente, las principales responsabilidades que asumen cada uno de los nueve (9) órganos rectores encargados de los respectivos sistemas que comprende el macromodelo conceptual de administración financiera y gestión de recursos reales. En el Anexo B se pueden observar las interrelaciones que tienen lugar en el proceso de elaboración del presupuesto anual entre las distintas áreas operativas intervinientes. En el Anexo C se pueden apreciar las interrelaciones que se presentan en la tarea de programación de la ejecución presupuestaria. En los Anexos D y E, se presentan las interacciones que se llevan a cabo en el momento de ejecutar los gastos y recursos, respectivamente; en tanto que en el Anexo F se detallan las que operan en la fase de evaluación de la ejecución presupuestaria.

## ■ V. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

### 1. OBJETIVOS GENERALES

La aplicación del nuevo modelo de administración de los recursos financieros y reales en el plano municipal, tiene la intención explícita de que los gobiernos comunales puedan alcanzar los siguientes objetivos:

- lograr una más alta productividad del gasto, traducido esto en mayores y mejores servicios a la comunidad;
- obtener una más elevada eficiencia en

la obtención y aplicación de los recursos públicos.

## 2. OBJETIVOS PARTICULARES

Los objetivos particulares que se focalizaron a los efectos de subsanar la problemática descripta son:

- adecuar el marco legal que abarca a los sistemas integrantes del macro-sistema de administración financiera y aplicarlo en forma coordinada y uniforme para la administración central y las instituciones descentralizadas;
- elaborar los Manuales conceptuales, los cuales incluyeron explícitamente la aplicación de técnicas de programación y evaluación presupuestaria y la evaluación de los proyectos de inversión con medición de impactos;
- generar información oportuna y confiable sobre la situación financiera del Municipio, útil para la toma de decisiones del Estado;
- dotar a la Administración de una mayor transparencia, propiciando para ello una adecuada vinculación entre los Sistemas y los órganos de control interno y externo;
- reflejar adecuadamente la situación patrimonial del Municipio;
- perfeccionar los mecanismos de coordinación fiscal entre la provincia y los municipios;
- aplicar a los sistemas el principio de interrelación para evitar los desarrollos informáticos aislados y las frecuentes conciliaciones de registros; y

disminuir así el peso de las tareas improductivas;

- implementar programas de Capacitación dirigidos a funcionarios y empleados con el objetivo de instruir a todo el personal en la comprensión del nuevo modelo conceptual y en el manejo de las herramientas informáticas; y
- lograr una apropiada organización de las oficinas encargadas de la administración financiera y de los recursos reales, a partir de la creación de Organos Rectores en cada uno de los Sistemas involucrados.

Otro resultado no menos importante, que se plantea con la adopción del nuevo modelo de gestión, es la obtención de información homogénea, lo cual constituye un requisito necesario para compilar estadísticas uniformes del conjunto del Sector Público Argentino —que luego son recogidas por las Cuentas Nacionales—, a los efectos de proporcionar datos útiles para el conocimiento y análisis del desenvolvimiento de los distintos niveles de Gobierno.

Finalmente, debe resaltarse que los cambios planteados en torno de los procesos de administración financiera y de los recursos reales, que tienen lugar en los municipios, no pretenden simplemente modernizar las distintas técnicas de gestión utilizadas en los sistemas involucrados. El fin último es el de dotar a los municipios, con el menor gasto posible, de las herramientas necesarias para que éstos puedan cumplir con las crecientes exigencias que, en materia de provisión de bienes y servicios a la comunidad, se les asigna en la cambiante configuración de roles que se les asigna a los distintos niveles de gobierno.

### 3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO

El nuevo modelo de gestión tiene al Sistema de Presupuesto como uno de los módulos claves para el desarrollo de las nuevas ideas que se pretenden adoptar en materia de administración de recursos financieros y reales. La aspiración es que el Presupuesto se conciba como una herramienta básica de gestión que debe permitir, en función de los ingresos disponibles, expresar y canalizar las aspiraciones económico-sociales de las autoridades políticas del Municipio durante cada ejercicio fiscal.

Los cambios planteados en torno al Sistema de Presupuesto son sustantivos. En suma, lo que se desea implantar es una verdadera cultura de presupuesto, la que debe plasmarse en las técnicas de previsión de gastos, en las de programación de la ejecución presupuestaria y en las de evaluación y análisis sistemático de los resultados alcanzados.

El Presupuesto debe expresar el tipo y cantidad de bienes y servicios a producir para satisfacer las demandas de la comunidad, así como las fuentes de financiamiento a utilizar para llevar a cabo una producción determinada.

La programación presupuestaria está llamada a acrecentar la productividad del gasto, dado que las decisiones que se tomen acerca de las asignaciones de los recursos públicos deberán considerar aspectos tales como los insumos, las tecnologías de producción y los niveles de bienes y servicios a producir con los recursos existentes para alcanzar los objetivos de política<sup>1</sup>.

La aplicación de un régimen de programación de la ejecución de los presupuestos, tanto en términos físicos como financieros, por subperíodos dentro del ejercicio anual, tiene el propósito de regular el ritmo de la gestión a la efectiva disponibilidad de los recursos, de modo que en todo momento las máximas autoridades políticas del Municipio puedan estar en condiciones de monitorear la trayectoria hacia el resultado financiero que previamente se haya proyectado.

Las técnicas de evaluación presupuestaria están, por su parte, encaminadas a verificar el grado de cumplimiento de las políticas trazadas, así como la eficiencia y eficacia desplegadas en la gestión. Con ello se estará en condiciones de detectar las causas de los desvíos en la producción programada y de sugerirse las acciones correctivas que se juzguen pertinentes.

### 4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD

El Sistema de Contabilidad debe ejercer el rol central de integrador de la totalidad de los Sistemas, función que desempeña mediante la administración de una base de datos que concentra la información que se va generando en cada uno de los restantes módulos.

Con la incorporación de una adecuada tecnología informática, los sistemas desarrollados operan en forma integrada, vinculándose los clasificadores presupuestarios de recursos y gastos con el catálogo básico de cuentas contables en cada uno de los

---

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta que en el primer ejercicio fiscal de aplicación de la reforma el Municipio no solo confecciona un presupuesto formulado por programas, sino que también introduce técnicas de presupuestación de base cero.

momentos definidos, sean éstos presupuestarios o extrapresupuestarios, a través de matrices de conversión específicamente elaboradas, de modo tal de obtener en forma automatizada los estados contables del Municipio.

El principio rector aplicado a la contabilidad es que todas las transacciones con efecto económico-financiero deben quedar computadas, es decir, tienen que registrarse no solo aquellas operaciones que entrañan movimientos financieros o monetarios, sino también aquellos de índole no monetaria, tales como las depreciaciones de los bienes de uso.

La contabilidad se basa en principios y normas de general aceptación, adaptadas a las características propias del ámbito municipal, y refleja, con asientos por partida doble, las variaciones que ocurren en la situación patrimonial del Municipio en el momento que las transacciones con incidencia financiera se devenguen y se cancelen, para el caso de los gastos, o se devenguen y perciban, para el caso de los recursos.

Está contemplado que las operaciones se registren una única vez, preferiblemente en el lugar más próximo a la transacción, debiendo las mismas alimentar un sistema de información que sea de utilidad a los distintos usuarios interesados en el desenvolvimiento financiero del Municipio, en particular a los órganos de control externo. De esta manera, además de alentarse la reducción de costos, se persigue el objetivo de evitar las inconsistencias propias de fuentes que difieren entre sí, lo cual genera confusión e indefiniciones en el proceso de toma de decisiones.

El sistema produce, en tiempo real, informes y estados contables que expresan los resultados de la gestión económica, fi-

nanciera y de ejecución presupuestaria, así como la situación patrimonial de los organismos del sector público. Asimismo, se verifica que las salidas se ajusten a las características y requisitos de oportunidad, confiabilidad, coherencia y pertinencia, conforme a las necesidades de los usuarios.

## **5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE TESORERÍA**

Se pretende que la Tesorería del Municipio abandone su tradicional rol de administradora de una caja, en la cual se depositan los ingresos y realizan los pagos, y se constituya en una institución que se ocupe de gerenciar los flujos de recursos y gastos de la hacienda comunal, procurando optimizar el rendimiento de las inversiones financieras que realiza y minimizar el costo del endeudamiento transitorio que se lleve a cabo por motivos de iliquidez estacional.

Esta visión del Tesoro Municipal conlleva la necesidad de aplicar modernas técnicas de programación financiera, en estrecha coordinación con las áreas de Presupuesto, Crédito Público y Administración de Ingresos Públicos, con la finalidad de obtener la máxima eficiencia en la obtención y aplicación de los fondos públicos.

La planificación financiera debe posibilitar la anticipación de los diferentes escenarios posibles, en función de distintas hipótesis, para el comportamiento del flujo futuro de fondos, identificando la estacionalidad de los recursos y gastos aprobados por la Ordenanza de Presupuesto, así como de otros hechos no previstos que impacten en la caja, para los distintos subperíodos que conforman el ejercicio fiscal. El manejo de esta herramienta es considerado fundamental para el logro de los objetivos que puedan

trazarse en materia de saneamiento o consolidación de la situación financiera del Municipio.

En cuestiones de orden más procedimental, la intención es establecer el principio de unidad de caja, cuando las circunstancias lo aconsejen, complementando tal determinación con una apropiada utilización del régimen de caja chica. Asimismo, la idea es tender a implantar procedimientos automatizados, orientados a lograr la inmediatez en la recepción y conciliación de los recursos y la celeridad en el pago, a través de depósitos en cuentas corrientes, de las obligaciones del Municipio, una vez que se hayan efectuado previamente los controles del caso. En este último punto, adquiere relevancia la conformación de un registro actualizado de Beneficiarios y Poderes.

Todos aquellos hechos que se relacionen con los movimientos de entradas y salidas de dinero son captados en el mismo momento que los fenómenos se producen. Ello permite al sistema brindar salidas gerenciales de información sobre la gestión financiera en tiempo oportuno, posibilita la registración contable en forma automática y facilita los controles que se establezcan.

## **6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO**

En materia de Crédito Público la intención es jerarquizar el tema, habida cuenta de la creciente importancia que van teniendo estas operaciones en el manejo de las finanzas públicas municipales. Con el nuevo modelo de gestión se definieron los procedimientos con el objeto de garantizar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que obtenga el Municipio mediante operaciones

de crédito público; y de brindar la posibilidad de contar con un flujo oportuno de estadísticas para los distintos usuarios que demandan información sobre la materia.

Con la implantación del Sistema es posible obtener la actualización permanente de los registros sobre la deuda municipal y conocer, con la debida antelación, el perfil de vencimiento de los servicios que originan dichos pasivos, incluso de aquellos que se retienen directamente de la coparticipación de impuestos o se debitan en forma automática de las cuentas bancarias del Municipio.

El módulo de Crédito Público, asimismo, facilita la evaluación de la real capacidad de endeudamiento a mediano y largo plazo del Municipio, la identificación de las fuentes de financiamiento menos onerosas, la supervisión de los procedimientos de autorización, negociación y contratación del financiamiento con arreglo a las disposiciones normativas vigentes, y la fiscalización de los recursos captados, de modo que éstos se destinen a los fines que previamente fueron establecidos.

En el terreno operacional propiamente dicho, el Sistema permite el registro de la totalidad de los desembolsos, presenten o no movimientos en las cuentas bancarias; en tanto que en el lado de los gastos la intención es agilizar los procesos que deben llevarse a cabo para formular el presupuesto de intereses y cancelación de pasivos, así como la atención efectiva de los mismos.

## **7. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES**

El programa de Reforma pretende modernizar las normas y procedimientos aplicados en la gestión de compras y contra-

taciones de servicios, y adecuar los mismos a los requerimientos de un sistema de gestión financiera integrado.

En tal sentido, el Sistema de Contrataciones prevé la utilización de un catálogo de bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso en la etapa de programación de la Ordenanza Anual de Presupuesto, con la finalidad de discriminar las partidas de gastos asociadas a tales rubros en conceptos físicos, información valiosa que luego podrá aprovecharse para conformar las relaciones insumo-producto que tienen lugar en los programas, y hacer posible la evaluación que debe realizarse sobre los presupuestos ejecutados.

En la etapa de ejecución, por su parte, la utilización del catálogo en los momentos de la emisión de la orden de compra y de la recepción de los bienes adquiridos o servicios contratados, permite la imputación preventiva del gasto por tales insumos e impactar en forma automática en la ejecución presupuestaria y en la registración de los asientos correspondientes en la contabilidad general.

Se plantea, asimismo, la introducción de técnicas específicas de programación de las adquisiciones, a los efectos de contar en tiempo oportuno, y a precios razonables, con los insumos necesarios para llevar a cabo la producción de bienes y servicios que el Municipio desea volcar a la comunidad en función de los objetivos que se planteen en el ejercicio fiscal.

Se proponen, por último, normas y procedimientos aplicables a la gestión de almacenes, para el caso de aquellos municipios de cierta envergadura que desean mantener dentro de su organización funcional este tipo de dependencias. En este caso, el objetivo fue conformar un cuerpo norma-

tivo que permita una administración eficaz de los inventarios, de forma tal de regular la recepción, el almacenaje, la valoración, las pérdidas, las salidas, la detección de los niveles críticos de reposición de los insumos, así como el registro contable cuando se produzcan movimientos en el patrimonio de la Comuna.

En la medida de que los Municipios posean almacenes es factible obtener información que permita determinar la verdadera utilización de los insumos en los distintos procesos de producción que se llevan a cabo en el Municipio, podría, entonces, conformarse una contabilidad orientada a determinar los costos efectivos de las operaciones públicas.

#### **8. OBJETIVOS PARTICULARES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES FÍSICOS**

El programa de Reforma tiene el propósito de instituir un moderno sistema de administración de los bienes de uso del dominio privado en poder de los Municipios, esto es, inmuebles, muebles y semovientes, así como los bienes intangibles, que tengan una vida útil superior al año y estén sujetos a depreciación.

Para plasmar tal objetivo se sistematizan las altas y bajas patrimoniales que tienen lugar en las comunas, de modo tal de poder contar en todo momento con información relativa a la cantidad de los bienes adquiridos o construidos que posea el Municipio, así como el valor de cada uno de ellos.

También se pretende implantar metodologías apropiadas para valorar, revaluar y amortizar los bienes administrados por este Sistema, a fin de generar información

indispensable para la confección de estados contables que reflejen la verdadera situación patrimonial de los Municipios.

La identificación de los responsables de la custodia, valuación y mantenimiento de los bienes de uso de propiedad municipal es otro de los objetivos básicos del Módulo, por ello es que se han diseñado modernas técnicas de individualización de los bienes y se ha elaborado un catálogo exhaustivo de los bienes de utilización generalizada, a los efectos de lograr la uniformidad de criterio para la clasificación, identificación, presupuestación y registración de los activos físicos en el ámbito municipal.

#### **9. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA**

El Sistema de Inversión Pública es considerado como otro de los módulos fundamentales para obtener una mayor racionalización en la asignación de los recursos públicos, en este caso, de los que se destinan a los proyectos de inversiones que son impulsados por los Municipios en función de las políticas que se fijan para un período de gobierno.

La intención es abarcar todas las actividades que pueden identificarse en el proceso que atraviesa un proyecto, esto es, la captación de las necesidades de inversión, que surgen tanto del Sector Público como del Privado; las tareas de formulación, evaluación y selección de los proyectos de inversión; así como las metodologías para efectuar el seguimiento y el control de la ejecución, y la evaluación ex-post de los proyectos ya culminados.

Adicionalmente, la intención es conformar, en cada uno de los Municipios, un Banco de Proyectos en el cual estén inclui-

dos todos los proyectos en sus distintas fases de evaluación, de modo tal de disponer de información oportuna orientada a facilitar la toma de decisiones, obtener financiamiento para las iniciativas de inversión, evitar la superposición en la asignación de recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno en materia de inversión pública y potenciar las decisiones individuales que se adopten en cada uno de dichos ámbitos.

La idea es que el Banco de Proyectos de Inversión Pública pueda utilizarse como soporte de un Programa Plurianual de Inversión. Los datos de dicho Programa correspondientes al primer año deben, en tal caso, coincidir con el Presupuesto anual de inversión que se presente para su aprobación al Concejo Deliberante. En tal programación, se incluyen aquellos proyectos que hayan sido seleccionados para su ejecución, de acuerdo a las prioridades del Gobierno Municipal y que cuentan con las previsiones de recursos necesarios para su concreción, conciliándose, así, las aspiraciones de la Comuna con el financiamiento disponible en materia de inversión.

#### **10. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL**

El Sistema de Administración de Personal compila la información básica referida a los movimientos que ocurren en la planta de personal, tales como incorporaciones, bajas y promociones. El propósito es contar, en todo momento, con datos ciertos sobre la cantidad y calidad y ubicación de la planta permanente y contratada, nivel y composición de la masa salarial, antigüedad y capacitación, ausencias, licencias, sanciones y todo otro dato de interés relacionado con los recursos humanos.

La sistematización de los datos físicos con las remuneraciones que se abonen, debe permitir la alimentación adecuada de los mecanismos de liquidación de haberes del personal de los diferentes regímenes existentes, de modo que sea posible obtener, en un proceso de liquidación salarial automatizado, información oportuna acerca de la ejecución de las horas-hombres aplicadas, en un período determinado, a las distintas producciones de bienes y servicios que realiza el Municipio.

El módulo de Personal debe facilitar la programación del gasto en personal tanto en términos físicos como financieros, así como la evaluación del comportamiento del mismo en el tiempo, permitiendo ello el seguimiento en detalle de un rubro que usualmente asume una proporción significativa dentro del total del gasto del Municipio.

Se plantea, por último, que, a partir del conocimiento de la cantidad y composición del recurso humano que conforma el plantel del Municipio, puedan planificarse las actividades de capacitación, de modo que las personas responsables de llevar a cabo cada una de las acciones comunales disponga de los elementos necesarios para actualizar o eventualmente reconvertir sus aptitudes y ejercer más eficientemente el rol que le corresponda.

### **11. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS**

El Sistema de Administración de Ingresos Públicos se ha incorporado, dentro del Macrosistema diseñado, a los efectos de contar con un modelo plenamente integrado, por cuanto de esta forma se in-

cluyen no solo las transacciones que hacen a los gastos, sino también, como en este caso, a las actividades que permiten captar los recursos públicos que debe gestionar el Municipio.

El desarrollo del presente Sistema, dentro del marco del nuevo modelo propuesto de administración financiera y de recursos reales, es consistente con la importancia que debe darse al tema de la captación de recursos en el contexto amplio de la gestión comunal. La obtención de niveles de calidad en la administración de los ingresos públicos es la herramienta que debe permitir la disminución de los índices de evasión hoy existentes y la obtención de un mayor financiamiento genuino para solventar las prestaciones que el Municipio tiene que proporcionar a la comunidad.

Con el diseño de este Sistema se pretende obtener una eficaz identificación de los contribuyentes, en un marco de simplificación de los pasos administrativos, y una mayor confiabilidad de la información captada sobre las obligaciones fiscales. La conformación de la Cuenta Corriente Unica por Contribuyente, en este contexto, constituye un instrumento que posibilita un completo seguimiento de los cargos imputados a las personas físicas y jurídicas y de las cancelaciones que se producen en el transcurso de los distintos ejercicios fiscales.

Con la implantación del Sistema se aspira a mejorar los índices de cobrabilidad de las distintas tasas, derechos y contribuciones, reducir los niveles de elusión y obtener los elementos necesarios para evaluar la conveniencia de modificar las políticas instrumentadas en el campo de la administración de los ingresos.

## 12. OBJETIVOS ESPECÍFICOS EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD INFORMÁTICA

La intención fue desarrollar un sistema de auditoría y seguridad que comprenda los procesos de control informático de las transacciones y la seguridad en el acceso y operación de los usuarios. Este módulo provee las herramientas necesarias para lograr una eficiente administración informática del sistema integrado.

## VI. METAS A ALCANZAR CON LA IMPLANTACIÓN DEL RAFAM

Los beneficios que pueden reportarse como consecuencia de la implantación de un sistema integrado de administración financiera, de las características del RAFAM, son los siguientes:

- 1) Incremento en la recaudación, derivado de una mayor tasa de cobrabilidad.
- 2) Maximización de los rendimientos financieros de las disponibilidades en caja y bancos, con motivo de la programación financiera de los movimientos de la Tesorería y, eventualmente, con la instrumentación de la cuenta única bancaria.
- 3) Mayor productividad del personal, atribuible a la informatización de los sistemas y una mejor administración de los recursos humanos.
- 4) Disminución en los gastos de bienes y servicios, por una mejor gestión en las contrataciones.
- 5) Mayor rentabilidad de las inversiones, a causa de una mejor administración de los proyectos.

- 6) Control del déficit, como consecuencia de la programación de los gastos en términos físicos y financieros.
- 7) Disminución del servicio de la deuda, por las menores tasas conseguidas en la gestión del uso del crédito.
- 8) Aumento de la productividad global del gasto, como consecuencia de la mejor gestión financiera en general (implantación del presupuesto por programa, evaluación del gasto, capacitación de los recursos humanos, etc.).

## VII. ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA RAFAM

A continuación se enumeran los principales ejes en los que se basó la estrategia de implantación del programa de reforma en el ámbito municipal bonaerense.

### 1. IMPLANTACIÓN EN UN GRUPO PILOTO

La modalidad de implantación escogida por el Ministerio de Economía fue la de aplicar el nuevo modelo en municipios seleccionados como piloto. Con esta decisión se pudieron concentrar los esfuerzos en un número pequeño pero representativo del conjunto de las comunas bonaerenses, lo cual permitió observar con más detalle los procesos y ganar experiencia para futuras réplicas, las cuales han comenzado a programarse en varios de los municipios que no fueron elegidos oportunamente como piloto.

Con dicha estrategia se acertaron considerablemente los plazos previstos para la puesta en marcha de los nuevos sistemas,



fenómeno que posibilitó poner en funcionamiento el nuevo modelo, en seis comunas, en el ejercicio fiscal correspondiente al año 2001.

Los municipios seleccionados de aquellos que reunían las características buscadas, y adhirieron voluntariamente a formar parte del proceso, fueron los siguientes:

**BERISSO**  
**ESTEBAN ECHEVERRÍA**  
**QUILMES**  
**RAMALLO**  
**TANDIL**  
**TRES ARROYOS**

Berisso resultó escogido como representativo de los municipios pequeños del conurbano, E. Echeverría de los municipios medianos del conurbano, Quilmes de los grandes tanto del conurbano como del interior, Tandil y Tres Arroyos como representativos de las comunas medianas del interior y Ramallo de las municipalidades pequeñas del interior<sup>4</sup>.

Las consideraciones que fueron hechas para escoger dichos municipios fueron varias<sup>5</sup>:

- i) se tuvo en cuenta el convencimiento por parte de la comuna de la necesidad de llevar a cabo la reforma,
  - ii) se dio gran relevancia al compromiso demostrado por las autoridades políticas y funcionarios comunales de brindar todo el apoyo que usualmente es requerido para desarrollar apropiadamente un proceso de reforma, y
  - iii) se analizaron cuestiones tales como: la representatividad de los municipios, la calidad y cantidad de recursos humanos involucrados en la gestión financiera y el grado de informatización de los mismos.
- Los intendentes de tales municipios firmaron, conjuntamente con el Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía de la Provincia, un acta de compromiso en el que se acordaron las acciones que debían desarrollarse, con el explícito objetivo de que las partes asumieran las responsabilidades del caso, a los efectos de garantizar la instrumentación de las acciones derivadas de la reforma.
- Los compromisos asumidos por los municipios básicamente consistieron en lo siguiente:
- a) difundir en el seno del propio municipio la decisión de encarar la reforma,
  - b) designar un coordinador general de la

<sup>4</sup> El programa de reforma también involucra a los organismos descentralizados, por eso en el caso de los municipios piloto el RAEAM fue implantado en los hospitales "José M. Gomendio" de Ramallo, "Ramón Santa Marina" de Tandil y en el Centro Municipal de Salud de Tres Arroyos.

<sup>5</sup> El Ministerio de Economía en abril de 2001 decidió la conformación de un segundo grupo de cinco municipios (Morón, Lanús, Punta Indio, Patagones y Cañuelas) que recibieron igual trato que los piloto, implantándose el programa RAEAM en los mismos a partir del ejercicio fiscal del año 2002 (incluyendo el Hospital de Cañuelas "Dr. Angel Marzetti", con lo que, en total, son 11 los municipios, y 4 los hospitales, que ya han reformado su administración financiera. Asimismo, se encuentran en proceso de implementación y se prevé que estén operando el sistema para el año 2004, trece municipios más (Rauch, Las Flores, Mar Chiquita, Gral. Madariaga, Villa Gesell, Balcarce, Guamini, Gral. Pinto, San Nicolás, Rojas, Luján, San Fernando, Chivilcoy).

reforma para realizar el seguimiento de las acciones encaradas y solucionar los distintos problemas que pudieran ir surgiendo,

- c) cumplir los cronogramas temporales trazados para las áreas,
- d) designar personal idóneo para recibir los conocimientos impartidos en las actividades previstas de capacitación,
- e) asignar espacios dentro del ámbito comunal para desarrollar en forma adecuada la reforma, y
- f) tramitar la compra de equipamiento informático correspondiente.

Por su parte, el Ministerio de Economía se comprometió a:

- a) adecuar e implantar los desarrollos conceptuales e informáticos,
- b) capacitar, tanto en los aspectos conceptuales como en los de tipo informáticos, a los funcionarios involucrados en la gestión de los recursos financieros y reales,
- c) transferir la tecnología desarrollada en el marco del programa, entregando a la Municipalidad la totalidad de los programas fuentes, y
- d) viabilizar, a través de los préstamos del Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM), la adquisición o adecuación de las herramientas informáticas consideradas necesarias para un desenvolvimiento apropiado del programa

A partir del 1 de enero del año 2001 se implantaron los sistemas que hacen al núcleo contable (esto es, se pusieron en producción los Sistemas de Presupuesto, Con-

tabilidad, Tesorería, Crédito Público, Contrataciones y Administración de Bienes Físicos). Para concretar tal implementación, debieron efectuarse tareas previas tales como la capacitación, el desarrollo del software de aplicación, la parametrización y migración de datos y la implantación del software de aplicación propiamente dicha.

El cronograma de implantación del *Macromodelo*, es decir, la instalación de los 9 sistemas involucrados en el RAFAM, se completó en el mes de agosto de 2001. No obstante lo cual, en la actualidad no han ingresado en la fase de puesta en marcha los dos sistemas que fueron implantados en último término, esto es, Administración de Personal e Ingresos Públicos, debido a que las tareas de migración de datos que debían realizar los municipios se extendieron más tiempo del originalmente programado y, por lo tanto, no fueron concluidas. Asimismo, dada la naturaleza de los sistemas involucrados es necesario efectuar pruebas en paralelo, todo lo cual hizo que los tiempos para poner en régimen tales sistemas se vieran prolongados.

## 2. CONTRATACIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES

En una primera instancia, el Ministerio de Economía evaluó la alternativa de implantar el programa de reforma en los municipios piloto a través de la contratación de una firma consultora, la cual tenía que hacerse cargo de realizar la producción del modelo conceptual, la capacitación en tales aspectos conceptuales, el desarrollo del software, la capacitación informática a los funcionarios de dichas comunas y, por último, llevar a cabo la implantación propiamente dicha.



No obstante ello, en una evaluación posterior se concluyó que la mejor alternativa, para desarrollar e implantar el modelo, era la de contratar consultores individuales que trabajaran bajo la coordinación y supervisión directa del personal de planta del propio Ministerio de Economía con experiencia en el tema.

Tal decisión se adoptó por varias cuestiones: en primer lugar cabe destacar que se trató de evitar que una firma pudiera transformarse en la única referente del tema por haber desarrollado los aspectos conceptuales e informáticos, lo cual inevitablemente hubiera significado disminuir las posibilidades de otras firmas que hubieran querido participar, posteriormente, en la réplica del modelo en los otros municipios no seleccionados como piloto. Tal situación se habría producido debido a que estas firmas habrían tenido que competir en condiciones claramente desventajosas respecto de la que trabajara en la experiencia piloto.

Al tener el Ministerio de Economía la propiedad intelectual de los desarrollos conceptuales e informáticos, era factible asegurar, en una segunda etapa, la generación de condiciones de máxima competencia en una eventual licitación de firmas consultoras para efectuar las réplicas del programa en el resto de los municipios bonaerenses.

Por otra parte, la intención del Ministerio de Economía era la de implantar el programa en un plazo que pudiese considerarse razonable, tanto en relación con las fuentes de financiamiento disponible, como en términos de las demandas que los propios municipios hacían llegar a dicho Ministerio para comenzar con un proceso de racionalización en la administración financie-

ra con la mayor celeridad posible. Esta estrategia de reducción de plazos no habría podido lograrse si se hubiese decidido seleccionar una firma consultora, debido a que la cantidad de procedimientos que es necesario desplegar para tal cometido, hubiera retardado considerablemente la ejecución del cronograma temporal.

La elaboración de las normas, procedimientos y metodologías, incluidos en los nueve (9) manuales que describen el diseño del macromodelo de administración financiera y de recursos reales, se encararon, por lo tanto, mediante consultores individuales expertos en las distintas temáticas, todos acreditando amplia experiencia en la implementación de procesos de reforma en el ámbito nacional y/o provincial. El financiamiento de tales actividades corrió por cuenta de la Provincia de Buenos Aires.

Los consultores tuvieron la responsabilidad de proponer normas que pudieran adaptarse a las características particulares de cada uno de los municipios seleccionados como piloto, y posteriormente, en el resto de las comunas, sean éstos de gran envergadura o de menor complejidad. Tales diseños se formularon teniendo en cuenta las conclusiones que surgieron de los relevamientos efectuados en los propios municipios piloto.

La informatización de los manuales producidos por los consultores individuales, así como la implantación de los mismos en el ámbito de los municipios piloto, fue supervisada también por el Ministerio de Economía, en este caso a través de consultores informáticos individualmente contratados con financiamiento del Banco Mundial, los cuales fueron seleccionados atendiendo los procedimientos de contratación que utiliza dicho Banco en los proyectos que financia.

### 3 CAPACITACIÓN

El Ministerio de Economía visualizó, desde un inicio, que en el proceso de reforma encarado, la capacitación constituía un elemento clave para asegurar el posterior éxito en la operatividad del modelo y el manejo adecuado de las nuevas técnicas que se pretendían instrumentar. Por ello, se contempló un proceso sistemático de internalización de las nuevas normas, procedimientos y tecnologías, destinado tanto a los niveles políticos como técnicos de los municipios piloto.

La intención fue obtener una mejora sustantiva en la capacidad operacional de los profesionales, técnicos y funcionarios vinculados con la administración financiera y de recursos reales, desarrollando para ello destrezas operativas específicas para el manejo de las distintas técnicas empleadas. Esto posibilitó, incluso, brindarle al funcionario, que tiene responsabilidad de tipo político, un panorama completo respecto de las potencialidades que se abrían en la gestión de los Recursos públicos, como consecuencia de la aplicación del nuevo modelo.

En función de lo expuesto, el Ministerio de Economía se planteó adiestrar en forma masiva a los funcionarios con injerencia en el campo de la administración de los recursos financieros y reales de las comunas piloto, utilizando como docentes a los mismos consultores que previamente habían sido convocados para elaborar los manuales conceptuales.

### 4. LAS DEFINICIONES EN TORNO A LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS

A fin de proceder a realizar los desa-

rrrollos informáticos de las aplicaciones del proyecto, los funcionarios del Ministerio de Economía analizaron tres niveles de software a utilizar: el sistema operativo, el lenguaje de desarrollo y el motor de base de datos. A continuación se detallan las principales características analizadas en cada caso, conjuntamente con las conclusiones obtenidas.

#### A) SISTEMA OPERATIVO

Para proceder a la selección del sistema operativo de red a ser utilizado se tuvieron en cuenta numerosas variables; entre ellas pueden citarse la relación costo por usuario, la modularidad, las capacidades gráficas, el grado de conocimiento de los usuarios en general, la facilidad para su administración, los años de experiencia y el crecimiento en la utilización del producto en el mercado local.

En este marco, se analizaron los sistemas operativos "Novell", "Unix" (diversas versiones) y "Windows NT", estableciéndose que el producto que reunía las mejores características era "Windows NT Server 4.0", siendo determinante, en dicha elección, la amplitud de su capacidad gráfica, la razonabilidad de la relación costo por usuario, la sencillez de su administración y la importante difusión que tuvo este sistema en los últimos años en las redes de computadores personales.

#### B) LENGUAJE DE DESARROLLO

Para la selección del lenguaje de desarrollo a utilizar se analizaron las siguientes variables: la relación costo por usuario, las capacidades gráficas, la compatibilidad con otros sistemas operativos, el grado de acce-



so a bases de datos abiertas (ODBC) y el manejo de objetos. También se puso como condición previa la obligatoriedad de que no existieran requerimientos para el uso de licencias run time para la aplicación por cada puesto de trabajo. En función de lo expuesto, se analizaron los lenguajes "Visual Fox Pro", "Power Builder", "Visual Basic", "CA Clipper", "Clarion" y diversos lenguajes propios de los motores de base de datos. La herramienta de desarrollo que reunió mejores características fue "Visual Basic 6.0".

Se concluyó que la experiencia y difusión en la utilización de este producto en la Argentina eran significativas, lo cual permitió determinar que la mano de obra especializada era abundante y no iba a generar restricciones a futuro, es decir se consideró como muy factible contratar personal que contara con la capacitación adecuada en todo el ámbito de la Provincia, dado que el tipo de lenguaje se enseña actualmente en los colegios secundarios y en todas las carreras vinculadas con la informática, como un standard de mercado.

Por su parte, el costo de la licencia de desarrollo era considerablemente menor al de otras herramientas analizadas, siendo sus prestaciones calificadas como de aceptables.

Simultáneamente, se analizaron diversos generadores de informes y listados, arribándose a la conclusión de que la versión 6 del "Seagate Crystal Reports", se adecuaba perfectamente a las necesidades del proyecto, y que permitía disminuir considerablemente los tiempos de desarrollo de las salidas de información previstas.

### **C) MOTOR DE BASE DE DATOS**

En el proceso de selección del motor de base de datos para el proyecto se priorizó la necesidad de contar con un motor multiplataforma con arquitectura cliente-servidor. Adicionalmente se consideraron las siguientes características: portabilidad, escalabilidad, soporte para una amplia variedad de clientes, confiabilidad, velocidad, facilidad de programación, administración y seguridad.

La condición principal de multiplataforma fue requerida en función de que los municipios, en los cuales tenía que implementarse el proyecto, poseían sistemas informáticos de distintas plataformas, lo que exigía, en la selección del motor, que la base pudiera poseer esta característica. Esta exigencia, se supuso, redundaría en la obtención de menores costos, ya que no obligaría a la adquisición de nuevos sistemas operativos.

En función de estas pautas se analizaron las bases de datos más utilizadas en el mercado informático nacional, tales como "Adaptive Server 11.5" de Sybase, "DB2 Universal DB 5.0" de IBM, "Oracle 7.0 / 8.0", "SQL Server 6.5 / 7.0" de Microsoft y "Adabas Natural".

Pudo establecerse que la mayoría de las aplicaciones empresariales (más del 60% del mercado) utiliza ORACLE 7.0 / 8.0, en tanto que el resto se encontraba segmentado entre las distintas bases. Asimismo, se tuvo en cuenta el informe de laboratorio publicado por la revista "Byte"<sup>6</sup>, que descri-

<sup>6</sup> La publicación se efectuó en el mes de octubre del año 1998 (Volumen 2, N° 20, Pág. 44).

be las pruebas de performance y relaciones de costos entre distintas bases de datos relacionales, el cual concluye que el mejor producto servidor de bases de datos relacionales es "Oracle".

En consideración a que el ambiente de desarrollo ("Visual Basic) y el sistema operativo que se deseaba seleccionar ("Windows NT Server) pertenecían a Microsoft, se estudió en forma particular las características de "SQL Server 7.0" de la misma empresa, con el objetivo de intentar mantener las prestaciones en forma unificada dentro de la línea de un mismo fabricante.

Ante este análisis, se encontraron los siguientes inconvenientes: la base de datos "SQL Server 7.0" solamente podía ser ejecutada sobre un único sistema operativo: el "Windows NT Server", situación que hubiera obligado a realizar adquisiciones de este producto en cada Municipio. Además, se constató que si en alguno de los municipios a implantar el programa de reforma se estuviera utilizando el producto "SQL Server 6.5" (la versión anterior), esta nueva versión 7.0 no habría resultado compatible ni habría podido administrarse las bases de datos de la versión 6.5. Ante esta problemática se decidió descartar la utilización de la misma.

En razón de lo expuesto, se concluyó que el motor de base de datos que presentaba las mejores características era "Oracle 8" en su versión workgroup o server. La versión "Enterprise" fue desechada, aun cuando en algunas de sus prestaciones podía ofrecer una performance superior, debido a que su utilización hubiera significado un costo por usuario considerablemente más alto. El análisis efectuado también permitió definir, asimismo, que "Oracle" poseía una excelente capacidad de crecimiento a lo largo de más

plataformas de servidores que cualquier otro manejador de bases de datos relacionales y que podía operar sobre todos los sistemas operativos que se utilizaban en el mercado.

También se determinó que "Oracle" era capaz de soportar una amplia gama de clientes a través de ODBC (Open Database Connectivity: conectividad de Bases de Datos Abiertas), JDBC (Java Database Connectivity: conectividad con Bases de Datos Java), que poseía un buen manejo de transacciones, que contaba con la posibilidad de realizar bloqueos de página, y que ofrecía una gran precisión de control de concurrencia a nivel de fila (bloqueo de fila), característica especialmente útil en situaciones de gran volumen de transacciones, en los que el bloqueo de página tendería a frenar el acceso a la base de datos a usuarios que requieren manipular entradas contiguas. Por último, se verificó que los costos de licencias por usuario resultaban razonables.

Por tratarse de aplicaciones con interface visual y un motor de base de datos relacionales, el equipamiento recomendado para lograr una aceptable performance necesariamente debía corresponderse con computadoras de tecnología actual. Esta característica eventualmente podría originar la necesidad de actualizar el parque informático; pero, en este supuesto, los costos que tenían que ser sufragados se consideró que podrían ser solventados sin mayores dificultades por los municipios participantes.

#### D) DEFINICIÓN DEL HARDWARE

En la definición del parque informático a utilizar por el municipio piloto se tuvo especial cuidado de que existiera una relación razonable entre la envergadura de la comuna y los costos de implantación y man-



tenimiento. Por ello, se dispuso que el hardware respetara las siguientes características:

- ✓ Que se basara en arquitecturas abiertas, computadoras personales y redes locales interconectadas, con la modalidad cliente-servidor.
- ✓ Que los equipos considerados fueran servidores y redes locales modulares y escalables, de modo de poder garantizarse la inversión a largo plazo.
- ✓ Que la interconexión de los equipos fuera realizada con protocolos estándares, normalizados, que generan ambientes distribuidos interconectados.
- ✓ Que las impresoras fueran de tecnología láser o inyección de tinta, y que utilizaran formularios en blanco de tamaño standard (A4).

Las principales características exigidas para los servidores de datos pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1 / 2 procesadores Pentium III de al menos 500 MHZ.
- 256 / 1000 Mb de memoria RAM.
- 10 / 50 GB de capacidad de almacenamiento en discos rígidos tecnología SCSI.
- Unidad de Tape Backup.
- Lectora / Grabadora de CD-ROM.
- 1 / 2 placas de red de 100 mbits/seg.

En los puestos de trabajo las principales características fueron:

- 1 procesador Pentium de al menos 300 MHZ.
- 64 / 256 Mb de memoria RAM.
- 4 / 20 GB de capacidad de almacena-

miento en discos rígidos tecnología IDE.

- 1 placa de red de 10-100 mbits/seg.

En las impresoras:

- 1 / 4 impresoras láser de 32 ppm.
- 2 / 8 impresoras láser de 8 / 15 ppm.
- 4 / 20 impresoras a chorro de tinta.

Las principales características de la red:

- Cableado estructurado UTP nivel 5.
- Hub / Switch de 12 / 24 Ports de 100 mbits/seg.

Los números consignados entre barras (/) son valores mínimos y máximos. En general el primer valor fue adoptado por los Municipios con menor volumen de transacciones. La cantidad de puestos de trabajo y distribución de la red a utilizar, fueron determinados por un relevamiento realizado con anterioridad al comienzo de las implementaciones.

#### **E) TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

Otra decisión encaminada a lograr el éxito en la implantación del nuevo modelo en el ámbito municipal, así como a minimizar los costos asociados al mantenimiento, fue la de prever un proceso de transferencia de la totalidad de los conocimientos informáticos a los funcionarios de los municipios.

Para cumplir con dicho propósito se instrumentaron cursos de capacitación orientados al personal informático de los municipios piloto, en los cuales fueron abordadas las principales características de la base de datos y del lenguaje de programación utilizado para el desarrollo de las aplicaciones.

A partir del conocimiento impartido en dichos cursos se pretendió alcanzar, como principal objetivo, que los municipios pudieran realizar el mantenimiento del Macrosistema integrado con sus propios recursos humanos.

#### F) CRONOGRAMA DE IMPLANTACIÓN

El plazo necesario para implantar el nuevo modelo de gestión (RAFAM) en los aspectos que hacen al núcleo contable (esto es, la puesta en producción de los Sistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Contrataciones y Administración de Bienes Físicos), se estableció en 6 meses. Si se entiende que el Macrosistema tenía que comenzar a operar en los municipios piloto, el primer día hábil del ejercicio fiscal seleccionado, esto es, 1 de enero de 2001, las tareas previas a la puesta en funcionamiento (capacitaciones, parametrización y migración de datos e implantación del software de aplicación y software de base.) debían iniciarse (y así se lo hizo), a más tardar, a fines del mes de junio del año 2000, para cumplir así con los tiempos indispensables de implantación.

### ■ VIII. EL RESPALDO LEGAL DEL RAFAM

La modernización de las técnicas de administración financiera y de los recursos reales requirió la reglamentación de la Ley Orgánica Municipal, para lo cual se

decidió constituir un equipo de trabajo conformado por funcionarios del Ministerio de Economía y del Tribunal de Cuentas, cuyas tareas culminaron con la elaboración y aprobación por parte del Poder Ejecutivo Provincial del Decreto N° 2980/00<sup>7</sup>.

En dicho Decreto se incluyeron los postulados que hacen a la concepción general de la reforma, así como las normas, procedimientos, formularios e instructivos necesarios para el funcionamiento del nuevo modelo de gestión en los municipios piloto. Al respecto, cabe mencionar que el Tribunal de Cuentas, una vez que en el Municipio se implanta el nuevo modelo de gestión, debe comenzar a realizar las tareas de control propias de su competencia teniendo en cuenta la nueva normativa, de tal modo que los municipios que operan actualmente el nuevo modelo de gestión están siendo auditados teniendo en cuenta lo dictado por el Decreto 2980/00.

En la práctica, dicho cuerpo legal aprueba un conjunto de disposiciones de administración de los recursos reales y financieros para los municipios que comienzan a operar el programa de reforma, reemplazando, de este modo, el Reglamento de Contabilidad con el que se venían manejando hasta ese momento. En la misma norma se establece que el programa de reforma deberá estar operativo en la totalidad de los municipios a más tardar en el año 2005.

Las normas aprobadas incluyen 166 artículos que regulan las diversas activida-

---

<sup>7</sup> El Decreto N° 2980/00 puede ser consultado, a través de Internet, en la dirección electrónica que posee el Ministerio de Economía en la Web ([www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)), dentro de la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal, en el link denominado RAFAM.



des que deben encararse en materia de administración financiera y de recursos reales. Dicho articulado involucra a los 9 sistemas incluidos en la definición del nuevo modelo conceptual, así como 91 anexos con 76 formularios que detallan las cuestiones procedimentales.

Es importante destacar que los artículos comprendidos en el Decreto N° 2980/00 abarcan las cuestiones de carácter más general. Para ofrecer un modelo que pueda responder a las situaciones cambiantes con el mayor dinamismo posible, dentro de un marco de homogeneidad y consistencia, se ha establecido que las modificaciones propuestas por los municipios deben contar con la conformidad del Ministerio de Economía de la Provincia y cumplir con el requisito de estar fehacientemente puestas en conocimiento del Honorable Tribunal de Cuentas. No obstante ello, los Municipios pueden interpretar y adecuar los anexos (formularios e instructivos) incluidos en dicho Decreto a los efectos de compatibilizarlos con las características particulares de cada comuna.

Por su parte, las normas técnicas de carácter de tipo procedimental más específicas (no tratadas en consecuencia por el Decreto N° 2980/00) deben ser dictadas y, posteriormente actualizadas, por los propios responsables de los órganos rectores de los nueve (9) sistemas involucrados en el programa de reforma, teniendo tales órganos, también, la responsabilidad de observar el cumplimiento de las normas y procedimientos generales incluidas en dicho Decreto.

## **IX. ACCIONES ENCARADAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA RAFAM**

### **1. PARA LA ELABORACIÓN DE NORMAS**

- a) Se contrataron consultores individuales, expertos en procesos de reforma de la administración financiera, tanto en el ámbito nacional, como en el de las provincias, para la elaboración de los nueve (9) manuales conceptuales.
- b) Se constituyó un equipo de trabajo en el ámbito del Ministerio de Economía, con la responsabilidad de supervisar y sugerir adaptaciones a la labor realizada por los consultores individuales responsables de la elaboración de los nueve (9) manuales conceptuales.
- c) Se elaboraron nueve (9) manuales conceptuales, uno por cada uno de los sistemas de administración de los recursos financieros y reales, los cuales fueron puestos a disposición de la totalidad de los municipios para que éstos pudieran sugerir adaptaciones que estimaran convenientes<sup>8</sup>.

### **2. PARA EL DESARROLLO DEL SOFTWARE DE APLICACIÓN**

- a) Se contrataron consultores individua-

<sup>8</sup> Los manuales también pueden ser consultados, a través de Internet, en la dirección electrónica que posee el Ministerio de Economía en la Web.

les con orientación informática y, en algunos casos, con experiencia en procesos de reforma de la administración financiera en el ámbito comunal bonaerense, para la elaboración de los desarrollos informáticos.

- b) Se adquirieron los equipos informáticos necesarios para llevar a cabo los desarrollos informáticos compatibles con las disposiciones emanadas de los manuales conceptuales.
- c) Se desarrollaron diez módulos, uno por cada sistema definido en el modelo conceptual y otro estrictamente informático denominado "Configuración, Auditoría y Seguridad" (CAS).
- d) Se elaboraron manuales del usuario para la totalidad de los sistemas que involucra el nuevo modelo conceptual de gestión.

### 3. PARA LA CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS Y TÉCNICOS DE LOS MUNICIPIOS PILOTO

- a) Se dictaron ocho (8) cursos de capacitación conceptual a los funcionarios involucrados en la gestión de los recursos financieros y reales de los municipios piloto, a los efectos de que éstos pudieran conocer en forma adecuada los postulados y desarrollos procedimentales incluidos en el nuevo macromodelo conceptual. Los funcionarios capacitados ascendieron en total a 199.
- b) Se dictaron tres (3) cursos de capacitación conceptual a los integrantes del cuerpo central y de las delegaciones del Tribunal de Cuentas que auditaban los municipios piloto, a los efectos

de que dichos funcionarios pudieran conocer en forma adecuada los postulados y desarrollos procedimentales incluidos en el nuevo macromodelo conceptual, de modo que pudieran cumplir con las tareas de control pertinentes. Los funcionarios capacitados ascendieron en total a 30.

- c) Se dictaron sesenta (60) cursos de capacitación informática a los funcionarios, técnicos y/o informáticos involucrados en la gestión de los recursos financieros y reales de los municipios piloto, en función de los manuales del usuario desarrollados, a los efectos de que éstos pudieran conocer en forma adecuada los desarrollos informáticos. Los funcionarios y técnicos capacitados ascendieron a 319.
- d) Se dictaron dos (2) cursos de capacitación informática a los integrantes del centro de cómputos de los municipios piloto, a los efectos de que éstos pudieran conocer en forma adecuada los desarrollos informáticos realizados y tener la posibilidad posteriormente de mantener y actualizar los mismos. Los técnicos capacitados ascendieron a 19.

### 4. PARA LA IMPLANTACIÓN DE LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS

Se implantaron los desarrollos informáticos en los municipios piloto en dos etapas: a partir del 1 de enero del año 2001, los sistemas del núcleo contable (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Contrataciones y Bienes Físicos) y, en una segunda etapa, a partir del mes de agosto de dicho año, los sistemas restantes (Adminis-

tración de Personal, Inversión Pública y Administración de Ingresos Públicos)

Para que el nuevo modelo de administración financiera y de recursos reales operara en forma adecuada, en cada uno de los municipios seleccionados, se definieron dos procesos básicos: la instalación y la asistencia técnica.

#### A) INSTALACIÓN

Esta etapa consistió, en primer lugar, en instalar el sistema operativo "Windows NT" en el servidor de datos del Municipio, luego realizar la instalación del motor de base de datos en este servidor (Oracle 8) y los clientes de la base en los puestos de trabajo disponibles. Luego de esta etapa, se procedió a incorporar las tablas, índices, vistas, funciones y procedimientos de la base. Finalmente se procedió a crear la estructura de archivos para la instalación de las aplicaciones, incluyendo ejecutables y reportes.

Concluido el proceso de instalación, se procedió a realizar una prueba general de los sistemas a fin de verificar el correcto funcionamiento de los diferentes módulos y listados. En el caso de los Municipios de Ramallo, Tandil y Tres Arroyos, la instalación debió realizarse también en sus organismos descentralizados, puesto que tales comunas cuentan en esa categoría jurisdiccional con hospitales municipales.

#### B) ASISTENCIA TÉCNICA

Se procedió a conformar una mesa de ayuda en el ámbito del Ministerio de Economía con la finalidad de recibir y responder dudas que tuviesen los usuarios de los Municipios Piloto respecto de la operación de los distintos sistemas o sobre la ejecución de diversos circuitos administrativos en el nuevo modelo. También se recibieron pedidos de nuevos desarrollos, listados y salidas complementarias, así como demandas para corregir errores detectados en la ejecución de las distintas aplicaciones.

Para responder a las solicitudes recibidas se instaló, a fin de poder reproducir o simular los errores detectados y proceder a su rápida solución, una copia de los datos de cada uno de los municipios y entes descentralizados<sup>9</sup>. Ocasionalmente, se realizaron visitas a los municipios en aquellos casos en que la solución no pudo ser ofrecida desde el propio Ministerio de Economía o cuando la misma fue requerida por parte de las autoridades municipales para analizar temas específicos.

Teniendo en cuenta que al inicio del ejercicio contable los municipios del grupo piloto no contaban con el equipamiento informático definitivo, varias visitas fueron realizadas en el momento de la recepción del nuevo hardware, a fin de migrar y actualizar los datos y las aplicaciones al equipamiento recibido.

<sup>9</sup> No se planteó en ningún momento que el Ministerio de Economía dispusiera de una terminal a través de la cual pudiera contar con los registros de la base de datos operada por los municipios piloto en tiempo real, de allí que, en el transcurso del primer ejercicio fiscal, fuera necesario solicitarle a dichas comunas una copia de sus bases en forma periódica a los efectos de poder dar veloz respuesta a algunos de los reclamos de ajustes que se originaron por errores cometidos en la fase de elaboración de los programas informáticos o por la aplicación defectuosa de los mismos por parte de los usuarios de los municipios, y que necesitaban ser subsanados en forma perentoria para no obstaculizar la gestión financiera. La disposición de tales copias facilitó enormemente la resolución de las dificultades, resolviéndose incluso una gran proporción de ellas mediante la utilización del correo electrónico.

### 5. LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS PARA LAS CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES

La contratación de la totalidad de los consultores individuales que intervinieron en la Primer Etapa del Proyecto se realizó de conformidad con los procedimientos establecidos por el Banco Mundial en las "Normas para la utilización de consultores por los prestatarios del Banco Mundial y por el Banco Mundial como organismo de ejecución" - Washington, Agosto de 1981, conforme lo establece el Manual de Operaciones para el Segundo programa de Desarrollo Municipal - Préstamo BIRF 3860 - AR

En el marco de dicha normativa, se confeccionaron los Términos de Referencia para la contratación de cada uno de los perfiles correspondientes al componente identificado en el Documento de Proyecto como "Personal del Proyecto", y se remitieron a través de la Unidad Nacional al Banco Mundial para su aprobación. Idéntico procedimiento se llevó a cabo para la contratación de los consultores individuales correspondientes al Componente de "Capacitación Conceptual".

Las estimaciones de costos para la contratación de consultores se realizaron teniendo en cuenta el tipo de tarea por realizar, el perfil profesional buscado y el tiempo demandado para realizar los trabajos encomendados. Posteriormente se procedió a conformar las ternas de profesionales y a efectuar las entrevistas pertinentes para seleccionar el recurso humano que mejor se adecuaba a las necesidades del puesto a cubrir.

Por su parte, la contratación de consultores para la elaboración de los manuales que contienen las normas y procedimientos que sustentan el nuevo macromodelo de

gestión de los recursos reales y financieros, se realizó adoptando los mismos procedimientos de selección y contratación recomendados por el Banco, aún cuando dicha tarea fue financiada con recursos propios de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto al equipamiento informático que fue necesario adquirir en la Provincia para efectuar los desarrollos propiamente dichos, que al igual que en el caso anterior fue financiado con recursos propios provinciales, así como la compra de equipos informáticos para los municipios integrantes de la Prueba Piloto, que se realizó con fondos provenientes del Banco Mundial (con la sola excepción de la municipalidad de Berisso quien optó por la financiación propia), se pudo constatar que todas las compras se llevaron a cabo de conformidad con los procedimientos establecidos por el Banco Mundial para las "Adquisiciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF" - Washington 1995.

En líneas generales es posible afirmar que los procedimientos adoptados para la contratación de Consultores Individuales y adquisición de Equipos Informáticos, si bien provocaron que los tiempos de contratación se dilataran más allá de lo programado originalmente, los mismos permitieron arribar a resultados más que satisfactorios en cuanto a calidad y precio, tanto en relación con los consultores como con los equipos adquiridos.

### X. LA RÉPLICA DEL PROGRAMA RAFAM EN EL RESTO DE LOS MUNICIPIOS BONAERENSES

Para el universo de municipios, que no tomaron parte de ninguna de las experiencias de implantación del programa de

reforma, se decidió aplicar una estrategia indirecta (en contraste con la experiencia piloto que puede ser denominada como de implantación directa). Esta modalidad comenzó a desarrollarse en forma paralela y complementaria a la estrategia descripta para el caso de los municipios piloto.

El nuevo esquema "indirecto" consiste, básicamente, en ofrecer asistencia técnica y soporte al Municipio, o a quien éste designe, para la implantación del Macrosistema en aquellas comunas que vayan incorporándose al programa de Reforma.

Operativamente, este esquema implica que los municipios deben realizar la implantación del programa por sí mismos o a través de terceros<sup>10</sup>. El caso de la implantación con los propios recursos humanos del Municipio constituye una opción válida para aquellas comunas que poseen un área de informática con capacidad suficiente para llevar adelante dicho cometido. En caso de no contar con la capacidad requerida, esto podría subsanarse incorporando recursos humanos adicionales con perfiles adecuados para desarrollar las tareas de implantación y transferencia de tecnología.

Si el municipio optara por una implantación a través de terceros, la comuna debería proceder a contratar los servicios de capacitación e implantación a organismos externos al Municipio (Empresas de Sistemas, Fundaciones, Universidades, etc.) que posean una probada capacidad para realizar los trabajos encomendados. Ello implicaría derivar en un tercero contratado todo lo relativo al adiestramiento conceptual e in-

formático, así como la instalación de los módulos y la migración de datos. Lo deseable en esta alternativa es que la firma de contratos que realicen los municipios con los terceros, seleccionados para llevar a cabo la implantación, ofrezca como resultado un producto del tipo "llave en mano"; ello evitaría incurrir en costos adicionales por tareas no especificadas y dilaciones no deseadas en la puesta en marcha.

Para asegurar el éxito en el proceso de implantación indirecta, el Ministerio de Economía ofrece un soporte que consiste básicamente en los puntos siguientes:

- asistencia técnica para resolver las dudas respecto de los postulados conceptuales del macromodelo, así como para desarrollar los cursos teórico-prácticos a los funcionarios municipales o a los Terceros contratados por la Municipalidad para la capacitación conceptual.
- asistencia técnica y soporte a los Centros de Cómputos Municipales o Terceros contratados para la implantación del Sistema Informático,
- despejar las dudas y resolver todos los inconvenientes técnicos que pudieran surgir durante el proceso de implantación,
- asesorar en la instalación del Software de base y del Software de Aplicación,
- asesorar en la migración de datos, en caso de ser necesaria,
- remitir, a los municipios que tengan

<sup>10</sup> En la actualidad existe una línea de financiamiento proveniente del BID, administrada por el Ministerio del Interior de la Nación, con destino a reformas y obras de infraestructura en los municipios. Las comunas que firmaron convenios en este marco procederían a contratar firmas para llevar a cabo la implantación del RAEFAM, las cuales también recibirán asistencia técnica por parte del Ministerio de Economía.

funcionando o estén implantando el Sistema Informático, todas las actualizaciones y/o nuevos desarrollos que haga el Ministerio de Economía de la Provincia en el futuro,

- facilitar los Términos de Referencia para la contratación, en el caso de que el Municipio opte por la tercerización de la implantación del Sistema, o recomendar los Perfiles de los profesionales que deban ser contratados por el Municipio para reforzar el plantel interno, en el caso de que opte por la implantación a través del Centro de Cómputos, y
- entregar, sin costo alguno para el Municipio, todos los desarrollos que fueran realizados por la Provincia en la experiencia de implantación directa en los municipios piloto.

En todos los casos el Ministerio de Economía exige un interlocutor válido como contraparte municipal. Es imprescindible, en función de lo expuesto, que el Municipio cuente, o bien con un Centro de Cómputos con capacidad operativa suficiente, o bien con un Tercero contratado en condiciones de Implantar el Sistema y actuar como nexo entre el Municipio y el personal técnico del Ministerio de Economía. En el Anexo G se describen los requerimientos mínimos en materia de recursos humanos y de equipamiento informático en el supuesto de que los Municipios decidan realizar la implantación sin el concurso de un tercero.

El cronograma de implantación previsto para los municipios podría ser similar al que fuera ideado para los piloto, esto es, dos etapas, comenzando con el núcleo contable que involucra seis (6) sistemas (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Contrata-

ciones, Administración de Bienes Físicos y Crédito Público) a partir del 1 de enero del ejercicio fiscal que fuera seleccionado y posteriormente en el segundo semestre de dicho año los tres (3) restantes sistemas (Administración de Personal, Inversión Pública y Administración de Ingresos Públicos). No obstante, si el Municipio decidiera realizar un mayor esfuerzo, podría implantarse la totalidad de los sistemas a comienzos del ejercicio escogido.

El proceso de replicación del programa de reforma en los municipios ha merecido, por parte del Ministerio de Economía, un conjunto de actividades de difusión en todo el ámbito comunal, las que se materializaron a través de seminarios, conferencias y charlas-debates, algunas de las cuales se llevaron a cabo con la participación orgánica del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires.

## ■ XI. LAS PRESTACIONES DE LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS

El Sistema Informático que responde al macromodelo conceptual de gestión de los recursos financieros y reales aprobado por el Decreto Provincial N° 2980/00, tal como fuera mencionado en el punto VI.4, fue desarrollado para un ambiente cliente-servidor en entorno Windows. El lenguaje de programación elegido para la codificación de las aplicaciones fue Visual Basic versión 6 y los datos están contenidos en el motor de base de datos Oracle, versión 8.

Por tratarse de aplicaciones con interface visual y un motor de base de datos relacionales, el equipamiento utilizado para lograr una aceptable performance se corresponde con computadoras de tecnología ac-



tual. Estas herramientas de desarrollo podrán permitir en el futuro su actualización a las nuevas tecnologías informáticas pudiendo, por ejemplo, publicarse las consultas y salidas de información a través de internet.

El análisis del software de aplicación permite concluir que el desarrollo de las distintas aplicaciones es uniforme en el diseño y tratamiento de las distintas interfaces (pantallas, botones, ingreso de datos, teclas de función, mensajes de error, etc.). También que los reportes y salidas definidos reflejan una estructura similar en cuanto a presentación de la información básica de cabecera y en un formato estandarizado para tipo de papel A4.

Las aplicaciones, en general, cuentan con una amplia gama de consultas integradas en cada formulario de actualización, con filtros acordes a la tarea involucrada, lo cual permite al usuario una rápida y efectiva obtención del dato buscado.

Se ha garantizado, con las distintas aplicaciones, la integridad de los datos, pudiéndose así retrotraer automáticamente cualquier proceso hasta su estado inicial, en caso de no obtener resultados satisfactorios o producirse cortes del suministro eléctrico.

Los programas están reflejados en aplicaciones documentadas, con manuales de nivel técnico y para operación de los usuarios finales. Para ello se confeccionaron manuales de usuario y carpetas de análisis para cada uno de los sistemas componentes del sistema integral.

Los sistemas han sido diseñados para permitir un sencillo mantenimiento, pudiéndose lograr su corrección o adaptación con poco esfuerzo. Para esto se cuenta con el

Sistema de Configuración, Auditoría y Seguridad (CAS), el cual posee la particularidad de que sólo puede ser utilizado por aquellos usuarios capaces de administrar la información existente, situación que pretende minimizar los riesgos que trae aparejado la alteración de determinados datos y garantizar, de este modo, el buen funcionamiento del Sistema en general.

Se puede configurar, es decir establecer determinados parámetros a ser utilizados a lo largo de todo el Sistema Integral. Así, por ejemplo, es posible especificar los menús para el usuario, las tareas que contendrá cada Sistema, modificar la contraseña de usuario y actualizar las tablas paramétricas, así como los códigos generales.<sup>11</sup>

El sistema es de estructura abierta, en módulos adaptables en el tiempo a las modificaciones que puedan requerirse. Dichos módulos son altamente paramétricos y la parametrización permite la actualización en forma simple por parte del usuario final y los administradores de los sistemas de los propios Municipios.

Se permite auditar, para cada usuario, las tareas que ha realizado dentro de la aplicación, tanto en forma general como detallada. Se dispone de un registro de auditoría de transacciones que contempla al usuario, terminal, fecha y hora, estado anterior y actual de los datos, programa y tipo de acción realizada.

Existe un diseño de seguridad donde se definen los usuarios del Sistema, sus niveles de permisos (acceso, alta, modificación y baja), los grupos de usuario a los cuales pertenece, los menús, los tipos de usuario

<sup>11</sup> No está previsto una conexión en línea entre el Municipio y el Ministerio de Economía de la Provincia, por lo que la información y registros que posea la comuna en su base de datos serán proporcionados al Ministerio en todos los casos únicamente en calidad de usuario externo.

y las restricciones de tareas, si es que las posee. Se diseñaron los sistemas con diferentes niveles, incorporados de acuerdo a los distintos tipos de usuarios, teniendo en cuenta sus funciones. Se logró con ello un alto grado de confidencialidad y privacidad en el uso de cada uno de los sistemas.

En el Anexo H se detallan, a modo de ejemplo, las principales salidas e informes gerenciales que se pueden obtener de los sistemas de Presupuesto, Contrataciones, Contabilidad y Tesorería. No fueron incluidas dentro del detalle enumerado en dicho Anexo, aquellas salidas que corresponden a los formularios o documentos que figuran como planillas anexas al articulado del Decreto 2980/00, dado que el total de reportes, incluyendo dichos formularios, superaría los 600 listados. Este número importante de salidas es posible obtenerlo en razón de que existe la opción de aplicar distintos filtros y condiciones especiales, las cuales pueden ser solicitadas por el usuario final.

Asimismo, con el objeto de dimensionar la magnitud de los desarrollos realizados, se presenta, en el Anexo I, un detalle de la cantidad de tablas, funciones, formularios, reportes, etc. que componen el sistema integrado, instalado actualmente en los Municipios Piloto.

## **XII. LOS COSTOS Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA**

La política trazada por el Ministerio de Economía fue la de hacerse cargo de los costos que son difíciles de apropiar individualmente a cada municipio, es decir, los gastos derivados del desarrollo de la parte normativa (manuales y decreto provincial reglamentario de la Ley Orgánica de las

Municipalidades), de los gastos asociados a la informatización de los manuales, así como de la implantación y capacitación en los municipios piloto.

Por su parte, los municipios pilotos, asistidos directamente por la Provincia, debieron afrontar, únicamente, los gastos derivados de la adecuación del equipamiento informático, requisito ineludible para operar el nuevo modelo de gestión financiera y de recursos reales en forma eficiente, aunque para ello el Ministerio de Economía les otorgó asistencia financiera a través de los préstamos administrados por el Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM).

Los costos afrontados por el Ministerio de Economía fueron financiados a través de dos fuentes: con sus propios recursos y con préstamos a mediano plazo provenientes del Banco Mundial. Con la primera fuente de financiamiento fueron solventados los honorarios derivados de las contrataciones de los consultores especializados en administración de recursos financieros y reales que tuvieron la responsabilidad de elaborar los nueve (9) manuales conceptuales. Asimismo, la Provincia se hizo cargo del costo que debió afrontarse para adquirir el hardware y las licencias necesarias para proceder a realizar los desarrollos de las aplicaciones informáticas.

Los costos restantes, financiados por el Banco Mundial, incluyeron a las actividades de capacitación conceptual brindadas a los municipios piloto, los viáticos y pasajes abonados a los municipios piloto alejados de la ciudad de La Plata, lugar en donde se dictaran los cursos conceptuales (las comunas beneficiadas fueron Tandil, Tres Arroyos y Ramallo), así como los honorarios del equipo de trabajo conformado por consultores individuales, que fuera constituido en el Ministerio de Economía, encargado de los desarrollos informáticos.

Dado que los costos derivados del desarrollo del software de aplicación fueron solventados por la Provincia, los Municipios que no integraron alguno de los grupos asistidos directamente por el Ministerio de Economía deberán afrontar, únicamente, para la implantación del nuevo modelo de gestión (RAFAM), en el caso de tercerizar las actividades, aquellos gastos vinculados con la capacitación y la implantación propiamente dicha del Sistema Informático<sup>12</sup>.

Los costos a sufragar por los Municipios para replicar el RAFAM, por lo tanto, no deberían diferir significativamente de los valores que actualmente se manejan en el mercado para el pago de honorarios por horas cátedras de cursos de capacitación y para la puesta en marcha de sistemas informáticos de características similares. Si por el contrario, los Municipios optan por realizar la implantación del programa con sus propios recursos humanos, lógicamente esa decisión entrañaría un menor costo global, aunque presumiblemente el proceso se puede llegar a realizar en forma menos eficiente.

Si se supone la existencia de varios municipios categorizados de tal manera que se puedan agrupar en forma homogénea, ello supone que el costo de implantación y capacitación debería ser, en promedio, similar en todos los municipios que estén comprendidos dentro de una categoría determinada (por ejemplo, pequeños, medianos y grandes). Al respecto, vale aclarar que si el software de aplicación es elaborado con una parametrización adecuada, luego podrían adaptarse los sistemas sin inconvenientes a

las particularidades de cada municipio incluido en una determinada categorización, motivo por el cual dichas adaptaciones no deberían generar costos diferenciales de significación.

### ■ XIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El Macrosistema desarrollado permite a los municipios que lo implanten, incorporar no solo tecnología moderna, sino un universo completo de herramientas que hacen a la captación, programación y administración de los recursos. Ello posibilita al gerente municipal obtener información de calidad en tiempo y forma para una mejor toma de decisiones, fenómeno que contribuye a maximizar los recursos que se administran, elevar la producción que se lleva a cabo dentro de la Comuna y monitorear la situación financiera, así como detectar los desvíos que puedan producirse tanto en términos físicos como financieros.

Todas estas cuestiones le permiten al municipio contar con los medios para acrecentar su capacidad de producción y volcarla a la comunidad con mayor eficiencia. El programa de reforma haría factible cumplir con esta responsabilidad dentro de un marco de equilibrio presupuestario y paulatino saneamiento estructural de las cuentas públicas. En función de lo expuesto, los recursos financieros asignados al presente programa, deberían considerarse como una inversión para el municipio que implante el programa.

<sup>12</sup> El Ministerio de Economía incluso está dispuesto a ofrecer a los Municipios de todo el país que deseen implantar un programa de reforma de características similares, sin cargo alguno, la totalidad de los desarrollos (conceptuales e informáticos) realizados en el marco del Programa RAFAAM. Cabe resaltar en este caso que, muy probablemente, la mayoría de las provincias deban tener que sancionar alguna norma local que les permita operar el macromodelo con el respaldo legal correspondiente.

Finalizado el primer ejercicio fiscal ejecutado de acuerdo al nuevo modelo<sup>13</sup>, se ha observado que algunos de los resultados previstos se han cumplido, al menos, de forma parcial. Esto es, si bien aún no se ha efectuado un relevamiento completo de todos los indicadores de impacto, puede advertirse que se ha generado una copiosa información gerencial en tiempo real y se ha logrado una mejor previsión de los gastos atribuible a las técnicas de formulación de presupuesto por programas y de programación de la ejecución presupuestaria en términos físicos y financieros, así como a una mejor distribución de las responsabilidades debido a la descentralización de las funciones.

La información que es posible obtener a partir del software desarrollado es compartida y operada en un mismo lenguaje procedimental tanto por los órganos rectores y periféricos de la municipalidad que operan con el nuevo modelo de gestión, así como por el órgano de control, en este caso el Tribunal de Cuentas, lo cual permite asegurar una mejor auditoría de las actividades realizadas y una mayor transparencia en el manejo de la información.

Otro punto que merece ser destacado, es la decisión de encarar los desarrollos conceptuales e informáticos con cargo a la Provincia y la posterior entrega de los mismos, sin cargo, a los municipios que no participaron de la experiencia piloto, de modo que éstos puedan, con sus propios recursos humanos o con el auxilio de terceros, implantar el nuevo modelo. Esto ha permitido reducir sensiblemente los costos de implantación, dado que las comunas sólo tienen que soportar los costos derivados de la capacitación, la modernización del equipa-

miento informático —en el caso de ser necesario— y la instalación del software.

La implantación, y los productos resultantes del nuevo modelo de gestión, han sido calificada, por parte de los Secretarios de Hacienda de los municipios piloto que participaron oportunamente en las reuniones periódicas de evaluación del programa, organizadas en la sede del Ministerio de Economía, como de satisfactorios. Tal apreciación no solo ponderó las nuevas posibilidades del modelo implantado, sino también la calidad y cantidad de los cursos de capacitación brindados a los funcionarios municipales, así como la asistencia técnica permanente que han recibido los mismos para subsanar dificultades operativas o dudas conceptuales.

No obstante la evaluación positiva que merecen los puntos analizados precedentemente, la ejecución del programa permite también remarcar algunas cuestiones, tales como las que se presentan a continuación, las que deben ser objeto de una cuidadosa evaluación y eventual revisión. Las mismas se exponen a continuación:

1. La inclusión de nueve (9) sistemas en el diseño del macromodelo de gestión, al involucrar la casi totalidad de las herramientas indispensables para una adecuada gestión financiera y real, exige la capacitación y asignación de recursos humanos en cantidad y calidad adecuadas en los distintos órganos rectores y periféricos del sistema, de modo que pueda asegurarse la operatividad de los procedimientos involucrados. En el caso de los municipios de tamaño grande y mediano tales requerimientos no parecen constituir

---

<sup>13</sup> Los seis municipios piloto que comenzaron a operar el RAFAAM a partir del 1 de enero del año 2001 debieron presentar su situación financiera y patrimonial ante el Tribunal de Cuentas el 15 de abril del año 2002.



- un problema. Sin embargo, esto puede llegar a ser distinto en los municipios muy pequeños, caracterizados por la polifuncionalidad de sus funcionarios, donde el personal debe atender numerosas cuestiones asociadas al funcionamiento del modelo. En estos casos, no obstante, las dificultades pueden zanjarse descentralizando fuertemente las responsabilidades y/o simplificando algunos circuitos administrativos, en particular de aquellos que hacen al proceso presupuestario.
2. Si bien la envergadura que asume el programa de reforma es importante, no fue incluida la administración del catastro municipal ni un sistema de manejo de expedientes que, aunque no necesariamente constituye un módulo que hace a la administración de los recursos financieros y reales, es un sistema que está muy ligado a tales actividades y que ha sido reclamado por algunos de los municipios a los que se les ha implantado el RAFAM. De todos modos, la conformación modular de los desarrollos informáticos permite, llegado el caso, la incorporación de dichos módulos al macromodelo general sin mayores dificultades.
  3. La decisión de no incorporar los aspectos que hacen al control de cuentas efectuado por el Tribunal de Cuentas, obliga a redefinir algunas materias que habían sido oportunamente reguladas a través de sucesivas interpretaciones o reglamentaciones plasmadas a través de resoluciones de dicho cuerpo, situación que en el caso de los municipios piloto originara dudas respecto de cómo operar con la nueva normativa incluida en el Decreto N° 2980/00. A medida que
  - los funcionarios de dicho Tribunal vayan dictaminando cómo actuar en las nuevas cuestiones que generen interrogantes, estas dificultades deberían paulatinamente subsanarse, en tanto que la resolución definitiva de las mismas tendrá lugar cuando dicho organismo emita un cuerpo normativo que abarque en forma globalizadora los temas que hacen al control en el marco del nuevo modelo de gestión de recursos financieros y reales.
  4. El mantenimiento de los sistemas informáticos (incluyendo el desarrollo de nuevas salidas de información) con los propios recursos humanos del Municipio es un objetivo que podría plasmarse también en la mayoría de las comunas de mediana y gran envergadura, debido a que los mismos generalmente disponen de planteles de personal calificados en materia informática. Por el contrario, los municipios más pequeños, que cuentan con menores recursos, dependerán eventualmente de terceros. Esta situación podría no constituir un problema en la medida que el Ministerio de Economía mantenga una mesa de ayuda que opere hasta que finalicen las demandas que puedan suscitarse por la operación de los sistemas.
  5. La puesta en marcha de los Sistemas de Administración de Ingresos Públicos y Administración de Personal ha presentado algunas complicaciones en la mayoría de los municipios piloto debido, principalmente, a la demora operada para llevar adelante la migración de los datos y la parametrización inicial de los sistemas, así como por las pruebas que necesariamente deben efectuarse a los efectos de verificar que

los productos resultantes de las mismas se ajusten a los deseados, requisito este insoslayable, puesto que un resultado defectuoso en estos Sistemas podría originar reclamos por parte del personal municipal o los contribuyentes de la comuna<sup>14</sup>. Dado que dichas tareas son, en su mayor parte, de estricta incumbencia municipal y que, en muchos casos, los Municipios no contaron con los recursos humanos necesarios para realizarla, es necesario encarar tales actividades asignando personal calificado con la debida antelación, de modo que el cronograma de trabajo no se vea comprometido impidiendo la plena realización de los objetivos propuestos.

Finalmente, resulta conveniente resaltar que, aún cuando exista la obligación de implantar el RAFAM por imperio del Decreto 2980/00, no todos los municipios actualmente cuentan con los recursos propios suficientes para hacer frente a los costos que suponen las réplicas, pese a que dichos valores no superarían los costos vigentes para la implantación de cualquier sistema de administración disponible en el mercado. Por tal motivo, es que en algunos casos podría resultar necesario la implementación de líneas de crédito específicas para culminar las réplicas en el tiempo previsto por dicha norma provincial.

En particular, sobre este punto merece subrayarse que las dificultades económicas que sobrevinieron a partir de la depreciación de la moneda local limitó drásti-

camente las posibilidades de acceso al crédito por parte de los gobiernos comunales, en tanto que la incertidumbre sobre el proceso electoral para realizar la renovación institucional afectó el proceso de decisión que las autoridades de un Municipio deben llevar a cabo para implantar un programa de reforma integral de la administración financiera. Estos dos factores finalmente ocasionaron una demora en el cronograma originalmente planteado para culminar las réplicas en todo el ámbito municipal bonaerense (el Decreto 2980/00 prevé una instrumentación plena en el año 2005). Esta situación está encaminada a superarse debido al creciente interés por parte de los organismos internacionales de crédito en proporcionar financiamiento blando para el programa, así como por los propios recursos propios que el Ministerio de Economía está dispuesto a canalizar a favor de la reforma.

## ■ ANEXO A: SÍNTESIS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

### 1. SISTEMA DE PRESUPUESTO

El Organismo rector del Sistema de Presupuesto es la Oficina Municipal de Presupuesto. Dicha Oficina tiene la responsabili-

---

<sup>14</sup> Algunos municipios con los que trabajó directamente el Ministerio en la experiencia piloto prefirieron mantener activos los programas informáticos de ingresos públicos o de personal que operaban con anterioridad a la puesta en marcha del RAFAM. La razón de ello obedeció tanto a que existían contratos preexistentes con algunas firmas proveedoras del servicio que no se deseaban rescindir por el alto costo que ello hubiera significado, como también por la familiaridad que había con un producto que ofrecía prestaciones relativamente satisfactorias y similares a las proporcionadas por el RAFAM en estos módulos. En tales casos, los Municipios únicamente tienen que proceder a realizar la conectividad correspondiente para que tales sistemas puedan operar en forma integrada con el resto de los sistemas provistos por el RAFAM.



dad de coordinar el proceso presupuestario en todas sus fases, esto es, debe intervenir en la formulación del proyecto de presupuesto anual que debe elevarse al Concejo Deliberante antes del 31 de octubre de cada año; en la programación y reprogramación de las cuotas de compromiso que debe fijarle a los órganos periféricos; esto es, a las Secretarías en las que jurisdiccionalmente se divide la Administración Central Municipal, a los organismos descentralizados y al Concejo Deliberante, para que éstos a su vez puedan ejecutar los gastos previamente aprobados por Ordenanza; en las modificaciones presupuestarias a los efectos de actualizar los créditos vigentes; y, por último, en la evaluación de la ejecución presupuestaria. En todos los casos su misión es dictar las normas técnicas operativas, no incluidas en el Decreto N° 2980/00, que deben cumplimentarse para efectuar las tareas y consolidar la información presupuestaria proveniente de las distintas áreas operativas o periféricas, y presentar esquemas gerenciales y detallados del consolidado municipal para su aprobación o eventual análisis crítico.

## **2. SISTEMA DE CONTABILIDAD**

El órgano rector del Sistema de Contabilidad es la Contaduría General del Municipio. La Contaduría en la etapa de formulación del presupuesto anual, o de programación de las cuotas, tiene la responsabilidad de proporcionar datos confiables sobre la ejecución presupuestaria histórica a los efectos de alimentar a los distintos usuarios (Oficina de Presupuesto, Secretarías, Organismos Descentralizados y Concejo Deliberante) con información relevante para que éstos puedan efectuar su actividad presupuestaria con la mayor solvencia y eficacia. En la etapa de ejecución del

Presupuesto, la Contaduría debe efectuar la totalidad de los registros con incidencia económico-financiera, ofrecer a los distintos usuarios información sobre la gestión presupuestaria, de caja, y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la Administración Central, de cada organismo descentralizado y de la Administración Municipal en su conjunto. Por último, debe efectuar las tareas de control interno inherentes a su competencia.

## **3. SISTEMA DE TESORERÍA**

El órgano rector del Sistema es la Tesorería de la Municipalidad. En la fase de programación presupuestaria debe proporcionar la información relativa a las transferencias derivadas del régimen de coparticipación de impuestos con la Provincia. Por su parte, en la etapa de ejecución del Presupuesto, tiene la responsabilidad de centralizar la percepción de los recursos del Municipio y coordinar el funcionamiento de todas las bocas de recaudación que se considere necesario habilitar, dictando los procedimientos internos correspondientes. Asimismo, tiene la función de abonar las órdenes de pago que le son remitidas para su cancelación, debiendo para ello realizar una programación periódica del presupuesto de caja en función de los recursos que se prevé que vayan a recaudarse. En función de dicha programación financiera debe, a su vez, procurar el acceso al crédito de corto plazo en las mejores condiciones posibles, en caso de existir necesidades transitorias de liquidez; y, también, evaluar las mejores alternativas para aplicar los excedentes en caso de que éstos se originaran con motivo del flujo de fondos. Adicionalmente, la Tesorería debe generar la información que posibilite el registro de los libros de caja y bancos.

#### **4. SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO**

El órgano rector del Sistema de Crédito Público se constituye, en función de la envergadura del Municipio, así como del tamaño de la cartera de préstamos que éste administra, en una oficina con rango equivalente a los anteriores órganos mencionados o, en su defecto, en un departamento que funcionalmente dependa en forma subordinada de éstos. En la etapa de formulación de presupuesto, debe proveer la información relativa a las proyecciones de nuevos desembolsos en el ejercicio que se está presupuestando, así como de los servicios de la deuda en calidad de intereses y amortizaciones que tienen que ser afrontados en dicho período. En la etapa de ejecución del presupuesto, el órgano rector debe tramitar las carpetas de crédito que las normas legales exigen, a los efectos de obtener las autorizaciones correspondientes para los nuevos préstamos; mantener un registro actualizado sobre endeudamiento municipal, debidamente integrado al sistema contable y disponible para todos los usuarios; y gestionar en tiempo y forma el pago de los servicios de la deuda en forma coordinada con los otros órganos rectores responsables.

#### **5. SISTEMA DE CONTRATACIONES**

La Oficina Municipal de Contrataciones, órgano rector del Sistema, tiene la responsabilidad, en el momento de la formulación del presupuesto, de proveer los registros históricos de contrataciones a las unidades ejecutoras o periféricas encargadas de confeccionar los anteproyectos de presupuesto y de proporcionarles, asimismo, in-

formación actualizada sobre los precios testigos y los rubros que componen el catálogo de bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso a adquirir. En la etapa de ejecución del presupuesto, debe realizar los trámites inherentes a la contratación y recepción de los bienes adquiridos y, con anterioridad a dichas actividades, elaborar la programación de compras, la cual podrá confeccionarse con las previsiones que fueron incluidas en el Presupuesto anual aprobado por el Concejo Deliberante y las cuotas trimestrales de compromiso que determine la Oficina Municipal de Presupuesto. En la fase de evaluación, la Oficina de Contrataciones, tiene la responsabilidad de elaborar determinados indicadores que permitan evaluar la eficiencia en las compras realizadas.

#### **6. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES FÍSICOS**

El órgano rector del Sistema, la Oficina Municipal de Bienes Físicos, en la etapa de formulación de presupuesto, debe proporcionar la información relativa a los recursos provenientes de la venta de los activos físicos que posee la Municipalidad, en caso de que exista la intención de enajenar los mismos. En la etapa de ejecución del Presupuesto, debe mantener un registro actualizado de los bienes que conformen el stock de la comuna. En particular, para el caso de los bienes de dominio privado, debe fijar el valor residual de los mismos, determinando para ello los revaluos y los montos anuales que deben ser amortizados. Asimismo, debe administrar el registro de los responsables a quienes les fueron asignados en custodia tales activos, procediendo a efectuar un recuento físico de los mismos en forma periódica.



## **7. SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA**

El órgano rector del Sistema de Inversión, que puede tener un rango equivalente al de por ejemplo, Contaduría o Tesorería, o estar subordinado a otro órgano rector, dependiendo ello de la cantidad de proyectos que el Municipio administre, tiene la responsabilidad, en la etapa de formulación de presupuesto, de conformar el programa plurianual de proyectos de inversión, el cual posteriormente debe remitirse para su aprobación al Concejo Deliberante. El primer año de dicho programa debe coincidir con el gasto en inversión que se incluya en el Presupuesto. Asimismo, en dicha etapa, este Sistema debe proveer la información referida a las proyecciones del gasto en preinversión, así como de los gastos operativos que deben ser realizados para poder operar los proyectos de inversión ya culminados. En la fase de ejecución del Presupuesto, debe administrar un Banco de Proyectos de Inversión que permita obtener información de cada uno de los proyectos a lo largo de todo el ciclo del mismo, incluso desde que el proyecto tiene el carácter de idea. Adicionalmente, debe supervisar las tareas de licitación, adjudicación y avance de obras en los proyectos, tanto sean administrados en forma directa por la comuna, como a través de terceros. Por último, debe confeccionar informes de impacto de la inversión en el momento de la operación de los proyectos.

## **8. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL**

El órgano rector del Sistema, la Dirección Municipal de Personal, tiene la res-

ponsabilidad, en la etapa de formulación del Presupuesto y programación de la ejecución, de proporcionar las proyecciones del gasto en personal, tanto en términos físicos como financieros distribuidos en cada una de las categorías programáticas utilizadas por el Municipio. En la etapa de ejecución del presupuesto, por su parte, dicha Dirección debe captar los movimientos producidos en los cargos y en los agentes, así como la aplicación de las horas extraordinarias y las licencias necesarias para elaborar la liquidación de las retribuciones del personal y generar, adicionalmente, informes gerenciales de tipo estadístico. Por último debe instrumentar mecanismos que permitan el control de la asistencia y prestación de los servicios por parte de los agentes, así como de establecer el régimen de sanciones disciplinarias correspondiente.

## **9. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS**

El órgano rector del Sistema, la Oficina de Ingresos Públicos, tiene la misión, en la etapa de formulación del Presupuesto, así como en la de programación de la ejecución, de proporcionar las proyecciones de los recursos provenientes de las tasas, derechos, contribuciones por mejoras y de todo otro ingreso propio que perciba el Municipio. En la etapa de ejecución, debe efectuar el cálculo de los ingresos devengados de modo que permita la emisión y envío de los comprobantes de pago a los contribuyentes en tiempo y forma, así como de remitir la información a la Contaduría para que este órgano rector proceda a registrar las acreencias correspondientes. Dicha Oficina tiene la responsabilidad de confeccionar una cuenta corriente por cada uno de los contribuyentes que

posibilite identificar la posición deudora del mismo respecto de la Municipalidad, incorporando en tales cuentas los devengamientos y pagos producidos. Por último, la Oficina debe gestionar las cobranzas de las distintas deudas, establecer regímenes especiales de pago, fiscalizar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes y brindar la información necesaria en caso de que se decida el cobro de las deudas mediante la vía de apremio legal.

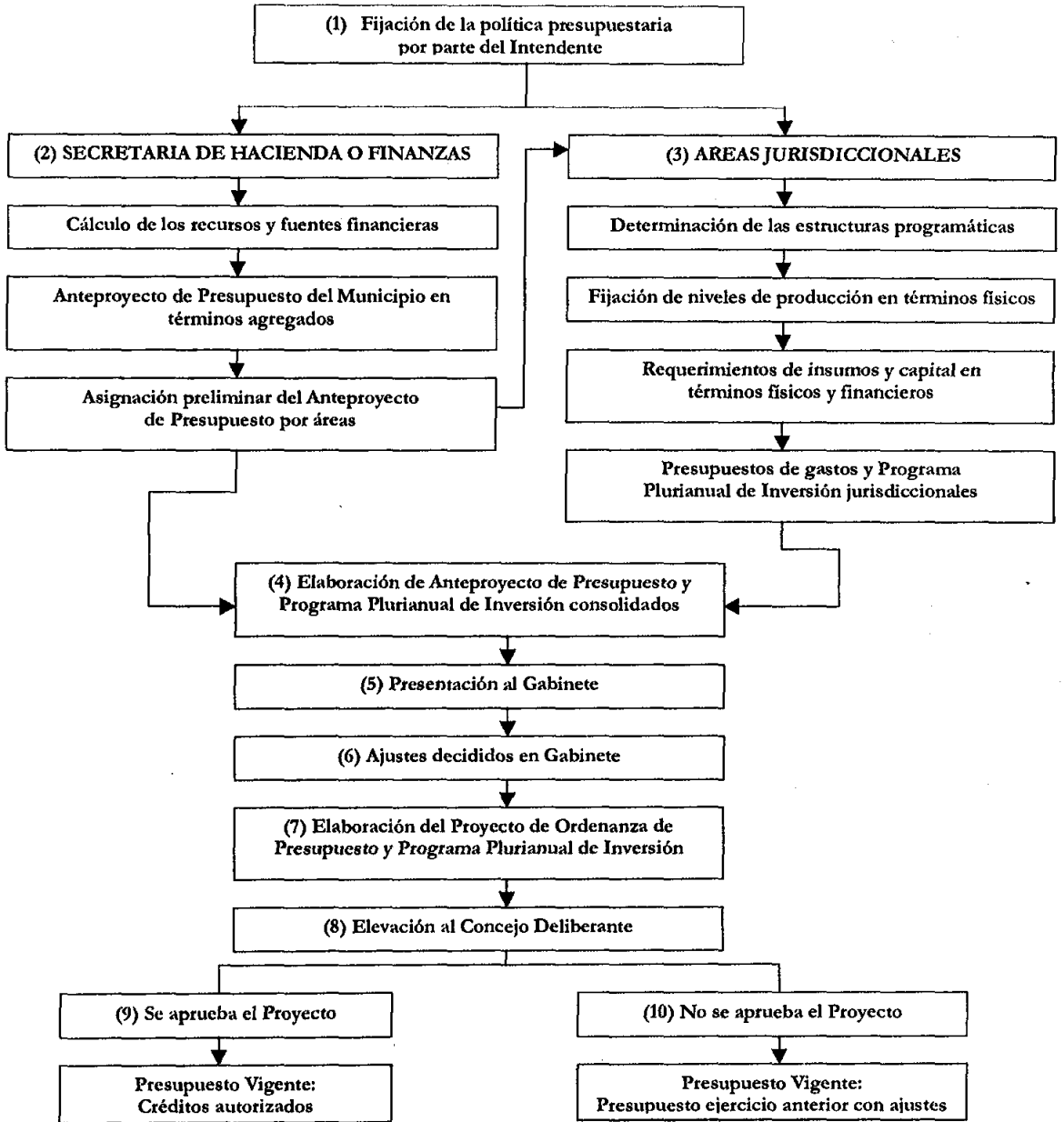
**ANEXO B: ESQUEMA  
SINTETIZADO DE LAS  
INTERRELACIONES QUE  
OPERAN EN EL PROCESO DE  
FORMULACIÓN DEL  
PRESUPUESTO ANUAL (VER  
DIAGRAMA ANEXO B)**

- 1) El Intendente del Municipio determina cuál habrá de ser la política presupuestaria global para el año que se presupuesta (niveles agregados de déficit, gastos, recursos y financiamiento), cuáles son las principales definiciones en torno a la política presupuestaria específica para cada área de gobierno (prioridades de gobierno en materia de servicios a prestar a la comunidad), así como las políticas que conciernen a los ingresos fiscales y a los gastos operativos (por ejemplo, la política a desplegar en materia de salarial y ocupacional). Con la fijación de las principales políticas presupuestarias, se bifurcan dos líneas de trabajo en forma paralela. Una de estas líneas es encarada en la órbita de la Secretaría de Hacienda o de Finanzas (SH), en tanto que la otra es responsabilidad de cada una de las Areas en que se divide jurisdiccionalmente el Municipio (Concejo Deliberante, Secretarías y Organismos descentralizados).
- 2) La SH prepara un cálculo agregado y preliminar de recursos y fuentes financieras para conocer el monto máximo que podrá ser asignado al pago de las distintas obligaciones que habrán de afrontarse en el próximo ejercicio. Este cálculo posibilitará determinar un nivel de gasto consolidado municipal que luego deberá confrontarse con los requerimientos que surjan de los cálculos de gasto que, a su vez, elaboren en forma independiente las Areas jurisdiccionales involucradas en la formulación del presupuesto. La SH para acotar los posibles desvíos entre los requerimientos de las Areas y las posibilidades de gasto, determinadas en función de los recursos previstos, puede remitir, con anterioridad a la elaboración de las proyecciones por área, un nivel de gasto autorizado o "techo presupuestario" a cada una de ellas, de modo que la consolidación de las mismas permita obtener una rápida convergencia al nivel global de recursos previsto por la SH (si el "techo" es respetado).
- 3) Las Areas jurisdiccionales, por su parte, determinan la estructura programática dentro de las cuales se expresan las producciones terminales e intermedias que deben efectuarse dentro de la órbita de acción de cada una de ellas. Asimismo, dichas áreas, establecen qué nivel de producción es necesario alcanzar, en términos físicos, para cumplir con los objetivos de política trazados por el Intendente (o, en su defecto, qué nivel de producción es factible llevar a cabo con el techo presupuestario fijado por la

- SH), y calculan, también, cuáles son los insumos que deben adquirirse, esto es, cuáles son las necesidades, en términos físicos y financieros, en materia de recursos humanos, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y qué monto eventualmente se requiere para efectivizar subsidios o cancelar préstamos usufructuados previamente. Con esta información, cada Area está en condiciones de elaborar su anteproyecto de presupuesto y su propio programa plurianual de inversión, los cuales posteriormente se remiten, para su consolidación, a la SH.
- 4) La SH, con la información proveniente de las respectivas Areas, elabora el Anteproyecto Consolidado de Presupuesto y el programa plurianual agregado de inversión pública. En la medida que los gastos proyectados por dichas Areas excedan los que preliminarmente fueran calculados en forma centralizada (ya sea por que los requerimientos son más altos de lo que puede disponerse en materia de recursos, o porque las Areas incumplieron los techos presupuestarios previamente definidos), dicha Secretaría también sugiere distintos ajustes para consolidar un Anteproyecto en línea con las posibilidades existentes de financiamiento<sup>15</sup>.
  - 5) El Anteproyecto es presentado por la SH al Intendente y al Gabinete para su análisis y aprobación.
  - 6) El Gabinete puede decidir nuevos ajustes en la medida que se pretenda rectificar algunas políticas, cambios que deben ser recogidos por cada una de las Areas de gobierno, para que éstas procedan a compatibilizar las estructuras programáticas, las metas y los requerimientos de insumo a las nuevas directivas.
  - 7) Con los nuevos ajustes se elabora el Proyecto de Ordenanza del Presupuesto y el Programa Plurianual de Inversión.
  - 8) Posteriormente, el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto y el Programa Plurianual de Inversión se presentan para su tratamiento y aprobación al Concejo Deliberante.
  - 9) Si el Concejo Deliberante aprueba el Proyecto antes de que comience el nuevo ejercicio fiscal (con o sin modificaciones al Proyecto original), el Presupuesto vigente al inicio de dicho ejercicio que dispondrá la base de datos será el que fuera elaborado por el Departamento Ejecutivo en el proceso descrito en los puntos anteriores.
  - 10) Si el Concejo Deliberante no aprueba el Proyecto antes de que comience el nuevo ejercicio fiscal, entonces el Presupuesto Vigente al inicio del ejercicio fiscal será el Presupuesto vigente del ejercicio anterior prorrogado con las adecuaciones que prevé el artículo 20 del Decreto 2980/00.

<sup>15</sup> Los municipios tienen la obligación de presentar un presupuesto equilibrado, tal como lo estipula la Ley Orgánica de Municipalidades. El Decreto reglamentario 2980/00 de dicha ley, que aprueba el RAEAM, establece que el equilibrio presupuestario debe determinarse como la diferencia entre los recursos (corrientes, de capital y endeudamiento aprobado por ordenanza definitiva del Concejo Deliberante) y los gastos (corrientes, de capital y amortización de la deuda consolidada).

**DIAGRAMA DEL ANEXO B  
FLUJO DE INTERRELACIONES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL  
PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD**



**ANEXO C: ESQUEMA  
SINTETIZADO DE LAS  
INTERRELACIONES QUE  
OPERAN EN EL PROCESO DE  
PROGRAMACIÓN DE LA  
EJECUCIÓN  
PRESUPUESTARIA  
(Ver Diagrama Anexo C)**

- 1) La autorización de los créditos para el ejercicio vigente, que provienen del Presupuesto elaborado con aprobación del Concejo Deliberante o del Presupuesto del ejercicio anterior con los ajustes que requiere el Decreto 2980/00, permite iniciar el proceso de programación de la ejecución presupuestaria.
- 2) El Intendente establece las prioridades políticas para los sucesivos trimestres, en función de la estacionalidad temporal de los recursos disponibles y de las rigideces estacionales de los distintos gastos operativos. Con la fijación de las principales prioridades por parte del Intendente del Municipio, se bifurcan dos líneas de trabajo en forma paralela. Una de estas líneas es encarada en la órbita de la Secretaría de Hacienda o Finanzas (SH), en tanto que la otra es responsabilidad de cada una de las Areas en que se divide jurisdiccionalmente el Municipio (Concejo Deliberante, Secretarías y Organismos descentralizados).
- 3) La SH prepara un cálculo agregado y preliminar de recursos y fuentes financieras por trimestre para conocer el monto máximo que podrá ser asignado al pago de las distintas obligaciones que deberán afrontarse sucesivamente en los cuatro trimestres del año. Este cálculo posibilitará determinar un nivel financiable de gasto trimestral consolidado municipal, el que luego deberá confrontarse con los requerimientos que surjan de los cálculos trimestrales de gasto que, a su vez, elaboran en forma independiente las Areas jurisdiccionales involucradas en la programación trimestral de la ejecución presupuestaria.
- 4) Las Areas jurisdiccionales, por su parte, establecen el nivel de producción terminal e intermedia que es necesario alcanzar, dentro de su órbita de acción, en cada uno de los trimestres (realizando un cálculo más riguroso para el trimestre venidero y una estimación menos precisa para el resto de los trimestres hasta completar el año), para cumplir con los objetivos de política trazados por el Intendente, y calcula cuáles son los gastos que serán necesarios comprometer en términos financieros. Con esta información, cada Area está en condiciones de elaborar una programación físico-financiera jurisdiccional de la ejecución presupuestaria, la cual luego se remite para su consolidación a la SH<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cabe destacar que solamente está previsto la fijación de cuotas a nivel de compromiso, y no como sucede en el caso de la Administración Nacional que también las fija a nivel de devengado. En esta cuestión se consideró que el control del gasto debe darse cuando nace la relación jurídica con el proveedor y no cuando la transacción se perfecciona en forma definitiva, debido a que en este último momento la transacción escapa al control del Municipio.

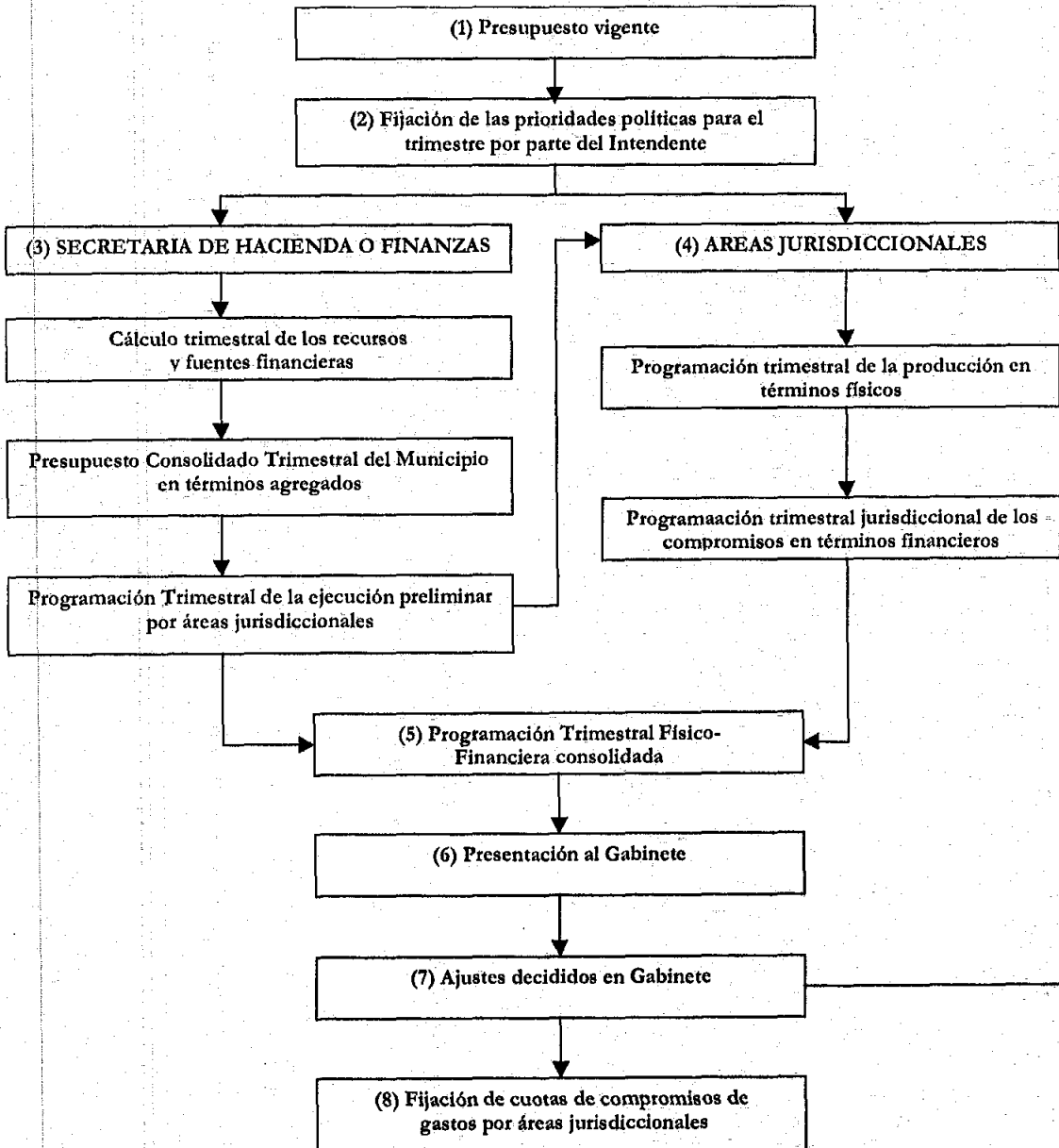
- 5) La SH, con la información proveniente de las respectivas Areas, elabora un consolidado de la programación físico-financiera de la ejecución para el trimestre venidero (también un consolidado del resto de los trimestres que fuera elaborado por la Areas en forma menos rigurosa) y, en la medida de que los gastos proyectados por dichas Areas excedan a los que preliminarmente fueran calculados en forma centralizada, dicha Secretaría también sugiere distintos ajustes para consolidar una programación de gastos en línea con las posibilidades existentes de financiamiento.
- 6) La programación de la ejecución presupuestaria, en términos físico-financieros, es presentada por la SH al Intendente y al Gabinete para su análisis y aprobación.
- 7) El Gabinete puede decidir nuevos ajustes en la medida que se pretenda rectificar algunas prioridades. Dichos cambios deben ser recogidos por cada una de las Areas de gobierno para que procedan a compatibilizar las metas del trimestre venidero y los requerimientos de gasto en términos financieros a las nuevas directivas. También adecuan las metas de los trimestres restantes para contar, así, con una programación de la ejecución en términos anuales.
- 8) Con los nuevos ajustes se fijan las cuotas para limitar los compromisos que deben asumirse en la ejecución del presupuesto<sup>17</sup>. Tales cuotas pueden determinarse en tres niveles: a nivel del total del área jurisdiccional respectiva, a nivel del Area y simultáneamente por fuente de financiamiento o, finalmente, simultáneamente por área jurisdiccional, fuente de financiamiento y objeto del gasto a nivel de inciso. Las cuotas fijadas se comunican y aprueban mediante un Decreto del Intendente o una Resolución de la Secretaría, en la cual el Intendente haya delegado esa responsabilidad. Posteriormente, se cargan las mismas en la base de datos para su posterior ejecución.

---

<sup>17</sup> Toda modificación en las decisiones que originaron la fijación de las cuotas originales deberá ser recogida a través de las reprogramaciones de dichas cuotas.



DIAGRAMA DEL ANEXO C  
FLUJO DE INTERRELACIONES EN EL PROCESO DE LA PROGRAMACIÓN  
FÍSICO-FINANCIERA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



**ANEXO D: ESQUEMA  
SINTETIZADO DE LAS  
INTERRELACIONES QUE  
OPERAN EN EL PROCESO DE  
LA EJECUCIÓN DEL  
PRESUPUESTO DE GASTOS  
(Ver Diagrama Anexo D)**

- 1) La constitución de las partidas de gasto para el ejercicio vigente, que provienen del Presupuesto elaborado con aprobación del Concejo Deliberante, o del Presupuesto del ejercicio anterior con los ajustes que requiere el Decreto 2980/00, permite iniciar el proceso de ejecución de gastos, previa determinación de las cuotas de compromiso correspondientes.
- 2) Iniciado el ejercicio fiscal, el 1 de enero, las áreas jurisdiccionales del Municipio solicitan ejecutar su presupuesto, esto es, realizan un pedido de suministros en términos físicos y financieros (utilizando el catálogo administrado por la Oficina de Contrataciones del Municipio), requieren autorización para realizar una contratación de personal, o piden la aprobación para proceder a la firma de un contrato de obra o para efectuar aportes que pueden ser o no reintegrables.
- 3) La Contaduría, a través de la validación de las transacciones que fueron incorporadas a la base de datos que administra, procede a confirmar las solicitudes de gasto realizadas, verificándose la existencia de los créditos correspondientes<sup>18</sup>.
- 4) La Contaduría del Municipio elabora el formulario de "solicitud de gasto" (que identifica la fuente de financiamiento del gasto) el que, luego de aprobarse también por el área jurisdiccional correspondiente, permite la registración del gasto en la etapa presupuestaria de "preventivo" o "reserva interna".
- 5) De los gastos que las áreas jurisdiccionales solicitan ejecutar, y teniendo en cuenta los cupos fijados resultantes de la programación de la ejecución de los compromisos, los que se determinan en función de los recursos que se prevén recaudar y las estacionalidades propias de las distintas erogaciones, se seleccionan aquellos egresos que se consideran prioritarios (o necesarios) para la etapa posterior.  
  
Así, por ejemplo, se procede a calcular el gasto en personal, a confeccionar la orden de compra para la adquisición de bienes o contratación de servicios (una vez culminado el proceso previo de adjudicación que debe realizar la Oficina de Contrataciones) previamente solicitados, a firmar el contrato para la construcción de un proyecto de inversión, a dictar la norma correspondiente para otorgar un subsidio o un préstamo, o se procede a estimar los pagos por intereses y amortizaciones de la deuda.
- 6) Las operaciones realizadas se confirman, mediante las validaciones correspondientes en la base de datos, verificándose la existencia tanto de los cré-

<sup>18</sup> El sistema informático permite la ejecución del gasto aun cuando no se disponga del crédito correspondiente, aunque tal operación requiere, de acuerdo a la normativa vigente, la insistencia del Intendente y su posterior regularización con intervención del Concejo Deliberante.

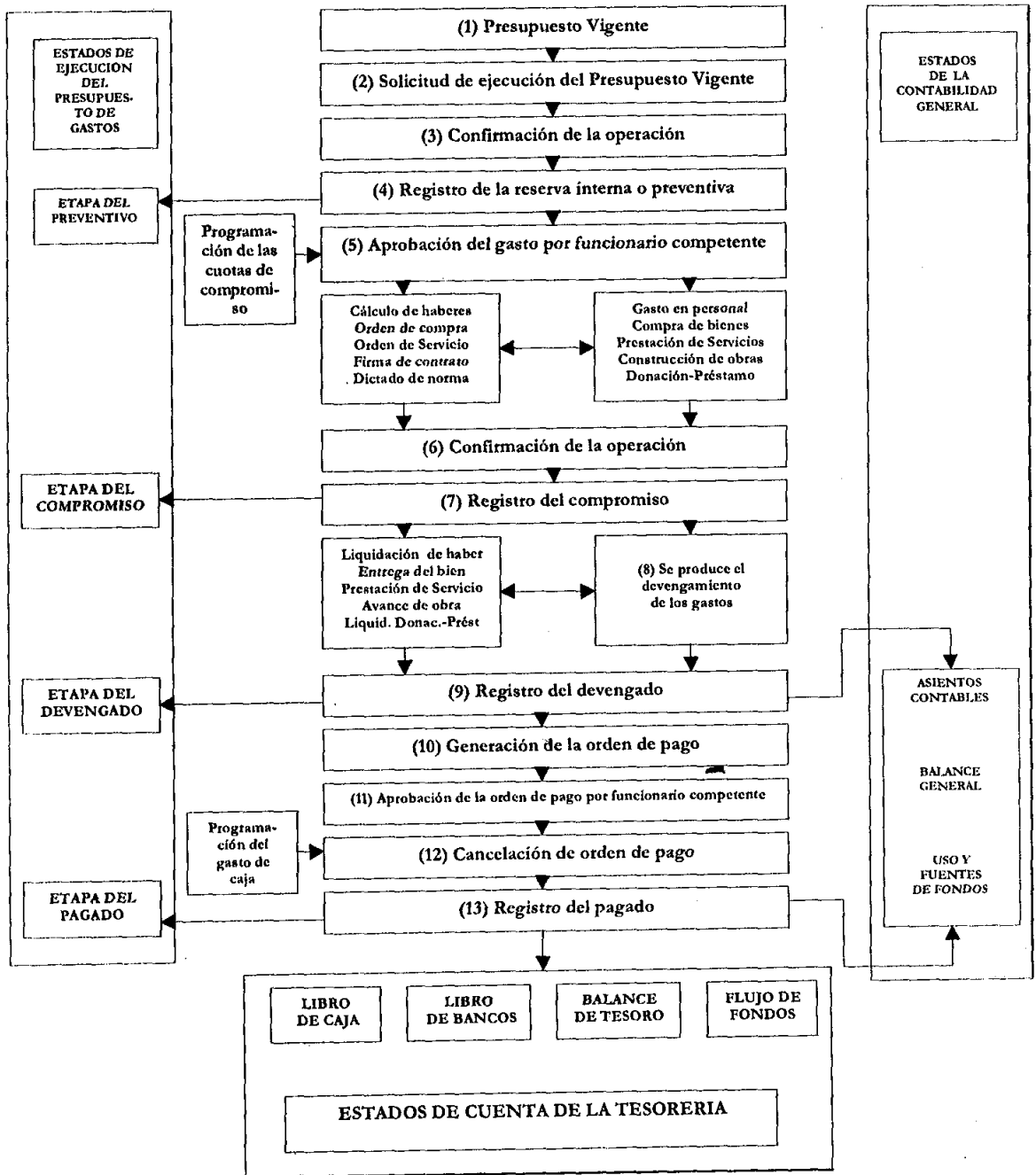


- ditos como de las cuotas correspondientes.
- 7) La Contaduría del Municipio elabora el formulario de "compromiso" (afectación del gasto que no es definitiva) y procede a registrar el gasto en dicha etapa presupuestaria.
  - 8) Se verifica el devengamiento de los distintos gastos, esto es, se procede a liquidar los haberes, luego de que transcurre el período de trabajo correspondiente; se produce la entrega de los bienes o la prestación de los servicios por parte de los proveedores; se realiza un avance en las obras o actividades que conforman los proyectos de inversión; se liquidan los subsidios o préstamos; o se producen los vencimientos de los servicios de la deuda.
  - 9) La Contaduría del Municipio elabora el formulario de "devengado" (afectación definitiva del gasto)<sup>19</sup> y procede, previa validación de la transacción que fue incorporada a la base de datos respecto de créditos y cuotas, a registrar el gasto en dicha etapa presupuestaria. Esta registración origina, además de los listados de ejecución presupuestaria, en la etapa de "devengado", los asientos de partida doble correspondientes que permiten obtener los estados de la contabilidad general<sup>20</sup>.
  - 10) Una vez devengados los gastos, la Contaduría está en condiciones de elaborar las Ordenes de Pago correspondientes.
  - 11) Las Ordenes de Pago generadas son aprobadas por las autoridades competentes y se remiten a la Tesorería para su cancelación.
  - 12) La Tesorería, dentro de los cupos fijados para la programación de los flujos de caja que se determinan en función de los recursos que se prevén recaudar, procede a cancelar los pasivos que fueron constituidos de acuerdo a un orden de prioridades fijado con anterioridad.
  - 13) Los pagos efectuados por la Tesorería generan los registros que dan lugar a los listados de ejecución presupuestaria en la etapa del "pagado", los estados de cuenta de la Tesorería, tales como libros de caja, libros de banco, balance del Tesoro y flujo de fondos, así como los asientos de partida doble correspondientes que permiten obtener los estados de la contabilidad general.

<sup>19</sup> La registración de la etapa del devengado, y en consecuencia de la deuda en la contabilidad del Municipio, no está subordinada a la generación de la orden de pago, sino que tiene lugar en el momento que efectivamente se comprueba la prestación del servicio o la entrega del bien por parte del proveedor. Esta definición permite contar con un estado patrimonial del Municipio perfectamente actualizado, fenómeno que no es posible verificar completamente en la Administración Nacional. En efecto, si se respetara lo que establece la Ley N° 24.156, esto es, la generación de la orden de pago no más allá del tercer día hábil de devengarse la transacción, la Contaduría General de la Nación entonces podría registrar el pasivo con un desfase temporal no muy relevante. Sin embargo, en la práctica, dicha orden muchas veces se emite considerablemente más tarde.

<sup>20</sup> A su vez, en el caso de que se trate de la entrega de un bien físico inventariable, se da intervención a la Oficina de Bienes Físicos para que efectúe el alta correspondiente en el patrimonio del Municipio, determine la vida útil del mismo, establezca la metodología que corresponde aplicar para su amortización; y, por último, asigne el responsable de la custodia.

DIAGRAMA DEL ANEXO D  
 FLUJO DE INTERRELACIONES EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS GASTOS



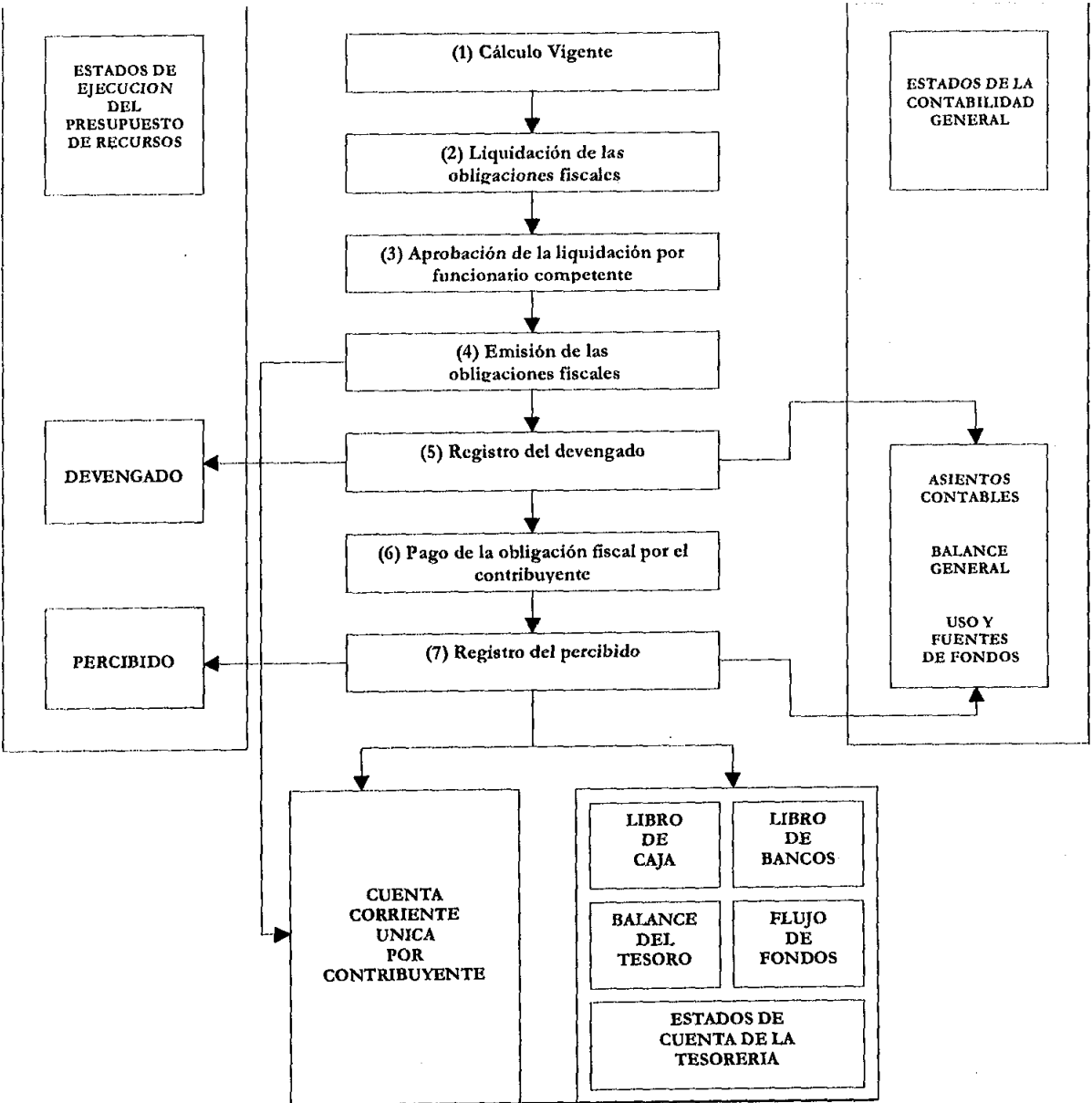
**ANEXO E: ESQUEMA  
SINTETIZADO DE LAS  
INTERRELACIONES QUE  
OPERAN EN EL PROCESO DE  
LA EJECUCIÓN DEL  
PRESUPUESTO DE INGRESOS  
(Ver Diagrama Anexo E)**

- 1) El cálculo de los distintos rubros de ingresos para el ejercicio vigente que provienen del Presupuesto elaborado con aprobación del Concejo Deliberante o del Presupuesto del ejercicio anterior con los ajustes que requiere el Decreto 2980/00, permite iniciar el proceso de ejecución de los ingresos.
- 2) La Oficina de Ingresos Públicos procede a realizar la liquidación de las obligaciones fiscales (por ejemplo: tasas, derechos, contribuciones de mejoras, así como las que resultan de los distintos planes de facilidades de pago que puedan instrumentarse), de acuerdo a los padrones correspondientes.
- 3) Realizado el cálculo de los importes a emitir en concepto de las diversas obligaciones fiscales, los mismos son aprobados por la autoridad competente.
- 4) Con la aprobación de los cálculos realizados, se procede a la emisión y envío de las boletas a los distintos contribuyentes. Dicha emisión es la que origina el devengamiento de los importes, debitándose los mismos a las cuentas corrientes por contribuyentes<sup>21</sup>.
- 5) La Contaduría del Municipio confirma la operación y procede a registrar el recurso en dicha etapa presupuestaria. Esta registración origina, además de los listados de ejecución presupuestaria, en la etapa de "devengado", los asientos de partida doble correspondientes que permiten obtener los estados de la contabilidad general.
- 6) Las boletas remitidas a los contribuyentes son abonadas a través de las distintas bocas de recaudación habilitadas por el Municipio<sup>22</sup>.
- 7) La Tesorería registra los importes que corresponden al pago de las boletas emitidas. Esta registración origina, además de los listados de ejecución presupuestaria, en la etapa de "percibido", los asientos de partida doble correspondientes que permiten obtener los estados de la contabilidad general y la actualización de la cuenta corriente del contribuyente.

<sup>21</sup> En el caso de las obligaciones fiscales que se liquidan a través de declaraciones juradas, el devengamiento usualmente se produce en ocasión del cobro de las mismas dado que la presentación de tales declaraciones, así como el pago resultante, tienen lugar en una única instancia.

<sup>22</sup> Las transferencias en concepto de participación de impuestos o por otros conceptos provenientes de la Provincia se acreditan directamente en las cuentas corrientes del Municipio y, por lo tanto, no siguen la lógica presentada en este esquema sintetizado.

### DIAGRAMA DEL ANEXO E FLUJO DE INTERRELACIONES EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS



**ANEXO F: ESQUEMA  
SINTETIZADO DE LAS  
INTERRELACIONES QUE  
OPERAN EN EL PROCESO DE  
EVALUACIÓN FÍSICO-  
FINANCIERA DE LA  
EJECUCIÓN  
PRESUPUESTARIA  
(Ver Diagrama Anexo F)**

- 1) El proceso de formulación del presupuesto anual del Municipio incluye la fijación de objetivos de política de la máxima autoridad comunal que se pretenden alcanzar con los recursos disponibles y, consecuentemente, la determinación de los niveles de producción en términos físicos, así como las asignaciones financieras necesarias para llevar a cabo dicha producción en consonancia con tales objetivos.
- 2) Las asignaciones financieras anuales, luego de que son aprobadas por el Concejo Deliberante, conforman el presupuesto vigente autorizado para el Municipio.
- 3) Los niveles anuales de producción en términos físicos que deben alcanzar las distintas jurisdicciones del Municipio con las partidas financieras asignadas para la compra de insumos y recursos humanos, conforman las metas de producción.
- 4) El Intendente establece las prioridades políticas, para los sucesivos trimestres, en función de la estacionalidad temporal de los recursos disponibles y de las rigideces estacionales de los distintos gastos operativos, estableciéndose así, luego de un proceso de iteración, los cupos trimestrales que operarán como un límite para el gasto en la etapa de compromiso.
- 5) La fijación de las cuotas financieras en el proceso de programación financiera debe ser consistente con la producción trimestral, en términos físicos, que debe tener lugar en las distintas áreas jurisdiccionales.
- 6) Se ejecuta el presupuesto de gastos e ingresos en términos financieros, afectándose las cuotas de compromiso correspondientes al trimestre en curso<sup>23</sup>.
- 7) La ejecución del gasto en términos financieros debe corresponderse necesariamente con un determinado nivel de producción en términos físicos.
- 8) Con la ejecución físico-financiera de un determinado trimestre, el Municipio está en condiciones de detectar los desvíos que se produjeron respecto de lo programado, así como de determinar las causas que originaron tales discrepancias.

Una evaluación de orden financiero permite analizar, por el lado de los gastos, el grado de cumplimiento o sobrecumplimiento del crédito autorizado, en qué partidas se han producido economías de significación, o qué

<sup>23</sup> Si a la finalización del trimestre la ejecución no llegara a agotar la cuota, dicho excedente nuevamente debe ser objeto de programación en el trimestre siguiente, dado que el crédito vigente no se ve restringido ni alterado por dicha economía de cuota.

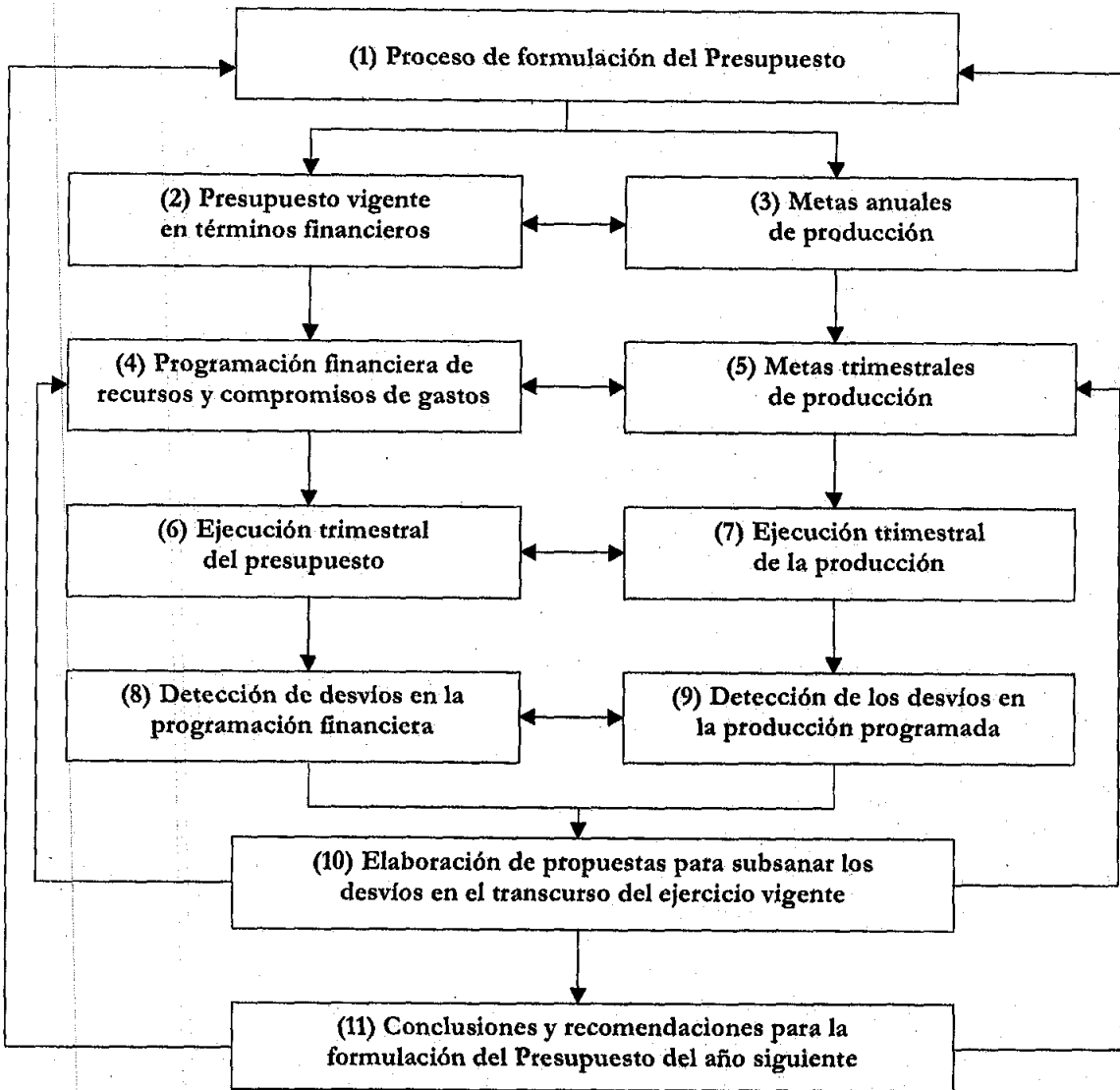
partidas han debido ser objetos de modificaciones presupuestarias, debido a que las mismas han sido deficientemente proyectadas. Por el lado de los ingresos, es posible detectar cuáles son los rubros que mejor comportamiento han asumido, cuáles son las tasas de cobrabilidad de las distintas obligaciones fiscales, qué grado de participación han tenido los recursos afectados, etc. La combinación de ambos elementos permitirá establecer cuál ha sido el nivel de déficit o superávit.

- 9) La evaluación de orden físico posibilita determinar cuáles han sido las causas que originaron el incumplimiento de las metas físicas de producción (o del exceso de producción sobre las pautas establecidas para el trimestre), pudiendo establecerse causas financieras (v.g.: aumento de costos), operativas (v.g.: problemas climáticos) o causas técnicas (v.g.: falta de maquinaria adecuada).
- 10) El análisis de los desvíos y sus causas posibilita la elaboración de estrategias para subsanar las dificultades que pue-

den tener lugar en el corto plazo con motivo de tales discrepancias. Los cursos de acción que se planifiquen pueden ser instrumentados efectivamente en el transcurso del trimestre vigente (a través de reprogramaciones de las cuotas) o en el trimestre venidero.

- 11) Al finalizar el año es posible elaborarse una serie de conclusiones y recomendaciones a partir de la evaluación físico-financiera del presupuesto. Tales resultados derivarían de la conformación de distintos indicadores que combinan elementos tanto financieros como físicos. De este modo es factible un análisis acerca del comportamiento de ciertas variables consideradas estratégicas (el gasto en determinados insumos o el gasto en determinados programas, la dependencia que tiene el Municipio respecto de recursos de origen provincial, etc.) en los aspectos de eficacia, economicidad, eficiencia y calidad. Dichas conclusiones y recomendaciones pueden ser recogidas en el proceso de formulación del presupuesto correspondiente al próximo año fiscal.

DIAGRAMA DEL ANEXO F  
FLUJO DE OPERACIONES Y REGISTROS EN EL PROCESO DE LA  
EVALUACIÓN FÍSICO-FINANCIERA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



## ANEXO G: REQUERIMIENTOS DE RECURSOS HUMANOS Y DE EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO PARA IMPLANTAR EL RAFAM

### 1. FASE CONCEPTUAL

Para llevar a cabo las actividades de capacitación conceptual se sugiere contar con:

Tres o cuatro (3 ó 4) graduados universitarios, con experiencia en administración financiera municipal, provincial y/o nacional y antecedentes como docentes.

Esta demanda de recursos humanos, que es de índole transitoria hasta culminar el proceso de capacitación, es necesaria para impartir cursos a funcionarios y agentes municipales sobre las normas, procedimientos, formularios e instructivos incluidos en los manuales conceptuales y en el Decreto Provincial N° 2980/00, previa elaboración del material didáctico para el dictado de los mismos.

Una carga horaria adecuada de los cursos, dictados bajo la modalidad de talleres teórico-prácticos es de aproximadamente unas 200 horas, la cual podría variar de acuerdo a la complejidad y necesidad del Municipio de que se trate.

### 2. FASE DE IMPLANTACIÓN

Para llevar a cabo las actividades de capacitación informática, implantación y puesta en marcha de los Sistemas, requerimiento también de índole transitoria hasta culminar el proceso de implantación, se requiere:

Cuatro o cinco (4 ó 5) analistas de sistemas. Experiencia mínima: tres (3) años en sistemas integrados de administración financiera.

Un (1) técnico en redes. Experiencia mínima: dos (2) años en redes cliente-servidor.

Un (1) administrador de base de datos. Experiencia mínima: tres (3) años en base de datos Oracle.

Las actividades exigidas para que el Sistema Informático quede funcionando en producción incluyen la determinación de los requerimientos de equipamiento informático, la instalación del software de base y software de aplicación, la migración de datos, los ajustes de los programas instalados, la capacitación informática a los usuarios y la transferencia de Tecnología a los técnicos informáticos del municipio.

La carga horaria adecuada de los cursos de índole informática, dictados bajo la modalidad de talleres teórico-prácticos, al igual que en el caso de la capacitación conceptual, también es de aproximadamente unas 200 horas, la cual podría variar de acuerdo a la complejidad y necesidad del Municipio de que se trate.

Cabe subrayar que aquellos Municipios que posean Organismos Descentralizados, deben efectuar la implantación del Sistema Informático tanto en la Administración Central como en cada uno de sus organismos.

### 3. EQUIPAMIENTO

Hardware: un servidor y puestos de trabajo con impresoras, hubs, placas de red y el cableado estructural de la misma. Para



el caso del servidor, deberá poseer procesador Pentium, 256 Mb de RAM y 20 Gb de disco. Para los puestos de trabajo será necesario un procesador Pentium, 64 Mb de RAM y 1 Gb de espacio libre en disco. Cabe resaltar que las características técnicas descriptas corresponden a necesidades mínimas de operación y, por lo tanto, deberán ajustarse en cada caso, teniendo en cuenta el volumen de transacciones de cada Municipio, la cantidad de usuarios que utilizarán el Sistema Informático y el grado de obsolescencia de los equipos existentes.

Software de base: sistema operativo Windows NT / Windows 2000 Server con las licencias correspondientes, Motor de base de datos Oracle 8 y sus correspondientes licencias de usuarios y Lenguaje Visual Basic 6 Profesional.

## **ANEXO H: PRINCIPALES REPORTES DEL SISTEMA INFORMÁTICO**

### **1. SISTEMA DE PRESUPUESTO**

#### **A) FORMULARIOS**

- Formulación Presupuestaria
  - Política Presupuestaria de la Jurisdicción, Subjurisdicción o Entidad
  - Programación de los Recursos
  - Estructura programática de la Jurisdicción, Subjurisdicción o Entidad
  - Descripción del programa
  - Cuadro de metas

- Cuadro de Recursos Humanos por Categoría Programática
- Cuadro de Recursos Humanos por Jurisdicción, Subjurisdicción o Entidad y Cargo
- Programa anual de compra de Bienes y contratación de Servicios
- Programación Física de los proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades
- Programación Financiera de los proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades
- Gestión y Administración de la deuda Pública
- Programación de las Transferencias, los incrementos de Activos Financieros, los Gastos Figurativos y Otros gastos

- Ejecución Presupuestaria
  - Programación anual y trimestral de Metas
  - Programación física anual y trimestral de los Proyectos de Inversión y sus Obras
  - Programación financiera anual y trimestral de los Proyectos de Inversión y sus Obras
  - Programación de los Recursos
  - Programación financiera del compromiso por Fuente de Financiamiento
- Evaluación Presupuestaria
  - Ejecución física trimestral de Metas
  - Causa de desvíos en la ejecución de la Meta

- Ejecución física trimestral de los Proyectos
- Causas de desvíos en la ejecución del proyecto
- Ejecución física trimestral de las Obras
- Causas de desvíos en la ejecución de la Obra

#### B) LISTADOS

- Modificaciones Presupuestarias
  - Presupuesto de Gastos
  - Cálculo de Recursos
  - Detalle de Modificaciones de Gastos
- Cálculo de Recursos
  - Por Rubro
  - Por Carácter Económico
  - Por Origen y Procedencia
- Presupuesto de Gastos
  - Por Fuente de Financiamiento
  - Por Objeto del Gasto
  - Por Categoría Programática
  - Por Finalidad y Función
  - Por Jurisdicción, Fuente de Financiamiento e Inciso
  - Por Jurisdicción, Estructura Programática y Objeto
  - Por Jurisdicción, Estructura Programática, Fuente de Financiamiento y Objeto
  - Por Carácter Económico

- Gasto en Bienes y Servicios
  - Por Categoría Programática
  - Por Clases
- Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento
- Cuotas trimestrales de Compromiso.

## 2. SISTEMA DE CONTRATACIONES

#### A) FORMULARIOS

- Pedidos de Suministros
- Pedidos de Cotización
- Adjudicaciones
- Ordenes de Compra
- Recepción de Materiales
- Salida de Materiales
- Devolución de Materiales a Proveedores
- Devolución de Materiales a Almacenes

#### B) LISTADOS

- Proveedores
- Histórico de Estados de Proveedores
- Pagos a Proveedores
- Histórico de Precios Comprados
- Orden de Compra-Recepción
- Proveedores con Orden de Compra
- Catálogo de Bienes



- Stock
- Hoja de Ruta

### **3. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES FÍSICOS**

#### **A) FORMULARIOS**

- Remitos de Alta
- Remitos de Baja
- Registro de Movimientos Patrimoniales

#### **B) LISTADOS**

- Altas Provisorias
- Altas Definitivas
- Inventario
- Inventario con amortización
- Bienes de Dominio Público
- Catálogo de Bienes

### **4. SISTEMA DE CONTABILIDAD**

#### **A) FORMULARIOS**

- Solicitud de Gastos
- Registro de Compromiso
- Registro de Devengado
- Orden de Pago Presupuestaria
- Orden de Pago Extrapresupuestaria
- Orden de Reintegro Presupuestaria

- Orden de Reintegro Extrapresupuestaria
- Orden de Cancelación de Deuda de Ejercicios Anteriores
- Regularizaciones - Correcciones de Gastos Presupuestarios
- Regularizaciones - Correcciones de Recursos Presupuestarios
- Regularizaciones - Correcciones de Gastos Extrapresupuestarios
- Regularizaciones - Cambio de Imputación de Ordenes de Pago
- Regularizaciones - Cambio de Imputación de Ordenes de Cancelación de Deuda
- Regularizaciones - Cambio de Imputación de Recursos
- Regularizaciones - Desafectación de Preventivo
- Regularizaciones - Desafectación de Compromiso
- Regularizaciones - Desafectación de Devengado
- Regularizaciones - Deducciones
- Regularizaciones - Gastos Presupuestarios
- Regularizaciones - Gastos Extrapresupuestarios
- Devoluciones de Recursos

#### **B) LISTADOS**

- Libro Diario
- Libro Mayor
- Balance de Sumas y Saldos

- Balance General
- Disponibilidades
- Estado de Situación Patrimonial
- Evolución del Pasivo
- Evolución del Activo
- Situación Económico-Financiera
- Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento
- Cuenta Corriente de Proveedores
- Retenciones Impositivas
  - Comprobantes de retención
  - Listado de retenciones
  - Libro IVA Compras
  - DDJJ de Ingresos Brutos
- Ejecución Presupuestaria de Recursos
  - Estado de Ejecución
  - Detalle de Ingresos
  - Estado de Ejecución por Procedencia
  - Estado de Ejecución por Carácter Económico
- Ejecución Presupuestaria de Gastos
  - Estado de Ejecución
  - Detalle de Gastos
  - Estado de Ejecución por Objeto del Gasto
  - Estado de Ejecución por Categoría Programática
  - Estado de Ejecución por Fuente de Financiamiento
- Estado de Ejecución por Carácter Económico
- Detalle de Pagado Presupuestario
- Ejecución Extrapresupuestaria
  - Estado de Ejecución de Recursos
  - Estado de Ejecución de Gastos
  - Detalle de Ingresos
  - Detalle de Gastos
- Facturas a Pagar
- Comprobantes por Proveedor
- Deuda Flotante por Proveedor
- Seguimiento de Trámite

## 5. SISTEMA DE TESORERÍA

- Registros
  - de Beneficiarios y Poderes
  - de Cesiones de Crédito
  - de Embargos
- Ingresos
  - General
  - General por Código
  - Por Jurisdicción
  - Por Boca Recaudadora
- Impresión de Ordenes Bancarias
- Impresión de Cheques automáticos
- Cancelación de Ordenes de Pago
- Retenciones Impositivas

- Transferencias Bancarias
- Libros
  - Parte Diario de Caja Ingresos
  - Parte Diario de Caja Egresos
  - Caja
  - Bancos
  - Balance de Tesorería
  - Saldos de Tesorería
- Depósitos
- Comprobantes Emitidos
- Resumen de Movimientos Diarios
- Ordenes de Pago Canceladas
- Ordenes de Devolución Canceladas
- Ordenes de Regularización Canceladas
- Deudas de Ejercicios Anteriores canceladas
- Conciliación Bancaria
- Saldos de la Conciliación Bancaria
- Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento
- Listado de Cuentas Beneficiarias
- Licencias por Agentes
- Conceptos de Liquidación
- Novedades de Agentes
  - Por Legajo
  - Por Conceptos
- Emisión de Recibos de Haberes
- Planilla de Haberes
- Planilla de Pagos
- Imputaciones
  - Por Tipo de Liquidación
  - Por Importes Brutos
  - Por Importes Líquidos
  - Por Retenciones
  - Por Aportes Patronales
- Listado de Conceptos Liquidados
- Declaraciones Juradas I.O.M.A. / I.P.S.
- Planilla de Movimientos de Personal - Cargos

## **6. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y LIQUIDACIÓN DE HABERES**

- Listado de Legajos
- Listado de Agentes
  - Por Tipo de Planta
  - Por Dependencia
  - Por Tipo de Movimiento

## **7. SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO**

- Empréstitos
  - Características del Empréstito
  - Listado General de Empréstitos
  - Amortización de Capital
  - Comisiones
  - Desembolsos (Estimados y Reales)

- Intereses
    - Intereses por Mora
    - Intereses de Financiamiento
    - Intereses en el Período de Gracia (Pagos Independientes, Pagos Unificados y Sin Pagos)
  - Estado de Cuenta por Empréstito
  - Estado de Flujos y Saldos
  - Informe de Deuda Pública (Por Categoría y por Empréstito)
  - Instrucción de Pago
  - Montos Históricos
  - Listado de Participantes (Detalle y Resumen)
  - Tabla de Amortización
    - Desembolsos
    - Vencimientos
    - Vencimientos con Pagos
  - Tasas de Interés
  - Tipos de Cambio
- Padrón de Contribuyentes
  - Registro de Contribuyentes de Ingresos Varios
  - Inmuebles
    - Ficha del Inmueble
    - Información de Inmuebles
    - Inmuebles por Localidad
    - Inmuebles dados de Baja
  - Comercios
    - Información de Comercios
    - Ficha del Comercio
    - Comercios Detallado
    - Comercios por Localidad
    - Comercios dados de Baja
    - Comercios por Código de Actividad
    - Comercios por Tipo de Habilitación
  - Rodados
    - Información de Rodados
    - Ficha del Rodado
    - Rodados por Localidad
    - Rodados dados de Baja

## **8. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS**

- Contribuyentes
  - Información de Contribuyentes
  - Ficha del Contribuyente
  - Contribuyentes por Localidad
  - Contribuyentes por Delegación
  - Contribuyentes dados de Baja
- Cementerio
  - Información de Cuentas de Cementerio
  - Ficha de la Cuenta del Cementerio
  - Información de Cuentas de Cementerio



- Cuentas de Cementerio por Localidad
- Cuentas de Cementerios dados de Baja
- Cuentas Corrientes
  - Comprobantes de Pago
  - Informe de Deuda
  - Certificado de Deuda
  - Libre de Deuda
- Servicio Medidos
  - Informe de Lectura de Medidores
  - Lectura de Medidores por Período
  - Cuadro Tarifario de Medidores
- Recursos
  - Información de Recursos
  - Calendario Fiscal por Recurso
  - Conceptos de Cuenta Corriente por Recurso
  - Definición de Conceptos de Liquidación Detallado
  - Definición de Conceptos de Liquidación Resumido
  - Definición de Variables
  - Definición de Funciones
  - Definición de Columnas
  - Definición de Consultas
  - Reportes de Códigos de Ingresos de Conceptos de Liquidación
  - Reportes de Códigos de Ingresos de Conceptos de Cuenta Corriente
- Novedades
  - Novedades Individuales por Imponible y Recurso
  - Novedades Masivas por Imponible y Recurso
- Liquidación
  - Listado de Remesas por Imponible y Recurso
  - Monitor de Liquidación por Remesa y Recurso
  - Totales de Liquidación por Remesa y Recurso
  - Totales de Liquidación por Concepto y Recurso
  - Preliquidación de Emisión de Tasas
  - Padrón de Imponibles Liquidados por Recurso
  - Liquidación de Comprobantes por Recurso
- Emisión
  - Formulario de Contado de Recursos Varios
  - Formulario de Nota de Débito de Recursos Varios
  - Formulario de Nota de Crédito de Recursos Varios
  - Informe de Cobranza de Recursos Varios
  - Formulario por Imponible
- Planes de Pago
  - Informe de Definición de Planes de Pago por Recurso
  - Definición de Métodos de Cálculo
  - Convenios de Planes de Pago
  - Formulario de Cuotas de Plan de Pago
  - Informe de Cuotas Impagas por Contribuyente
- Recaudación
  - Informe Diario de Recaudación por Caja

- Reporte Detallado de Cheques Cobrados
- Informe de Recaudación por Lote
- Informe de Recaudación por Soporte Magnético
- Informe de Recibos Manuales por Boca Recaudadora
- Definición de Códigos de Ingreso por Ejercicio
- Estadística  
Gráfico Comparativo Liquidación/  
Recaudación por Recurso

## 9. SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

### A) FORMULARIOS

- Captación de Iniciativas de Inversión
- Programa de Preinversión Trimestral
- Resumen de Movimientos de Fondos y de Aplicación de Recursos Humanos
- Seguimiento Trimestral de la Ejecución de los Estudios por Proyecto Perfil
- Factibilidad
- Evaluación del desempeño del Formulador y Supervisor de Area
- Programación Anual de Gastos Corrientes de Preinversión
- Programación de las Actividades de Licitación, Adjudicación y Contratación
- Programa Plurianual de Inversión Pública Municipal
- Flujo de Ingresos y Gastos Corrientes Incrementales

- Seguimiento de las Actividades de Licitación, Adjudicación y Contratación
- Seguimiento Financiero de la Ejecución
- Datos de la Evaluación Ex - Post

### B) LISTADOS

- Ficha de Apertura de Proyecto
- Ficha y Listado de Hoja de Ruta

### C) INFORMES

- Informe de Terminación de Proyecto (ITP)
  - Programación y ejecución de las actividades de Licitación, Adjudicación y Contratación
  - Ejecución Física programada y realizada del Proyecto)
  - Ejecución Financiera, Flujo de Caja Anual programado y realizado de la ejecución
- Informe Anual de Operación del Proyecto (IOP)
  - Flujo de caja Anual
  - Evaluación económica ex - post
  - Indicadores de alcance de objetivos
  - Impactos no previstos
- Informe Trimestral de Seguimiento
- Informe Anual de Evaluación de Desempeño de la Etapa de Captación
- Informe Anual de Evaluación de Desempeño de la Etapa de Formulación
- Informe Anual de Evaluación de Desempeño de la Etapa de Ejecución
- Informe Anual de Evaluación de Desempeño de la Etapa de Ejecución



empeño en términos de la Rentabilidad

## ANEXO I: DESARROLLOS INFORMÁTICOS

### 1. OBJETOS DE LA BASE DE DATOS (ORACLE)

Funciones	299
Procedimientos	383
Indices	1636
Tablas	793
Disparadores	152
Vistas	323
<b>Total</b>	<b>3586</b>

### 2. FORMULARIOS Y FUNCIONES GLOBALES (VISUAL BASIC)

Clases	5
Formularios	69
Módulos	26
Controles Internos	8
Funciones	983

### 3. FORMULARIOS POR SISTEMA (VISUAL BASIC)

Sistema	Formularios
Bienes Físicos	33
CAS	25
Contabilidad	125
Contrataciones	65
Crédito Público	40
Ingresos Públicos	119
Inversión Pública	71
Personal	74
Presupuesto	65
Tesorería	88
<b>Total</b>	<b>705</b>

### 4. REPORTES POR SISTEMA (CRYSTAL REPORTS)

Sistema	Reportes
Bienes Físicos	26
CAS	18
Contabilidad	110
Contrataciones	101
Crédito Público	33
Ingresos Públicos	126
Inversión Pública	27
Personal	64
Presupuesto	80
Tesorería	98
<b>Total</b>	<b>683</b>



*Auda. Belgrano 1370 - 5º piso - (C1093AAO) Cap.Fed.*

*Tel./Fax: 4382-6901 / 4383-7061 / 4383-9759 - E-mail: [asap@asap.org.ar](mailto:asap@asap.org.ar)*