

Un Análisis Prospectivo del Programa RAFAM

Tesis presentada por: Fernando José María Bordenave
Director de Tesis: Lic. Gabriel Ratner
Lectora de Tesis: Lic. Natalia Porto

ppomo lo^o

Un Análisis Prospectivo del Programa RAFAM

Bordenave Fernando José María

1. Introducción

El objetivo del trabajo es realizar un análisis prospectivo de la Reforma Financiera en los Municipios de la provincia de Buenos Aires. En el año 2000, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires decidió impulsar una reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios bonaerenses. El diseño de la reforma se basó en el modelo implementado por el gobierno nacional a partir de 1992 con la Ley N° 24.156. De acuerdo a los principales mentores de la reforma a nivel nacional (Cavallo, 1991; Makón, 1998, 1999a y 1999b; Gutierrez y Molet, 1996 y Gutierrez, 1997), la definición conceptual de la reforma se caracteriza por un cambio en el "modelo de gestión" de la administración de los recursos, en vista a lograr mayor eficiencia, eficacia y economicidad en la "gestión pública".

La prospectiva como ciencia o disciplina tiene por objeto el estudio del futuro. Se basa en la teoría de que el futuro colectivo, más que anticiparse, se construye a partir de los deseos de los individuos (Escobar Quijano, 2000). Para la prospectiva el futuro no está determinado, su diseño y construcción no tiene que ver con nuestra capacidad de anticiparlo (predecirlo), sino con nuestra capacidad para hacerlo realidad (su diseño e implementación). Es la parte elegible, sobre la que se pueden concentrar esfuerzos de construcción; y no la predecible, más mecánica, sobre la que hay que concentrar los esfuerzos intelectuales y materiales.

Cuando se habla de análisis prospectivo, en general, los autores hablan de proceso. Un proceso es un conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o artificial. En este trabajo seguiremos el enfoque de cuatro fases de Escobar (2000). El mérito de este trabajo se centra en la vinculación de la prospectiva al método de la investigación científica, con un esfuerzo que aporta no solo al pensamiento sino también a la práctica prospectiva. El proceso se divide en cuatro fases: fenomenología, construcción del modelo, comprobación del modelo y conformidad del proceso.

PROCESO PROSPECTIVO

Fase	Una definición simple	Proceso
Fenomenológica	"Lo que es"	Contemplación
Construcción del modelo	"Lo que debería de ser"	Abstracción
Comprobación del modelo	"Lo que tiene que ser"	Transformación y re-inicios
Conformidad del proceso	"Cómo debería ser "	Calidad

La fase fenomenológica se refiere a "lo que es"; tiene por objeto el examen de la realidad, tanto desde la teoría como de la práctica, de forma de obtener un conocimiento profundo del problema, caracterizando tanto el pasado como el presente. La fase de construcción del modelo tiene como fin lograr saber "lo que se desea ser"; nos ayuda a caracterizar el futuro, en términos de futuro deseado. La tercera etapa tiene que ver con la comprobación teórica y empírica del modelo. En esta etapa se analiza si el camino elegido, en términos de diseño y estrategia de implementación, es el adecuado. Por último, la cuarta etapa busca determinar "cómo debería ser" encarado un cambio institucional u organizativo para que el mismo pueda ser calificado de lograr que la organización tenga actitud para satisfacer las necesidades establecidas.

3.2. Marco teórico: los Costos de Transacción y la Economía de las Organizaciones.

Albi et al. (1997) definen a la gestión pública, desde un enfoque económico, como la aplicación de los principios e instrumentos microeconómicos clásicos y de la economía de las organizaciones, con el objeto de diseñar organizaciones y mecanismos de coordinación y estímulo eficaces y eficiente.

Se trata de diseñar mecanismos institucionales que aumente los niveles de racionalidad económica en el comportamiento de los agentes públicos, los cuales tradicionalmente se han manejado por una cultura de la tradición y las normas legales, hacia el logro de objetivos colectivos. La gestión pública es, en este sentido, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones, persiguiendo metas colectivas en un marco de restricciones jurídico-políticas particulares.

La idea de eficiencia de la economía del bienestar se refiere al mejor uso de los recursos limitados que poseen los agentes económicos. Según Albi et al. en economía institucional podemos declarar ineficiente una organización o institución cuando existe otra que se comporta mejor. Milgrom y Roberts (1992) llaman a este criterio principio de eficiencia. El mismo está inspirado en Coase (1960) y puede formularse como sigue: si los individuos pueden negociar, llegar a acuerdos y exigir su aplicación efectiva, sus decisiones de asignación y de organización tenderán a ser eficientes.

El camino para descubrir estos arreglos o contratos organizativos más eficientes, según la economía institucional, es tomar a la transacción como la unidad básica de análisis (Demsetz, 1967; Williamson, 1975), en lugar de las decisiones de los consumidores y productores. Una transacción es un intercambio contractual del derecho a utilizar bienes, servicios o activos entre agentes económicos distintos. El postulado fundamental es que el fin de la organización económica es reducir los costos de dicho intercambio, el cual denominan costo de transacción.

Según Milgrom y Roberts (1992), podemos diferenciar dos tipos de costos de transacción: costos de coordinación y costos de motivación. Los costos de coordinación, cuando se trata de organizaciones jerárquicas, son los costos de acumular y procesar la información, determinar un plan coherente y transmitir información e instrucciones a los responsables de su ejecución. Los costos de motivación están determinados por la dificultad de incentivar a las partes para realizar transacciones mutuamente beneficiosas cuando la información es imperfecta y se reparte asimétricamente, así como de la necesidad de alcanzar compromisos creíbles que protejan a las partes del riesgo de incumplimiento.

La cantidad de recursos consumidos en coordinar acciones e incorporar incentivos de comportamiento adecuados se halla estrechamente relacionada con la naturaleza o los atributos de la transacción. Para Williamson (1985), estas dimensiones son la especificidad, la incertidumbre y la complejidad, y la frecuencia y la duración. Milgrom y Roberts (1992) añaden la dificultad relativa para medir o evaluar el desempeño y la conexión con otras transacciones.

Analicemos algunos de estos atributos. Una inversión es específica cuando sus servicios son muy valiosos en un uso determinado y no en otros. En estos casos es necesario un diseño contractual que proteja los intereses de quién realiza la inversión, frente al comportamiento oportunista de la otra parte. Una solución frecuente es la integración de estas transacciones dentro de la propia organización, en el marco de un contrato incompleto con autoridad.

La frecuencia y la duración de las transacciones también determinan formulas contractuales diferentes. Una operación única requiere normalmente la redacción de un contrato, pero las transacciones cotidianas entre empleado y jefe se desarrollan habitualmente mediante procedimientos rutinarios y sobreentendidos, en el marco de contrato implícito e incompleto.

Por otro lado, las dificultades de medición o evaluación de desempeño, debidas a la existencia de asimetrías de información, hace costoso establecer sistemas de incentivos. En unas ocasiones puede ser conveniente invertir en mejorar los sistemas de medición, en otros casos, la solución menos costosa puede ser un contrato incompleto con autoridad, que prescinda de evaluaciones precisas y descansa en la relación personal y continua entre las partes.

La teoría de los costos de transacción recomienda, para minimizar los costos totales de un intercambio, en algunos casos contratos de mercado, completos y despersionalizados; en otros casos, contratos organizativos, incompletos, frecuentemente personalizados y con relaciones jerárquicas o de autoridad de largo plazo.

su remuneración y su esfuerzo, el agente está maximizando la diferencia entre la utilidad del principal y su esfuerzo. Por lo tanto, una remuneración que sea idéntica a la función objetivo del principal menos una parte constante, resolvería el problema de incentivos.

Cuando hacemos de la transacción la unidad básica de análisis, aparecen como categoría de investigación los derechos de propiedad. En el contexto organizativo de la relación principal-agente, lo que en buena medida está en juego, es el derecho de propiedad del agente para apropiarse de valor residual generado por su esfuerzo, atención y creatividad.

3.4. Los gobiernos y el rendimiento.

Economistas como Stiglitz (2002), haciendo referencia al ámbito público, plantean que el problema del principal-agente puede ser resuelto de dos formas. Una es por medio de suministrar estructuras de incentivos que sintonicen mejor los intereses del principal y los del agente. El segundo enfoque va más allá de la economía tradicional, se trata de cambiar las preferencias del agente de modo que pueda adoptar como propias las preferencias del principal, de manera que se identifique con los objetivos y las metas compartidas de la organización. Este proceso de identificación se encuentra, según Stiglitz, en el centro de lo que a menudo es designado como creación de una cultura organizacional: un conjunto de opiniones compartidas acerca de lo que debería hacer una organización y cómo debería hacerlo.

Schick (2004) se pregunta cómo los gobiernos trabajaron tan bien si la idea de rendimiento no formaba parte de su agenda. Para este autor, buena parte de la respuesta tiene que ver con los progresos que se dieron en la maquinaria gubernamental, desde fines del siglo XIX, con la introducción del sistema de mérito en el empleo público, y desde principios del siglo XX, con los sistemas de presupuesto modernos. Los gobiernos tuvieron éxito en la construcción nacional porque consiguieron atraer a los mejores al servicio público, y la carrera en el servicio público se transformó en un empleo de prestigio.

Según Schick (2004), los sistemas de servicio civil en base a los principios del mérito y la capacidad, a partir de fines del siglo XIX; y la implementación de los sistemas de presupuesto modernos, representan los pilares del desarrollo de los gobiernos accidentales. En particular, el sistema de mérito representó la solución institucional que estas naciones encontraron para salir del denominado "sistema de despojos" o "sistema del botín", el cual le daba derecho al que ganaba una elección a cesantear y nombrar a quienes consideraban más convenientes para sus intereses. Esto generaba, por un lado, importantes problemas de corrupción, y por otro lado, un servicio civil que no era capaz de ejercer sus funciones adecuadamente.

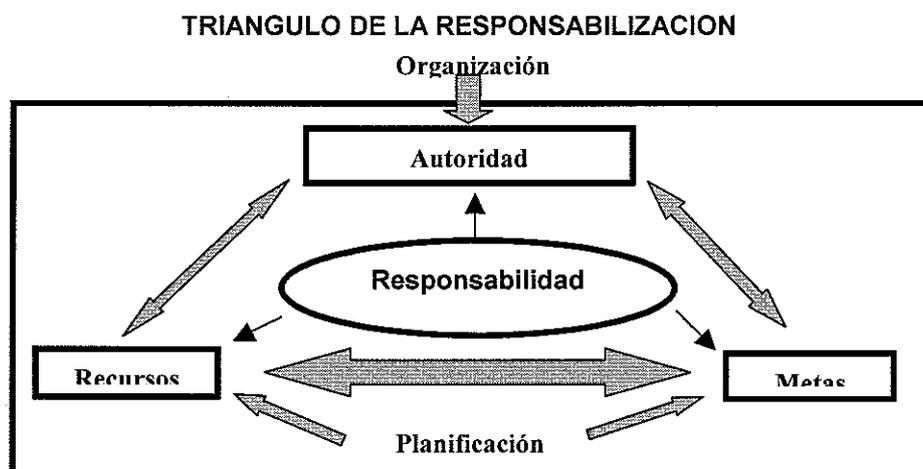
Por otro lado, la idea de suministrar estructuras de incentivos que ordenen en la misma dirección los intereses de principales y agentes, se encuentra con dificultad para medir la producción o los resultados y para especificar en un contrato todas las contingencias. Si bien el sector privado tiene mayor experiencia en aplicar este tipo de instrumentos, la principal estructura de incentivos, incluso hoy en las empresas privadas, se sustenta en los sistemas de carrera, con relaciones de empleo de largo plazo, tanto para empleados como gerentes.

Sin embargo, en la actualidad la gestión pública ha puesto su vista en nuevos instrumentos contractuales y de gestión, pasando de un enfoque de jerarquías centralizadas, en los cuales primaba las garantías de equidad y los mecanismos de control; hacia enfoques más descentralizados, centrados en los resultados, y utilizando complementariamente mecanismos de cuasimercado (López Casanovas, 2003). En ningún caso, la utilización de estos nuevos arreglos e instrumentos han generado que los gobiernos de los países desarrollados dejen de lado los sistemas de carrera, la gestión de la ética pública o el desmantelamiento de los sistemas presupuestarios y contables desarrollados en los últimos cien años, sino todo lo contrario.

Por último, la implementación de un modelo de gestión pública, que supere el desempeño del modelo de administración tradición, obliga a un debate sobre los medios de la actuación pública: evitar la presupuestación laxa, introducir la idea de costo y financiamiento, un control centrado más en los resultados que en los insumos y favorecer la utilización de mecanismos de simulación de competencia.

la clasificación institucional, desvirtuándose la idea de lograr información para el análisis de los procesos productivos en el ámbito público municipal.

En este contexto, ningún directivo municipal conseguía tener realmente asignado o asegurado un presupuesto –y unos objetivos- que fuese fruto de una negociación y acuerdo con su principal – su secretario o el intendente-. Además, una vez establecido en forma arbitraria un presupuesto formal, tampoco tenía seguridad de disponer de él durante la ejecución. Hintze (2001) define lo que llama "triángulo de la responsabilización": no puede exigirse rendición de cuentas a nadie si no se ha establecido previamente qué hay que hacer, cuándo y cuánto; tampoco si no se han proporcionado oportunamente los recursos necesarios y, finalmente, si no se ha delegado la autoridad requerida para utilizarlos. Es suficiente con que falte sólo uno de estos componentes para que no se conforme la responsabilidad y, por lo tanto, la posibilidad de exigir tal rendición de cuentas. Según este autor, esta parece ser una ley de hierro en el proceso de la responsabilización.



- Fuente: Hintze Jorge (2001), *Gestión Presupuestaria de Estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

Por otro lado, estos sistemas presupuestarios y contables se centraron más en un control legal que en la eficiencia y eficacia de la gestión pública, limitando el desarrollo de sistemas de control de gestión, los que eran inexistentes o relajados. La falta de sistemas de control de gestión debilita la posición del principal, fortalece las asimetrías de información y la posibilidad de comportamientos oportunistas por parte de los agentes.

Por últimos, lejos se encontraban las comunas en este contexto de incorporar herramientas novedosas como los convenios programas u otros instrumentos de cuasimercado, impulsados por corrientes recientes como la Nueva Gestión Pública. El esfuerzo, la creatividad o la innovación positiva no tenían en este contexto organizativo modo de ser premiada. A esto último hay que agregarle un comportamiento adverso al riesgo incentivado por las propias normas legales imperantes.

Los funcionarios públicos poseen importantes límites para gestionar sus organizaciones en comparación con sus pares privados. Por el principio de legalidad se encuentran sometidos a respetar engorrosos procedimientos, y ha correr riesgos de penalización al tomar decisiones fuera de los procedimientos, por más que las mismas sean socialmente beneficiosas. En el caso de los municipios bonaerenses, el Tribunal de Cuentas, órgano de control externo, se ha concentrado históricamente en los controles de legalidad, hasta niveles que puede incluso suponer que afectarán negativamente el desempeño de los funcionarios, como ocurre con la aplicación del artículo 244° de la Ley Orgánica de los Municipios en la Provincia de Buenos Aires establece que "todo acto de inversión de fondos ejecutado al margen de las normas constitucionales, legales y de ordenanzas, lleva implícita la presunción de perjuicio. La prueba en contrario pertenece personal y directamente al funcionario...".

3.6. Primeras conclusiones

Resumiendo, podemos decir que las mismas razones que llevan al fracaso del mercado, generan el denominado fracaso organizativo: asimetrías de información, externalidades y poder monopólico.

Tomaremos cinco aspectos críticos: el ámbito de la gestión tributaria y recaudatoria, la gestión de la deuda y los fondos, y la elaboración y seguimiento del presupuesto, la disciplina fiscal agregada y la estrategia de implantación de las reformas.

4.2. Buenas prácticas en gestión tributaria y recaudatoria

La relación tributaria de la administración local con sus ciudadanos es uno de los aspectos más sensibles de la política pública. Siempre existe una especial sensibilidad de los ciudadanos respecto a que las tasas son demasiado altas y los servicios de mala calidad. Esta sensación de la opinión pública a las cuestiones tributarias, va tanto desde la perspectiva macro (suba de tasas, creación de nuevos tributos), como micro (errores en los recibos, carencias en la información necesaria para cumplimentar las liquidaciones tributarias, etc.).

Muchos gobiernos han entendido que deben facilitar la tramitación a los contribuyentes, a través de mayor transparencia en los procedimientos, y una gestión ágil y eficaz. Las nuevas tecnologías de información juegan un papel clave en el logro de estos objetivos. Para ello, los gobiernos se han propuesto sustentarse la gestión tributaria y recaudatoria local sobre los siguientes principios y valores: aplicación de las nuevas tecnologías de información, garantizar el cumplimiento de las normativas, vigilar la adecuada administración de los fondos públicos, maximizar la eficacia recaudatoria, facilitar el pago de los tributos a los ciudadanos, profesionalizar los equipos de gestión y facilitar la accesibilidad y claridad en la información tributaria.

Algunos factores añaden dificultades en el logro de objetivos de eficiencia y transparencia. La reducida dimensión de las deudas tributarias locales, es uno de ellos. Esto determina pérdidas de eficiencia derivadas de la dificultad de acceder a economías de escala en las actividades propias de la gestión tributaria y del seguimiento de su grado de cumplimiento.

En consecuencia, la labor de detección de buenas prácticas en este ámbito se ha centrado en el diseño de la política tributaria, los sistemas de gestión, la atención al contribuyente y la gestión del pago.

A. Diseño de política tributaria

El Servicio de Gestión Pública de la OCDE publicó en 1998 (cit. en Ayuntamiento de Madrid, 2006), una guía de buenas prácticas en la exigencia de tasas a los usuarios de servicios públicos, de la cual se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. Deberán estar claramente recogidos en la normativa aquellos servicios sobre los que las autoridades locales podrán exigir tasas.
2. Se recomienda integrar la visión de los usuarios cuando se decida introducir una nueva tasa o alterar sustancialmente su importe.
3. Los sistemas tributarios deberían combinarse con la implantación de sistemas de objetivos y de control de la calidad de los servicios.
4. El coste de provisión de los servicios debería estar cuantificado.
5. Simplicidad y uniformidad en la estructura tarifaria.
6. Establecer consideraciones de equidad en aquellos servicios que sea pertinente.

B. Mejora en los sistemas de gestión tributaria y recaudatoria.

Las sugerencias al respecto son:

1. Se recomienda un modelo organizativo de gestión integral, sobre una lógica de organización basada en las funciones, en lugar de por tributos, de modo de evitar duplicaciones y desplazamientos innecesarios.
2. Estilos de dirección que se apoyen en la participación y delegación como principios básicos, y que sitúen al contribuyente en el centro de los objetivos de la organización.
3. Es necesario un especial desarrollo local en el campo de la gestión de recursos humanos y la aplicación de las nuevas tecnologías a los sistemas de información.
4. Se recomienda la implantación de Sistemas de Dirección por Objetivos.

se ha concentrado principalmente en la financiación bancaria tradicional -y principalmente con la banca pública-. La elección entre las distintas fuentes de financiación dependerá del volumen de la deuda a formalizar, de los medios técnicos y humanos con que cuente la administración, y de los beneficios directos o indirectos en términos de coste que cada tipo de financiación genere en la administración. El gestor debe analizar tanto las condiciones cuantitativas como las cualitativas de las vías de financiación y compararlas entre ellas, de tal forma que pueda ser tomada la decisión más conveniente.

6. Adecuar endeudamiento a inversiones: el endeudamiento formalizado debería ir en sintonía con las inversiones que esos recursos van a financiar. De esta forma, la formalización de endeudamiento a plazos superiores a doce meses debería estar dirigido a sufragar las inversiones a largo plazo, mientras que los recursos obtenidos a corto plazo han de estar dirigidos a cubrir las necesidades transitorias de liquidez existentes.
7. Indicadores de seguimiento y control de la cartera de endeudamiento: la gestión eficiente del endeudamiento hace necesaria la definición de una serie de indicadores que permitan realizar un diagnóstico rápido y fiable de la situación de la cartera de endeudamiento en todo momento (actual y a futuro).
8. Procedimientos de formalización de endeudamiento: la ausencia de un procedimiento a la hora de proceder a la formalización de endeudamiento, que delimite y distinga cada una de las etapas, puede derivar no sólo en la formalización de la operación menos adecuada, tanto en términos de coste como en relación a la cartera de endeudamiento, si no que además puede suponer una excesiva dilación en el plazo de formalización, sobreexponiendo el endeudamiento al riesgo de mercado (riesgo al que se está expuesto ante movimientos en la curva de tipos de interés), perdiendo así la eficiencia en la gestión financiera de la Administración Municipal.

Según la Guía, la observación empírica de la experiencia desarrollada por las Administraciones Municipales (refiriéndose en este caso a comunas españolas), han permitido detectar aquellas áreas y **aspectos más sensibles** a la pérdida de eficiencia:

1. Falta de una adecuada valoración de las ofertas de financiación posibles
2. Ausencia de indicadores de gestión o la no aplicación de los mismos a la gestión diaria
3. Desconocimiento del entorno económico-financiero, o falta de análisis de la adecuación del endeudamiento al entorno económico.
4. No elaboración de perspectivas de evolución de las condiciones de financiación.
5. Ausencia de un análisis de la cartera de endeudamiento previo a la formalización de la financiación dirigida a cubrir las necesidades de endeudamiento.
6. Falta de formación de los gestores financieros.
7. Desconocimiento de los instrumentos existentes disponibles para la gestión financiera del endeudamiento de la Administración Municipal.
8. Ausencia de control del endeudamiento.

Las buenas prácticas en este ámbito se han centrado en impulsar la ayuda técnica y la simplificación de los procedimientos.

A. Tutela financiera técnica

La escasa formación de los gestores municipales, y la creciente complejidad de los mercados financieros, ha generado experiencias como la creación de un Servicio de Asesoramiento a Municipios, en la Diputación de Alicante, que ayuda y asesora a las administraciones municipales, tratando de evitar la suscripción de operaciones de un elevado coste o la sobre-exposición de la cartera de endeudamiento.

B. Definición previa y agilización de procesos

Por otro lado, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid ha innovado en nuevas prácticas que buscan mejorar la agilidad en los procedimientos que requiere la gestión financiera y su adaptación a los continuos cambios que experimenta el mercado.

ejercicio económico. Dichos resultados deben presentarse junto con indicadores de análisis presupuestario y financiero.

La experiencia desarrollada por las administraciones municipales en el ámbito presupuestario, permite destacar, como áreas más sensibles, las relacionadas con la elaboración del presupuesto y con la rendición de resultados.

En lo que respecta a la elaboración del presupuesto, destacan las siguientes prácticas a corregir:

1. La prórroga presupuestaria.
2. La escasa implantación de técnicas modernas de elaboración presupuestaria constituyendo la práctica habitual la presentación de presupuestos basados en técnicas incrementalistas.
3. La presentación del presupuesto con una terminología poco comprensible para los ciudadanos.
4. La deficiente información proporcionada sobre el presupuesto.

En relación a la rendición de los resultados obtenidos tras la ejecución del presupuesto, cabe señalar los siguientes aspectos críticos:

1. Los resultados derivados de la ejecución del presupuesto o, no se hacen públicos o, se comunican con notables retrasos.
2. No existe debate político sobre la ejecución del presupuesto.
3. No hay análisis de la eficiencia y eficacia que se alcanzan en cada programa presupuestario.
4. Se realizan gastos sin consignación presupuestaria.

La aplicación de los principios y valores recogidos anteriormente, permitiría superar estas debilidades y que el proceso presupuestario alcance los niveles de eficacia y eficiencia deseables. Por otro lado, la guía plantea que cualquier reforma debería contemplar los siguientes objetivos:

1. Mejorar el conocimiento de la realidad económico-financiera -qué se hace y con qué resultados-.
2. Mejorar el dominio del presupuesto por las estructuras políticas y administrativas.
3. Mejorar la descripción de las actividades, programas, etc.
4. Mejorar la capacidad de diseño de alternativas de asignación de recursos.
5. Mejorar la capacidad de priorizar las necesidades a cubrir.
6. Mejorar la seguridad de la ejecución diseñando sistemas de seguimiento.
7. Creación de un lenguaje común que facilite la coordinación.

La posibilidad de distinguir en el proceso presupuestario las etapas presupuestarias –elaboración, ejecución y seguimiento-, una visión sistémica integral, la implantación de nuevas tecnologías y la transparencia informativa, son aspectos que nos permiten identificar buenas prácticas en esta materia.

La guía ofrece una serie de recomendaciones sobre algunos tópicos y herramientas de gestión específicas:

4.4.1. Presupuesto por programas: esta técnica presupuestaria exige que centros gestores administren los programas presupuestarios que se ejecutan bajo su responsabilidad. Cada programa presupuestario se define a través de un conjunto de actividades dirigidas a cumplir una misión y unos objetivos específicos con unos resultados previstos que deberán ser cuantificados financiera y físicamente.

La implantación efectiva de esta técnica presupuestaria permite:

1. Subsana la falta de información de los presupuestos tradicionales.
2. Una asignación más racional de los recursos.
3. Mejora la transparencia de la actividad del gobierno local.
4. Mejora la toma de decisiones a través de una mayor aproximación al coste de las actividades desarrolladas.
5. Limita las prácticas habituales incrementalistas o de recortes discrecionales, introduciendo criterios objetivos de eficacia y eficiencia que discriminen entre los distintos centros de gasto.
6. Convierte al presupuesto en un verdadero instrumento de planificación y de control del logro de objetivos.

En muchas ocasiones la implantación práctica de la técnica del presupuesto por programas ha sido un fracaso por las siguientes razones:

iniciativas, como Porto Alegre en Brasil, que implican a los ciudadanos en el control de las obras aprobadas a través del proceso participativo mediante los denominados "Consejos de Presupuesto Participativo" que asumen funciones de supervisión a lo largo de la licitación y seguimiento de las mismas.

Beneficios previstos

1. Supone un avance en el desarrollo de los principios democráticos y la ampliación de los rígidos márgenes de participación política formal que suele reducirse al ejercicio del derecho de sufragio.
2. Puede ser un instrumento de racionalización y resolución de conflictos en la gestión municipal ante la complejidad creciente de la problemática local.
3. El sistema de presupuestación participativa tiene un elevado potencial en el logro de una mayor redistribución de recursos públicos.
4. Provoca cambios organizativos en la estructura interna de la administración y contribuye a una mayor conectividad con la ciudadanía.
5. El sistema permite que los ciudadanos tomen conciencia sobre la limitación de los recursos públicos y la necesidad de decidir entre distintas alternativas de asignación de gasto.

Limitaciones

1. Restricción financiera local: los municipios suelen disponer de un margen menor para canalizar las demandas y la participación ciudadana.
2. Ilusión fiscal: los contribuyentes-ciudadanos pueden no percibir el coste real de los servicios públicos.
3. Gastos de funcionamiento: falta de conocimientos de la mayoría de los ciudadanos para evaluar las cargas presupuestarias futuras derivadas de las decisiones de gasto realizadas en el ejercicio vigente.

El caso del Ayuntamiento de Rubí, pionero en España en la apuesta por los presupuestos participativos, ha permitido identificar las principales dificultades a la hora de iniciar un proyecto de presupuesto participativo. El mayor riesgo reside en la inaplicación de las decisiones adoptadas de forma popular, lo que conduce a la desconfianza de la población y su resistencia posterior a participar en procesos participativos alternativos.

Recomendaciones

1. Flexibilizar la ejecución presupuestaria y reconocer que la responsabilidad asignada en los centros gestores del gasto tiene efectos positivos al aproximar la gestión a los ciudadanos.
2. Diseño de una metodología participativa que permitan a las asociaciones y los ciudadanos interesados acercarse al análisis de la realidad para identificar las posibilidades de transformación del municipio.
3. Normalización del proceso de participación a través de normativa específica: donde debe estar claramente definidos los roles y reglas de juego, y el nivel de vinculación de las decisiones de los ciudadanos y agentes sociales.
4. Formación de los ciudadanos –y asociaciones participantes en el proceso participativo- en criterios económico-presupuestarios para la asignación de recursos públicos.
5. Combinar los criterios económicos con otros de carácter socio-económico.
6. La evaluación de las propuestas populares deberá estar basada en criterios de: rentabilidad, sostenibilidad, generación de cargas futuras, porcentaje de población beneficiaria, impacto en colectivos específicos, mejora del acceso a servicios en situaciones de marginalidad.
7. Se recomienda la participación ciudadana en las fases de ejecución y seguimiento en aquellos gobiernos locales en los que el sistema de control de la actividad pública esté menos desarrollado o existan claros riesgos de comportamientos irregulares.
8. Evitar campañas mediáticas que infundan expectativas erróneas sobre el proceso.

4.4.4. Control de gasto corriente: la administración debe desarrollar continuamente instrumentos de análisis que permitan identificar bolsas de gasto cuya gestión se puede mejorar, introduciendo técnicas de auditoría de gestión. Con independencia de las metodologías finalmente aplicadas –reingeniería, círculos de calidad, etc.–, algunas de las directrices que podrían seguir las entidades locales para reducir, con criterios de eficiencia, el gasto corriente son las siguientes:

1. Racionalizar el gasto municipal, reduciendo costes y eliminando focos de despilfarro.
2. Plantearse objetivos cuantificables de reducción de gastos.

gobiernos locales relacionadas con los impuestos y los gastos.

Como requisitos para asegurar la transparencia el FMI (1999) citado en OCDE (2002) propone:

1. Papeles y responsabilidades claros
 - a. Deberá existir un marco legal o administrativo sobre presupuestos, que abarque las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, y que especifique las responsabilidades de gestión fiscal.
 - b. La tributación fiscal deberá estar regulada por ley y la aplicación administrativa de las leyes tributarias deberá estar sujeta a garantías procesales.
2. Disponibilidad pública de información
 - a. Las actividades extrapresupuestarias deberán tener cobertura en documentos presupuestarios e informes contables.
 - b. Los documentos presupuestarios deberán incluir las estimaciones originales y revisadas del presupuesto de los dos años anteriores a su aprobación.
 - c. Se deberá informar anualmente y con un retraso de no más de seis meses sobre el nivel y la composición de la deuda de la administración central.
3. Preparación, ejecución y divulgación abierta de presupuestos
 - a. Junto con el presupuesto se deberá presentar un informe sobre las perspectivas fiscales y económicas que incluya, entre otros, una declaración de los objetivos y prioridades de la política fiscal, así como las previsiones macroeconómicas en las que se basa el presupuesto.
 - b. Una declaración de los "riesgos fiscales" deberá acompañar a los documentos presupuestarios.
 - c. Todas las actividades generales del gobierno deberán tener cobertura en la clasificación presupuestaria y contable.
 - d. Los documentos del presupuesto deberán incluir un balance global con una tabla en la que se presenten las desviaciones respecto a las estimaciones.
 - e. Junto con el presupuesto deberá presentarse una declaración de los estándares contables.
 - f. La contabilidad final de la administración central deberá reflejar niveles elevados de exigencia y estar auditada por un auditor externo independiente.
4. Garantías independientes de integridad
 - a. Deberán existir mecanismos para garantizar que se informa a la instancia legislativa acerca de los resultados de la auditoría externa y que se llevan a cabo las acciones correctoras.
 - b. Los estándares de auditoría externa serán acordes con los estándares internacionales.
 - c. Los métodos de trabajo y supuestos empleados en las previsiones macroeconómicas deberán ser públicos.

4.5. Disciplina fiscal agregada.

La disciplina fiscal fija toques al gasto que son vinculantes tanto a nivel global como al nivel de entidades individuales de gasto. Un sistema presupuestario efectivo es aquel con totales disciplinados (antes que acomodaticios). No existiría la necesidad de presupuestar si se flexibilizaran los totales hacia arriba para satisfacer todas las demandas.

La disciplina fiscal agregada requiere un control global del gasto, con estimaciones de gastos basadas en previsiones realistas de ingresos, así como la capacidad de fijar metas y hacerlas cumplir.

4.6. Estrategia de implantación de las reformas.

En el informe de la OCDE (2002) se reitera que no existe una relación automática entre un instrumento particular o compromiso institucional y los resultados presupuestarios. Según Schick (1999), citado en el mismo trabajo, cuando se llevan a cabo reformas las acciones prioritarias deberían estar enfocadas a obtener lo básico primero. Para éste autor los principios básicos de una reforma presupuestaria son:

1. Promover un entorno que apoye y exija rendimiento antes de introducir presupuestos en base a rendimientos o resultados.
2. Controlar las entradas antes de buscar el control de los resultados.
3. Llevar la contabilidad de tesorería antes que la de devengados.
4. Establecer controles externos antes de introducir controles internos.

de los municipios bonaerenses. En segundo lugar, "lo que debería ser" una gestión financiera municipal ideal, teniendo en cuenta las tecnologías de información y las tecnologías de organización disponibles.

La tercera etapa del análisis prospectivo trata de la comprobación del modelo: "lo que tiene que ser". Aquí se busca contrastar la reforma, tanto su diseño como su estrategia de implementación, a la luz de las experiencias internacionales y mediante un procedimiento de encuesta de "autoevaluación" dirigido a los principales responsables locales de su funcionamiento.

Este capítulo del trabajo se desarrollará en cuatro etapas: una breve descripción de los elementos que componen la reforma, una descripción de la estrategia de implementación seguida por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, un análisis del programa RAFAM desde la perspectiva de las prácticas internacionales, y un análisis de la marcha de la reforma, utilizando una encuesta de "autoevaluación" dirigida a los principales responsables del programa a nivel municipal.

5.1. La Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal de la provincia de Buenos Aires.

A partir del año 1991 el país comenzó un proceso de estabilidad económica, con la denominada Ley de Convertibilidad; el cual fue acompañado, a partir de 1992, con la denominada Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N°24.156). Este modelo impulsaba el orden y la racionalidad en la captación y aplicación de fondos públicos en el Sector Público Nacional.

Con el propósito de impulsar el modelo que desde el año 1992 se había impuesto a nivel nacional – y ante la imposibilidad de poder impulsarlo a nivel del propio Estado Provincial – el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires decidió promover con el apoyo financiero del Banco Mundial, un proyecto de reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios bonaerenses, basado en los postulados básicos de la ley 24.156.

El nuevo modelo propuesto, aprobado a través de la sanción del decreto Provincial N°2980/00, recoge los postulados básicos desarrollados por el Estado Nacional desde el año 1992. Asimismo, se remitió un proyecto de Ley a la Legislatura para su aprobación, el cual fue finalmente transformado en ley en el año 2005, por la ley N°13.295, de responsabilidad fiscal.

Con la sanción en 2005 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, se incorporan además una serie de reglas de comportamiento fiscal, como la obligación de presentar, con el proyecto de presupuesto, proyecciones de los presupuestos plurianuales para el trienio siguiente, de publicar en la página Web del municipio el presupuesto anual aprobado o el prorrogado, y de difundir con un trimestre de rezago la información trimestral de la ejecución presupuestaria, del stock de deuda pública, incluida la flotante, y del pago de los servicios. Además se deberán incluir en el presupuesto estimaciones del gasto tributario.

El diseño de la reforma, en la provincia de Buenos Aires, estuvo a cargo de un grupo de consultores contratados por el Ministerio de Economía de la provincia, con financiamiento del Banco Mundial. La implementación comenzó con un grupo de 11 municipios pilotos, llegando en el año 2007 a 81 municipios, de un total de 134 municipios existentes en la provincia (Anexo I).

La reforma impulsada por el Poder Ejecutivo provincial partía del siguiente diagnóstico sobre la gestión financiera municipal:

1. No existía un marco legal coordinado y uniforme de todos los sistemas de administración financiera.
2. No se contaba con manuales de normas y procedimientos integrados.
3. La información financiera a veces no alcanzaba la confiabilidad y oportunidad necesarias, dificultando la toma de decisiones y afectando la transparencia en la gestión pública.
4. No existían mecanismos de coordinación entre los municipios y la provincia.
5. Los desarrollos informáticos son aislados e insuficientes.
6. Existen serias falencias en los programas de capacitación de recursos humanos

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

órganos rectores (descentralización operativa) y estarán constituidos por las Secretarías y Direcciones del Municipio, el Honorable Concejo Deliberante y los Organismos Descentralizados.

Una pieza fundamental de la reforma es la concepción del sistema de presupuesto. El Manual de Presupuesto que forma parte del Decreto N°2980/00 expresa:

“El presupuesto público es la necesidad, por parte de las autoridades de la comuna, de satisfacer determinadas demandas de la población mediante la aplicación de los recursos escasos que la misma gestiona. El mismo además de representar la exposición financiera de un programa de gobierno, debe dar cuenta explícita de sus actos, detallando en forma individual los planes que se requieren para la concreción de las políticas preestablecidas, en armonía con las directivas establecidas por las autoridades”.

De este modo, las autoridades provinciales buscan que los municipios pasen de una concepción del presupuesto como una autorización “a gastar”, a un presupuesto que muestra en qué se aplicarán los recursos y cómo se producirán los bienes y servicios que finalmente recibirá la comunidad. También con la reforma se deberá describir en el presupuesto la relación entre estas producciones públicas y los objetivos de política que tiene el gobierno municipal

La técnica presupuestaria adoptada es el Presupuesto por Programas. Como mencionamos, esta técnica busca unir la presupuestación a la planificación, y debería fomentar la discusión de las prioridades y alternativas, aumentando el nivel de racionalidad en la toma de decisiones, y contraponer criterios de evaluaciones económico-sociales a las tradicionales prácticas incrementalistas.

El diseño formal que incorpora la nueva presentación del presupuesto obliga a que se definan en forma explícitas las políticas y objetivos de cada secretaría. A partir de este punto, se debe establecer que se va a producir y cuanto - las metas -, como se va a medir -unidades de medida-, como se va a organizar la producción - la estructura programática - y que insumos son necesarios para llevar a cabo dicha producción - recursos humanos, bienes y servicios, etc -.

Como dijimos, esta modalidad de enfoque implica integrar la planificación y la presupuestación, que fue el gran avance de las primeras técnicas de presupuestación por programas en la década de 1.960. Pero además, incorpora el análisis de políticas, obligando a explicitar cuales son los objetivos del gobierno, y permitiendo verificar si hay coherencia entre estos objetivos y las acciones que se planean llevar a cabo.

Por otro lado, la reforma plantea dos aspectos relacionados con la programación de la ejecución presupuestaria: la programación trimestral y la evaluación trimestral de la ejecución. Con respecto a la primera, se rescata la idea del presupuesto como instrumento de administración. Al comienzo del trimestre las unidades ejecutoras deberán presentar una programación, la cual deberá ser compatibilizada con el programa financiero -disponibilidades de caja-, y deberá contener las metas programadas y los recursos necesarios para ejecutar dicha programación.

Una vez compatibilizadas las necesidades con los recursos disponibles, se distribuye entre las áreas las cuotas de compromisos del trimestre, las cuales representan los montos autorizados a comprometer gastos que tendrá por el trimestre cada una de las áreas. De este modo el presupuesto se transforma en un instrumento de administración. Las áreas deben administrar dos conceptos: sus créditos anuales y sus cuotas de compromisos trimestrales. Por medio de la administración del sistema de cuotas de compromisos se debería coordinar de la ejecución, de manera más ordenada, y evitando los procesos de continua negociación entre el Intendente (o el Secretario de Hacienda) y las unidades ejecutoras.

Por otro lado, al final de cada trimestre la Oficina de Presupuesto está encargada de evaluar el grado de ejecución de la programación. De este modo, la suma de este conjunto de elementos: definición de políticas, planificación, presupuestación, coordinación de ejecución y evaluación y control, terminan definiendo, en cierta medida, y desde el punto de vista formal, la puesta en marcha de un sistema de planificación estratégica a nivel municipal.

En teoría, esta nueva concepción de la ejecución obligaría a contar con reglas más claras y transparentes respecto a cómo se distribuyen los recursos durante la ejecución, dándole a la misma mayor racionalidad (ahora las demandas de fondos tienen que ir acompañadas de un plan con metas físicas que establece lo que se va hacer durante el trimestre, y una evaluación de eficiencia y eficacia

recursos reales y financieros a utilizarse.

- El presupuesto se transforma en una efectiva herramienta de gestión.
- Las decisiones están basadas en un sistema de planificación estratégica, que guía y orienta las acciones.
- Las decisiones a nivel operativo se toman en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas, flexibilizando el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

De las experiencias de países como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Países Bajos, países escandinavos y algunos países latinoamericanos, aparecen algunos rasgos comunes sobre lo que es una gestión orientada a resultados. Las mismas prevén el establecimiento de planes estratégicos -de mediano a largo plazo-, y planes anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo. Estas metas se expresan en forma de productos e impactos cuantificables, y se impulsa la formalización de una suerte de contrato o acuerdo entre el gerente público y la autoridad política, sobre las metas pactadas.

Con los instrumentos arriba mencionados, se busca alinear los objetivos de los gerentes con los de los responsables políticos, contar con una mayor asignación de responsabilidades, y disminuir los costos de transacción, principalmente aquellos generados en las continuas disputas y negociaciones por la obtención de fondos.

Por otro lado, las experiencias de estos países, se encuentran en un contexto de una amplia tradición de desarrollo de un servicio público en base a sistemas de carreras, y una fuerte cultura de servicio público. En general, en el contexto de los municipios bonaerenses las reglamentaciones en materia de gestión de recursos humanos, siguen basadas en un sistema de evaluación de los empleados por parte de los superiores, y no en base a un sistema más objetivo que se base en el cumplimiento de políticas, objetivos y metas.

5.3.2. Gestión Presupuestaria

Una gestión orientada a resultados va más allá del uso de una determinada técnica presupuestaria. El RAFAM impone la obligación a los municipios de utilizar la técnica del presupuesto por programas, que tiene como objetivo inicial contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular las políticas, objetivos, metas establecidos a nivel estratégico, con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto, plantea un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en los presupuestos municipales, que se centraban tradicionalmente en el análisis de la evolución histórica de los gastos y sus respectivas proyecciones.

A pesar de estos avances, no es posible plantearse mejoras en la gestión pública si se otorgan tratamientos similares a todos los organismos públicos, actúen o no en forma eficiente y eficaz, cumplan o no con los objetivos y políticas asignadas. En igual situación, es necesario motivar y estimular a los funcionarios y empleados públicos eficientes y eficaces. En principio, la reforma no ha sido acompañada por el impulso de instrumentos que permitan premiar y estimular una mejor gestión colectiva, como lo son los convenios u acuerdos programas.

A nivel nacional, la Ley 25.152/99 de "Administración de los Recursos Públicos", contempla en su artículo 5º, inciso c) los acuerdos-programas. Esta figura jurídica consiste en un contrato entre el Jefe de Gabinete de Ministros y las unidades ejecutoras de programas presupuestarios en el cual se fijan las obligaciones de éstas últimas en cuanto al cumplimiento de políticas, objetivos y metas y se faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a otorgar incentivos, tanto institucionales, como a los funcionarios y empleados de las instituciones. En el año 2001, por el Decreto N° 992 del Poder Ejecutivo Nacional, se definieron los criterios básicos para la creación y funcionamiento de las unidades ejecutoras de programas, en el marco de su inclusión en el régimen de gestión orientada a resultados, creándose la figura del "gerente de programa".

La técnica del presupuesto por programa, en su versión actual, introduce el concepto de centros de asignación de recursos en función de productos. Estos centros de asignación de recursos conformaron las categorías programáticas del presupuesto, en las cuales se identifican las relaciones de insumo-producto, y se mide la producción terminal que contribuye al logro de políticas pública. A diferencia del modelo impulsado en la nación, en el RAFAM no se mide la producción intermedia, y la

presupuesto anual, con los resultados a obtenerse en el mediano y largo plazos. Australia representa un modelo a imitar en este sentido.

La reforma incorpora un Sistema de Inversión, que debería obligar a los municipios a un análisis técnico de sus proyectos de inversión, y contar con un banco de proyectos, que se transforme en un insumo para elaborar los presupuestos plurianuales.

Esta misma ley incluye la obligación de presentar con el presupuesto proyecciones de los gastos tributarios, al estilo de los que ocurre en los países desarrollados. No se han incluido hasta la fecha ningún tipo de obligación respecto a los pasivos contingentes.

5.3.6. Transparencia y Reglas Fiscales

En otro aspecto que se ha avanzado siguiendo las experiencias internacionales, es con adopción de reglas fiscales y medidas que aseguren mayor transparencia. La ley de Responsabilidad Fiscal para los municipios establece que el cálculo de recursos de un ejercicio deberá basarse en la ejecución presupuestaria del ejercicio previo o en la metodología que se considere técnicamente más conveniente, y tendrá que considerar las modificaciones de política tributaria impulsadas o previstas ejecutar en el ejercicio fiscal, y detallar las variables y factores que se tienen en cuenta para su previsión.

Si bien el artículo 31° de la Ley Orgánica, incorporado a partir del ejercicio 1.999, establecía que la formulación y aprobación del presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la fijación de los recursos para su financiamiento, se trataba de una regla de equilibrio ex-ante. Esto implicaba que los presupuestos no se podían presentar con déficit, pero por medio de un abultado cálculo de recursos, se obtenía la correspondiente autorización a gastar –los créditos presupuestarios. Si los proveedores estaban dispuestos a financiar al municipio, la diferencia terminaba como deuda flotante del ejercicio y con importantes sobreprecios.

En el artículo 5° de la Ley de Responsabilidad Fiscal se establece que la tasa nominal de incremento del gasto público primario de los Presupuestos de la Administración Municipal, entendido como la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social, financiados con cualquier uso del crédito, no podrá superar la tasa de aumento nominal del PBI prevista en el marco macrofiscal mencionado en el artículo 2°, inciso d) de la Ley 25.917 (ley de Responsabilidad Fiscal de la Nación). De este modo se incorpora una nueva regla, que aún no esta reglamentada, pero que comenzaría a regir a partir del ejercicio 2.008.

De este modo se progresa en limitar la existencia de proyecciones de poco sustento técnico, y en limitar las sobreestimaciones de los recursos con el objetivo de cerrar el presupuesto. La misma norma establece también que con un rezago de un trimestre, los municipios deberán difundir la información trimestral de la ejecución presupuestaria, del stock de la deuda pública, incluida la flotante, y del pago de servicios.

5.3.7. Contabilidad

También la reforma impulsa que la registración contable se lleve en base al criterio de lo devengado, y los responsables cuentan con un manual de contabilidad que adecuadamente explica los distintos procedimientos. En este sentido, la reforma esta en sintonía con las prácticas orientadas hacia los resultados, brindando información más confiable no sólo al gerente público, sino también al ciudadano.

El Sistema de Contabilidad, dentro del RAFAM, busca aplicar el criterio de lo devengado, tanto respecto a los gastos como a los ingresos, y la aplicación de ajustes por amortizaciones al cierre del ejercicio, lo que junto a una serie de informes económicos-financieros, que se agregan a las tradicionales ejecuciones presupuestarias, como el Estado de Origen y Aplicación de Fondos, Estado de Situación Patrimonial, la Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento y la Ejecución de Metas Presupuestarias, debería asegurar un importante caudal de información a disposición de los gerentes públicos, los políticos y la ciudadanía.

de los sistemas humanos para absorber los cambios formales, manteniendo sus características sustanciales.

Como mencionamos, el logro de resultados dentro de una organización pública depende de lograr alinear los objetivos políticos, con los objetivos individuales y colectivos de los agentes, y de lograr coordinación y cooperación en el mismo sentido. De este modo se puede lograr maximizar no sólo el esfuerzo, también la atención y la creatividad, necesaria para originar procesos innovadores.

5.4.1. Construcción del Cuestionario

Para analizar qué está ocurriendo con la reforma en la práctica, utilizaremos como una primera herramienta de aproximación, una encuesta de autoevaluación dirigida a los funcionarios municipales que cumplen el rol de coordinadores del programa a nivel local (el Secretario de Hacienda, el Contador Municipal o quien cumpla ese rol).

Desde los años noventa han tomado auge procedimientos de autoevaluación que han sido adoptados por diversas organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial (OCDE, 2003) y la Comunidad Económica Europea (Ministerio de Administraciones Públicas, 2001). Instituciones como el Fondo Monetario Internacional también ha desarrollado encuestas dirigidas a obtener información sobre los niveles de transparencias y disciplina fiscal (FMI, 1999).

Aquí nos interesa analizar si el programa de reforma RAFAM ha sido capaz de cambiar las prácticas y procedimientos presupuestarios y financieros tradicionales, hacia una gestión orientada a la obtención de resultados.

El cuestionario consta de una serie de afirmaciones o preguntas, donde se solicita al encuestado que marque el grado de acuerdo o desacuerdo, o que opte por una de las opciones. El cuestionario está organizado, principalmente, siguiendo las etapas del proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, evaluación.

Nos importa verificar si la reforma está logrando transformar el presupuesto en una verdadera herramienta de administración y gestión. Investigar los grados de participación y compromiso de los distintos niveles de la organización comunal, o sea si se está produciendo un cambio en la cultura presupuestaria. También nos interesa investigar si se ha superado la etapa del presupuesto tradicional incrementalista, logrando que el presupuesto refleje verdaderos objetivos de política de mediano y largo plazo.

Queremos investigar si la reforma ha mejorado el proceso de aprobación del presupuesto por parte de los Concejos Deliberantes. Los aspectos a tener en cuenta son el uso de la información disponible, el nivel de análisis y discusión, las reglas implícitas de comportamiento de los actores involucrados en este proceso.

Queremos indagar si los responsables de programas cuentan con pautas claras y certeza sobre la disponibilidad de recursos. Si los municipios utilizan el sistema de administración de cuotas de compromisos, o si en su lugar siguen predominando reglas informales, una cultura presupuestaria basada en la continua negociación y presión sobre quien tenga poder para autorizar gastos, y dedicando los funcionarios su tiempo a la obtención de nuevos recursos en lugar de utilizarlo para el logro de una mejor gestión (comprar mejor, producir mejor o distribuir mejor lo que producen).

Queremos investigar si la información disponible con el nuevo sistema es utilizada por los responsables de las unidades ejecutoras y por los responsables políticos para tomar medidas correctivas sobre la marcha de la ejecución de los programas y proyectos.

Las respuestas tienen asignado un puntaje que oscila de 0 a 10. La encuesta con promedio superior a 8 puntos será interpretada como un indicio de que dicho municipio, posee una gestión presupuestaria y financiera orientada hacia la obtención de resultados. La encuesta con promedio menor a 2 puntos será interpretada como que el municipio tiene una orientación hacia el cumplimiento de los procedimientos y la obtención de medios. El modelo de encuesta desarrollado se expone en el Anexo II.

la Jefatura de Gabinete. En la realidad, los municipios suelen seguir con las viejas prácticas, no utilizando un sistema de techos, evitando el gabinete tener que acordar y decidir recortes.

Por otro lado, para que una gestión presupuestaria pueda ser calificada de orientada a resultados, una de las condiciones necesarias es que los objetivos y metas presupuestarios sean el reflejo de un ejercicio de planificación estratégica a nivel de la organización municipal (Makón, 2006). Si bien varias comunas han formulado planes estratégicos, se trata más bien de planes a nivel territorial y no de la comuna como organización administrativa.

De las respuestas obtenidas, surge que el 68% opinó que su comuna nunca o ocasionalmente ha complementado la reforma con el uso de instrumentos de planificación estratégica y reingeniería de procesos y procedimientos administrativos, con el objeto de alinear objetivos y metas, y optimizar los métodos de trabajo.

Respecto a la formulación presupuestaria, el 79% de los que respondieron la encuesta, estuvo de acuerdo en que el municipio cuenta con una Oficina Municipal de Presupuesto con suficiente capacidad técnica y operativa para coordinar la formulación presupuestaria.

Por otro lado, el 53% respondió que siempre al inicio del proceso de formulación del presupuesto se establece un cronograma de actividades a cumplir, los responsables de las mismas y los plazos para su ejecución, un 19% respondió que se hace frecuentemente, un 12% que se hace ocasionalmente, y sólo el 12% respondió que no se hace. El 61% respondió que en todas o en muchas áreas de la comuna los funcionarios encargados de la formulación presupuestaria están perfectamente identificados; y el 61% que siempre se elabora y distribuye un manual o instructivo para la Formulación del Presupuesto, con los principales formularios a utilizarse y orientando al personal en las actividades a realizar durante esta etapa.

El 68 % respondió que el anteproyecto se elabora agregando a nivel de secretarías las iniciativas de los responsables de programas, interviniendo el gabinete solo en la etapa final de cierre del presupuesto. Sólo el 11% eligió la opción que afirmaba que el presupuesto era formulado de forma centralizada, con escasa o nula participación de los responsables de programas. Con lo que podemos concluir que la mayoría de los procesos de formulación presupuestaria se caracterizan por ser de abajo hacia arriba, y con una importante participación del nivel gerencial o línea media.

Acerca de si durante la formulación presupuestaria las prioridades presupuestarias surgen de un proceso de Planificación Estratégica, o si la asignación del presupuesto es básicamente inercial, el 57% eligió la primera opción, y el 43% por la segunda.

En cuanto a la utilización de techos financieros, sólo el 29% respondió que las secretarías elaboraran sus presupuestos con niveles sugeridos o sin restricciones, pero a su vez, sólo el 25% optó por que los techos fuesen discutidos en el gabinete. El 46% optó por la afirmación de que se evita en el gabinete la discusión de restricciones financieras, y cada secretaría elabora su anteproyecto con límites de gastos establecidos por la Secretaría de Hacienda, la autoridad central de presupuesto u otro similar. En relación al cierre del presupuesto, el 71% optó por que se evita en el gabinete la discusión de los recortes, y el mismo se cierra en base a las directivas que indique el intendente, a negociaciones bilaterales entre hacienda y las secretarías, o se incrementa el cálculo de recursos.

5.4.2.3. Tratamiento Legislativo y Aprobación del Presupuesto

Respecto al rol de los Concejos Deliberantes, la reforma no ha sido acompañada con ningún tipo de modificaciones en la Ley Orgánica de los Municipios. Por esta norma, el Departamento Ejecutivo tiene que presentar el Proyecto de Presupuesto antes del 31 de octubre, si el mismo no es aprobado, puede prorrogar, con una serie de ajustes, el del ejercicio anterior. Los Concejos Deliberantes no pueden aumentar el monto total del Proyecto de Presupuesto. La reforma aporta una disponibilidad de información que debería mejorar la discusión y el proceso de aprobación del Proyecto de Presupuesto. Más allá esto, el mismo habitualmente suele ser tratado de la forma tradicional, como un conjunto de autorizaciones máximas a gastar.

Respecto a la relación entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante, al momento de tratar el Proyecto de Presupuesto, el 86% de los que respondieron la encuesta opina que el presupuesto es habitualmente aprobado sin cambios o con cambios menores. Por otro lado, el 64% opina que a pesar la mayor disponibilidad de información, la discusión y análisis del presupuesto por parte del Honorable

en el 32% están descentralizadas a nivel de secretarios, y en el 54% están centralizadas. Respecto a los pagos, sólo el 4% descentraliza este tipo de decisiones, el 96% son centralizadas. Estos niveles de centralización nos llevan a pensar que los funcionarios municipales, siguen siendo más "funcionarios" que "gerentes".

Acerca de si se mantiene actualizada la información sobre precios testigos prevista en el modulo de compras y contrataciones, y si la misma es usualmente utilizada por las unidades ejecutoras, las opiniones están divididas. El 46% opina que siempre o casi siempre, el 11% que con bastante frecuencia, y el 43% que sólo algunas veces o nunca.

En cuanto a si la contabilidad respeta los momentos contables, ofreciendo información confiable y oportuna a las unidades ejecutoras sobre el estado de la cuenta corriente de cada proveedor, el 75% opina que siempre o casi siempre, el 11% que con bastante frecuencia y el 14% que algunas veces.

Acerca de la autorización para hacer modificaciones presupuestarias, el 72% respondió, que cuenta con algún tipo de autorización, total o parcial, en el actual ejercicio. Esta cifra es cercana al porcentaje de municipios que inicio el ejercicio con el presupuesto aprobado (68%).

5.4.2.5. Evaluación, Control Presupuestaria y Uso de Contratos de Gestión

Un avance importante de la reforma es la implementación del presupuesto por programa, que permite gestionar el presupuesto en base a una estructura de unidades o centros de gestión. Respecto a este punto, el 61% respondió que todas o la mayoría de las categorías programáticas determinan los principales centros de gestión e identifica las relaciones de insumos-productos más significativas, el 21% que lo hacen en algunas áreas, y el 18% que sólo lo hacen en escasas o ningún área.

Respecto a si se realizan análisis identificando y cuantificando los costos de producción de los principales bienes y servicios producidos por la comuna, el 59% respondió que no o en escasas dependencias, el 32% que en algunas áreas y el 11% en varias áreas.

Acerca de si se procesa la información del sistema de compras y contrataciones, utilizando la misma para analizar aspectos de economía de la gestión, el 54% respondió que no, el 18% que en escasas áreas, el 7% que en algunas áreas y el 22% que en todas o en varias áreas.

En cuanto a la evaluación presupuestaria, el 46% respondió que siempre o casi siempre cumple formalmente con dicha etapa; un 36% realiza trimestralmente, siempre o casi siempre, un análisis del cumplimiento de metas, analizando los desvíos y proponiendo medidas correctivas; un solo un 21% respondió, que siempre o casi siempre, dicha información es utilizada para determinar las asignaciones presupuestarias.

Respecto a si se evalúa el impacto de las producciones de bienes y servicios en relación a los objetivos de políticas, a los efectos de tomar decisiones correctivas, respondió que siempre o casi siempre se hace, sólo un 11% de los que contestaron el cuestionario.

Acerca de si se hacen revisiones de los indicadores utilizados, el 82% respondió que nunca u ocasionalmente; pero si estuvieron de acuerdo con que cuentan con una Oficina de Presupuesto con capacidad técnica y operativa para realizar un consistente análisis de los resultados de la evaluación, el 57% de los que respondieron la encuesta.

En cuanto a la utilización de la información sobre la marcha de la gestión, en la toma de decisiones, por los niveles políticos y gerenciales del municipio, el 40% respondió que la misma es utilizada siempre o casi siempre, el 29% que con bastante frecuencia, y 31% que nunca u ocasionalmente.

Respecto a la realización de revisiones especiales de programas, evaluando su desempeño, y estimando y realizando comparaciones de sus niveles de eficiencia, eficacia y efectividad o impacto, el 85% respondió que no se realizan o se realizan ocasionalmente.

Acerca de la utilización de instrumentos de gestión por desempeño, como los convenios programas o acuerdos por desempeño o productividad, el 92% respondió que no se utilizan o se utilizan ocasionalmente.

Respecto a la formulación presupuestaria, como aspecto positivo, el 79% respondió que cuentan con una Oficina de Presupuesto con suficiente capacidad técnica y operativa. Por otro lado, sólo el 53% establece un cronograma de actividades y responsables. Acerca de si las prioridades presupuestarias surgen de un proceso de planificación estratégica, o si la asignación del presupuesto es básicamente inercial, el 57% eligió la primera opción, y el 43% por la segunda. Pero por otro lado, el 68% opinó que su comuna nunca o ocasionalmente ha complementado la reforma con el uso de instrumentos de planificación estratégica y reingeniería.

De la encuesta surgió que la mayoría de los procesos de formulación presupuestaria se caracterizan por ser de abajo hacia arriba, y con una importante participación del nivel gerencial o línea media municipal. En relación al cierre del presupuesto, el 71% optó por que se evita en el gabinete la discusión de los recortes, y el mismo se cierra en base a las directivas que indique el intendente, a negociaciones bilaterales entre hacienda y las secretarías, o se incrementa el cálculo de recursos.

En relación a la ejecución presupuestaria, la reforma muestra un importante avance en la asignación formal de responsabilidades. Pero, sólo el 21% seleccionó la opción de que las metas surgían del acuerdo previo entre secretarías y responsables de programas. Del 89% restante, en el 53% las metas son decididas unilateralmente o por el superior o por el responsable de programa, y el 25% restante, sólo cumple con el llenado formal de los formularios.

En relación al nivel de descentralización en la toma de decisiones sobre el gasto, sólo el 14% respondió que las decisiones de gasto estén descentralizadas al nivel de responsables de programa, en el 32% están descentralizadas a nivel de secretarías, y en el 54% están centralizadas. Respecto a los pagos, sólo el 4% descentraliza este tipo de decisiones, el 96% son centralizadas.

Estos niveles de centralización nos llevan a pensar que los funcionarios municipales, siguen siendo más "administradores" que "gerentes". La responsabilidad no puede exigirse cuando no se participa en la definición de los objetivos, no hay seguridad sobre los recursos con que se va a contar, ni autoridad suficiente para movilizar los mismos.

La noción de acción colectiva y, en particular, los problemas derivados de los "bienes comunes" influye en la gestión presupuestaria. El accionar de un conjunto de actores, sin reglas claras, lleva a un exceso de demanda por fondos sobre las finanzas públicas. Los gerentes se concentran en obtener recursos, y en el desarrollo de habilidades de negociación, en lugar de centrar sus esfuerzos en una mejor gestión.

No utilizar arreglos institucionales como los sistemas de techos presupuestarios, en la formulación, y los sistemas de cuotas de compromisos y pagos, durante la ejecución, generan falta de transparencia e incertidumbre, aumentando los costos de transacción y las continuas disputas internas por fondos vinculados a la gestión presupuestaria.

Por último, un objetivo de la reforma era implementar la etapa de evaluación presupuestaria a nivel municipal. Al respecto, el 46% respondió que siempre o casi siempre cumple formalmente con dicha etapa; un 36% respondió que realiza trimestralmente, siempre o casi siempre, un análisis del cumplimiento de metas, analizando los desvíos y proponiendo medidas correctivas; sólo un 21% respondió, que siempre o casi siempre, dicha información es utilizada para determinar las asignaciones presupuestarias, y transformando la misma en un proceso desordenado.

Concluyendo, podemos decir que los municipios han tenido un importante avance en lo que es la etapa de formulación presupuestaria y desde lo estrictamente financiero. Faltaría complementar la reforma financiera con una reforma de la política de recursos humanos, e incorporar prácticas de planificación estratégica, reingeniería, sistemas de costeo y evaluación de inversiones, impulsar el uso real de sistemas de techos presupuestario y administración de cuotas.

Por otro lado, es pobre el avance en la etapa de evaluación presupuestaria. La misma debería ser acompañada por un cambio profundo en las prácticas del Tribunal de Cuentas de la Provincia: pasar de una auditoría centrada exclusivamente en la legalidad, a prácticas de auditoría del rendimiento.

Por último, la encuesta refleja que a pesar de la mayor disponibilidad de información, la misma no es utilizada para el diseño e implementación de sistemas de premios y castigos. Como menciona Schick (2004), uno de los principales errores es pensar que las organizaciones mejoran su rendimiento por el sólo hecho de tener información disponible sobre lo que hacen.

ANEXO I

Municipios adheridos al RAFAM

Municipio	Software	Institución
-----------	----------	-------------

Año 2001

1.	Berisso	RAFAM	Ministerio de Economía
2.	Tres Arroyos	RAFAM	Ministerio de Economía
3.	Ramallo	RAFAM	Ministerio de Economía
4.	Quilmes	RAFAM	Ministerio de Economía
5.	Tandil	RAFAM	Ministerio de Economía
6.	Esteban Echeverría	RAFAM	Ministerio de Economía

Año 2002

7.	Morón	RAFAM	Ministerio de Economía
8.	Lanús	RAFAM	Ministerio de Economía
9.	Cañuelas	RAFAM	Ministerio de Economía
10.	Punta Indio	RAFAM	Ministerio de Economía
11.	Patagones	RAFAM	Ministerio de Economía

Año 2004

12.	Balcarce	RAFAM	Ministerio de Economía
13.	Guaminí	RAFAM	Ministerio de Economía
14.	Rauch	RAFAM	Ministerio de Economía
15.	Villa Gesell	RAFAM	Ministerio de Economía
16.	San Nicolás	RAFAM	Ministerio de Economía
17.	General Madariaga	RAFAM	Ministerio de Economía
18.	General Pinto	RAFAM	Ministerio de Economía
19.	Las Flores	RAFAM	Ministerio de Economía
20.	San Fernando	GMS	GMS
21.	Rojas	RAFAM	Ministerio de Economía

Año 2005

22.	Azul	RAFAM	SICO S.A.
23.	Chascomús	RAFAM	SICO S.A.
24.	Chivilcoy	RAFAM	SICO S.A.
25.	Lincoln	RAFAM	SICO S.A.
26.	Luján	RAFAM	SICO S.A.

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

63.	General Viamonte	RAFAM	SICO S.A.
64.	Mercedes	RAFAM	SICO S.A.
65.	Monte	RAFAM	SICO S.A.
66.	Navarro	RAFAM	SICO S.A.
67.	Roque Pérez	RAFAM	SICO S.A.
68.	Salliqueló	RAFAM	SICO S.A.
69.	Tapalqué	RAFAM	SICO S.A.
70.	Daireaux	RAFAM	DICE S.A.
71.	Puán	RAFAM	DICE S.A.
72.	Tornquist	RAFAM	DICE S.A.
73.	Berazategui	RAFAM	UNLP
74.	Dolores	RAFAM	UNMDP
75.	General Rodríguez	RAFAM	UNMDP
76.	Magdalena	RAFAM	UNMDP
77.	Necochea	RAFAM	UNMDP
78.	Adolfo González Chaves	RAFAM	UNICEN
79.	Benito Juárez	RAFAM	UNICEN
80.	San Cayetano	RAFAM	UNICEN
81.	San Antonio de Areco	RAFAM	UTN

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

de división, capataces, etc), conoce e interpreta claramente los mecanismos de funcionamiento – procedimientos- de la Reforma Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)?

a) Todos y siempre	b) La mayoría casi siempre	c) Bastantes con frecuencia	d) Algunos a veces	e) Ninguno nunca

B. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

1. ¿Durante el proceso de implantación de la reforma –programa RAFAM- se comunicó e involucró a todos los niveles de la organización en los objetivos perseguidos y en la estrategia de cambio seguida?

a) Si, en todas las áreas	b) Si, en muchas áreas	c) Sí, en algunas áreas	d) En escasas dependencias	e) No, en ningún área

2. ¿El personal ha recibido capacitación continua en los aspectos vinculados a la reforma, no habiéndose limitado este proceso sólo a la etapa inicial de la reforma?

a) Si, en todas las áreas	b) Si, en muchas áreas	c) Sí, en algunas áreas	d) En escasas dependencias	e) No, en ningún área

3. ¿La capacitación que ha recibido el personal sobre el funcionamiento del programa de reforma RAFAM ha complementado adecuadamente los aspectos conceptuales y el procedimiento, evitando un sesgo hacia la utilización mecánica del sistema informático?

a) Siempre, de forma sistémica y con revisiones	b) Siempre	c) Frecuente-mente	d) Ocasional-mente	e) No

4. ¿La comuna ha complementado la reforma con el uso de instrumentos de planificación estratégica y reingeniería de procesos y procedimientos administrativos, con el objeto de alinear objetivos y metas, y optimizar los métodos de trabajo?

a) Siempre, de forma sistémica y con revisiones	b) Siempre	c) Frecuente-mente	d) Ocasional-mente	e) No

5. ¿El soporte informático del programa de reforma –sistema informático RAFAM o el sistema que su comuna utiliza-, ha resultado de fácil manejo, flexible y confiable?

a) Si, siempre	b) Casi siempre	c) Con frecuencia	d) Algunas veces	e) No, nunca

C. FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

1. El municipio cuenta con una Oficina Municipal de Presupuesto con suficiente capacidad técnica y operativa para coordinar la formulación presupuestaria.

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

Opción Seleccionada	
a)	b)

7. En la etapa de formulación presupuestaria:

- a) Se elaboran techos financieros a nivel de secretarías, que son discutidos por el gabinete municipal y compatibilizados, y tomados como referencia para elaborar los anteproyectos de presupuesto de cada área.
- b) Se evita en el gabinete la discusión de restricciones financieras, y cada secretaría elabora su anteproyecto con límites de gastos establecidos por la Secretaría de Hacienda, la autoridad central de presupuesto u otro similar.
- c) Se informan a las secretarías sólo niveles sugeridos o indicativos de gasto.
- d) Se evita en el gabinete la discusión de restricciones financieras, y cada secretaría elabora su anteproyecto sin limitaciones, ni sugerencias de topes o techos financieras iniciales.

Opción Seleccionada			
a)	b)	c)	d)

8. Durante los dos últimos ejercicios, las proyecciones de ingresos respecto a los ingresos reales percibidos, resultaron ser:

a) Significativamente Subestimadas	b) Levemente Subestimadas	c) Relativamente Iguales	d) Levemente Sobreestimadas	e) Significativamente Sobreestimadas

9. Para el cierre del Proyecto de Presupuesto:

- a) El gabinete en su conjunto discute el cierre del Proyecto de Presupuesto, estableciendo acuerdos sobre las prioridades y los recortes presupuestarios.
- b) Se trata de evitar en el gabinete la discusión de los recortes, y el intendente da las instrucciones puntuales para cerrar el Proyecto de Presupuesto.
- c) Se evita en el gabinete la discusión de recortes, y el área de hacienda y/o gobierno, se encarga de tener negociaciones bilaterales con cada secretaría para cerrar el presupuesto.
- d) Se evita en el gabinete la discusión de recortes, y el área de hacienda se encarga de cerrar el presupuesto con mínimas consultas.
- e) Se evita en el gabinete la discusión de los recortes presupuestarios, y se cierra el presupuesto adecuando el cálculo de recursos a las demandas de gastos, tratando de minimizar los niveles de conflictos.

Opción Seleccionada				
a)	b)	c)	d)	e)

10. ¿Antes de enviar el Proyecto de Presupuesto, se evalúa la consistencia interna de los objetivos, metas y créditos presupuestarios asignados a los distintos programas?

a) Siempre, de forma sistémica	b) Siempre	c) Frecuentemente	d) Ocasionalmente	e) No

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

7. ¿El Proyecto de Presupuesto es habitualmente tratado y aprobado antes de inicio del ejercicio?

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

8. En el actual ejercicio fiscal:

- a) El partido de gobierno cuenta con mayoría en el Honorable Concejo Deliberante.
- b) El partido de gobierno no cuenta con mayoría en el Honorable Concejo Deliberante.

Opción Seleccionada	
a)	b)

9. En el actual ejercicio fiscal:

- a) El presupuesto fue aprobado por el Honorable Concejo Deliberante antes del inicio del mismo.
- b) El ejercicio se inicio con el presupuesto del ejercicio anterior prorrogado.

Opción Seleccionada	
a)	b)

E. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1. ¿Se publica habitualmente vía internet, en la página oficial de la comuna, el Presupuesto aprobado por el Honorable Concejo Deliberante?

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

2. ¿Existe un funcionario específico que es responsable de coordinar la ejecución presupuestaria?

a) Si, formalmente y de manera completa	b) Si, formalmente y de manera parcial	c) Frecuentemente y de manera informal	d) Ocasionalmente y de manera informal	e) No nunca

3. ¿Durante la ejecución están claramente definidas las responsabilidades, identificándose perfectamente a los agentes responsables de los órganos rectores y los responsables de programas?

a) Si, formalmente y de manera completa	b) Si, formalmente y de manera parcial	c) Frecuentemente y de manera informal	d) Ocasionalmente y de manera informal	e) No nunca

4. Durante la ejecución presupuestaria, en la mayor parte de los casos: ¿Cómo se establecen las metas?

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

8. ¿La contabilidad respeta los momentos contables, ofreciendo información confiable y oportuna a las unidades ejecutoras sobre el estado de la cuenta corriente de cada proveedor?

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

9. ¿Se publica por trimestre la ejecución presupuestaria financiera?

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

10. ¿Se publica por trimestre la ejecución presupuestaria de metas física por programa?

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca

11. En el actual ejercicio fiscal, respecto a las modificaciones presupuestarias o transferencias de partidas, el Honorable Concejo Deliberante:

- a) autorizo al Departamento Ejecutivo a realizar todo tipo de transferencia de créditos entre partidas.
- b) autorizo al Departamento Ejecutivo a realizar transferencias de créditos entre partidas dentro de ciertos límites.
- c) no ha autorizado al Departamento Ejecutivo a realizar modificaciones o transferencia de créditos entre partidas.

Opción Seleccionada		
a)	b)	c)

F. EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

1. ¿Las categorías programáticas determinan los principales centros de gestión e identifica las relaciones de insumos-productos más significativas, no siendo una mera repetición del organigrama?

Si, en todas las áreas	Si, en muchas áreas	Sí, en algunas áreas	En escasas dependencias	No, en ningún área

2. ¿Se realizan análisis identificando y cuantificando los costos de producción de los principales bienes y servicios producidos por la comuna?

a) Si, en todas las áreas	b) Si, en muchas áreas	c) Sí, en algunas áreas	d) En escasas dependencias	e) No, en ningún área

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

10. ¿En la toma de decisiones, los niveles políticos y gerenciales del municipio, utilizan la información sobre la gestión económico-financiera generados por el programa RAFAM?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca

11. ¿Se realizan revisiones especiales (ad-hoc) de programas, evaluando su desempeño, y estimando y realizando comparaciones de sus niveles de eficiencia, eficacia y efectividad o impacto?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca

12. ¿Se utilizan instrumentos de gestión por desempeño, como los convenios programas o acuerdos por desempeño o productividad, donde se especifiquen formalmente los resultados esperados y un sistema de recompensas ligado al cumplimiento de los objetivos?

a) Si, con varias áreas y con revisiones	b) Si, con algunas áreas y con revisiones ocasionales	c) Sí, en algunas áreas, sin revisiones	d) Ocasionalmente, con algún área y sin revisiones	e) No, en ningún área

13. ¿Qué tipo de metas se incluyen en el presupuesto?

Tipo de Meta				
a) Mayormente Productos	b) Mayormente Productos y algunos Resultados	c) Tanto Productos como Resultados	d) Mayormente Resultados y algunos Productos	e) Mayormente Resultados

14. ¿Se auditan o verifican los datos de ejecución de las metas físicas?

a) Si, en todas las áreas, de forma sistémica y con revisiones	b) En algunas áreas y de forma sistémica	c) Algunos, sin un criterio particular	d) Ocasionalmente	e) No nunca

G. Evaluación de los Resultados

Marcar en la siguiente grilla los puntajes obtenidos, sumar y dividir por 47:

Respuesta	a)	b)	c)	d)	e)
A.2.	10	8	5	2	0
A.3.	10	8	5	2	0
B.1.	10	8	5	2	0
B.2.	10	8	5	2	0
B.3.	10	8	5	2	0
B.4.	10	8	5	2	0
B.5.	10	8	5	2	0
C.1.	10	8	5	2	0
C.2.	10	8	5	2	0
C.3.	10	8	5	2	0
C.4.	10	8	5	2	0

ANEXO III

RESPUESTAS Y PUNTAJES OBTENIDOS

Municipio	Cargo	Funcionario	Puntaje
San Fernando	Subsecretario de Planificación y Coordinación	Lic. Diego Rossi	8.02
Maipú	Secretario Economía y Hacienda	Cdora. Araceli del Carmen Bruno	7.15
Pinamar	Secretario de Hacienda	Lic. Carlos A. Figueredo	6.96
Berisso	Jefa Departamento Presupuesto	Cdora. Gabriela da Pieve	6.21
José C. Paz	Secretario Economía y Hacienda	Cdor. Humberto Fernandez	6.00
Ayacucho	Director de Presupuesto	Cdor. Javier Cajaravilla Cdor. Rubén N. Fernández	6.00
General Pueyrredón	Subsecretario Economía y Hacienda	Calderón	5.72
Coronel Suárez	Dirección de Presupuesto	Sita. María Ines	5.62
Morón	Secretario Economía y Finanzas	Cdor. Eduardo Aseff	5.62
Lincoln	Contador Municipal	Cdor. Mario Ruíz	5.43
Carlos Tejedor	Contador Municipal	Cdor. Jorge Erramouspe	5.38
Coronel Rosales	Subdirectora de Presupuesto	Cdora. Beatriz Amiot	5.36
Azul	Contadora Municipal	Cdora. Adriana Guedez	5.15
De la Costa	Contadora Municipal	Cdora. Cristina Bauza	4.87
Nueve de Julio	Director de Presupuesto	Cdor. Pablo Ravena	4.83
Colón	Contador Municipal	Cdor. Diego Rodriguez	4.57
Patagones	Contadora Municipal	Cdora. Elizabeth García	4.40
Benito Juárez	Contadora Municipal	Cdora. Alicia Mendía	4.34
Cañuelas	Contador Municipal	Cdor. Jorge Iraola	4.21
Adolfo González Chávez	Contadora Municipal	Sra. Susana Suárez	4.15
Chacomús	Contador Municipal	Cdor. Guillermo Bilbao	3.79
San Antonio de Areco	Secretario de Gobierno y Hacienda	Lic. Marcelo Pereyra	3.51
Ameghino	Contadora Municipal	Cdora. Ana Bilbao	3.49
General Belgrano	Contador Municipal	Cdor. Enrique Acha	3.47
Necochea	Secretario de Hacienda y Finanzas	Cdor. Camilo Maciel	3.38
Junín	Contadora Municipal	Cdora. María Valeria Arata	3.02
Guamini	Contador Municipal	Cdor. Gustavo Eleno	3.00
Punta Indio	Contador Municipal	Cdora Alejandra Bordenave	2.94

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

procedimiento, evitando un sesgo hacia la utilización mecánica del sistema informático?

a) Siempre, de forma sistémica y con revisiones	b) Siempre	c) Frecuentemente	d) Ocasionalmente	e) No
7%	43%	18%	18%	14%

4. ¿La comuna ha complementado la reforma con el uso de instrumentos de planificación estratégica y reingeniería de procesos y procedimientos administrativos, con el objeto de alinear objetivos y metas, y optimizar los métodos de trabajo?

a) Siempre, de forma sistémica y con revisiones	b) Siempre	c) Frecuentemente	d) Ocasionalmente	e) No
7%	14%	11%	25%	43%

5. ¿El soporte informático del programa de reforma –sistema informático RAFAM o el sistema que su comuna utiliza-, ha resultado de fácil manejo, flexible y confiable.?

a) Si, siempre	b) Casi siempre	c) Con frecuencia	d) Algunas veces	e) No, nunca
32%	54%	14%	0%	0%

C. FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

1. El municipio cuenta con una Oficina Municipal de Presupuesto con suficiente capacidad técnica y operativa para coordinar la formulación presupuestaria.

Grado Acuerdo o Desacuerdo				
a) Fuertemente de Acuerdo	b) De acuerdo	c) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	d) En desacuerdo	e) Fuertemente en desacuerdo
29%	50%	18%	0%	4%

2. ¿Al inicio del proceso de formulación del presupuesto se establece un cronograma de actividades a cumplir, los responsables de las mismas y los plazos para su ejecución?

a) Siempre, de forma sistémica y con revisiones	b) Siempre	c) Frecuentemente	d) Ocasionalmente	e) No
21%	32%	21%	14%	11%

3. ¿Los funcionarios encargados de la formulación presupuestaria están perfectamente identificados?

a) Si, en todas las áreas	b) Si, en muchas áreas	c) Sí, en algunas áreas	d) En escasas dependencias	e) No, en ningún área
57%	4%	25%	14%	0%

4. ¿Se elabora y distribuye un Manual o Instructivo para la Formulación del Presupuesto, con los principales formularios a utilizarse y orientando las actividades a realizar durante esta etapa?

a) Siempre, de forma sistémica y con revisiones	b) Siempre	c) Frecuentemente	d) Ocasionalmente	e) No
11%	50%	4%	14%	21%

5. Durante la formulación presupuestaria:

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

acuerdos sobre las prioridades y los recortes presupuestarios.

- b) Se trata de evitar en el gabinete la discusión de los recortes, y el intendente da las instrucciones puntuales para cerrar el Proyecto de Presupuesto.
- c) Se evita en el gabinete la discusión de recortes, y el área de hacienda y/o gobierno, se encarga de tener negociaciones bilaterales con cada secretaria para cerrar el presupuesto.
- d) Se evita en el gabinete la discusión de recortes, y el área de hacienda se encarga de cerrar el presupuesto con mínimas consultas.
- e) Se evita en el gabinete la discusión de los recortes presupuestarios, y se cierra el presupuesto adecuando el cálculo de recursos a las demandas de gastos, tratando de minimizar los niveles de conflictos .

Opción Seleccionada				
a)	b)	c)	d)	e)
29%	21%	18%	11%	21%

10. ¿Antes de enviar el Proyecto de Presupuesto, se evalúa la consistencia interna de los objetivos, metas y créditos presupuestarios asignados a los distintos programas?

a) Siempre, de forma sistémica	b) Siempre	c) Frecuente-mente	d) Ocasional-mente	e) No
7%	25%	21%	36%	11%

11. ¿Se publica vía internet, en la página oficial de la comuna, el Proyecto de Presupuesto enviado al Honorable Concejo Deliberante?

a) Siempre	b) Frecuente-mente	c) Algunas veces	d) Ocasional-mente	e) Nunca
11%	7%	11%	14%	57%

D. APROBACIÓN

1. El presupuesto es habitualmente aprobado:

- a) Sin cambios.
- b) Con cambios menores.
- c) Con cambios de importancia.
- d) Se aprueba un presupuesto bastante diferente al presentado por el Departamento Ejecutivo.

Opción Seleccionada			
a)	b)	c)	d)
43%	43%	11%	4%

2. Teniendo en cuenta la mayor disponibilidad de información que brinda el formato de Proyecto de Presupuesto con la reforma del RAFAM: ¿su discusión y análisis por parte del Honorable Concejo Deliberante cómo es?

a) Nula o inexistente	b) Centrada en pocos aspectos no relevantes	c) No sistemática y centrada en algunas cuestiones parciales	d) No sistemática pero centrada en aspectos claves	e) Completa y sistemática
14%	32%	18%	32%	4%

3. ¿El Honorable Concejo Deliberante solicita la comparecencia de los miembros del Departamento Ejecutivo durante la etapa de discusión del Proyecto de Presupuesto?

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

a) Siempre	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Algunas veces	e) No nunca
25%	4%	0%	11%	61%

2. ¿Existe un funcionario específico que es responsable de coordinar la ejecución presupuestaria?

a) Si, formalmente y de manera completa	b) Si, formalmente y de manera parcial	c) Frecuentemente y de manera informal	d) Ocasionalmente y de manera informal	e) No nunca
46%	21%	25%	7%	0%

3. ¿Durante la ejecución están claramente definidas las responsabilidades, identificándose perfectamente a los agentes responsables de los órganos rectores y los responsables de programas?

a) Si, formalmente y de manera completa	b) Si, formalmente y de manera parcial	c) Frecuentemente y de manera informal	d) Ocasionalmente y de manera informal	e) No nunca
57%	21%	11%	11%	0%

4. Durante la ejecución presupuestaria, en la mayor parte de los casos: ¿Cómo se establecen las metas?

- a) Surge del acuerdo previo entre secretarios y responsables de programas acerca de los objetivos y metas factibles (qué hay que hacer, cuándo y cómo), compatibilizando objetivos políticos con los medios y las capacidades operativas de los organismos.
- b) Las metas son decididas por el secretario o responsable político, con escasa o nula participación de los responsables de programas.
- c) Los formularios de la programación son completados por los responsables de programas, con ninguna o escasa consulta o participación de los funcionarios políticos.
- d) Los formularios de la programación suelen completarse una vez avanzado el trimestre para cumplir con los requisitos legales.
- e) Los formularios de la programación suelen completarse una vez finalizado el trimestre para cumplir con los requisitos legales.

Opción Seleccionada				
a)	b)	c)	d)	e)
21%	39%	14%	14%	11%

5. Durante la ejecución presupuestaria, en general:

- a) las decisiones de gasto están descentralizadas a nivel de responsables de programas, por medio de un sistema de cuotas de compromiso que los secretarios distribuyen y comunican oportunamente, asegurando a aquellos los recursos necesarios. Los responsables de programas deciden autónomamente, dentro de las cuotas asignadas, la cantidad, calidad y oportunidad en que se requiere disponer de los insumos.
- b) la ejecución del gasto esta descentralizada a nivel de secretarías, por medio de un sistema de cuotas de compromisos que anticipa y brinda certeza a los secretarios respecto al nivel de recursos disponibles. Luego los secretarios negocian cuotas, caso por caso, a lo largo del trimestre, con cada responsable de programa.
- c) las autorizaciones de gasto están centralizadas, funcionando un sistema de aprobación de cuotas caso por caso, en base a un proceso de negociación continua entre el poder central (Intendente, Secretario de Hacienda o de Gobierno) y los secretarios, y entre estos y los responsables de programas. Los responsables de programa no suelen tener autonomía para decidir la cantidad, calidad y oportunidad en que se requiere disponer de los insumos.

MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

relaciones de insumos-productos más significativas, no siendo una mera repetición del organigrama?

Si, en todas las áreas	Si, en muchas áreas	Sí, en algunas áreas	En escasas dependencias	No, en ningún área
29%	32%	21%	14%	4%

2. ¿Se realizan análisis identificando y cuantificando los costos de producción de los principales bienes y servicios producidos por la comuna?

a) Si, en todas las áreas	b) Si, en muchas áreas	c) Sí, en algunas áreas	d) En escasas dependencias	e) No, en ningún área
0%	11%	32%	32%	25%

3. ¿Se procesa la información del sistema de compras y contrataciones, utilizando la misma para analizar aspectos de economía de la gestión (por ejemplo: comparaciones de precios y calidades, curvas de concentración -ABC o diagramas de Pareto-)?

a) Si, en todas las áreas	b) Si, en muchas áreas	c) Sí, en algunas áreas	d) En escasas dependencias	e) No, en ningún área
11%	11%	7%	18%	54%

4. ¿El municipio cumple formalmente con la etapa de evaluación presupuestaria, completando las formas correspondientes?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca
21%	25%	18%	25%	11%

5. ¿Se realiza trimestralmente un análisis del cumplimiento de metas, analizando los desvíos y proponiendo medidas correctivas?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca
11%	25%	18%	25%	21%

6. ¿La información sobre desempeño -cumplimiento de metas y el nivel de ejecución del gasto-, es utilizada para determinar las asignaciones presupuestarias?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca
7%	14%	18%	32%	29%

7. ¿Se evalúa el impacto de las producciones de bienes y servicios en relación a los objetivos de políticas, a los efectos de tomar decisiones correctivas?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca
4%	7%	21%	36%	32%

8. ¿Se realizan periódicamente exámenes de los indicadores utilizados –definición de metas, unidad de medida y factibilidad operativa de medición), con el objeto de lograr mejoras en los procesos de evaluación y toma de decisiones de la alta dirección municipal?

a) Siempre de forma sistémica	b) Casi siempre	c) Con bastante frecuencia	d) Ocasionalmente	e) No nunca
4%	4%	11%	50%	32%

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio; Gonzalez-Páramo, José Manuel y López Casanovas, Guillem (1997). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ed. Ariel, Barcelona , 1997.
- Allison Graham T. (1979), *La Gestión Pública y la Privada: ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?* , en Shafritz Jay M. Y Hyde Albert C. (1997).
- Appleby Paul (1945), *El Gobierno es Diferente*, en Shafritz Jay M. Y Hyde Albert C. (1997).
- Arraigada Ricardo (2002), *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, Manuales Iipes-Cepal N°20, Santiago de Chile, Julio de 2.002.
- Ayuntamiento de Madrid (2006), *Guía de Buenas Prácticas para la Gestión Financiera Local* , programa URB-AL de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, Madrid, 2006.
- Bendor Jonathan (1999), *Modelos formales de la burocracia: una reseña*, en Lynn Naomi B.y Wildavsky Aarón (1999).
- Cavallo, Domingo Felipe (1991), *Mensaje al Honorable Congreso de la Nación, Ley N° 24.156*, Buenos Aires, 1991.
- Cisternas, Xavier (1999), *Los recursos Humanos en las Administraciones Públicas: un enfoque de gestión*, en Banco Interamericano de Desarrollo (1999), Pág. 291-333.
- Coase, Ronald H. (1960), *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics.
- Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español (2005), *Principios y Normas de Auditoría del Sector Público*, España, 2005.
- Chile, Dirección de presupuesto, División de Control de Gestión, *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*, Santiago de Chile, Enero de 2003.
- Demsetz, H. (1967), *Towards a Theory of Property Rights*, American Economic Review, LX, 3, 1967.
- Downs Anthony (1966), *Los Ciclos Vitales de las Oficinas*, en Shafritz Jay M. Y Hyde Albert C. (1997).
- Escobar Quijano, J. (2000), *El proceso prospectivo: un aporte teórico para la práctica de la prospectiva*, Medellín, 2000.
- Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier (1999), *La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de management Público*, en Banco Interamericano de Desarrollo (1999), Pág. 15-43.
- GAO (2003), Contraloría General de los Estados Unidos, *Normas de Auditoría Gubernamental*, Washintong, Junio de 2003.
- FMI (1999). *Manual on Fiscal Transparency*. Revised version. Washington, DC. Ver <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.

OCDE, Capítulo 14: *Proceso presupuestario y Gestión de los Resultados*.

- OCDE (1998), *Buenas Prácticas para Gravar los Servicios Públicos*.
- OCDE (2002), *Gestión del Gasto Público. Libro de referencia para los países en transición*. Editado por Richard Allen y Daniel Tommasi.
- OCDE (2003), *Cuestionario de la OCDE y el Banco Mundial sobre prácticas y procedimientos presupuestarios*, París, Abril de 2003.
- Petrei, Humberto (1998). *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Prats i Catalá, Joan (1999), *Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y Regímenes Jurídicos y Gerenciales requeridos para su eficiencia*, en en Banco Interamericano de Desarrollo (1999), Pág. 251-262.
- Schick, Allen (1999). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank. Ver http://www.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.htm.
- Schick Allen (2004), *El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aun está pendiente*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30 (Oct. 2004). Caracas.
- Stiglitz J. (2002), *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 (Feb. 2002). Caracas.
- Waissbluth M. (2003), *La insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana*, Revista del CLAD Reforma y Democracia N°27, 2003.
- Williamson Oliver (1985), *Las Instituciones Económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Yates Douglas (1982), *Análisis de la Burocracia*, Editorial Fraterna, Buenos Aires, 1985.