

Recibido: 01/07/2020 Aceptado: 30/08/2020

## BASES PRESUPUESTARIAS PARA UNA NORMATIVA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL: CIUDAD DE NEUQUÉN<sup>1</sup>

*Adriana Leticia Canaveri / [craacanaveri@gmail.com](mailto:craacanaveri@gmail.com)*

70

### Resumen

La Municipalidad de Neuquén, tiene aún pendiente la emisión y sanción de una norma de administración financiera municipal. A raíz de este vacío legal se aplica de manera análoga normativa provincial, exclusivamente para la prórroga del presupuesto, omitiendo el resto de la normativa para cubrir los vacíos existentes, dejando a criterio de las autoridades de turno plasmar en las ordenanzas anuales de presupuesto delegación de facultades que, en contradicción, están prohibidas por la carta orgánica municipal.

Se trata con el presente, hacer notar la importancia de tomar la decisión de redactar y enviar al Concejo Deliberante de la ciudad para la sanción definitiva de esta norma. La finalidad es ser el puntapié inicial para avanzar en la reforma total en la Administración Financiera Municipal.

### Fundamentación y Objetivo

El presente trabajo se enfoca en remarcar la importancia de contar con normativa propia de Administración Financiera en el ámbito municipal, particularmente en el Sistema de Presupuesto.

Ello, porque compartiendo la opinión de dos docentes del posgrado<sup>2</sup> acerca de su importancia, el mismo “atravesaba a todos los sistemas que integran la Administración Financiera, se nutre y es nutrido por todos los sistemas”<sup>3</sup>, y “es la columna vertebral de la Actividad Financiera Pública alrededor del cual se organizan los demás sistemas”<sup>4</sup>.

La ausencia de una norma propia genera el uso supletorio o análogo de diversas normas (municipales y/o provinciales), para resolver distintas situaciones que se plantean, quedando a interpretación de quien debe aplicarlas. Y surgen los siguientes interrogantes:

1-En relación al Presupuesto propiamente dicho: en caso de no existir una norma específica ¿dónde se encuentran los principios para las distintas etapas del presupuesto?, ¿alcanza con lo establecido en la norma propia sobre la que se apoya el presupuesto municipal?, el uso análogo de normas de otras jurisdicciones ¿provoca una interpretación errónea al realizar la aplicación de las mismas?

2-Con respecto al Control y la Transparencia: ¿se logra un buen control de la utilización de los recursos públicos?, ¿qué se hace para lograr transparencia en la gestión?

A raíz de todo lo expresado, se propone como objetivo lograr se avance en la redacción definitiva de dicha normativa, dado que se cuenta con dos antecedentes de redacción en el año 2003 y 2008, para que posteriormente sea sancionada en el Concejo Deliberante de la ciudad.

Muchas de las observaciones realizadas en este trabajo, surgieron debido a que al acostumbrarse a la ausencia de normativa propia y uso análogo de la norma provincial, se fueron incorporando delegaciones al poder ejecutivo, lo que provoca más centralización del manejo

<sup>1</sup> Facultad de Economía y Administración Universidad Nacional del Comahue Nov-2017.

<sup>2</sup> Especialización en Administración Financiera del Sector Público-Cohorte 2016.

<sup>3</sup> Prof. Lecuona, Gonzalo. Módulo Sistema de Administración Financiera, apuntes de clases.

<sup>4</sup> Prof. Harbin, Abelardo G. Módulo Contabilidad Gubernamental, apuntes de clases.

presupuestario. Tal como lo expresa Abuelafia, Braun, Díaz Frers y Uña, el proceso presupuestario argentino se caracteriza por la fuerte centralización en el poder ejecutivo y un débil desempeño del poder legislativo en cuanto a sus funciones de aprobación y control del mismo. Agregando que la división de responsabilidades que debe cumplirse en la ley de presupuesto tiene su origen en lograr un equilibrio en la división de poderes, para lograr controles y contrapesos en las distintas funciones. (Abuelafia, Braun, Díaz Frers, & Uña, 2009, pág. 5 y ss.)

### Aspectos Metodológicos

Se realiza un análisis cualitativo de las normas existentes y vigentes en el ámbito municipal, relevando las ordenanzas, decretos y resoluciones emitidas, en materia presupuestaria. Se comenzó por el período 2016-2017, considerando conveniente ampliar el rango e incluir 2005-2015, para verificar la evolución y transformación de la problemática planteada.

### Marco teórico

#### 1- Necesidad de regularizar la actividad del Estado.

Desde la sanción a nivel nacional, en septiembre de 1992, de la Ley N° 24.156 (Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) y en la zona en el año 1995, con la Ley de la Provincia del Neuquén N° 2141 (Administración Financiera y Control), se comprendió tal como lo expresara Ricardo A. Gutiérrez, Secretario de Hacienda de la Nación: “La utilización de la Teoría General de Sistemas es el sustento metodológico que enmarca y orienta los planteamientos conceptuales y operacionales que se presentan sobre la reforma de la administración financiera y de recursos reales en general y de cada uno de los sistemas, comprendidos, en particular” agregando que “...la teoría de los sistemas brinda dos aportes básicos esenciales: la interrelación de los sistemas y los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.” (Gutierrez, 1992, pág. 6)

Respecto a la normativa municipal, respecto al Sistema de Presupuesto, sólo se cuenta con la Carta Orgánica aprobada por Ley N° 2129 en el año 1995.

#### 2- Importancia de la división de Poderes.

Se remarca la importancia de mantener la división de poderes y evitar la delegación de facultades propias de un poder a otro, porque de olvidarse dicha premisa estaríamos en presencia de un centralismo de poder que tal lo indica Jorge Reinaldo Vanossi, la Constitución Nacional en su artículo 29 traza un límite muy claro y terminante, prohíbe la suma del poder; agregando que son pasibles de traición a la nación quienes lo realicen como aquellos quienes lo consientan y ejerzan. (Vanossi, 2008, pág. 63 y ss.)

Por ello el Presupuesto es por excelencia denominado, la ley de leyes. Debemos recordar que es un instrumento que cuenta con distintas etapas, de las cuales participan en alguna de ellas sólo uno de los órganos (por ejemplo, el ejecutivo participa en la elaboración y el legislativo participa en el control) y en otras participan ambos (discusión de contenidos previo a su aprobación).

La doctrina tradicional, o presupuestarista clásica sostiene que decidir en qué gastar (a niveles no tan desagregados del clasificador presupuestario, pero si podemos decir las finalidades en las que se gastará más) corresponde al Poder Legislativo. Y es precisamente eso lo que debe cumplir o ejecutar el poder administrador (Poder Ejecutivo), que existe justamente para dar cumplimiento a las leyes que sanciona el Legislativo. (Vanossi, 2008, pág. 64)

#### 3- Importancia del Sistema de Presupuesto.

El presupuesto pasó por distintas fases, hasta llegar al Presupuesto por Programas, que es la técnica más utilizada en todos los niveles de la Administración Pública Argentina.

Tal lo expresa Las Heras, es la técnica moderna más integral, instrumental, polifuncional y procesal que relaciona asignaciones financieras con objetivos concretos para los cuales se desarrollan acciones a las cuales se les asignan insumos. Que siendo estructuradas en categorías programáticas

facilita practicar el control de legalidad y de gestión de los resultados finales deseados. (Las Heras, 2008, pág. 180)

Relacionado con el control presupuestario, en el presente se desarrollarán los controles administrativos (o evaluación patrimonial) y el control interno y externo (Contaduría Municipal y Sindicatura Municipal).

### Diagnóstico

El relevamiento de normativa específica sobre las bases para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto, y el análisis posterior de la aplicación de los principios establecidos en el Art. 126 de la carta orgánica municipal, arrojó los siguientes datos:

#### 1-Presupuesto

Se presenta en un cuadro, de elaboración propia, la vinculación y existencia de los principios presupuestarios en la COM, en el cual se evidencia la ausencia total de los principios de Exclusividad y Claridad.

##### 1-a) Normas para la confección del Presupuesto Municipal

En la COM puede encontrarse claramente el principio de exactitud (Art 128), aproximarse los de periodicidad, continuidad y flexibilidad (Art 129); y parcialmente el de programación.

##### 1-b) Normas sobre la Ejecución del Presupuesto Municipal

Destacamos sólo algunos puntos de los mencionados en el trabajo:

###### 1-b)i. Programación de la Ejecución.

En la COM se establecen idénticas pautas, que las indicadas en la Ley 2141, respecto al Ejercicio Financiero y al tratamiento otorgado a los gastos de cada ejercicio según sus etapas.

Con relación a la reestructuración o ampliación del presupuesto, encontramos la obligatoriedad de que sea puesta a consideración del Cuerpo Legislativo para su aprobación, en esta instancia sólo diremos que esta acción fue rápidamente descartada dado la delegación que año tras año se hace en las respectivas Ordenanzas Presupuestarias (podríamos hacer una similitud con los conocidos y tan polémicos superpoderes a nivel nacional; o ¿sería más adecuado hablar de una amplia flexibilización presupuestaria?)

###### 1-b)ii. Modificaciones (aumento) del monto total del Presupuesto autorizado.

Las ordenanzas de presupuesto de cada ejercicio, incluyen dentro de su articulado normas presupuestarias que, basándonos en la lógica expuesta de la conformación del Estado junto a la división de poderes y los roles de cada uno, deberían ser establecidas en una Ordenanza de Administración Financiera para soslayar la dudas sobre la buena procedencia de dichas normas (que podrían fundamentarse en evitar la rigidez presupuestaria) y que puedan o no ser discrecionalmente manipuladas por los funcionarios y/o representantes de turno. Cabe destacar que aquí se utiliza la palabra discrecional referenciada en lo indicado por la CEPAL en la Serie de Manuales N°62, donde se expresa que las proyecciones de ingresos pueden ser subestimadas para así luego disponer de mayores recursos que puedan ser utilizados por las autoridades. (Martín, 2009, pág. 62)

Ejemplo de ello son las modificaciones efectuadas a los artículos referidos a la autorización de aumento del monto total de presupuesto aprobado por el Concejo Deliberante, delegación otorgada por el propio Órgano Legislativo al Ejecutivo, al aprobar las ordenanzas que contenían dichas delegaciones. Ellas fueron mutando desde la simple delegación por acuerdos, convenios o adhesión a leyes, hasta la autorización para estimar los recursos a recaudar por encima de las proyecciones originalmente contenidas en el cálculo enviado al Poder Legislativo.

Recordemos que la COM establece una partida para imprevistos cuyo límite es el 5% de los recursos corrientes.

Si comparamos ese porcentaje, que fue establecido por los constituyentes, con el porcentaje que surge de la delegación establecida en las Ordenanzas Presupuestarias, que anualmente va en

incremento, se encuentra ampliamente superada y lógicamente denota una falta de planificación o podría suponer una intención de separar recursos para luego realizar una afectación a decisión exclusiva del Ejecutivo.

#### *1-c) Normas para efectuar la Evaluación del Presupuesto Municipal*

La norma por naturaleza para realizar la evaluación es la propia Ordenanza Presupuestaria.

Dicha evaluación puede realizarse considerando dos aspectos distintos (aunque estrechamente vinculados y que son la base de la presupuestación por programas), uno de ellos es el físico y el otro es el financiero.

Del relevamiento de los presupuestos, son ínfimas las áreas que cuantifican y expresan en unidades físicas las metas presupuestarias. Esto conlleva a que, al momento de efectuar la rendición de cuentas, tampoco se cuente con cuantificaciones en las metas alcanzadas.

Al no realizarse una planificación a conciencia en la etapa de elaboración del presupuesto, y como mínimo las metas que se proponen cumplir se cuantifiquen, o se realice el intento de hacerlo, todo avance que quiera hacerse sobre normas de evaluación del presupuesto resultará en vano.

Resulta de vital importancia contar con información útil para la toma de decisiones de manera oportuna. Citando a Las Heras, "...el funcionamiento interno del Estado debe ser, al menos, tan bueno o de igual calidad al de las actividades e instituciones privadas a las que debe guiar y ordenar." (Las Heras, 2008, pág. 267)

#### *2-Control y Transparencia*

Sin planificación y cuantificación de metas, muy poco puede controlarse y lograrse transparencia en la gestión pública.

Respecto al control sobre la ejecución presupuestaria, donde debe identificarse como fue la aplicación de los recursos a los objetivos/metras planteadas y determinar a los responsables de ello, existe una ausencia de control en dicho sentido a raíz de la ausencia en la cuantificación de objetivos y metas, limitándose el control a verificar que lo ejecutado se encuentre presupuestado.

En relación a la Transparencia, principio presupuestario que se supone implícito en todo lo referido al presupuesto municipal, se adhirió a la ley de Responsabilidad Fiscal avanzando solamente ello, dado que respecto a todo lo indicado en la misma: publicación en página web del presupuesto y proyecciones plurianuales, así como difusión de información trimestral de la ejecución, etc.; no se ha concretado.

#### **Conclusión**

El trabajo plantea una propuesta de intervención logrando con ello una normativa propia que permita una interpretación inequívoca y transparente sobre la formulación, ejecución y control del presupuesto. Sumando la posibilidad de avanzar a cuentas nacionales, por la adopción de un clasificador unificado.

De esa manera, por una parte, se elimina los resquicios donde actúa la discrecionalidad de los funcionarios haciendo uso o abuso (quedando a criterio del lector, obtener esa conclusión y decidir sobre que adjetivo queda apropiado) al momento de la confección anual del presupuesto. Y por otra parte, se lograría el correcto contrapeso de las funciones que le corresponden a cada uno de los poderes del estado en materia presupuestaria.

#### **Bibliografía**

Abuelafia, E., Braun, M., Díaz Frers, L., & Uña, G. (2009). "Oficina de Presupuesto del Congreso: Una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario". ASAP-Revista 41, 5-31.

Gutierrez, R. A. (1992). "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental".

Las Heras, J. M. (2008). Estado Eficiente-Administración Financiera Gubernamental-Un Enfoque Sistémico (2da ed.). Buenos Aires: Omar D. Buyatti Librería Editorial.

Martín, F. R. (2009). CEPAL - Serie Manuales N°62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias. Santiago de Chile: CEPAL.

Vanossi, J. R. (Agosto de 2008). El Control es la Antesala de la Responsabilidad. ASAP Revista 42, 63-64.