

---

# **Optimización de los recursos en el ámbito municipal.**

---

El desequilibrio fiscal y la escasa obtención de los recursos.

## *Seminario de Graduación.*

*Universidad F.A.S.T.A.*

*Facultad: Ciencias Económicas.*

*Carrera: Contador Público.*

*Autor: Noto Angeles.*

*Asesoramiento:*

- ◆ *Tutor: Marcelo Corbalán.*
- ◆ *Departamento de Metodología e Investigación.*

*Profesores: Laura Cipriano – Amelia Ramírez.*

*Mayo 2002.*



CAJA 43E-14

**Abstract.**

El presente trabajo propone la adopción de posturas críticas para identificar un modelo de organización eficiente, proponiendo alternativas para agilizar la gestión a través de distintos mecanismos, uno de los cuales es la descentralización, sin dejar de tener en cuenta en las acciones de reforma la cultura organizativa del organismo, analizando la relación entre la Administración y las tecnologías de gestión para instrumentar las bases de la Administración Pública Municipal.

Así mismo la complejidad real de la situación socio económica de la ciudad de Mar del Plata pareciera agregar una variable más al objeto de estudio agudizado por la crisis.

En la problemática que nos ocupa se analizan los procesos internos que ofrezcan una alternativa de crecimiento y mayor desarrollo a los recursos del ámbito municipal.

## **Diseño de la investigación.**

**Tema:** Optimización de los recursos en el ámbito municipal.

**Problema:** El desequilibrio fiscal y la escasa obtención de los recursos.

**Objetivo General:** Analizar la optimización de los distintos tributos frente a la crisis impositiva y el desequilibrio fiscal en el ámbito municipal.

### **Objetivos Específicos:**

- a) Describir la estructura municipal.
- b) Describir el entorno socio económico de nuestra ciudad.
- c) Analizar el presupuesto y los recursos en el ámbito municipal.
- d) Describir el impacto de la optimización en el punto anterior.

### **Hipótesis:**

La actual estructura municipal dificulta la recaudación de tributos.

### **Variables:**

- Independiente: estructura municipal.
- Dependiente: recaudación de tributos.

### **Tipo de investigación:**

- Según su finalidad: básica.
- Por su naturaleza temporal: sincrónica.
- Según su dimensión temporal: macro
- Descriptiva y explicativa.
- Forma de recolección de datos: primaria y secundaria.
- Tipo de datos: cuantitativos y cualitativos.

**Tiempo:** año 2001-2002.

**Lugar:** Mar del Plata – Municipalidad de General Pueyrredón.

### **Justificación.**

Durante el desarrollo de este trabajo resulta interesante ver la crisis desde el punto de vista interno, como quien dice en el 'ojo del huracán'.

Son múltiples los factores que llevaron a la crisis, pero de más está decir que la Municipalidad no supo anticiparse a los acontecimientos, para tratar de paliar la difícil situación a la que se enfrenta hoy en día, la que no solo afecta a nuestra ciudad sino al país en general.

El planteo de este trabajo intenta aproximar un panorama de la situación que si bien requiere más elaboración e información, se puede advertir que las estructuras deben evolucionar y adaptarse a los cambios. Así como las empresas privadas desarrollan estrategias para superar crisis, los entes públicos deberían lograr la misma eficiencia para poder reorganizarse y para tratar de superar las estructuras burocráticas que impiden el mejoramiento continuo. Las superposiciones de tareas, el sobredimensionamiento de las áreas, la excesiva burocracia, las prebendas políticas, son solo algunas de las causas que una gestión municipal debe tener en cuenta al momento de elaborar estrategias superadoras.

La pregunta que cabe hacer es si el municipio es eficiente al momento de recaudar y si existen posibilidades de revertir esa situación. Durante el desarrollo de esta propuesta se identificarán aquellos factores que podrían modificarse para lograr mejoras sustanciales en la recaudación.

### Marco Teórico.

El presente trabajo se aborda desde la perspectiva sistémica<sup>1</sup>. El Municipio, como objeto de estudio, es tratado como una organización global y abierta, influida por el ambiente y susceptible, por lo tanto de comportamientos variables, multidisciplinarios, adaptativos y probabilísticos.

La teoría de sistemas, reconoce para los componentes de un sistema, características tales como la interrelación, la interdependencia y la interacción.

Corolario de ello resulta que:

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

Consideramos 'sistema' a la gestión o administración municipal, la cual esta

integrada por 'subsistemas', tales como:

- a) Gestión política;
- b) Gestión de servicios municipales;
- c) Gestión de comunicaciones;
- d) Gestión de personal;

---

<sup>1</sup> Sin dudas la perspectiva sistémica no es una idea nueva y la podemos remontar a los filósofos griegos, y probablemente a civilizaciones anteriores.

Como se plantea en la actualidad, se encuentra íntimamente relacionada con el trabajo de Ludwig von Bertalanffy, biólogo alemán, especialmente a partir de la Teoría que hizo de los Sistemas Abiertos (1925).

La Teoría General de Sistemas a través del análisis de las totalidades y de las interacciones internas de ésta y de las externas con su medio, es una poderosa herramienta que permite la explicación de los fenómenos que se suceden en la realidad y también hace posible la predicción de la conducta futura de esa realidad.

Es el conocimiento y la explicación de la realidad o de una parte de ella (sistema) en relación al medio que la rodea y sobre la base de esos conocimientos, podemos predecir el comportamiento de esa realidad, dadas ciertas variaciones del medio o entorno en el cual se encuentra inserta.

- e) Gestión de marketing;
- f) Gestión financiera.

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

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

La detección y fijación de las necesidades públicas, son el resultado de decisiones búsqueda del bien común, termino en el que se sintetiza el fin de la Hacienda Pública.

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

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

Básicamente se producen los siguientes hechos:

a) En los insumos o entradas: el ingreso de recursos financieros, bajo la forma de tributos y de coparticipación; del trabajo de personal permanente y transitorio; de bienes y servicios de proveedores; de recursos generales; de recursos tecnológicos.

b) En el proceso de las entradas: la acción de la gestión política, administrativa, de prestación de servicios, de personal, financiera.

c) En los productos o salidas: el producto social, servicios de salud, educación, tránsito, defensa civil, espacios públicos, higiene pública.

d) En la regulación: la intervención de los funcionarios, especialmente el Contador Municipal, en la observancia del control contable de la legalidad de todos los actos administrativos; del Honorable Consejo Deliberantes en el tratamiento de la rendición de cuentas y del Honorable Tribunal de Cuentas, en el control externo de legalidad.

e) En la retroalimentación: la participación de los funcionarios que ejercen el control de planeamiento y la ejecución de planes, programas y proyectos, en el marco del proyecto aprobado.

En el subsistema financiero podemos identificar los siguientes elementos:

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

a) **Presupuesto.**

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

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

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

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

En el presupuesto base cero, el acceso se pone en la fundamentación anual de la asignación de recursos, a través de la formación de paquetes y su prioridad, todos con clara definición objetivos y metas.

El Dr. A Le Pera<sup>2</sup> señala que para la eficiencia de la administración presupuestaria, es importante que el presupuesto cuente con tres componentes:

b) Económico: que abarca hechos que pueden tener o no incidencia financiera.

c) Financiero: que, comprendido en lo económico, considera hechos con incidencia financiera, apuntando a la liquidez o solvencia.

d) De caja: que computa saldo de arrastre, recaudación efectiva, pagos y saldos de cierre.

### **b) Inversiones**

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

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

Los proyectos de inversión aceptados deben cubrir las distintas etapas:

---

<sup>2</sup> Fuente: Alfredo Le Pera. **La Administración Presupuestaria Municipal**. Buenos Aires, Ediciones Macchi (1997), p. 78.

Prefactibilidad, formulación, factibilidad legal, técnica, económico-financiera, ambiental, el financiamiento, la programación de la ejecución y el control.

**c) Crédito público.**

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

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

**d) Tesorería.**

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

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

**e) Contabilidad.**

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

Debe facilitar la exposición de información con múltiples propósitos:

- i. Legal o rendición de cuentas
- ii. Para tomar decisiones o de gestiones
- iii. Para control

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

La clasificación contable debe posibilitar imputar los ingresos por clase u objeto, y su carácter económico, clase u objeto y unidad ejecutora.

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

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

**f) Patrimonio y suministros.**

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

**g) Compras y contrataciones.**

Dentro del marco normativo de la L.O.M.<sup>3</sup>, la gestión de compras y contrataciones se facilita y eficiencia con acciones tales como:

Confeción de cronogramas de compras

Actualización permanente de los precios testigos o de referencia

Comunicación intermunicipios y con la Provincia de Buenos Aires, acerca de la experiencia en la elaboración de determinados Pliegos de Bases y Condiciones para llamados a concursos o licitación y las posibilidades de consulta a los Registros de Proveedores.

#### ***h) Gestión tributaria.***

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

#### ***i) Control interno.***

El control interno de la legalidad contable, lo ejerce en los municipios de la

Provincia de Buenos Aires, la Contaduría.

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

---

<sup>3</sup> Ley Organica Municipal.

***j) Control externo.***

Esta a cargo del Honorable Consejo Deliberantes del Municipio y del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

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

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

***La gestión financiera del Municipio y el objetivo financiero.***

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

- a) ¿En qué bienes / servicios sociales, aplicar los recursos disponibles?
- b) ¿Cómo obtener esos recursos?
- c) ¿Qué hacer con el excedente/ déficit financiero?

El tratamiento de a) transcurre en la consideración de las necesidades que el gobierno fundamentara en el mensaje del Presupuesto Anual, apoyado en la metodología presupuestaria utilizada, en los criterios de 'rentabilidad social', en la elección de alternativas del gasto, en la ejecución de los programas teniendo en cuenta la restricción de los créditos

autorizados que constituyen el máximo a gastar y en el control de la ejecución.

Las decisiones del financiamiento pueden encausarse en distintas alternativas

a) tributarias: derivadas de su poder soberano, puede imponer tasas y contribuciones;

b) no tributarias: la coparticipación de impuestos provinciales y nacionales, el endeudamiento, venta de bienes, etc.

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

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

a) Recaudación tributaria y no tributaria, destinada a financiar el costo de la prestación del 'producto social' o movimiento de ida.

b) La aplicación de los recursos de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias, o movimientos de vuelta.

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

En lo referente a recursos, en definición de términos específicos utilizados, los Municipios de la Pcia. de Buenos Aires no puede imponer impuestos, existen tasas que cubren sobradamente el costo del servicio que se les dio origen y, en la medida que su exceso se utilice dentro de la bolsa de los recursos municipales sin afectación específica, se transforma en impuestos.

Esta ultima situación, generalmente no aparece exteriorizada en el caso de la Pcia. de Buenos Aires, se clasifica según nomenclador de aplicación obligatoria de la siguiente manera:

- a) Personal
- b) Bienes y servicios
- c) Intereses de la deuda
- d) Transferencias
- e) Bienes de capital
- f) Trabajos públicos
- g) Inmuebles
- h) Inversiones financieras
- i) Amortización de deuda
- j) Devolución de tributos
- k) Deuda flotante

Las decisiones financieras básicas de Municipio, financiamiento y gasto, desde el punto de vista aritmético, son las sintetizadoras causales del equilibrio o desequilibrio que se produce al hacerse el corte del cierre del ejercicio. Esta característica es la que se analiza en primer termino.

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

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

¿Qué objetivo financiero sigue el municipio?. Siguiendo a Ginestar contestamos este interrogante de dos maneras distintas con el ejemplo elocuente de la naranja (la capacidad de financiamiento) y el jugo que se le puede extraer (producto social del municipio):

- a) Sacarle el máximo jugo a la naranja
- b) Usar la mínima cantidad de naranjas para producir determinada cantidad de jugo.

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

Esto se aprecia en la concepción de la función pública por objetivos. La organización privada también busca la excelencia, expresándola de otra manera ('maximización del valor actual del patrimonio de los dueños), pero es un escenario distinto y el propósito de lucro de los aportantes del capital.

**La eficacia y la eficiencia es también fuente de la legitimación del poder público.**

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

La gestión del municipio debe ser siempre productiva, aplicando los recursos ya sea a la retribución del trabajo de su personal, a la compra de bienes, al pago de servicios de terceros, etc. Con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas dentro de la menor relación costo-beneficio. 'El sector público debe ser eficaz y eficientemente productivo. Ya no se acepta la legitimidad fundada exclusivamente sobre principios jurídicos constitucionales, bien fuera la fuente del poder (principio de la potestad pública) o su finalidad (criterio de servicio público). La legitimidad de la Administración debe fundarse también en su eficiencia, es decir, el resultado que se obtiene de su gestión', dice al respecto el Dr. Alfredo Le Pera.

Las fuentes de legitimación del Poder Público como institución responden a principios jurídico-constitucionales (principio de la potestad pública) y a su misma finalidad (principio del servicio público). Actualmente se fundamenta además de los dos principios mencionados, en su eficiencia y eficacia, o sea en los resultados que se obtienen de su gestión, conceptos de origen económico<sup>4</sup>.

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

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

---

<sup>4</sup> Fuente; Secretario de Estado de España, José Borell Fontelles, Publicación de la VIII Jornadas de control financiero, Madrid, 1983.

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

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

Fueron los economistas clásicos los primeros en promulgar el respeto por el paradigma del equilibrio financiero en las cuentas del Estado, entendiendo por tal la igualdad aritmética del nivel entre los recursos y gastos. Para ello, el rol del estado era permitir que las fuerzas naturales del mercado, actuaran libremente, debiendo contar con un presupuesto de recursos y gastos escasamente suficiente para cumplir con determinadas funciones básicas ( gobierno, seguridad y justicia) y no intervenir en la economía.

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

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

¿Hasta dónde es razonable marcar el límite de la tolerabilidad del déficit para un país para no entrar en la zona de dificultades graves?. En la practica económica de los países, es tolerado cierta dimensión de déficit, aunque no existe un límite preciso y universalizado. Así por ejemplo, el Presupuesto de Gastos de la Nación para 1997, prevee un déficit estimado de 1% del producto bruto interno, mientras que en algunos países de la Unión Europea se verifican déficit superiores a esa magnitud.

Un estudio de Gian Maria Milesi Ferreti<sup>5</sup> y Azzan Razin<sup>6</sup>, después de analizar ocho episodios de países que registraron déficits en el orden nacional, concluyo que es importante dar una definición numérica de lo que es un déficit insostenible.

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

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

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

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

- a) Cuadros proyectados de flujos de fondos, para los próximos 12 meses con desagregación mensual.
- b) Listado pormenorizado de la deuda.
- c) Días de atraso de pago de sueldos y otras retribuciones al personal.
- d) Medidas de disconformidad del personal (paros, quitas de colaboración, etc.)
- e) Días de atraso en el pago a proveedores.
- f) Servicios a la comunidad que han sido desactivados.
- g) Demandas judiciales de terceros por deudas de la comuna.

---

<sup>5</sup> Integrante del Fondo Monetario Internacional.

<sup>6</sup> Economista de la Universidad de Tel Aviv.

- h) Rotación de los funcionarios de la Secretaria de Hacienda, por el desgaste, cansancio, estrés, etc. Derivada de las dificultades financieras.

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

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

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

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

Los déficits transitorios de caja, pueden a veces aparecer en los cierres contables al 31 de diciembre, y estar originados en el último mes del año fiscal y ser solucionables en el primer mes del año siguiente. Si bien es preocupante para los funcionarios de ley esta situación, porque la Ley Orgánica Municipal no distingue grados de déficit, ni origen de los

mismos, desde el punto de la gestión no estamos frente a un problema grave.

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

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

### **El proceso de desequilibrio y crisis financiera municipal.**

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

'El capitalismo siempre tendrá crisis financieras: el problema es manejarlas', afirma Lester Thurow<sup>7</sup>. Este carácter de inevitabilidad que se le confiere a las crisis cíclicas, plantea la necesidad de anticiparse a ella, para neutralizar los efectos no deseados.

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

---

<sup>7</sup> Ex Decano de la Escuela de negocios del MIT.

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

Distinguimos crisis organizacionales de distinta naturaleza:

- a) Política.
- b) De expansión.
- c) De gestión.
- d) De dirección.
- e) Tecnológicas financieras.

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

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

Las causas anteceden y provocan mediata o inmediatamente el fenómeno del desequilibrio. Adscribimos al pensamiento de la investigación social, que sostiene el origen multicausal de muchos fenómenos sociales, como el de la crisis organizacional, ante la imposibilidad de aislar la o las variables que se presumen sean las originantes del estado al que se ha llegado.

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

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

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

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

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

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

Los costos del desequilibrio y crisis financieras, que suelen aparecer son:

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

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

El concepto de riesgo es definido como la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno no deseado, en este caso se trata del desequilibrio y la crisis. El riesgo de desequilibrio importa la insuficiencia de la financiación frente a los gastos, y el de crisis financiera, comprende toda una serie de perturbaciones, caracterizadas por la ingobernabilidad del sistema.

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

¿Cuáles son?

De la gestión de **Recursos**: a) Internos:

- a) Debilidad de los controles tributarios.
- b) Desorganización administrativa.
- c) Deficiencia en la gestión de morosos.
- d) Inadecuada información financiera
- e) Corrupción.

b) Externos:

- a) Situación general de la economía.
- b) Dependencia de la recaudación.
- c) Inflación.
- d) Reticencia de los contribuyentes.
- e) Hechos extraordinarios.

De la gestión de **Gastos**: a) Internos:

- a) Elevada proporción de gastos fijos.
- b) Impericias en compras.
- c) Costo de juicios perdidos.
- d) Debilidad directiva ante presión por demandas insatisfechas.

- e) Inadecuada información presupuestaria.
- f) Dilapidación.
- g) Corrupción.

b) Externos:

- h) Gastos por hechos extraordinarios.

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

Imagen de la institución municipal ante la comunidad y los contribuyentes.

Demandas judiciales.

Conflictos políticos:

- a) Del Ejecutivo con su propio partido.
- b) Entre el Ejecutivo y el Consejo Deliberante.
- c) Del municipio con Nación y/o Pcia. de Bs. As.
- d) Del Ejecutivo con instituciones locales

Conflictos gremiales:

- a) Paros, huelgas, quites.

Clima laboral

Renuncia y/o rotación de funcionarios

La importancia y intensidad de cada uno de los factores indicados o del conjunto que actué en forma simultanea, variara en cada caso y, salvo

situaciones de hechos extraordinarios, son de carácter previsible y/o neutralizable, total o parcialmente, dependiendo de las dificultades de corrección del grado de avance y profundidad del desequilibrio.

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

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

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

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

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

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

En primer lugar su forma de determinación que esta establecido por el articulo 170 de la Ley Orgánica Municipal, el cual dice textualmente: ' la cuenta de resultado financiero funcionara a los efectos del cierre de los rubros Presupuesto de Gastos y Cálculos de Recursos y dará a conocer el déficit o superávit que arrojen los ejercicios. El déficit o resultado anual, serán transferidos a un rubro de acumulación denominado Resultado del Ejercicio, el que permanecerá constante abierto y reflejara el superávit o déficit mediante la relación de los fondos en Tesorería y Bancos,

correspondientes a los ejercicios financieros y la deuda flotante contraída con imputación a los presupuestos.

$$\text{Básicamente: } RF^8 = R^9 - G^{10}$$

Habrá superávit (S) si R es mayor que G.

Habrá déficit (D) cuando G es mayor que R.

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

Contablemente se distingue el resultado financiero del año del resultado financiero acumulado.

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

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

El resultado financiero en los municipios de la Provincia de Bs. As., a igual que el de todo nivel provincial y nacional argentino, se determina al 31

---

<sup>8</sup> Resultado financiero del año.

<sup>9</sup> Recursos recaudados del año.

<sup>10</sup> Gastos comprendidos en el año.

de diciembre de cada año, por ser la fecha de conclusión legal del año presupuestario y por ende de extinción de las autorizaciones de créditos aprobados por el Honorable Consejo Deliberantes.

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

¿Por qué el compromiso del gasto? 'El compromiso protege el equilibrio del Tesoro y nada tiene que ver con la gestión de obras y servicios del gobierno. A través del compromiso se determina la situación financiera del gobierno, no un detalle de sus realizaciones', afirma A Núñez.

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

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

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

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

En este sentido nos encontramos con un criterio distinto del utilizado en la contabilidad de organizaciones privadas, en la que los ingresos provenientes de prestamos inciden en el resultado, solo a través del costo

del endeudamiento. La determinación del resultado responde aquí al criterio económico.

El tercer comentario se refiere a dos tipos de resultados financieros que deben determinarse de acuerdo a la normativa vigente. Hasta ahora nos estamos estando refiriendo al resultado financiero de los recursos afectados.

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

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

Se aplica dos criterios:

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

La distinción de las opciones de la apropiación contable del gasto es importante, pues según sea la que se utilice, el comprometido o el devengado y según, cual de las opciones de esta ultima, variara el monto del resultado financiero.

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

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

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

### **El municipio y el rol social.**

El municipio es la organización de una estrecha vecindad para todos los fines de la vida humana.

El desarrollo de una sociedad es el resultado de la combinación de, al menos, tres factores:

- La conciencia de la ciudadanía.
- Una buena elección de las inversiones.
- La distribución de los productos de la actividad colectiva en la población y en todos los aspectos de la vida.

Pero estos factores entran en combinación sinérgica cuando existe una diligencia capaz de crear estilos de acción que permitan aprovechar de manera activa las capacidades de los ciudadanos y los recursos disponibles.

El desarrollo económico es producto entonces de la firme determinación política y de una adecuada y eficaz organización económica, sustentada en una sólida cultura de respeto al gobierno de la Ley y el funcionamiento de las instituciones.

La necesidad de rearticular la relación Estado-Sociedad, hace adquirir al Municipio una relevancia cada vez mayor.

La desconcentración hacia abajo de funciones que antes ejercía el estado nacional o provincial, termina en el municipio como institución receptora de esas responsabilidades, siendo el encargado de buscar alternativas para la satisfacción de las necesidades sociales.

Sentar las bases para el proceso de reforma del Estado y de la administración pública municipal dentro de un marco de consonancia con la democratización del mismo, siendo su objetivo central alcanzar un municipio abierto y participativo, que satisfaga en tiempo y forma las necesidades de la sociedad.

Habida cuenta de la importancia de los municipios, resulta casi innecesario expresar que los mismos deben tener estructuras orgánicas

racionales y eficientes, como parte del proceso de planificación nacional para la implementar programas y proyectos.

Surge entonces la necesidad de planificar la gestión de gobierno a través de un documento que refleje el plan político de realizaciones y a la vez el análisis pormenorizado de la relación insumo/producto.

Queda positivamente revelada la secuencia inevitable de la definición política como paso previo al plan sectorial y el detalle de insumos y sus costos en los programas que integran cada plan.

Como consecuencia, el costo financiero de esos programas y sostén definitivo y ultimo de la política es el presupuesto.

Política, Plan, Programas, Presupuesto, constituyen una cadena inescindible tanto en el proceso de formulación, como de sanción y ejecución del presupuesto.

### **Situación actual de los municipios.**

El agotamiento del modelo de desarrollo económico, se ha cristalizado en una crisis que cuestiona el rol del estado y la eficiencia del mismo.

Insuficiencia económico-financiera en que se desenvuelven las comunas a raíz de la situación económica.

La situación Nacional ejerce influencias negativas hacia la actitud del contribuyente frente a tributos como el municipal, es evidente que la situación recesiva que estamos viviendo corroe los bolsillos de los ciudadanos, haciendo que su ingreso disponible sea en principio destinado a cubrir sus necesidades básicas. Esto es real, el mundo globalizado nos ha hecho más dependientes unos con otros, máxime en economías como la nuestra, tan débiles que dependen necesariamente del crédito y la confianza de sectores que administran capitales para poder subsistir.

Nuestra ciudad no es ajena a esto, con una estructura económica en donde predominan las PYMES, deterioradas por la crisis actual, la

desocupación que alcanza niveles alarmantes y la actividad turística y comercial que registra disminuciones cada vez más pronunciadas, todo ello hace que estos sectores no puedan cumplir con sus compromisos fiscales.

Pero no todo es negativo en la crisis si se sabe sacar provecho de ello, el Municipio como organismo de primer grado sufre los efectos de la crisis después de la Nación y la Provincia, por lo tanto estamos a tiempo de reaccionar y de amortiguar el golpe, de eso se trata en estos días, tener una lectura correcta de los hechos y reaccionar en consecuencia.

### **La calidad de gestión municipal.**

Los cambios organizacionales, lejos de constituirse en singularidades, han pasado a ser acontecimientos cotidianos con la consiguiente necesidad de vehicular respuestas apropiadas frente a las nuevas condiciones.

En tal sentido la elaboración de proyectos superadores en temas de calidad de gestión es responsabilidad que compete e implica a los funcionarios públicos.

La calidad de gestión debe ser un atributo de prestigio y, por lo tanto, una base sólida de la legitimidad política e institucional municipal.

Redefinir los costos, objetivo de los procesos administrativos, de los servicios que se prestan y de los productos que se ofrecen, se trata de una tarea de vital importancia para el buen manejo de la administración local.

Calidad administrativa, control, transparencia son los tópicos sobre los cuáles hay que poner el énfasis, pues son las cuestiones que pavimentan el cambio hacia un municipio bien gobernado.

### **Financiamiento municipal.**

El poder impositivo "originario o inherente" al municipio, tiene amplias libertades para fijar sus recursos, respetando los principios del derecho financiero y tributario. Hay que recordar la máxima alberdiniana "sin finanzas no hay gobierno", y en esa tesitura, asegurar la potestad tributaria del gobierno local, para el logro de sus fines.

Es facultad en el régimen argentino la posibilidad de cobrar tasas y contribuciones, usar el crédito y en general administrar las rentas.

Sin la capacidad de generar ingresos propios suficientes el equilibrio financiero municipal resulta inviable, pero las consideraciones financieras pueden tener un papel facilitador o de restricción, pero raramente serán el objetivo primordial. "El éxito de las organizaciones gubernamentales debería

medirse por cuán eficiente y eficazmente satisface las necesidades de los usuario”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Norton y Kaplan, *Cuadro de Mando Integral, Gestión 2000*.

**Estructura de financiamiento del Municipio.**

*La estructura de financiamiento del municipio de acuerdo con el presupuesto aprobado para el año 2002 es:*

Denominación	Apartado	Rubro	Sección
RECURSOS CORRIENTES			157.331.254,00
DE JURIDICCION MUNICIPAL			113.949.400,00
Tributos Municipales		103.084.400,00	
Tasa por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Publica		70.910.000,00	
Ingresos del Ejercicio	50.400.000,00		
De Ejercicios Anteriores	11.400.000,00		
Fondo Solidario MDP 2000- Ejercicio Corriente	8.150.000,00		
Fondo Solidario MDP 2000- Ejerc. anteriores	960.000,00		
Tasas por Servicios Públicos Especiales		55.000,00	
Tasas por Habilitación de Comercios e Industrias		500.000,00	
Tasas por Inspección de Seguridad e Higiene		17.650.000,00	
Ingresos del Ejercicio	15.250.000,00		
De Ejercicios Anteriores	2.400.000,00		
Derechos por Publicidad y Propaganda		1.800.000,00	
Derechos por Venta Ambulante		60.000,00	
Fondo Promoción Turística- Ejercicios Anteriores		1.400,00	
Tasa por Inspección Veterinaria		1.100.000,00	
Derechos de oficina		3.000.000,00	
Derechos de Construcción		1.000.000,00	
Derechos de Ocupación o Uso de Espacios Públicos		2.500.000,00	
Estacionamiento Medido	1.500.000,00		
Resto	1.000.000,00		
Derechos por Explotación de Canteras		16.000,00	
Derechos a los Juegos Permitidos		260.000,00	
Juegos	260.000,00		
Patente de Rodados		2.000,00	
Tasa por Control de Marcas y Señales		55.000,00	
Tasa por Conserv, Rep. Y Mejorado de la Red Vial Municipal		350.000,00	
Derechos de Cementerios		940.000,00	
Tasa por Servicios Varios		1.750.000,00	
Contribución por Mejoras		1.135.000,00	
Desagüe	110.000,00		
Pavimentación	5.000,00		
Repavimentación	5.000,00		
Iluminación	5.000,00		
Cordón Cuneta	5.000,00		
Red de Gas	5.000,00		

Remodelación Peatonal San Martín	1.000.000,00		
Otros Ingresos		10.865.000,00	
Multas por Contravenciones		2.000.000,00	
Infracción a las Obligaciones y Deberes Fiscales		3.185.000,00	
Gravámenes Municipales	3.100.000,00		
Fondo Solidario MDP 2000	85.000,00		
Otras Multas, Recargos, Intereses y Gastos		55.000,00	
Donaciones y Legados		105.000,00	
Contribuciones a Cargo de Terceros		804.000,00	
Concesiones	20.000,00		
Boletos	784.000,00		
Ingresos Varios		20.000,00	
Concesiones de Playas y Riveras		981.000,00	
Recupero de Concesionarios		1.000,00	
Hipódromo MDP		12.000,00	
Intereses Banco de la Pcia. de Bs. As.		500.000,00	
Fondos Benéficos de Rifas		1.000,00	
Provincia Aseguradora de Riesgo de Trabajo		40.000,00	
Programa URB-AL		58.000,00	
Recupero Prestamos Vivienda Or. 10,430		400.000,00	
Programa de Saneamiento Básico Municipal Or 14,230		2.700.000,00	
Recupero Indemnización Seguros		3.000,00	
DE OTRAS JURIDICCIONES			43.381.854,00
Participación en Impuestos Nacionales Y Provinciales		35.338.254,00	
Coparticipación Ley 10,559 Régimen General	26.294.254,00	26.974.254,00	
Casinos	680.000,00		
Otras Participaciones		6.000.000,00	
Ley 11.769- EDEDA	6.000.000,00		
Convenio Descentralización Tributaria		750.000,00	
Impuesto Inmobiliario Rural- Disponibilidad	10.000,00		
Impuesto Ingresos Brutos	740.000,00		
Bingo Ley 11.018		1.614.000,00	
Recursos afectados Acción Social y Salud Publica	600.000,00		
Recursos de Libre disponibilidad	600.000,00		
Canon Bingo Res 2588/98	414.000,00		
Aportes no Reintegrables		108.100,00	
Aporte Prov. Bs. As Iluminación Ruta 11		8.100,00	
Aporte Prov. Bs. As U.G.E		100.000,00	
Otros Ingresos		7.935.500,00	
Participación V.T.V		10.000,00	
Participación Multas Ley 11,768- Transito		15.000,00	
Participación Ley 8197 – Precios		15.000,00	
Aportes Provinciales Ley 11,840 DIEGEP		6.000.000,00	
Acción Social Directa- Provisión de Víveres Secos		288.000,00	
Acción Social Directa- Alimentos sin Gluten		18.000,00	
Programa Social Familia Bonaerense- Eva		144.000,00	

Perón		75.000,00	
Torneos Bonaerenses			
Torneos Juveniles Bonaerenses	60.000,00		
Torneos Tercera Edad Bonaerenses	15.000,00		
Convenio IVBA -Reconstrucción Barrios		1.167.000,00	
Convenio IVBA -Consejo de la Familia y Der Hum (APAND)		19.000,00	
Becas		134.100,00	
Becas para Menores	100.000,00		
Becas para Mayores	34.100,00		
Programa Cultural Prov de Bs As		18.000,00	
Programa de Defensoria de los Derechos del Niño y el adolescente		32.400,00	
INGRESOS DE CAPITAL			18.420.158,00
PRESTAMOS			17.110.158,00
Empréstito Bancario		17.110.158,00	
REMBOLSO DE PRESTAMOS			500.000,00
Reintegro Anticipo a Jubilados		500.000,00	
VENTA DE ACTIVO FIJO			810.000,00
Ingresos del Parque Industrial		10.000,00	
Venta de otros Bienes		800.000,00	
SALDO TRANSFERIDO DE EJERC ANTER AFECTADOS			50.000,00
Superávit Acumulado Empréstito Bco Prov.Or 13,350			50.000,00
TOTAL DEL CALCULO DE RECURSOS			175.801.412,00

Fuente: Presupuesto aprobado por la Municipalidad de Gral. Pueyrredón para el año 2002.

*Del total del Calculo de Recursos para el 2002 de 175.801.412,00, el 89,49% corresponden Recursos Corrientes (157.331.254,00) y el 62,82% de jurisdicción Municipal.*

*El 58,64% corresponden a Tributos Municipales (103.084.400,00).*

*El calculo de Recursos para el 2002 es demasiado optimista teniendo en cuenta que durante el año 2000 se recaudaron 155 millones y en el año 2001 se recaudaron 137 millones, la tendencia en la recaudación es negativa y ni siquiera se espera que alcance los niveles del año anterior. Ello impone la realización de mayores esfuerzos para incrementar la recaudación y ser eficientes en la asignación del gasto para poder cumplir con el compromiso social que sus funciones implican.*

**Análisis de la Recaudación 2000-2001**

Mes	Recaudado 2000	Recaudado 2001	Diferencia de Recaudación 2000/2001	
			En porcentaje	En pesos
Enero	11.592.937,54	13.757.757,09	18,67%	2.164.819,55
Febrero	14.059.568,57	13.560.202,33	-3,55%	(499.366,24)
Marzo	12.617.826,15	11.291.550,66	-10,51%	(1.326.275,49)
Abril	12.805.316,68	11.585.399,51	-9,53%	(1.219.917,17)
Mayo	12.789.529,90	11.129.357,96	-12,98%	(1.660.171,94)
Junio	14.644.768,47	13.651.425,71	-6,78%	(993.342,76)
Julio	10.533.864,96	10.101.808,08	-4,10%	(432.056,88)
Agosto	13.444.044,87	11.390.356,98	-15,28%	(2.053.687,89)
Septiembre	11.569.756,71	8.686.485,31	-24,92%	(2.883.271,40)
Octubre	14.004.243,44	12.662.844,07	-9,58%	(1.341.399,37)
Noviembre	11.482.034,78	9.673.177,76	-15,75%	(1.808.857,02)
Diciembre	16.346.531,66	10.425.530,26	-36,22%	(5.921.001,40)
TOTAL	155.890.423,73	137.915.895,72	-11,53%	(17.974.528,01)

Según datos suministrados por la Secretaría de Economía y Hacienda, la situación que está viviendo la comuna se explica en parte por la grave caída en el nivel de ingresos. Con respecto al 2000, el municipio tuvo el año pasado 18,6 millones menos de recaudación, lo cual significa una caída del 11,87%. Ese número incluye una menor recaudación de tributos, así como los retrasos en los pagos de la coparticipación provincial.

En 2001 el municipio recibió cerca de 2,7 millones de pesos menos de fondos por parte de la Provincia de Buenos Aires, con respecto al ejercicio anterior. Si se compara la recaudación del año pasado con la de 1998, la caída en los ingresos es del 16,9%.

En enero de 2001 se recaudaron por tasas municipales 13 millones mientras que en enero de 2002 no se llegó a recaudar 7 millones. En materia de coparticipación (lo que tributa la provincia en función de lo que recauda en la ciudad), la baja también fue abrupta ya que se pasó en el mismo período de 3 millones a 1 millón.<sup>12</sup>

▪ <sup>12</sup> 'Crisis en la comuna'. Diario La Capital (10 de enero de 2002), p. 4.

### **Crisis y desequilibrio.**

#### **Factores externos.**

"El sistema impositivo actual de la Argentina es vetusto y regresivo. No tiene sustento social, porque no es capaz de convencer a los ciudadanos de que tiene sentido pagar los impuestos porque los retornos que obtiene en forma de bienes y servicios públicos son satisfactorios, y no sirven. ¿Para qué esperar más? Tienen que animarse, de una vez por todas, a eliminar ese conjunto de resoluciones tributarias, que no son menos de 360 o 400 en los últimos años y que solo ata de pies y manos a los agentes económicos y le quita eficiencia y capacidad de respuesta al aparato tributario"<sup>13</sup>.

Esta frase es lo suficientemente elocuente como para demostrar el punto de vista de quien nos analiza desde afuera. Es más se atrevió a sugerir que un blanqueo sin un cambio del sistema tributario que se componga de pocos impuestos y sin un fortalecimiento previo del fisco, no conseguiría una verdadera repatriación de capitales ni un ingreso de lo negro al circuito regular de la economía. Si todo sigue igual ¿cuál sería el sentido de pensar que quien elude o evade no lo volverá a hacer?. Lo que se deben cambiar son las condiciones del sistema y el poder fiscalizador. Según la experiencia española ese fue el éxito de su blanqueo.

La premisa básica de una Administración Tributaria tipo es: "Proveer al Estado de los fondos necesarios para su funcionamiento, los cuales deberán ser legalmente definidos para que sean aportados obligatoriamente por los contribuyentes". Este fin básico está muy ligado a tres conceptos estratégicos fundamentales:

- ◆ Crear un verdadero riesgo para el evasor.
  - ◆ Impulsar el cumplimiento voluntario en las obligaciones tributarias,
- para lo cual deben darse las siguientes condiciones:

---

<sup>13</sup> Carlos Solchaga Catalán, Ex ministro de Hacienda de España 1985-1993. Diario *La Nación*, 5 de Noviembre de 2000.

1. Que exista un verdadero riesgo de que si el contribuyente no cumple será detectado y sancionado.

2. Que la presión tributaria sea ejercida razonablemente y por lo tanto pueda ser soportada económica y financieramente por los contribuyentes.

3. Que exista consenso en la población contribuyente de que los fondos serán razonablemente utilizados por el Estado.

◆ Promover el permanente mejoramiento de la imagen de la administración, frente a sus integrantes y a la opinión pública, tendiente a lograr el mayor nivel de confianza en cuanto a su integridad y eficacia.

Para alcanzar estas premisas básicas es menester tener en cuenta la importancia que implica que socialmente el sistema tributario sea aceptado. Este aspecto es básico y debería complementarse con otros factores para alcanzar la mencionada premisa básica:

#### **LOGRAR UNA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EFICIENTE.**

Es menester señalar que como premisa básica debemos tener en cuenta que siempre estarán marcadas por cierto grado de tensión y conflictividad las relaciones entre la administración tributaria y el ciudadano, puesto que los tributos son exacciones económicas de carácter obligatorio de las cuales no deriva una contraprestación directa, personal e inmediata para el contribuyente. No obstante para alcanzar una mayor eficiencia fiscal de los ciudadanos y fomentar el cumplimiento voluntario de los ciudadanos es menester tener en cuenta los siguientes factores que influyen obstaculizando el logro de este objetivo:

1. Factores económicos: los cuales están relacionados con las oportunidades de evadir y el riesgo asumido.

2. Factores psicológicos: los que están relacionados con la actitud frente al Estado y la percepción individual en cuanto a la justicia.

3. Factores sociopolíticos: que se refieren al nivel y calidad del gasto público y a los recursos necesarios para atenderlos.

4. Factores organizativos: los cuales atañen a la dificultad de la Administración para satisfacer los servicios que de ella se espera.

5. Factores legales: los cuales están derivados de la complejidad normativa.

Debido a la complejidad del sistema tributario vigente, este genera una notable desigualdad de oportunidades en beneficio de todos aquellos contribuyentes que están mejor informados y asesorados. Por esta razón, un factor a analizar es la falta de transparencia en los impuestos, lo que influye significativamente en el contribuyente a la hora de fomentar la aceptación social del sistema tributario.

Adam Smith sostenía que los impuestos que deben satisfacer a cada individuo han de ser ciertos, no debiendo quedar el importe de la deuda sujeto a problemas interpretativos o discrecionalidades administrativas. Al mismo tiempo que en la actualidad tanta inestabilidad normativa como la provisionalidad se han convertido en una constante, existen varios factores que influyen ocasionando la problemática descrita, como por ejemplo:

- El esfuerzo del legislador por impedir la elusión fiscal.
- El grado de complejidad de los sistemas tributarios modernos viene en gran medida originado por la generalización de los impuestos directos y la extensión de la obligación de declarar a amplísimas capas de la población.
- Dada la generalización de la obligación de declarar y las caricias estructurales de la Administración Tributaria, han provocado el traslado de numerosas obligaciones formales relacionadas con la gestión del impuesto a los contribuyentes.
- La complejidad del sistema tributario obliga a buscar formulas alternativas para las pequeñas y medianas empresas que no cuentan con la infraestructura necesaria para cumplir onerosas obligaciones formales.

Es fundamental para la Administración Tributaria tener como estrategia primordial introducir a los contribuyentes al *cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales*. Y un alto nivel de cumplimiento voluntario solo es posible cuando se ha conseguido un nivel adecuado de aceptación social de los tributos.

Uno de los factores con que la Administración Tributaria podría contar para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales

voluntariamente como así también contrarrestar los factores sociales y psicológicos que condicionan la aceptación de los tributos es mediante una política activa de comunicaciones. La Administración Tributaria debería desarrollar campañas informativas institucionales que expliquen claramente el papel de la Hacienda Pública y rindan cuenta de su gestión (además es una exigencia democrática presentar a la sociedad la realidad del presupuesto y las leyes tributarias mediante una estrategia de comunicación adecuada). Reforzar la imagen corporativa de la Administración Tributaria es un órgano básico del Estado y desarrolla una función esencial, beneficiosa para el interés general. Así mismo estas campañas informativas institucionales deben presentar los servicios de información y asistencia a los contribuyentes para un fácil cumplimiento de sus obligaciones fiscales, no obstante también debe actuar contra el fraude tributario ya que este no solo afecta a las Administraciones Tributarias sino a toda la comunidad. La persecución del fraude será implacable en beneficio de la mayoría de los contribuyentes que si cumplen correctamente con sus obligaciones tributarias<sup>14</sup>.

Es frecuente que muchos contribuyentes tengan una sensación de desequilibrio e incluso indefensión cuando se relaciona con la Administración fiscal. Para paliar este problema sería conveniente proporcionar medidas normativas que *reconozcan al contribuyente como sujeto con obligaciones pero también con derechos en su relación con la Administración Tributaria*. Obviamente su condición de sujeto lo convierte en obligado tributario, pero ello no quiere decir que sea titular de derechos que debe respetar la Administración cuando se relacionan con él, es así como

---

<sup>14</sup> No existe nada más desalentador para el contribuyente cumplidor que la sensación de que existe en la sociedad una situación de fraude generalizado que no es combatido con eficiencia y que en la mayoría de las ocasiones resulta impune.

surgen los Estatutos de los Contribuyentes<sup>15</sup>. Al respecto, para llevar a cabo una Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes que posea el efectivo valor de un Estatuto Especial, es menester que este posea la unificación de todos los derechos y garantías del contribuyente que se encuentran en las mismas normas de fondo y procesales que regulan las instituciones a las cuales esos derechos y garantías se refieren. Los beneficios de contener todos estos derechos y garantías en un solo cuerpo consisten en una simplificación de conceptos, como así también profundizar la idea de equilibrio de las situaciones jurídicas de la Administración Tributaria y los contribuyentes<sup>16</sup>.

El derecho positivo argentino posee una detallada descripción de los derechos y garantías que si bien no existe un cuerpo único, estos se encuentran plasmados y reconocidos en la Constitución Nacional<sup>17</sup>, en la Ley de Procedimiento Tributario 11.683 y en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, en sus respectivas reglamentaciones y en otras normas de menor jerarquía también aplicables en materia tributaria. Sería conveniente, a los fines que los contribuyentes se sientan resguardados bajo estos derechos y garantías, que exista un efectivo respaldo en la práctica por parte de las autoridades fiscales, hacia las normas que establecen tales derechos y garantías. Entre los Derechos y

---

<sup>15</sup> Con todo ello se persigue que las relaciones entre la Administración Fiscal y el ciudadano sean equilibradas, ciertas y transparentes, creándose las condiciones idóneas para una mayor aceptación social del sistema tributario en su conjunto. En España por ejemplo se ha creado un Consejo de Defensa del Contribuyente, constituido de forma paritaria por representantes de la Administración y del mundo de la Universidad, asesoramiento fiscal, etc., el cual canaliza las quejas, iniciativas y sugerencias que formulan los contribuyentes que se relacionan con la Administración Tributaria, creándose un *causa de comunicación permanente y fluido mediante el cual pueden detectarse disfunciones en el funcionamiento cotidiano de la Administración Fiscal y que puede servir a los ciudadanos para proponer iniciativas y modificaciones a todos los niveles, ya sean normativos, organizativos, de procedimiento, etc.* De esta manera el contribuyente se siente parte activa en la configuración del sistema tributario, al contar con un interlocutor que atiende y escucha sus quejas y sugerencias.

<sup>16</sup> Exposición de motivos de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes de España.

<sup>17</sup> A través de los arts. 4, 16, 17, 18 y 75 (incs. 2 y 23). Se reconocen los principios de capacidad económica, jurídica, generalidad, igualdad, progresividad, equidad y no confiscatoriedad.

garantías que deberían fomentarse y reconocerse en nuestro derecho positivo, se destaca:

1. Plena publicidad de los derechos del Fisco.
2. Formalizar acuerdos previos de valoración entre el Fisco y el contribuyente.
3. Hacer conocer al contribuyente el alcance del procedimiento de inspección, como sus derechos y obligaciones y no extender los plazos de duración de tales inspecciones irrazonablemente.
4. Indicar los procedimientos ejecutivos con una efectiva notificación al contribuyente (realizada al domicilio real o constituido).
5. Prueba efectiva de la culpabilidad en un proceso sancionador.

Cabe considerar que cualquier listado de derechos y garantías podría llegar a considerarse incompleto, por lo cual sería importante que los legisladores incorporen en un solo cuerpo de derechos y garantías que actualmente se hallan vigentes, reforzando sobre todo aquellos que aun no tiene suficiente protección legislativa o reconocimiento efectivo e ir desarrollando y adaptando los mismos a las nuevas realidades.

Para una buena Administración Tributaria es menester la simplificación del sistema tributario. Las normas deben simplificarse al máximo en su estructura y contenido y su redacción debe aproximarse al lenguaje comprensible del ciudadano medio<sup>18</sup>. No es sencillo simplificar el sistema tributario y las leyes fiscales, pero el objetivo de simplificación debe ser prioritario en cualquier reforma fiscal con el objetivo de exonerar de ciertas obligaciones formales para facilitar la subsistencia de las pequeñas y medianas empresas que desempeñan un papel decisivo en la mayoría de nuestras economías. Esta modulación en cuanto al nivel de exigencia de las obligaciones según el tipo de contribuyente, favorece el cumplimiento voluntario, refuerza la equidad tributaria e indiscutiblemente facilita la aceptación social del sistema tributario en su conjunto.

Ahora bien, no obstante se le informe a la sociedad la importancia de los impuestos y de la eficiencia de la Administración Tributaria y por mucho

---

<sup>18</sup> Como decía Neumark, con relación a las normas tributarias: "podría decirse con leve exageración que se trata de leyes elaboradas por juristas para juristas".

que se simplifique el sistema fiscal, todos los esfuerzos no tendrán su efecto si el ciudadano no obstante información puntual e inmediata sobre su situación individual – es decir cual es su régimen de tributación y que obligaciones implica -, y si no se le proporciona ayuda para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Para mejorar los servicios de la administración tributaria, algunas acciones que deben tomarse como sugerencia son:

- Especialización progresiva de los funcionarios dedicados a la información y asistencia.
- Buen dimensionamiento de los servicios con la capacidad para atender la demanda de información y asistencia.
- Participación de colaboradores externos en la gestión tributaria mediante acuerdos de entidades, instituciones y organismos representativos de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales.
- Acondicionamiento de agencias para brindar al contribuyente una mejor atención directa y absoluta confidencialidad.
- Utilización masiva de nuevas tecnologías de comunicación.
- Publicación de manuales prácticos, emisión de cartas y folletos informativos, divulgación de textos normativos actualizados y recopilaciones de consultas y criterios administrativos.
- Revisión general de los modelos de declaración para simplificar su contenido.
- Nueva formula para el pago de tributos, con tarjetas, cajeros automáticos y determinados de pagos no dinerarios.

Si bien desde una perspectiva represora podría ser preferible que el contribuyente desconociese el detalle de la información en manos de la Administración, de modo que la incertidumbre aumentara el riesgo de la conducta evasora y lo llevase a un mayor nivel de cumplimiento; es preferible optar por la transparencia, considerando que en el largo plazo una relación de entendimiento es mas efectiva que la desconfianza generalizada respecto de la totalidad de los contribuyentes. Es importante también la

existencia de medidas concretas que permitan una mayor agilidad en el pago de tributos, de manera que las dificultades de tesorería no conviertan en incumplidores a contribuyentes que están dispuestos a cumplir correctamente con sus obligaciones.

A pesar de hacer hincapié en esos aspectos que tienden a favorecer la relación con los contribuyentes, reforzar los derechos de estos y facilitar su cumplimiento, no se puede dejar de lado ni otorgarle menor importancia a la tarea tradicional de la Administración Tributaria en cuanto a la *detección y persecución de los incumplimientos y la evasión*. Si no se cuenta con instrumentos adecuados para perseguir y sancionar el fraude y la evasión, será inútil apostar por el cumplimiento voluntario, tanto por el incentivo económico a la evasión como por el efecto de desmoralización y la injusticia que sentirán aquellos contribuyentes cumplidores que ven que deben cargar con las consecuencias de la insolidaridad de los demás ciudadanos y aportar lo que los otros no aportan.

En síntesis, la idea es establecer mecanismos de detección y corrección de fraude que, desincentiven a posibles defraudadores futuros, transmitiendo un mensaje de firmeza y rigor a la sociedad. Desde un punto de vista microeconómico, podemos cuestionarnos cuales son los factores que hacen que un agente no pague sus impuestos, en principio podría argumentarse que no paga porque no se beneficia con el pago de los mismos. Otra respuesta podría estar dada por la equidad horizontal, es decir que un agente no paga porque ve que sus vecinos no pagan.

Entonces nuestra pregunta es ¿cómo se forma una conciencia tributaria? Para Kopits, debería implementarse una solución 'de abajo hacia arriba' teniendo en cuenta el principio de beneficio y de equidad horizontal comenzando por un pueblo o ciudad pequeña, estableciendo tarifas adecuadas de acuerdo a respecto de los servicios públicos y en los impuestos a la propiedad inmueble. Asimismo es necesaria la transparencia en el gasto público, ya que lo importante es que el ciudadano sienta control sobre los gastos y los servicios públicos que otorgan. También cabe destacar que la descentralización fiscal a la cual tendría que aspirar nuestro

país, puede ayudar en forma directa a la Administración Tributaria porque, a nivel local, se conoce mucho mejor a los contribuyentes.

### Factores internos.

#### Estructura Municipal de la Secretaría de Economía y hacienda.

Relevamiento de información.

Ver organigrama en anexo.

### Dirección de Recursos.

#### Funciones:

- Planificar, organizar y coordinar las acciones tendientes al logro de una mayor eficiencia en las actividades vinculadas con la percepción, liquidación y fiscalización de los recursos, elaborar directivas hacia los departamentos en lo referente a la liquidación de tributos, control y fiscalización
- Elaborar los cronogramas de vencimiento de los gravámenes y de recaudación de ingresos, proponer planes de recaudación impositiva
- Realizar estudios que permitan racionalizar los sistemas y métodos de percepción de los gravámenes
- Promover un sistema efectivo para el control de la deuda vencida y mejorar el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes
- Control de la recaudación y elaboración mensual del estado de ejecución del calculo de recursos
- Elaborar convenios con bancos o entidades financieras, encargadas de la percepción

#### Objetivos:

- Incrementar la recaudación y disminuir la evasión tributaria.
- Mejorar la atención al contribuyente y equidad fiscal con detección evasión y facilidades de pago.
- General capacidad fiscalizadora, control y seguimiento sobre las declaraciones.

- Modernizar la infraestructura de colección y cruzamiento informático.
- Tareas fiscalización, control, gestión integral, cobranza de la deuda fiscal y reglamentación tributaria.
- Posibilidad de anticipos de fondos a cuenta de la deuda.
- Atención al contribuyente, fiscalización e intimación, vía de apremio judicial.
- Recupero mora temprana: posibilidad de no aumentar su deuda, regularizar su situación antes de una gestión judicial, ver la realidad que la mora comienza el primer día de atraso y la conveniencia de cumplir.
- Seguimiento personalizado vía telefónica, lograr reconocimiento y posterior pago, intentar que el contribuyente normalicen su situación.

Dificultades:

- Deficiente fiscalización.
- Información que es redundante y desactualizada, deficiente y faltante.
- Elevada evasión (el día que me citen vemos).

**Departamento de Actividades Económicas.**

Funciones:

- Ejecutar las acciones tendientes a la liquidación, percepción y control de tasas y derechos municipales
- Efectuar la entrega de formularios de declaración jurada y recibos, asesorar al público, informar la determinación de recargos y/o intereses y multas por pagos fuera de termino
- Liquidar la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, tasa por Habilitación de Comercios e Industrias, Derechos de Oficia, Derechos de Uso y Ocupación de espacios públicos, Derechos de venta ambulante, etc.
- Efectuar el trámite de Habilitaciones Inmediatas, desde el control de las planillas, deudas, números de Ingresos Brutos y CUIT hasta la

confección de los recibos de pago y entrega de la Oblea de identificación del trámite.

- Reunir los antecedentes para mantener los registros actualizados de contribuyentes, comunicando al centro de procesamiento las unificaciones de cuentas producidas durante el año (una sola chequera y evitar pagos duplicados)
- Proveer los insumos necesarios para la confección de chequeras de pago por la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene.
- Efectuar el control de pago de las diferentes tasas y derechos que recaudan, no solo de los bimestrales, sino también de los grandes contribuyentes.
- Realizar intimaciones de pago, y detectar que contribuyentes incurrieron en mora, derivando la pertinente fiscalización.
- Liquidar y formalizar convenios de pago en cuotas de las diferentes tasas.
- Informar al área de fiscalización interna, girando la información respaldatoria, los montos adeudados por los contribuyentes, para su cobro judicial.
- Informar antecedentes obrantes en sus registros para oficios judiciales y/o notas enviadas por abogados, juzgados.

#### Objetivos:

- Percepción de Tasa Seguridad e Higiene, Tasa Habilitación de Comercios e Industrias, Derechos de Uso y Ocupación de espacios públicos.
- Recepción de declaraciones juradas.
- Intimación de deudas por planes de regularización o por convenios suscriptos.
- Recibir certificados de habilitación o cese de actividad.
- Pasar al sistema las caídas de planes, liquidaciones de deudas, citaciones, confección de planes de regularización, informes de oficios

judiciales y quiebras o concursos, confección testimonios, solicitud compra.

Dificultades:

- Los tramites de habilitación son demorados al ser visados por Departamento de Propiedad Inmueble.
- No se efectúan inspecciones de funcionamiento, por cambio de rubro o titular.
- Falta de computadoras, hay 5 para atender a 200 personas, y hay 24700 expedientes.
- Los grandes contribuyentes transcurren 10 días sin abonar, ya que la división Fiscalización Externa no provee la liquidación a tiempo.
- Entrada y salida expedientes por el sistema, 2 veces revisar el sistema de mesa de entradas y luego sacarlas por el sistema.
- No se le dio nunca a la dependencia la importancia que debía tener ya que la misma recauda.

**Departamento de Fiscalización Interna.**

Funciones:

- Intervenir en la programación y ejecución de los planes y procedimientos administrativos internos tendientes a mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes como también la percepción de tasas y derechos, mediante el sistema de gestión de apremios por el régimen de abogados externos.
- Formular y aplicar el plan de verificaciones internas y coordinar con las dependencias que correspondan la ejecución de las acciones judiciales y extra judiciales.
- Controlar el cumplimiento por parte de los apoderados externos de las instrucciones impartidas.

- Preparar la documentación que deriva en juicios de apremio u otros reclamos judiciales por deudas que los contribuyentes mantengan con el Municipio.

#### Objetivos:

- Clasificar y archivar las cartas documentos, y análisis para su confección.
- Emisión de títulos ejecutivos y posterior intimación por: regularización de deudas, imposibilidad de pago, problemas catastrales, venta de propiedad, etc., actualmente es por deudas superior a \$ 138,47 (pide modificarlo a \$ 500 el monto mínimo para efectuar demanda judicial).
- Atención a apoderados y requerimientos de liquidaciones de cuentas en juicio, y control de las rendiciones mensuales de los abogados, manejar el ABM modulo de juicios.
- Armado de títulos ejecutivos, caídas, cancelaciones y bajas de convenios.
- Informe de expedientes, análisis de datos de cuentas deudoras y confección de estadísticas.
- Preparación de bases de datos de títulos retenidos y para intimación por carta documento.
- Desbloquear las cuentas con juicios que registran cancelación de deuda.
- Expediente 802, ejecuciones s/deudas contribuyentes tasa alumbrado.
- Análisis de cuentas corrientes basadas en criterios prescripción de deuda.
- Generación masiva de causas en el SIGEM

#### Dificultades:

- Piden realizar emisiones de títulos ejecutivos fuera del horario de atención al público.
- Falta de espacio y las computadoras no están en red.

### **Departamento de Fiscalización Externa.**

#### **Funciones:**

- Intervenir en la programación y ejecución de los planes de verificación externa tendientes a mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Formular y aplicar el plan de verificación externa.
- Revelar la documentación impositivo, contable y laboral del contribuyente, practicando los ajustes impositivos correspondientes en base o los datos o de oficio, y notificarlos al contribuyente.
- Realizar estudios e investigaciones tendientes a determinar, ante cada tipo de actividad económica, elementos que mejoren la efectividad del plan de fiscalización.
- Controlar la cantidad de inspecciones iniciadas y finalizadas.
- Verificar las inspecciones que:
  - Quedaron firmes.
  - Las canceladas con pago al contado o con plan de facilidad de pago.
  - Las recurridas y/o impugnadas.

#### **Objetivos:**

- Analizar los contribuyentes auto liquidados que efectuaron algún pago y los que están empadronados.
- Controlar las inspecciones iniciadas y finalizadas.
- Analizar inspecciones:
  - Las que quedaron firmes.
  - Las que fueron canceladas con pagos al contado o con un plan de facilidad de pago.
  - Las recurridas o impugnadas.
- *Control de pagos:* de contribuyentes mensuales a través del SIGeM, o reclamo de pagos a través de cédulas de notificación.
- *Tasas:*

- Derivadas a apremio.
- En etapa administrativa.
- En etapa judicial.
- Deudores morosos, excepto en ejecución judicial, ver antigüedad de la deuda morosa por tributos (ver si incluyen recargos).

Dificultades:

- Inspecciones realizadas (iniciadas y finalizadas):
  - Cantidad de contribuyentes verificados: por operativo por contribuyente, por concurso o Quiebra, o de rutina.
  - Recálculo de verificaciones.

**Departamento de Tasas y Derechos varios.**

Funciones:

- Ejecutar las acciones tendientes a la liquidación, percepción y control de las tasas y derechos municipales, con las áreas: Marcas y señales (se desempeña en la sociedad rural), Publicidad e impuestos varios con inspección de carteles y entrada y salida de expedientes.
- Asesorar al público en la tramitación de exenciones en el pago de tasas, e informar sobre la procedencia o no de los beneficios de la exención, evaluar e ingresar el código.
- Entregar formularios de declaración jurada y recibos de las tasas y derechos efectuando control previo del pago.
- Informar la determinación, recargos y multa a los contribuyentes que realicen pagos fuera de termino.
- Detectar a los contribuyentes que incurrieron en mora, realizar intimaciones de pago, e informar para que proceda el cobro judicial.

**Departamento de Propiedad Inmueble.****Funciones:**

- Ejecutar las acciones tendientes a la liquidación y percepción de los gravámenes que se relacionan con la prestación de los servicios de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública y Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal.

**División alumbrado-rural.****Funciones:**

- Informes de deudas y entrega de recibos de la tasa por Alumbrado y la tasa de Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal
- Trámite de acreditación y devolución de deudas abonadas erróneamente
- Informes de oficios judiciales y de expedientes de higienización de terrenos
- Expedientes de modificación de cuotas por subdivisiones, unificaciones o cambios de valuación, comunicar a catastro y a procesamiento del contenido y destino de los recibos de emisión y confección de padrones
- Atención de declaraciones juradas de deuda por acogimientos planes de espera, y liquidación de chequeras respectivas
- Confección de declaraciones juradas de empadronamiento y su carga
- Envío por correo de: recibos emisión bimestral tasa Alumbrado y semestral Mejoramiento Red vial municipal, y de intimaciones de deudas por cuotas vencidas
- Informar al Centro de procesamiento de los montos abonados en concepto de obras de desagües

**División certificados.****Funciones:**

- Emisión de certificados de deuda por Alumbrado, Mejoramiento de la red vial, derechos de Construcción, Higienización de terrenos, obras de terceros y obras del EMSUR.
- Liquidación para escribanos, gestores de deudas de la tasa Alumbrado y red vía pública.
- Visación para habilitaciones y para copias de planos, unificación y subdivisiones.
- Visación legajos de construcción y electricidad para gestores y profesionales.
- Carga y descarga obras de terceros.
- Altas y bajas deudas por higienización.

### **Principales características para la reestructuración de la administración tributaria.**

Para mejorar los servicios de administración tributaria<sup>19</sup> se requiere:

- Especialización progresiva de los funcionarios dedicados a la información y asistencia.
- Buen dimensionamiento de los servicios con la capacidad para atender la demanda de información y asistencia.
- Participación de los colaboradores externos en la gestión tributaria mediante acuerdos con entidades, instituciones y organismos representativos de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales.
- Acondicionamiento de agencias para brindar al contribuyente una mejor atención directa y absoluta confidencialidad.
- Utilización masiva de nuevas tecnologías de comunicación.
- Publicación de manuales prácticos, emisión de cartas y folletos informativos, divulgación de textos normativos actualizados y recopilaciones de consultas y criterios administrativos.
- Revisión general de los modelos de declaración para simplificar su contenido.
- Nuevas fórmulas para el pago de los tributos, con tarjetas, cajeros automáticos y determinados de pagos no dinerarios.

### **Propuesta de reestructuración del área de Recursos.**

El área de recursos es una parte importante en la gestión Municipal, hoy cuenta con una estructura rígida, estancada, en donde conviven departamentos que actúan en forma aislada e individual, con objetivos por áreas que se circunscriben a resolver tareas administrativas, con personal poco calificado producto de políticas anteriores que tomaban al área como un lugar de castigo,

---

<sup>19</sup> Adriana Muñoz, *Algunas reflexiones sobre la Administración Tributaria*, **Periódico Económico Tributario** (2000), pag. 315.

en donde los agentes municipales que eran rechazados por otras dependencias internas o externas eran enviados a las distintas oficinas que componen la Dirección, atendiendo de esta manera a la calidad del recurso humano necesario para desarrollar tareas de importancia como las que demanda el sector.

Otro inconveniente que hay que solucionar es el de control de tareas, hecho que se ve afectado por el problema geográfico, la parte operativa generadora de recursos seta ubicada en un edificio distinto con respecto de la parte directiva del área, esto hace que se dificulte el control de gestión y que se pierda conducción en las tareas.

La “conducción” es necesario imponerla, porque también nos enfrentamos a culturas de Administración Pública vetustas, que comienzan en los jefes y se transmiten a los empleados, generando una quietud alarmante y no apta para estos tiempos en donde los cambios se suscitan tan veloces, entonces se hace necesario trabajar por objetivos, pero estos se deben imponer de arriba hacia abajo y de esta manera lograr un buen funcionamiento del área.

El desafío es grande, los recursos humanos, técnicos y de infraestructura son insuficientes, esto provocara demoras en la obtención de los fines propuestos que nos llevará al objetivo final. La propuesta elaborada necesitará de reformas edilicias, capacitación, adaptación y la creación de grupos liderados por profesionales jóvenes y capaces, recuperando el sentido del trabajo en equipo, a los efectos de desarrollar las tareas lo más eficiente y eficaz posible.

**Desarrollo de la propuesta:**

- Creación del Departamento de Fiscalización Y Gestión de Grandes Contribuyentes: reemplazará al hasta hoy Departamento de Fiscalización Externa, para ello se lo dotará de las siguientes funciones:
  1. Centralización y disminución de todos los trámites y circuitos administrativos relacionados con el área, el ingreso de expedientes, notificaciones, determinación de multas y otros. Tiende a evitar superposiciones de tareas entre los departamentos, ahorrando costos en tiempo y movimiento, agilizando los tramites, disminuyendo la carga burocrática, mejorando la atención e incrementando notoriamente el control.
  2. Atención personalizada de los grandes contribuyentes: abarca todo tipo de consultas. Tiende a simplificar los procesos y a agilizar la recaudación.
  3. Control y Gestión de las cuentas corrientes de Grandes Contribuyentes: se asignará un grupo de profesionales destinado al análisis de la composición de las cuentas corrientes, clasificándolas por monto de deuda, actividad, contribuyente, etc. Verificará si se han superado los parámetros establecidos por la Dirección en cuanto al monto de la cuenta corriente, el tiempo de mora y de acuerdo a estos datos y luego de realizadas las gestiones pertinentes se procederá a la clasificación según el grado de cobrabilidad de la misma. Esta información será puesta a disposición de los inspectores y de las Autoridades Superiores con el fin de llevar a cabo la cobranza personalizada de los tributos y el manejo de las cuentas corrientes. En todos los casos la información que se maneje será integral.
  4. Cuerpo de inspectores que realicen inspecciones integrales: en las cuales se obtengan del contribuyente toda la información que sea de interés fiscal (CUIT, cuentas bancarias, informes sobre bienes registrables, otros).

- Creación del Departamento de Tasas y Derechos Comerciales: remplazará a los Departamentos de Tasas y Derechos Varios y al de Actividades Económicas, para ello se lo dotará de las siguientes funciones:
  1. Centralización y disminución de todos los tramites administrativos relacionados con el área: el ingreso de expedientes, notificaciones, determinación de multas y otros. Tiende a eliminar superposiciones de tareas entre departamentos, ahorrando costos en tiempo, movimiento y agilización de los tramites con lo que se logra una gran disminución de la carga burocrática.
  2. Atención al público centralizada: se creará un espacio físico único para la atención al contribuyente por todos los temas relacionados con el área, de esta manera se tiende a la simplificación de los procesos y a la agilización de la atención en provecho de los contribuyentes.
  3. Control y gestión sobre las cuentas corrientes por tasa: para ello se designará un responsable por tasa destinado a analizar la composición de la cuenta corriente, clasificándola por monto de deuda, actividad, contribuyente, etc., verificará si el contribuyente ha superado los parámetros establecidos por la Dirección en cuanto al monto de la cuenta corriente, verificará el tiempo de la mora, clasificará a los morosos (cobrables, incobrables y otros), alimentará con información a los inspectores, informará a la superioridad a los efectos de llevar a cabo la cobranza personalizada de los tributos.
  4. Cuerpo de inspectores que realicen inspecciones integrales: en donde se obtenga del contribuyente toda la información que sea de interés fiscal (CUIT, cuentas bancarias, informes sobre bienes registrables, otros).
  5. Cuerpo de inspectores para relevar información de carácter fiscal: de importancia a los efectos de proveer de información a los grupos de control de las cuentas corrientes.
  6. Creación de un área Jurídico-Contable: con el fin de concertar Recursos presentados por los contribuyentes. Esto descongestionará a las áreas

que hoy por hoy tienen esa carga administrativa ya sea desde la Dirección como desde los Departamentos, liberando tiempo para ser destinado a tareas relacionadas con la recaudación.

7. Traspasar al área correspondiente a Calidad de Vida los trámites de exenciones a jubilados: se eliminan tareas que no tienen que ver con la recaudación y la administración tributaria, interviniendo en la parte del proceso que corresponda, de esta manera, se convertirá el tiempo improductivo desde el punto de vista recaudatorio y a su vez no existiría el costo de las asistentes sociales que hoy soporta la Secretaría.

- Creación de las áreas de Auditoría y Proyección Tributaria y de Política Tributaria: las que deberían funcionar dentro de la Dirección, estar a cargo de profesionales y de agentes idóneos en materia tributaria y en ejecución de programas, la parte de auditoría abarcará el control de la gestión recaudatoria y los procedimientos administrativos de cada dependencia, buscando de esta manera evaluar el desempeño de la nueva estructura y propone los cambios necesarios, para ello, se proveerá de información de los distintos departamentos a los efectos de elaborar estadísticas y proyecciones de los tributos, efectuara controles de rendimiento sobre la base de la creación de indicadores de gestión que servirán a esos fines.

En cuanto al área de Política Tributaria se encargará de llevar a cabo las modificaciones necesarias a los efectos de adecuar la legislación vigente a los tiempos y necesidades actuales, haciendo de esta una herramienta más flexible y amplia que responda a los requerimientos del medio, tendiendo a la simplificación tributaria.

- Intervención del sector Belgrano: Por lo expuesto en referencia a lo distante de la Dirección y el sector generador u operativo del área, se hace necesario destinar a ese sector un agente designado por la superioridad a los efectos de supervisar funciones, para de esta manera lograr la comunicación necesaria en el funcionamiento, ya que la

disociación entre la autoridad y sus dependientes ha generando falta de incentivo y participación y una sensación de abandono.

- Implementación del sistema de incentivo por actividad: es fundamental, se ha detectado a través de entrevistas con personal jerárquico y empleados que la falta de incentivo y de progreso económico ha generado durante todo este tiempo un desgaste importante en el rendimiento del personal del área, creando desgano, ausentismo e indiferencia a los programas de capacitación. Es necesario lograr un efecto shock en esto, debemos comenzar a estudiar la posibilidad de poner en marcha un sistema de remuneración adicional por productividad, siendo este un punto de importancia para el éxito del plan.

#### **Necesidades para la puesta en marcha y funcionamiento.**

- Capacitación del personal: actualmente existe dentro de la estructura poco personal profesional, en su mayoría son administrativos, las medidas a llevar a cabo requieren conocimientos específicos en materia tributaria y la redistribución de los administrativos generara tareas nuevas para algunos, que conlleva un periodo de capacitación. Se propone un sistema solidario de capacitación en donde aquellos que más experiencia e idoneidad tienen en las distintas disciplinas adoctrinen a quienes lo necesiten. Capacitación para el uso del SIGEM, en especial para los agentes que se desempeñen en áreas de control.
- Cantidad de personal: es necesario reforzar las dependencias y más con las nuevas funciones, se requiere personal profesional en Ciencias Económicas y Abogados. Para cubrir el área de Jurídico - Contable se necesitan dos abogados, los que se podrían obtener del área Legal y Técnica, teniendo en cuenta que hoy por hoy se consume horas hombres en esas dependencias para contestar los Recursos Jerárquicos en Subsidios presentados. Por otra parte se requieren tres profesionales en Ciencia Económicas o estudiantes avanzados en la carrera para

reforzar las áreas de Control de cuentas corrientes, tanto para los grandes contribuyentes como para los demás. Dos profesionales en Ciencias Económicas o estudiantes avanzados en la carrera para cubrir las áreas de auditoría y política tributaria.

- Equipamiento: dos PC con impresora para el área de política tributaria y auditoría.
- Cambios en el sistema informático: La implementación de un sistema de control y administración de la información como el propuesto, requiere modificaciones para administrar archivos y obtener información clasificada en cada dependencia, sin tener que requerirlo al CPD, agilizando de esta manera el flujo de información necesaria para un buen control y para tomar decisiones a tiempo.

### **Conclusiones.**

Por ser el municipio la instancia de gobierno más cercana a la sociedad y sus necesidades, constituye el campo más apropiado para el proceso de reforma, articulándose formas de participación que quizás en otro orden de gobierno no se alcanzarían.

La gravedad de la situación financiera del municipio, agravada por la tremenda caída de la recaudación hace necesario una rápida y eficiente puesta en vigencia de un nuevo sistema de gestión que sincronice los esfuerzos de las distintas dependencias para evitar duplicaciones, superposiciones y problemas entre el personal, con vista a lograr acciones armónicas, integradas y coherentes.

Se hace necesario dar adecuada respuesta a las presentaciones de los contribuyentes respecto de la intención de regularizar su situación fiscal en condiciones acordes con la situación socio-económica.

Por lo cual deben establecerse condiciones respecto de la inscripción, mantenimiento y baja del sistema, a fin de asegurar la equidad y eficiencia tributaria.

Dichas alternativas deben contemplar la situación de los contribuyentes resguardando al mismo tiempo el interés fiscal y la recuperación de la habitualidad en el cumplimiento del pago de las tasas.

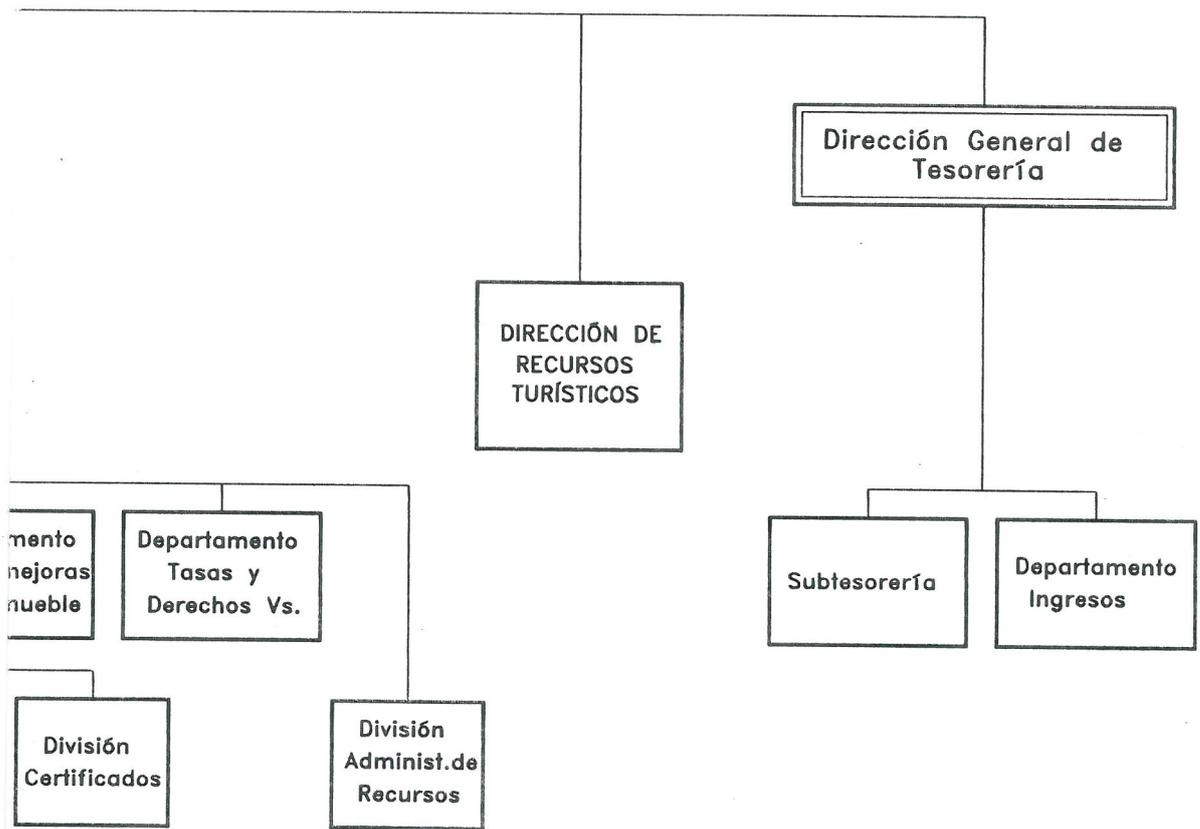
El acercamiento a experiencias de otras realidades conlleva al riesgo, ante el intento de implementación, de inadecuación y fracaso. Las políticas públicas orientadas a la creación de estructuras más efectivas pueden generar un impulso en la economía regional, insertando al municipio competitivamente en un nuevo escenario económico.

**Bibliografía:**

- Borja, Jordi. **Descentralización de participación ciudadana.** Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1987.
- Cermelo, Carlos A. **Descentralización y participación en la Administración Pública Municipal.** Tesis Doctoral en Ciencias Económicas Presentada en la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas, Tandil 1995.
- Cermelo, Carlos A. **La reforma en la administración pública municipal.** Publicaciones FACES de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Año 2, Nro. 3, diciembre 1996.
- Ferraro, Ricardo H. **La crisis impulsa cambios en los recursos, el gasto público y la deuda.** Periódico Económico Tributario 2000, pag. 348. Editorial La Ley, Avellaneda, Pov. de Bs. As. abril 2001.
- Johansen Bertoglio, Oscar. **Introducción a la teoría general de sistemas.** Capítulo I: El enfoque de los sistemas. Editorial Limusa Noriega Ediciones. México, Febrero de 1993.
- Alfredo Le Pera. **La Administración Presupuestaria Municipal.** Buenos Aires, Ediciones Macchi (1997), p. 78.
- Núñez, Adriana. **Algunas reflexiones sobre la Administración Tributaria.** Periódico Económico Tributario 2000, pag. 313. Editorial La Ley, Avellaneda, Pov. de Bs. As. abril 2001.
- Pagani, Pedro J. **Administración Tributaria; Implicancias funcionales y eficiencia.** Universidad de Estudios Empresariales y Sociales. Instituto de Estudios en Finanzas Públicas; 6 de Octubre de 1999.
- Ramírez, Norberto L. Municipios: **Desequilibrio y crisis en la gestión financiera.** Publicaciones FACES de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata, Año 3 Nro. 2, julio 1997.
- Solchaga Catalán, Carlos. Ex ministro de Hacienda de España 1985-1993. Diario **La Nación**, 5 de Noviembre de 2000.

- Wilhelm, Salomón S. La resistencia a la imposición. **Periódico económico tributario**, pag 113. Editorial La Ley, Avellaneda; Pcia. de Bs. As. Abril 2001.
- Zuccherino, Ricardo M. **Teoría y práctica del derecho municipal**. Tomo III del "Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)". Editorial Depalma. Año 1992.
- Crisis en la comuna. Diario **La Capital** (10 de enero de 2002), p. 4.
- **Periódico Económico Tributario**. Editorial La Ley; año 2000.
- Presupuesto aprobado por la Municipalidad de General Pueyrredón para el año 2002.

# Anexo.



**SEMINARIO DE GRADUACIÓN**

UNIVERSIDAD F.A.S.T.A.

TEMA: OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL  
 AMBITO MUNICIPAL.  
 TUTOR: CONTADOR MARCELO CORBALAN.  
 PROFESORA: LAURA CIPRIANO.  
 ALUMNO: ANGELES NOTO.

ORGANIGRAMA ESQUEMÁTICO  
 DE LA SECRETARÍA DE  
 ECONOMÍA Y HACIENDA,  
 DEL MUNICIPIO DE GENERAL  
 PUEYRREDÓN.

**Índice.**

Abstract	1
Diseño de la investigación	2
Justificación	4
Marco teórico	5
La gestión financiera del municipio y el objetivo financiero	12
La eficacia y la eficiencia es también fuente de la legitimación del poder público	16
El paradigma del equilibrio financiero en el marco de la eficiencia y la eficacia	17
El proceso de equilibrio y la crisis financiera municipal	20
Riesgo de desequilibrio y crisis	23
La medición contable del resultado financiero del Municipio	25
El municipio y el rol social	30
Situación actual de los municipios	31
La calidad de la gestión municipal	33
Financiamiento municipal	35
Estructura del financiamiento municipal	28
Análisis de la recaudación 2000-2001	38
Crisis y desequilibrio	39
Factores externos	39
Factores internos	48
Estructura Municipal de la Secretaría de Economía y Hacienda	48
Principales características para la reestructuración de la Administración Tributaria	
Propuesta de reestructuración del área de Recursos	57
Desarrollo de la propuesta	59
Necesidades para la puesta en marcha y funcionamiento	62
Conclusiones	64
Bibliografía	65
Anexo	67