

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Núlan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/51/>

Desequilibrio y crisis en la gestión financiera municipal *Imbalance and crisis in municipality financial administration*

Norberto L. Ramírez*

RESUMEN / SUMMARY

Este trabajo es resultante de una investigación de campo llevada a cabo en 10 municipios de la Prov. de Buenos Aires, durante el período fiscal 1991/95. Su problemática principal está constituida por el desequilibrio y la crisis financiera que los sacudía y su relación con indicadores de la calidad de la gestión que llevaban a cabo.

La problemática del desequilibrio y la crisis financiera no era, sin embargo, exclusiva de estos 10 municipios sino que, en realidad, estaba extendida como una epidemia en gran parte de distintas gestiones comunales de la Prov. de Buenos Aires y de otras provincias de nuestro país.

En el caso particular de las comunas que nos ocupan, el déficit de gestión que se observaba también repercutió en el plano político, ya que ninguno de los intendentes que intentaron su reelección en aquellos municipios con desequilibrios financieros graves pudo lograrla.

La finalidad productivista del sector público, es decir la generación de un resultado para la gente, necesita asentarse sobre sanos principios financieros. La respuesta social de los municipios debe darse aceptando los límites financieros como restricciones del sistema para prevenir los efectos no deseados.

The present work is resulting of a field investigation carried out in 10 municipalities of the Province of Buenos Aires during the fiscal period 1991/95. Their main problem is constituted for the imbalance and the financial crisis that it shook them and its relationship with indicators of the quality of the administration that carried out.

The problem of the imbalance and the financial crisis were not however, sole right of these 10 Municipalities, but rather in fact it was extended as an epidemic in a large part of different communal administrations of the Province of Buenos Aires and of other Provinces of our country.

In the case peculiar of the Communes that occupy us, the administration deficit that was observed, also rebounded in the political plane since none of the intendants that attempted its reelection in those municipalities with serious financial imbalances, could achieve it.

The purpose productive of the public sector, that is to say the generation of a result for people, needs to settle on healthy financial principles. The social answer of the municipalities should be given, accepting the financial limits as restrictions of the system to prevent the not wanted effects.

* Profesor Titular Área de Administración, Director del Centro de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - UNMDP.

Una versión completa de este trabajo puede obtenerse en el Centro de Documentación de la Fac. de Cs. Ecs. y Soc. de la UNMDP.

PALABRAS CLAVE / KEY WORDS

Desequilibrio financiero - crisis financiera - municipio - riesgo de desequilibrio y crisis - calidad de la gestión financiera.

Financial imbalance - financial crisis - municipality - imbalance and crisis risk - financial management quality.

INTRODUCCIÓN

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

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

Actualmente, existe en la República Argentina una cifra cercana a los 2000 municipios —eran 1922 al 25/8/97—, con amplia variedad en cuanto a rango de población, estructura económica, pertenencia política de sus autoridades y grado de autonomía, y con un peso importante en el gasto del sector público y en la planta de personal.

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

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

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

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

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

No resulta grato al pensamiento encarar una problemática de perturbación, como es la disfunción que entrañan las situaciones de crisis. Sin embargo, es el camino elegido para intentar su superación.

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

Con respecto a los municipios, salvo los antecedentes específicos que han dado lugar a la sanción de la normativa jurídica sobre déficit financieros, y que responden al objetivo de

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

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

OBJETIVOS

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

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

INTERROGANTES-GUÍA DEL PRESENTE TRABAJO

Los interrogantes que guiaron este trabajo fueron los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

5to) Para ello se pondrán a prueba en el trabajo de campo las siguientes hipótesis:

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

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

6to) El fundamento de la tesis.

LIMITACIONES

Las principales limitaciones que encontramos fueron las siguientes:

- a) desarrollo teórico incipiente acerca de los desequilibrios financieros en los municipios, casi nula existencia de antecedentes de trabajos de campo,
- b) escaso desarrollo profesional para el gerenciamiento de municipios con dificultades financieras,
- c) falta de datos macroeconómicos de la Región, como el Producto Bruto Interno, en el período 1991/95, que hubiera posibilitado el planteo de análisis de distinto tipo, y
- d) las propias dificultades emergentes de la geografía de la región y el carácter personal de la entrevista de encuesta, que requirió constantes traslados.

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

El adecuado gerenciamiento del subsistema financiero municipal es condición necesaria, pero no suficiente, para el éxito de la gestión de gobierno, ya que éste es la resultante de la

interacción del gerenciamiento de todos los subsistemas municipales integrantes. Pensemos, por ejemplo, en el subsistema político de detección y priorización de las necesidades comunitarias, y su relación con el subsistema financiero.

EL UNIVERSO EN ESTUDIO Y LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA METODOLOGÍA EMPLEADA

Este trabajo se desarrolla desde la perspectiva sistémica, considerando al municipio como una organización abierta e integrado por subsistemas, con la finalidad de satisfacer los requerimientos de la sociedad local, en el marco de la Constitución y la ley y con arreglo a las previsiones al Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos aprobado por el Honorable Consejo Deliberante.

El municipio, como sistema, está integrado por distintos subsistemas:

político
cultural
de prestación de servicios
de personal
financiero

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

El método de este trabajo se basó en la consideración —desde la perspectiva sistémica— de los siguientes aspectos:

a) la visión retrospectiva, en la búsqueda de los rasgos de identidad, y la dimensión organizacional del municipio, ubicando a la gestión financiera,

b) el tratamiento teórico del subsistema de gestión financiera municipal y de su objetivo, la legitimación del poder público, el paradigma del equilibrio financiero, el proceso de desequilibrio y la crisis financiera, el riesgo del desequilibrio y crisis, la medición contable del resultado financiero municipal y el análisis de la legislación provincial respecto de los déficit comunales en la Prov. de Buenos Aires,

c) la constatación del resultado deficitario de los municipios de la región y su explicación a través de las variables de “recursos” y “gastos” en base a la información suministrada por ellos (análisis cuantitativo),

d) el análisis particularizado de los municipios que experimentaron resultados financieros significativos y en qué etapa del proceso de desequilibrio se ubican, en base a una encuesta diseñada al efecto (análisis cualitativo),

e) elaboración de hipótesis de trabajo relativas a “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de la gestión tributaria”,

f) contrastación de las hipótesis elaboradas, con las prácticas usadas en los municipios de la Región 5 durante el período 1991/95 (análisis cualitativo).

DESARROLLO

El desarrollo del trabajo fue acorde con la metodología señalada en el punto anterior, habiéndose utilizado la siguiente documentación:

- a) Nota-tipo enviada a los municipios de la Región 5.
- b) Encuesta para municipios con resultado financiero significativo desde el punto de vista contable.

c) Encuesta sobre las variables "calidad de la gestión presupuestaria" y "calidad de gestión tributaria".

EL PORQUÉ DEL PERÍODO 1991/95

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

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

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

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

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

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

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fue utilizada la siguiente información:

a) Memoria general anual de los años 1991,92,93,94 y 95, de cada uno de los municipios de la región, según modelo del Honorable Tribunal de Cuentas.

b) Estado económico financiero al 31 de diciembre de cada uno de esos años, según modelo del H.T. de C.

c) Estado de ejecución del Cálculo de Recursos, según modelo del H.T. de Ctas.

d) Estado de ejecución del Presupuesto de Gastos, según modelo del H.T. de Cuentas. La información precedente es de confección obligatoria por cada municipio, en cumplimiento de expresas disposiciones del Honorable Tribunal de Cuentas, organismo que durante este período tuvo la facultad de reglamentar los aspectos contables (hoy, esta atribución ha pasado al Ejecutivo provincial).

e) Movimiento de Tesorería. Información mensual al H.T.de C.—Ley 11852—, Anexos I, II, III y IV. Son también de confección obligatoria y de interés para nuestro análisis:

f) Anexo de Cuadros y Notas. La modalidad estandarizada de su confección y presentación ha facilitado la comparación y la consolidación de este tipo de información.

Para la obtención de estas fuentes se recurrió a algunas de estas alternativas:

a) requerimiento directo al Contador Municipal o a funcionarios de la Secretaría de Hacienda para su recepción personal, telefónica o vía fax;

b) publicaciones de los estados en diarios locales, de acuerdo a las obligaciones legales.

Las encuestas fueron realizadas en forma personal, mediante el procedimiento de la entrevista, siendo los entrevistados funcionarios en actividad o ex funcionarios de la Secretaría de Hacienda: contadores municipales, secretarios de Hacienda o subsecretarios.

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

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

-*Estados económico-financieros de cierre y memoria general anual años 91/95*: el 100 % de los municipios respondió, con la salvedad que no se obtuvieron datos de 1991 de 1 Municipio, la discriminación de recursos de 1 y de gastos de 1.

-*Encuesta a municipios con desequilibrios financieros significativos*: 100% sea a los 7 municipios definidos para ese fin.

-*Encuesta a municipios sobre las variables “calidad de la gestión presupuestaria” y “calidad de la gestión tributaria”*: 100%.

-*Información adicional sobre planta de personal, gastos en salud y educación y detalle de la coparticipación*: en promedio, el 80% de la información solicitada. En cuanto a la información no suministrada, no perjudicó los objetivos de este trabajo por tratarse de datos de carácter complementario.

FUNDAMENTACIÓN

Al comenzar el trabajo, establecimos su propósito diciendo que buscábamos vincular, en el subsistema de gestión financiera municipal, la relación entre el desequilibrio financiero con las prácticas de la gestión financiera, en los municipios de la Región 5, en el período 1991/95.

Hemos recorrido un largo camino, habiendo efectuado un análisis crítico del marco teórico y legal, para luego corroborar evidencias en el terreno fáctico con lo acontecido en los municipios objeto del estudio.

Consideramos a la presente una tesis de carácter exploratorio-descriptivo del fenómeno del desequilibrio y la crisis financiera municipal, que se enmarca en las investigaciones de casos, en éste, el de la Región 5 y sus comunas integrantes.

La Región 5 ha sido elegida atendiendo fundamentalmente a dos razones: a) en primer lugar, la proximidad geográfica y por ende la facilitación de la obtención de la información y del proceso de entrevistas personales, y b) en segundo término, porque la Región 5 conforma un complejo de 10 municipios, con una estructura económica con predominio del sector “servicios” y, dentro de éstos, el rubro “turismo”.

La muestra de municipios elegida no es representativa de su universo en la provincia de Buenos Aires, por lo que sus conclusiones no son extensivas a los otros sin la previa adecuación de variables y sus correspondientes mediciones.

El trabajo se desarrolló en dos flancos. Por un lado, en la revisión del marco teórico del equilibrio financiero en un entorno de eficiencia y eficacia, introduciendo el concepto de riesgo de desequilibrio y crisis financiera y, por el otro, en el campo fáctico, a través de la evaluación de la calidad de la gestión financiera de los municipios de la Región 5, a través del planteamiento de dos hipótesis que vincularan a la capacidad de gestión financiera con el desequilibrio y la crisis.

El primer paso que dimos fue intentar rescatar de la historia de la institución municipal aquellos rasgos que han nacido hace mucho tiempo atrás y que la siguen impregnando hoy día también. De todos ellos, el de la legalidad sigue siendo tan fuerte que está presente, y a los administradores municipales les impide ver el bosque en aspectos como por ejemplo el cumplimiento del trámite del gasto, de los procedimientos en general, en las rendiciones de cuentas, etc.

Ciertas creencias forman parte de la cultura municipal; por ejemplo, en el subsistema financiero se cree que la Secretaría de Hacienda es "la" administradora del presupuesto, cuando, como hemos visto, todas las secretarías son las responsables de la asignación de recursos, y lo que diferencia a Hacienda de las otras es la tarea de coordinación presupuestaria, la provisión de la información presupuestaria y la gestión de recursos.

Focalizamos nuestro trabajo en el Subsistema de Gestión Financiera y, desde el enfoque de sistemas, hemos identificado los elementos componentes de este subsistema: presupuesto, inversiones, crédito público, tesorería, contabilidad, patrimonio y suministros, compras y contrataciones, gestión tributaria, control interno y control externo.

El equilibrio financiero, que ha dominado como paradigma el contenido de la legislación desde el siglo pasado, responde a la sana inspiración de la salud financiera: "no asignar recursos, más allá que esté asegurado su financiamiento".

Sin embargo, su exteriorización contable, que es la cuenta del resultado financiero, responde a una mezcla de criterios de imputación en los ingresos y en los gastos, y la consideración legal de los ingresos del endeudamiento, por ejemplo, que constituye una forma sutil de evitar el desequilibrio, difiere totalmente del criterio utilizado en las haciendas privadas.

Existe, pues, una definición de resultado financiero que es de carácter legal, emergente de la diferencia entre ingresos y gastos, como lo dispone el Reglamento de Contabilidad, y es en la que se ha basado la Prov. de Buenos Aires para establecer medidas punitivas, pero sin tomar en consideración indicadores de la eficiencia del gasto.

Hemos dicho que el objetivo del equilibrio financiero debe plantearse en un marco más grande que lo contiene: el de la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno, y en ese planteo el equilibrio se constituye en una restricción a los objetivos de la acción del poder administrador.

Los gobiernos comunales están legitimados no sólo porque lo diga la Constitución Provincial y la ley, sino porque a través de su acción deben dar respuestas a las necesidades públicas locales (eficacia del plan de gobierno), dentro una razonable relación de costo/beneficio (eficiencia).

Surge así el concepto de equilibrio financiero de gestión, que comprende también al contable, y que al llevarse a la práctica constituye una restricción a la realización de programas o actividades. El gobierno nace no para honrar el principio del equilibrio financiero, sino para administrar con esa restricción, y el excedente financiero se interpretará, en esa perspectiva, como la masa de fondos que ha sido originada por programas o actividades indivisibles que no

alcanzan a ser financiados totalmente, por ahorros de gastos, por mejoras de la recaudación o por combinaciones de éstos.

Distinguimos también el desequilibrio que llamamos “controlado”, de aquel otro, propio de los sistemas en estado de ingobernabilidad y que por ende resulta el más peligroso por su posibilidad de llegada a la crisis.

La siguiente matriz plantea las situaciones-tipo del desequilibrio en relación a la eficacia y eficiencia en la gestión del subsistema financiero:

	EFICAZ Y EFICIENTE	EFICAZ E INEFICIENTE O INEFICAZ Y EFICIENTE O INEFICAZ E INEFICIENTE
DESEQUILIBRIO CONTROLADO	1	2
DESEQUILIBRIO DESCONTROLADO	3	4

Cuadrante 1: Situación de desequilibrio en la que los factores de eficacia y eficiencia pueden posibilitar el restablecimiento.

Cuadrante 2: Hay carencias de gestión y el peligro potencial de los factores políticos torna insegura esta situación.

Cuadrante 3: Se está en terreno peligroso, ya que la eficacia se resiente por el desequilibrio y se acrecientan las probabilidades de llegar a una crisis.

Cuadrante 4: La crisis de la gestión financiera está instalada.

El desequilibrio financiero, más allá de límites de tolerancia de difícil precisión, produce efectos no deseados y es la antesala de la crisis financiera. La potenciación de otras disfunciones de la organización, particularmente la política, y un nivel inadecuado de calidad de la gestión financiera, conducen necesariamente a la ingobernabilidad, atributo central de la crisis.

Atrasos del pago de retribuciones al personal, demoras y futuras quitas a proveedores, deterioro y supresión de servicios a la comunidad, nuevas cargas a los contribuyentes y clima de trabajo nocivo son las principales expresiones del grave desequilibrio producido.

Existe un riesgo al desequilibrio y a la crisis, que se define como la probabilidad de su ocurrencia, y es resultante de la incidencia de un conjunto de factores, tanto en la obtención de los recursos, y en su aplicación, como del impacto de los otros subsistemas, del cual sobresale la relación Departamento Ejecutivo-Departamento Deliberativo, que repercute en el subsistema de gestión financiera municipal.

Hemos propuesto y aplicado un indicador para medir el estado de riesgo al desequilibrio y a la crisis, en que se encontraban 7 de los 10 municipios de la Región 5 al cierre del ciclo 1991/95, en el intento de cuantificar las distintas situaciones.

El desequilibrio pone al descubierto las capacidades o falencias gerenciales de la gestión del subsistema financiero. En el curso del trabajo, hemos evaluado la calidad de esta gestión, fundamentalmente a través de los dos indicadores que consideramos “clave” para el control del equilibrio en un marco de eficacia y eficiencia de la acción de gobierno: la gestión presupuestaria y la gestión de recursos.

La gestión presupuestaria es el primero de ellos, porque involucra la definición de las políticas del gasto, la prioridad de programas y actividades, la estimación de resultados a alcanzar, la asignación de recursos a cada programa, la gestión de personal, el control de la propia gestión presupuestaria, etc.

La gestión de recursos es el otro factor que consideramos “clave”, porque en ella están comprendidas la elaboración del cálculo de recursos, la propuesta de bases imponibles y de los métodos de percepción de los tributos municipales, la creación y desarrollo de la facilitación de servicios al contribuyente, la sistematización de las bases de datos informativas, el control de la Ordenanza Impositiva y Fiscal, etc.

Con la formulación de las dos hipótesis de trabajo se intentó demostrar el bajo nivel de calidad de la gestión financiera de los municipios de la región.

CONCLUSIONES

I En la revisión de los antecedentes históricos del municipio:

Se advierte la persistencia de rasgos que lo siguen impregnando hoy día y que se integran a la cultura financiera y organizacional del municipio, tales como:

- la formalización
- la rendición de los fondos públicos
- la legalidad
- la vocación autonómica
- la uniformidad
- la antigüedad como fuente de prestigio

II En el régimen jurídico en la provincia de Buenos Aires:

Gozan de autonomía constitucional relativa y se rigen fundamentalmente por: la Ley Orgánica de los Municipios (LOM), Dcto. Ley 6769/58 y sus modificatorias; el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración; resoluciones del Honorable Tribunal de Cuentas;

leyes, decretos y resoluciones. Desde principios de 1995, se dictó un paquete de normas jurídicas que abordan principalmente la problemática del saneamiento financiero.

III En el análisis del marco teórico del desequilibrio financiero:

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

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

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

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

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

- Presupuesto
- Inversiones
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad
- Patrimonio y Suministros

Compras y Adquisiciones
Gestión tributaria
Control interno
Control externo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de fijación legal del estricto cumplimiento del principio del equilibrio fiscal (Ley 11.582), dejando en manos del Honorable Tribunal de Cuentas la determinación de las responsabilidades emergentes por su inobservancia (Resolución del H.T.C del 22/3/95), y

de saneamiento financiero, especialmente a través de las Leyes 11.685, 11.756 y 11.757.

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

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

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

ratio déficit/gasto ejecutado,
grado de conflicto DD-DE,
perturbaciones en la contabilidad presupuestaria,
perturbaciones por rotación y renuncia de funcionarios,
grado de aprobación del H.T.de C.,
medidas de fuerza laboral y clima de trabajo,
deterioro de la imagen pública,
ausencia del Intendente,
presión de demandas judiciales, y
conflicto con reguladores internos.

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

-En la asignación de recursos:

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

-En la obtención del financiamiento:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo

I) Tabla ponderada que mide los 10 factores más significativos que expresan el grado de exposición al riesgo de desequilibrio y crisis financiero de los municipios:

N°	Factor	Peso relativo
1.	Ratio déficit/gasto ejecutado Máx.	0,35
	más del 50%	0,35
	entre el 40% y el 50%	0,30
	entre el 30% y el 40%	0,25
	entre el 20% y el 30%	0,20
	entre el 10% y el 20%	0,15
2.	menos del 10%	0,10
	Grado de conflicto DE-DD Máx.	0,25
	grave	0,25
	alto	0,20
	intermedio	0,15
3.	bajo	0,10
	Perturbaciones en la contabilidad presupuestaria Máx.	0,05
	alta	0,05
	media	0,04
4.	baja	0,00
	Perturbaciones por rotación y renuncia de funcionarios de Hac.Máx.	0,05
	alta	0,05
	media	0,04
5.	baja	0,03
	Grado de aprobación del H.T.de C. Máx.	0,05
	muy desfavorable	0,05
	medio	0,04
6.	desfavorable	0,03
	Medidas de fuerza laboral y clima de trabajo Máx.	0,08
	alto	0,08
	medio	0,06
7.	bajo	0,04
	Deterioro de la imagen pública municipal	0,05
	alto	0,05
	medio	0,04
8.	bajo	0,03
	Ausencia del Intendente Máx.	0,05
	alto	0,05
	medio	0,04
9.	bajo	0,03
	Presión de demandas judiciales Máx.	0,04
	alta	0,04
	media	0,03
10.	baja	0,02
	Conflicto con reguladores internos 0,03	0,03
	alto	0,03
	medio	0,02
	bajo	0,01
	TOTAL	1,00

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

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

Aplicando ahora el índice a los 7 municipios analizados al cierre del ciclo 1991/95, puede apreciarse el grado de avance de la crisis en los cuatro municipios comentados, siendo el más preocupante el de Necochea, seguido por Gral. Alvarado, Gral. Pueyrredon y la Costa. El resultado es el siguiente:

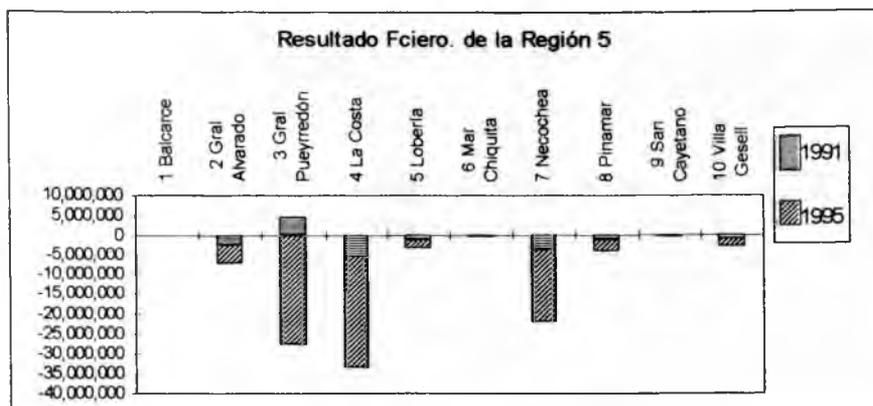
FACTOR	G.A.	G.P.	LA.C.	LOB.	NEC.	PIN.	V.G.
1	0,25	0,15	0,35	0,15	0,35	0,20	0,15
2	0,25	0,25	0,15	0,00	0,25	0,00	0,15
3	0,00	0,00	0,04	0,00	0,05	0,00	0,00
4	0,05	0,05	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
5	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05	0,00	0,00
6	0,00	0,06	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00
7	0,04	0,05	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
9	0,03	0,02	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00
10	0,02	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
TOTALES	0,69	0,60	0,59	0,15	0,97	0,20	0,30

Resultado financiero de los municipios de la Región 5 al inicio y fin del ciclo (Cuadro 29).

MUNICIPIO	Resultado Fciero. Acum. al 31/12/91 1 en \$	Resultado Fciero Acum. al 31/12/95 2 en \$	Amplitud 1 - 2 = 3	4 = 3 x 100
1 Balcarce	(*) (378.853)	(*) 270.046	(648.899)	0,87
2 Gral. Alvarado	(2.578.524)	(4.336.010)	1.757.486	(2,36)
3 Gral. Pueyrredon	4.669.582	(27.607.692)	32.277.274	(43,29)
4 La Costa	(5.131.450)	(28.109.324)	22.977.874	(30,82)
5 Lobería	(1.349.082)	(1.674.935)	325.853	(0,44)
6 Mar Chiquita	185.608	(172.986)	358.594	(0,48)
7 Necochea	(3.616.804)	(18.232.839)	14.616.035	(19,61)
8 Pinamar	(1.102.514)	(3.010.726)	1.908.212	(2,56)
9 San Cayetano	29.147	(188.142)	217.289	(0,29)
10 Villa Gesell	(936.376)	(1.695.409)	759.033	(1,02)
Totales	(10.209.266)	(84.758.017)	(74.548.751)	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros.

(*) Si se consolida con el Ente descentralizado Hospital, el resultado se vuelve deficitario en (\$ 440.015) en 1991 y de (\$ 231.420) en 1995.

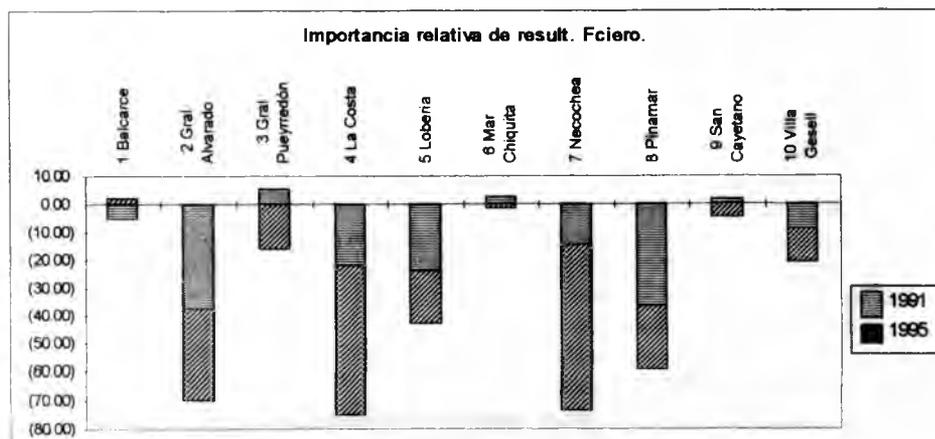


Importancia relativa del resultado fciero. al inicio y cierre del ciclo, de cada municipio en el total de la Región 5 (Cuadro 30).

Fórmula empleada: $\frac{\text{Resultado Financiero Acumulado}}{\text{Total Presup. de Costos Ejecutado}} \times 100$

Municipio	1991 %	1995 %
1 Balcarce	(5,08)	2,25
2 Gral. Alvarado	(37,53)	(32,34)
3 Gral. Pueyrredón	5,06	(16,07)
4 La Costa	(21,94)	(53,41)
5 Lobería	(24,05)	(19,09)
6 Mar Chiquita	2,86	(1,34)
7 Necochea	(14,67)	(59,20)
8 Pinamar	(36,62)	(23,23)
9 San Cayetano	1,77	(4,88)
10 Villa Gesell	(8,77)	(12,40)
Total	(5,51)	(23,40)

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros



Evolución del "Resultado Financiero acumulado" 91/95, total y por municipio						
Municipio		1991	1992	1993	1994	1995
1 Balcarce	a	(378.853)	(374.607)	(596.967)	40.671	270.046
	b	(100)	(99)	(158)	11	71
2 Gral. Alvarado	a	(2.578.524)	(5.169.894)	(5.899.272)	(3.885.922)	(4.336.010)
	b	(100)	(200)	(229)	(151)	(168)
3 Gral. Pueyrredon	a	4.669.582	2.807.752	(7.247.358)	(8.585.002)	(27.607.692)
	b	100	60	(155)	(184)	(591)
4 La Costa	a	(5.131.450)	(9.133.129)	(13.923.013)	(28.549.528)	(28.109.324)
	b	(100)	(178)	(271)	(556)	(548)
5 Lobería	a	(1.349.082)	(1.676.943)	(1.788.459)	(1.056.234)	(1.674.935)
	b	(100)	(124)	(133)	(78)	(124)
6 Mar Chiquita	a	185.608	7.426	5.735	(638.586)	(172.986)
	b	100	4	3	(344)	(93)
7 Necochea	a	(3.616.804)	(4.800.247)	(13.726.588)	(15.583.398)	(18.232.839)
	b	(100)	(133)	(380)	(431)	(504)
8 Pinamar	a	(1.102.514)	(1.805.146)	(3.075.974)	(2.130.412)	(3.010.726)
	b	(100)	(164)	(279)	(193)	(273)
9 San Cayetano	a	29.147	(4.817)	(89.524)	(55.377)	(188.142)
	b	100	(17)	(307)	(190)	(645)
10 Villa Gesell	a	(936.376)	(432.128)	(219.598)	(3.895.599)	(1.695.409)
	b	(100)	(46)	(23)	(416)	(181)
Totales	a	(10.209.266)	(20.581.733)	(46.561.018)	(64.339.387)	(84.758.017)
	b	(100)	(202)	(456)	(630)	(830)

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Memoria General Anual y Estados Económico-Financieros

Referencias
a) Resultado Fciero. Acumulado
b) Tendencia
91=100

BIBLIOGRAFÍA

Aispuro, Guillermo A (1988), Comentarios formulados al trabajo original en su carácter de jurado de tesis, abril de 1998.

Ale, Miguel Angel (1994), *Manual de contabilidad gubernamental*, Bs. As., Ediciones Macchi.

Abravanel, H. y otros (1992), *Cultura organizacional*, Bogotá, Legis Editores S.A.

Alonso, A. y Asociados (1990), "Estudio sobre finanzas municipales. Municipio de Ayacucho".

Alvarez, Héctor F, "El poder de la empresa en su entorno y la crisis", presentado en las VII Jornadas Nacionales de Administración, Mar del Plata.

Bernard, Tomás D. (1976), *Régimen Municipal Argentino*, Bs. As., Ed. Depalma.

- Blau, P. M. (1962), *La burocracia en la sociedad moderna*, Bs. As., Editorial Paidós.
- Breitbart, Alberto Jorge (1988), Comentarios formulados al trabajo original en su carácter de jurado de tesis, abril de 1998.
- Cermelo, Carlos A. "La reforma de la administración pública municipal", *Revista Faces* Nº 3, diciembre de 1996.
- Collazo, Oscar Juan, "Modalidades de los sistemas presupuestarios en cuanto a pensiones en algunos países extranjeros y en distintas épocas del nuestro", *Revista Función Pública* Nº 90.
- Constitución de la Nación Argentina*, sancionada el 22/8/94 en la ciudad de Santa Fe.
- Constitución de la Prov. de Buenos Aires*, sancionada el 13/9/94.
- Chávez, César, "El régimen municipal en la Constitución de la Prov. de Bs. As.", en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Nº 201, del 6/95.
- D'Alessandro y otros (1987), "Administración y reforma tributaria municipal en América Latina", CLAD, CELCA DEL IULA.
- Etkin, Jorge (1986), *Burocracia en corporaciones públicas y privadas*, Editorial Macchi.
- Farberoff Rodolfo F, "El nuevo marco normativo municipal ¿reconciliará a las administraciones municipales con la comunidad?", trabajo presentado en el XI Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del ámbito municipal, Pergamino, noviembre de 1996.
- FIEL (1993), "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina", Bs. As.
- FIEL: López Murphy y otros (1995), "La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas", Bs. As.
- Fornero, Ricardo A.: "Dirección de la empresa y teoría financiera", Vol. 1 y 2, publicado en *Cuadernos de Finanzas de CISADAF*, Nº 2A y 2B, 5/1988.
- Granoni, Raúl A. "El control en las haciendas públicas", *Escritos contables* Nº 28, Universidad Nacional del Sur.
- Ginestar, Angel, "Los cambios en la gestión pública", CICAP-OEA, Secretaría de la Función Pública, Bs. As., 1993.
- Herzer, Hilda y Pirez, Pedro, "La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina", presentado al Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), Nairobi. 1993.
- IEFE (Instituto de Estudios Fiscales y Económicos), La Plata, Prov. de Bs. As., *Revista* Nº 48 "El déficit presupuestario en los Municipios del Conurbano Bonaerense".
- Revista* Nº 50, "Finanzas Públicas municipales: una metodología de evaluación comparable".
- Revista* Nº 55, "El financiamiento de la salud en los Municipios del Conurbano Bonaerense".
- Revista* Nº 57, "La inflexibilidad del gasto en los municipios de la Prov. de Bs. As."
- INDEC (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación): "Censo Nacional de Población y Vivienda 1991".
- Kiperman, Enrique H., "Perspectiva patrimonial", publicado en la *Revista Enoikos*, Fac. de Cs. Ecs. de la UBA, año IV, Nº 11, 9/96.
- Klisberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Klisberg, Bernardo (Comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, contiene trabajos de los siguientes autores: Klisberg B., Oslak O., Thediek F., Thompson B., Veenswijk M., Haywood S., Rodríguez J., y Metcalfe L. Instituto Nacional de Administración Pública de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Las Heras, José María, *Administración financiera Gubernamental*, Ediciones Endecor.

Le Pera, Alfredo, "Integrar el ciclo presupuestario con componentes económico, financiero y de caja", trabajo presentado a la Conferencia Interamericana de Contabilidad, Lima (Perú), 1997.

Le Pera, Alfredo, "Desarrollo de un caso simulado de un ciclo presupuestario", Buenos Aires, mayo de 1997.

Lukszan, Alberto Juan, "Financiamiento municipal", en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 10/95.

Ley Orgánica Municipal, "Decreto Ley 6769/58 y sus modificaciones".

Licciardo, Cayetano (1995), "La Teoría General del Control aplicable a la hacienda pública y el contenido de la Ley 24.156", en *Tribunales de Cuentas*, III, Córdoba, Marcos Lerner Editora.

Matus, Carlos (1997), *Los tres cinturones del gobierno. Gestión, organización y reforma*, Fondo Editorial Altadir, Caracas, 1997.

Ministerio de Economía de la Prov. de Bs. As., "Cuadernos de economía: N° 2, "Extensión de la actividad económica de la Prov. de Bs. As. para el año 1992: valor bruto de producción geográfica y valor agregado" (Lic. M. A. Barrientos, coordinadora), La Plata, 12/94.

N° 6, "Gasto público provincial y municipal por partido de la Prov. de Bs. As." (elaboración: Leonardo Gasparini, Alberto Porto y Guido Porto), La Plata, 4/95.

N° 7, "El programa de descentralización administrativa tributaria en la Prov. de Bs. As." (elaboración: Cecilia Ochoa, Héctor Perez Safontas y Jorge Sturla), La Plata, 5/95.

N° 8, "Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Prov. de Bs. As." (elaboración: L., Gasparini y A. Porto), La Plata, 6/95.

N° 10, "Coparticipación a Municipalidades de la Prov. de Bs. As.", (elaboración: M. Garriga y Pablo Sanguinetti), La Plata, 8/95.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación: "Informe económico regional", 4/97.

Miñana, H. N. y Porto, A., "Capacidad y esfuerzo tributarios relativos", *Separata de Economía*, La Plata, N° 3, Sept.-Dic. de 1980.

Mitzberg, Henry (1994), *Diseño de organizaciones eficientes*, Bs. As., El Ateneo, 1994, 1ª edición, 4ª reimpresión, 1994.

Mitzberg, Henry, "El capitalismo necesita del equilibrio, no es posible manejar al gobierno como a una empresa", *Revista Gestión*, N° 4, Julio- Agosto de 1996.

Moag J.S., Carleton W.T., Lerner E.M. "Definición de la función financiera con un enfoque de sistemas", *Cuadernos de Finanzas de CI-SADAF*, N° 1, 1988.

Musgrave, Richard, *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, 1969.

Núñez, José Ariel, "El nuevo régimen normativo municipal y sus consecuencias", presentado al XI Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas del Ámbito Municipal, Pergamino, Prov. de Bs. As., noviembre de 1996.

Núñez, José Ariel, "Las finanzas municipales después de la Ley 11.582", en *Revista Función Pública*, N° 90.

Núñez, José Ariel (1997), "Manual de Presupuesto por programas y por realizaciones", La Plata (Prov. de Buenos Aires).

Pirenne, Henry (1973), *Historia económica y social de la Edad Media*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pirez, Pedro (1991), *Municipio, necesidades sociales y política local*, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano.

Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Prov. de Bs. As.

Revista Estudios de Administración Pública - Nación y Provincia. Doctrina y legislación, Bahía Blanca, Prov. de Bs. As.

Año I, Nº 8, 8/94: "La distribución de las potestades tributarias entre la Nación, las Provincias y los Municipios en la nueva Constitución Nacional".

Revista La función pública, "Las finanzas municipales después de la Ley 11.582", La Plata, Nº 90.

Revista Régimen de la Administración Municipal. Teoría y Práctica, Bahía Blanca, Prov. de Bs. As.

Año I, Nº 1, 7/93: "El Municipio".

Año I, Nº 2, 8/93: "El régimen municipal en las constituciones provinciales".

Hernández Ruby, Daniel, *Un modelo de desarrollo regional*, Prov. de Bs. As., Grupo Banco de la Prov. de Bs. As., 1996.

Suárez, Francisco M., "Para entender la organización", publicado en la *Revista Enoikos*, Fac. de Cs. Ecs. de la UBA, año IV, Nº 11, 9/96.

Subsecretaría de Asuntos Municipales - Mº de Gobierno y Justicia de la Prov. de Bs. As., "Impacto de la aplicación de la Ley 11.582", La Plata, Febrero de 1995.

Tau Anzoategini y Martine, Eduardo (1975), *Manual de historia de las instituciones argentinas*, Bs. As., Ed. Macchi.

Tozzola, Alejandro, "Análisis de la ejecución presupuestaria en los municipios de la Provincia de Buenos Aires y del impacto esperado de la ley 11.838 de compensación de deudas", publicado en el suplemento Nº 1 de la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, enero de 1997.

UBA - CITAF-OEA - ASAP y ASIP, "Lecturas sobre administración financiera del sector público", Volumen I, Autores: C.N. López, J. Marcón, A. Lepera, A. Martínez, J.H. Domper, A.E. Rinaldi y I.L. Gonzales, A. Ginestar y E. Lerner, Bs. As., 1996.