

**UN CAMBIO EN LA CULTURA  
PRESUPUESTARIA  
ANTE UNA NUEVA CULTURA  
DEMOCRÁTICA**

**Lic. Gustavo Leone  
Lic. Gonzalo Saglione  
Lic. Eleonora Scagliotti  
Dr. Angel Sciara**

**SECRETARIA DE HACIENDA Y ECONOMIA  
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO**

**- OCTUBRE DE 2003 -**

## I. INTRODUCCIÓN

La ciudad de Rosario, ubicada en el centro-este de la Provincia de Santa Fe, posee una superficie aproximada de 199 km<sup>2</sup> y su población alcanza, en términos aproximados, el millón de habitantes. Su elevada densidad poblacional la posiciona en un lugar preponderante dentro de la provincia y del país todo, al momento que sus habitantes representan la tercera parte de la población total de la Provincia de Santa Fe y un 3% de la población total del país.

Análogamente a otros niveles de Estado, aunque con algunas limitaciones y particularidades, al gobierno municipal le cabe el cumplimiento de las funciones generales que teóricamente le son asignadas al gobierno: la función de asignación (en general, y provisión en particular), la de distribución, la de estabilización y, finalmente, la de regulación.

El principal instrumento que contiene a las funciones precedentemente enunciadas, materializadas en políticas de Estado concretas y efectivas, es el **Presupuesto Municipal**. Así, a través de sus políticas genéricas de ingresos y gastos es que se genera la síntesis de la intervención estatal municipal en la transformación urbana.

El actual es un contexto de crecientes demandas sociales a favor de una mayor transparencia y claridad en el manejo de los recursos públicos, así como de frecuentes reclamos de eficiencia en su asignación. Se pone en evidencia, en consecuencia, la importancia crucial que asume la utilización de herramientas propicias para la administración de la cosa pública.

Como instrumento de programación de corto plazo, de administración y de gobierno, el Presupuesto Público es, sin dudas, un mecanismo propicio para satisfacer las demandas de la comunidad antes planteadas.

Adquiere relevancia, entonces, el estudio de las experiencias desarrolladas en materia de Técnicas Presupuestarias, generando así tópicos de debate que permitan aportar elementos que sean de utilidad para los administradores públicos.

El presente panel apunta en tal sentido evaluando críticamente los avances alcanzados en la materia por la Municipalidad de Rosario durante los últimos años.

En particular, el Municipio de Rosario ha encarado la reforma del Sistema Presupuestario en el año 1996, como eslabón primero y fundamental de una reforma más integral: la del Sistema de Administración Financiera Municipal. El objetivo fundamental de aquella reforma era la **recuperación de la cultura presupuestaria y la revalorización del Presupuesto Público como instrumento de programación de la política de gobierno**.

En cierta medida, podemos afirmar que dicha reforma continúa vigente al día de hoy, a partir de la incorporación continua de transformaciones al sistema presupuestario en aras de garantizar el cumplimiento de aquel objetivo original.

El objeto del presente panel es, precisamente, repasar los principales “hitos” del proceso mencionado, recuperando tanto las bases teóricas que justificaron su adopción, como las enseñanzas surgidas de su aplicación concreta.

A tal efecto, el panel se integra de cuatro exposiciones, cada una de las cuales guarda una estrecha relación con todas y cada una de las demás, cerrando de tal modo una presentación que tiene coherencia y lógica interna. En particular, las exposiciones refieren a:

1. El Estado como productor de bienes y servicios: el Presupuesto por Programas
2. La importancia de la transparencia y la disponibilidad de información en la toma de decisiones: el Presupuesto como eje de la política de gobierno
3. La planificación de la actividad del Estado en épocas de inestabilidad de precios: el Presupuesto bajo Condiciones de Inflación
4. La participación ciudadana directa en la toma de decisiones: el Presupuesto Participativo.

## **II. EL ESTADO COMO PRODUCTOR DE BIENES Y SERVICIOS**

### **1. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO HACIA FINES DE 1995. APUNTES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y DE GESTION**

Hacia diciembre de 1995, momento en el cual la actual gestión asume el gobierno del municipio de Rosario, el proceso presupuestario exhibía un claro distanciamiento de los principios presupuestarios generalmente aceptados. Ausencia total de programación por parte de las unidades ejecutoras; una escasa especificación de las políticas presupuestarias y un manifiesto apartamiento de los principios de continuidad, claridad y equilibrio eran solo algunas de las principales características de un presupuesto municipal que, lejos de constituirse en una herramienta útil a la gestión del Estado, era una expresión financiera de autorizaciones máximas para gastar en base a recursos programados.

Consciente de la importancia de contar con una herramienta presupuestaria que sirviera como instrumento de programación, administración y gobierno que permitiera, a su vez, una clara exposición de la política del Estado local y la participación ciudadana en su definición, es que la Secretaría de Hacienda y Economía (SHyE) del municipio impulsó un proceso gradual pero continuo de reforma administrativa. Es en este marco de referencia que, contando con la asistencia externa de personal idóneo de la Oficina Nacional de Presupuesto del MECON y el compromiso y apoyo de la Dirección General de Presupuesto del propio municipio de Rosario, se procedió a analizar las principales limitaciones evidenciadas por el proceso presupuestario y a definir, en base a ellas, las estrategias a desarrollar en los años subsiguientes. En lo que sigue se exponen algunas de las principales características del proceso presupuestario vigente hacia el año 1995 en la Ciudad de Rosario y los alcances, limitaciones y aspectos pendientes de implementación del proceso de transformación administrativa y de gestión iniciado en 1996 y aún vigente.

La ausencia total de cultura presupuestaria, la incapacidad de visualizar al Estado como productor de bienes y servicios y la no consideración de la herramienta presupuestaria como instrumento de programación, ejecución y control de la política pública de orden local, eran los rasgos característicos del proceso presupuestario del municipio de la Ciudad de Rosario. En este contexto, los principales "síntomas" de una virtual inexistencia de la herramienta presupuestaria eran los siguientes:

- ***Inexistencia de presupuesto aprobado al inicio de cada ejercicio presupuestario.***

Hacia finales del año 1995 (inicios de 1996) el municipio de la Ciudad de Rosario carecía de un proyecto presupuestario aprobado y vigente para el inicio de la actividad administrativa del año siguiente. Razones antes expuestas condicionaron la necesidad de prorrogar, con las restricciones que las normas imponen, las autorizaciones de gasto aprobadas por el Cuerpo Legislativo para el año 1994, constituyéndose estas en el reflejo financiero de la nueva política del Estado municipal y planteando la singular y paradójica situación de que los créditos prorrogados fueran 35 millones de pesos superiores a los recursos estimados para el año 1996. Sobre mediados del año 1996, el Departamento Ejecutivo municipal eleva para tratamiento legislativo el Proyecto Presupuestario y Calculo de Recursos para 1996, siendo aprobado el 31 de diciembre de 1996. En fecha diciembre de 1996, el Ejecutivo municipal pone a consideración legislativa el Proyecto de Presupuesto 1997 el cual es aprobado recién sobre fines del segundo semestre del mismo ejercicio presupuestario. La situación presupuestaria evidenciada a partir del año 1998 no ha sido significativamente diferente de la descrita para los años

precedentes. En tal sentido y si bien el Ejecutivo ha elevado los correspondientes proyectos presupuestarios en tiempo y forma, su tratamiento legislativo ha sido en general extemporáneo, requiriendo una continua prórroga de créditos vigentes en el último ejercicio presupuestario aprobado y condicionando, de modo significativo, la utilización del presupuesto como instrumento de programación y gestión de la política pública.

- ***Proyectos presupuestarios de carácter estrictamente financiero.***

La existencia de un presupuesto de carácter estrictamente financiero e incapaz de reflejar la función de producción del Estado ha sido una característica fácilmente identificable en los proyectos presupuestarios del municipio de Rosario. Dicha limitación encuentra fundamento en la dificultad de las áreas ejecutoras del gasto para visualizar al Estado municipal como productor de bienes y servicios orientados a la satisfacción de las demandas comunitarias.

- ***Visión incrementalista del presupuesto público.***

La dificultad de identificar los bienes necesarios producir para cumplir con los objetivos de política en lo que a satisfacción de necesidades refiere, ha determinado la adopción del camino más sencillo por parte de los organismos ejecutores del gasto. En este contexto, el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente era estimado contemplando datos estrictamente financieros relativos a la presupuestación y/o ejecución de ejercicios anteriores, adicionando un plus capaz de absorber un esperado recorte presupuestario de parte de la Secretaría de Hacienda y Economía. De modo previsible, la sumatoria simple de los anteproyectos presupuestarios era superior al monto de recursos estimados percibir para el ejercicio objeto de presupuestación hecho que determinaba, necesariamente, el esperado recorte presupuestario. En este proceso, carente de lógica, por cierto, el ajuste del presupuesto de erogaciones se realizaba sin parámetros concretos respecto de las formas en las que se afectaba el normal desenvolvimiento de las unidades ejecutoras, redundando ello, una vez aprobado el presupuesto, en continuos problemas de ejecución presupuestaria.

- ***Uso frecuente y excesivo del procedimiento de modificaciones presupuestarias.***

La falta de programación ha sido un mal endémico de la cultura presupuestaria del municipio, hecho refrendado en el sinnúmero de modificaciones presupuestarias que separan al crédito elevado como proyecto presupuestario del crédito vigente al final de un determinado ejercicio. Si bien en parte las citadas modificaciones se presentan como consecuencia de operar con presupuestos prorrogados, es indudable que las mismas representan, en alguna medida, la contracara visible de la incapacidad de programación por parte de los organismos ejecutores. En cualquier caso, las resoluciones modificatorias de partidas presupuestarias operaron como herramientas indispensables para permitir la continuidad del circuito de gastos, impidiendo que los errores en la programación se tradujeran en un obstáculo al momento de ejecutar dichos gastos.

- ***Falta de claridad y escasa especificación de las asignaciones públicas.***

Hasta 1996 los proyectos presupuestarios elevados al HCM constaban de dos grandes capítulos; el primero de ellos, consistente fundamentalmente en el articulado del proyecto de Ordenanza de presupuesto. El otro presentando los cuadros y tablas que conformaran el citado proyecto. El carácter estrictamente financiero de los datos presentados, en conjunción con la inexistencia de un mensaje del

Departamento Ejecutivo que los acompañara -explicando concretamente los alcances y las implicancias de la política de gobierno contenida en los mismos-, hacían dificultosa su comprensión e interpretación.

Por otro lado, los clasificadores presupuestarios utilizados por el municipio no cumplían con el principio presupuestario de especificación, hecho verificado por un conjunto de partidas de principales las cuales incluían créditos presupuestarios sin mayor desagregación de la información.

La revalorización del presupuesto como instrumento de planificación, ejecución y control de la política de gobierno local se planteó, desde el inicio del año 1996, como un objetivo prioritario de la actual gestión de gobierno municipal. En tal sentido, y en el marco de un proyecto más abarcativo y ambicioso -cual es la reforma del sistema de administración financiera del municipio-, comenzaron a introducirse los primeros lineamientos de una nueva cultura presupuestaria estructurada conforme el principio de Estado productor y tendiente a un mejor cumplimiento de los principios presupuestarios.

## 2. EL ESTADO COMO PRODUCTOR DE BIENES Y SERVICIOS

Todo curso básico de Economía aborda el rol de los principales actores que intervienen en el “flujo circular”, asignándole a las “Empresas” el de productoras de bienes y servicios y demandantes de mano de obra y al de las “Familias” el de proveedoras de dicha mano de obra y demandante de los bienes y servicios que producen las empresas. Empresas y Familias conforman el Sector Privado de la Economía y, en este esquema simplificado, *monopolizan* el proceso productivo. En este contexto, el Sector Público se inserta a través de dos instrumentos básicos, con los cuales se identifica su intervención en la Economía: los impuestos y el gasto.

Ahora bien se preguntarán:

*¿ Cuáles son los verdaderos roles del Estado en la Economía?*

*¿ Cómo se vinculan estos roles con los instrumentos con los cuales se los suele identificar?*

En primer lugar, al igual que el sector privado, el Sector Público **“produce bienes y servicios”** que la sociedad demanda y utiliza, para ello, insumos. Y, de la misma manera que el sector privado, el sector público retribuye a los factores productivos que participan en su proceso productivo. Dicha retribución constituye la mayor parte del *gasto* del sector público. En el rol del Estado como “productor”, entonces, el gasto del sector público no es sino el reflejo -en términos financieros- de la retribución a los factores productivos que intervienen en el respectivo proceso de producción.

El Estado también asume el rol de **“financiador” o “promotor” del sector privado** -empresas y familias-, otorgando subsidios a los más necesitados y promoviendo actividades cuya rentabilidad social excede a la privada. La actividad financiadora del Estado conlleva, al interior del sector público, un conjunto de procesos orientados a definir a los beneficiarios de dicho financiamiento, su monto y modalidad de otorgamiento, entre otras cuestiones. La retribución de los recursos humanos y materiales involucrados en tales procesos representa sólo una parte del gasto total derivado de esta modalidad de intervención; la parte restante, y principal, es la constituida por los *montos de los subsidios otorgados*.

La segunda característica distintiva de la intervención del Estado como “financiador” o “promotor” de la actividad privada, es que la misma origina un nuevo proceso productivo, el cual se desarrolla en la

esfera del sector beneficiario. En rigor, es la generación de este nuevo proceso el objetivo último que persigue el Estado al otorgar un subsidio.

Por último, el Estado asume el rol de “*regulador*”, toda vez que arbitra entre actores con intereses contrapuestos. Este rol del Estado involucra el dictado de normas orientadas a la regulación *de los mercados*, su adopción y monitoreo; pero también incluye la regulación de las *funciones, acciones y actividades internas* a la propia administración pública. La acción reguladora del Estado no genera bienes y servicios fácilmente identificables; sin embargo, su concreción requiere de instrumentos cuya materialización exige de la asignación de recursos humanos y materiales: dictado de leyes, decretos y ordenanzas, actividades de fiscalización, monitoreo y control, etc.

Podemos concluir, entonces, que todas y cada una de las formas de intervención del Estado conllevan, en su interior, un proceso, cuya consecución exige la correspondiente asignación de recursos humanos, materiales y servicios no personales; generan, en consecuencia, un gasto, que en algunos casos excede al correspondiente a la retribución de dichos factores.

Para el financiamiento del gasto que estas actividades conllevan, el Estado cuenta con diversas fuentes de recursos. Si bien los impuestos, tasas y derechos que percibe de las familias y empresas son los principales, no son los únicos. Completan la nómina de recursos públicos los ingresos provenientes de créditos que otorgan entidades financieras locales u organismos internacionales, así como los originados en transferencias, multas, ingresos por venta de bienes, servicios y activos y rentas de la propiedad, entre otros.

En un determinado nivel de gobierno (nacional, provincial, local) o al interior de las unidades que lo conforman (ministerios, secretarías, direcciones) es posible visualizar cada uno de los roles que mencionamos anteriormente, los cuales se configuran a partir de las acciones, programas y proyectos que dicho nivel o jurisdicción formule y ejecute.

En otras palabras, a través de los “roles” que desempeña, el Estado (en sus niveles de coordinación, dirección, etc.) ejecuta las acciones, programas y proyectos que permiten la consecución de los objetivos propuestos por los niveles políticos superiores.

### 3. LA FUNCION DE PRODUCCION DEL ESTADO

La programación de las acciones, programas y proyectos exige una clara identificación de los mismos, así como de los recursos humanos y materiales que su ejecución requiere. Toda vez que el Estado interviene en la economía genera, internamente, *procesos* que suponen la asignación de recursos humanos, materiales y servicios no personales. Proponemos, entonces, que aborden este estudio a partir de la identificación de los resultados de dichos *procesos* con “*productos*”, y de los recursos que permiten su obtención, con “*insumos*”.

Los *insumos* son los recursos humanos, materiales -directos (por ej. materias primas) o indirectos (por ej., maquinarias y equipos, energía, etc.)- y servicios auxiliares que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio). El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica .

Los **productos** son los bienes y servicios que surgen como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requiere su producción. Todo bien o servicio producido posee características cualitativas y puede ser, con mayor o menor dificultad, cuantificado. Existen, sin embargo, casos en donde predomina lo cualificable sobre lo cuantificable.

La **relación insumo-producto** es la relación que se establece entre los diversos insumos que se combinan en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, y el producto que dicho proceso genera. La cantidad y calidad de insumos requerida para la obtención de cada producto queda definida por la “*tecnología de producción*” elegida. En el marco de la programación de los programas y proyectos, las decisiones relativas a los insumos empleados deben sujetarse a las relativas a la cantidad y calidad de los productos a obtener y a la metodología de trabajo a emplear en el proceso de producción (tecnología de producción).

Se denomina **relación de condicionamiento** a la relación técnica que se establece cuando determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la disponibilidad -en cantidad y calidad adecuadas- de otros productos. Las relaciones de condicionamiento expresan, teóricamente, la forma en que está organizada una institución y los procedimientos con que lleve a cabo sus rutinas de trabajo. En otras palabras, así como las relaciones insumo-producto expresan las tecnologías de producción adoptada, las relaciones de condicionamiento reflejan la “*tecnología de producción institucional*”.

Las relaciones de condicionamiento más las relaciones de insumo-producto, permiten obtener la red de relaciones productivas de cualquier institución del sector público. Si recordamos las definiciones anteriores, podemos concluir que la red de relaciones productivas de una determinada institución refleja su tecnología institucional, y cada una de las tecnologías de producción de sus producciones intermedias.

#### **4. EL CONCEPTO DE PRESUPUESTO QUE SURGE DE LA TEORIA: EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

El presupuesto público es un instrumento de la política económica por medio del cual se decide la cantidad y calidad de la producción de bienes y servicios que el sector público realizará en un período determinado, asignando a cada institución los recursos que esa producción exige según las propias características operativas o de funcionamiento de las mismas. Este carácter práctico - concreto del presupuesto implica que debe concebirse como el resultado de un proceso que se materializa por etapas claramente diferenciadas: formulación, discusión y sanción legislativa, ejecución y evaluación.

Bajo esta concepción, denominada presupuestación por programas, el presupuesto debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

- a. debe expresar la red de producción donde cada producto es condicionado y, a la vez, condiciona a otros productos de la red, existiendo así determinadas relaciones de coherencia entre las diversas producciones que se presupuestan.
- b. debe ser agregable y desagregable en centros de gestión productiva, pero el producto de cada uno de ellos debe ser excluyente de los demás dentro de un mismo ámbito. De no ser así, el

total de los recursos asignados, que se expresa en el nivel del gasto presupuestario, encerraría duplicaciones y confusiones que le harían perder su relevancia y significado.

- c. las relaciones entre los recursos asignados y los productos resultantes de esa asignación deben estar perfectamente definidas. No puede haber dudas sobre el producto que se persigue con determinada asignación de recursos. Dentro de cada ámbito presupuestario, consecuentemente con lo expresado en b), un mismo recurso o parte de él no puede ser requisito presupuestario de dos o más productos.
- d. la asignación de recursos para obtener aquellos productos que son directamente requeridos para el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas (productos terminales acabados) exigen, a su vez, la asignación de recursos para lograr otros productos intermedios que permitan o apoyen la producción de los primeros. Es por ello que una parte de los productos (bienes y servicios) que se expresan en el presupuesto es un requisito directo de las políticas públicas y otra parte sólo es un requisito indirecto de las mismas.

En síntesis, el presupuesto público, como reflejo de un sistema de producción y mecanismo de asignación de recursos, debe tener **coherencia interna**. La cantidad y calidad de los bienes o servicios a producir en cada centro de gestión productiva requiere de insumos físicos en cantidad precisa y calidad adecuada, en función de una determinada tecnología de producción. Por su parte, los productos de todos los centros de producción guardan entre sí relaciones de condicionamiento, de carácter cuantitativo o cualitativo, en función de una dada tecnología institucional de producción.

Cualquier modificación en los insumos que utiliza un centro de gestión productiva puede alterar su producto en cantidad y calidad y, viceversa, cualquier alteración cuantitativa o cualitativa de un producto puede repercutir en la calidad o cantidad de los productos que condiciona y, a su vez, de los que lo condicionan.

Por otra parte, el presupuesto debe tener **coherencia externa**. Esta es la dada por la relación entre los productos terminales acabados y los objetivos de las políticas públicas que los mismos hacen posible cumplir.

El presupuesto por programas, concebido en los términos antes mencionados, tiene las siguientes ventajas en relación al presupuesto tradicional:

- a) posibilita el análisis de cada relación insumo - producto incluida en el respectivo centro de gestión productiva.
- b) permite el análisis de las relaciones de condicionamiento entre los productos, es decir, la posibilidad de decidir conscientemente la tecnología institucional de producción que expresa las relaciones entre productos intermedios y terminales, y de los terminales entre sí, y
- c) posibilita el análisis de las relaciones entre los productos terminales acabados y las políticas económicas o sociales que los requieren.

## **5. CONCLUSIONES**

La situación vigente al inicio de la actual gestión de gobierno municipal legitimó la puesta en marcha de un proceso de reforma integral del proceso presupuestario en el ámbito de la Municipalidad de Rosario.

Desde un primer momento, se procuró avanzar en un esquema que concibe al Estado como productor de bienes y servicios, y al presupuesto como un instrumento útil para la programación del área económica y social, al reflejar la producción de los bienes y servicios en términos físicos, y no sólo el gasto asociado a la misma.

En la siguiente sección se procura describir de un modo detallado los alcances y limitaciones de la reforma encarada, así como también las dificultades inherentes a la misma.

### **III. EL PRESUPUESTO COMO EJE DE LA POLITICA DE GOBIERNO**

#### **1. EL PROCESO PRESUPUESTARIO 1996 COMO INICIO DEL PROCESO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA MUNICIPAL**

El presupuesto 1996 planteó un quiebre importante respecto de la tendencia que caracterizara al presupuesto público municipal hasta entonces, posibilitando sentar las bases para un presupuesto mejor programado, con una identificación concreta de productos y metas de producción física y con una mayor y mejor exposición de las asignaciones públicas a la atención de demandas comunitarias. Los principales hitos alcanzados en materia de reforma se exponen en lo que sigue :

- a. *La introducción del concepto de Estado productor y la metodología de presupuestación por programas.*

En oportunidad al inicio del proceso de formulación del presupuesto 1996 y consciente de la necesidad de fomentar una nueva cultura presupuestaria en los organismos ejecutores del gasto, la SHYE de la municipalidad de Rosario procedió a instrumentar las bases de un proceso de reforma que, tres años después, mostraría sus frutos.

En este marco de referencia, el primer paso consistió en solicitar asistencia técnica a la Dirección Nacional de Presupuesto de la Nación a partir de la cual se viabilizó un proceso de formación y adiestramiento de recursos humanos los cuales, comprometidos con el cambio, habrían de actuar como líderes y capacitadores del proceso de reforma a nivel de cada organismo ejecutor del gasto. La realización de talleres de capacitación del personal municipal, principalmente de la Dirección General de Presupuesto del municipio y del gabinete de asesores de la SHYE, posibilitó contar con un grupo de líderes capacitados en la lógica del Estado productor y la metodología de presupuestación por programas antes del inicio del proceso de formulación del presupuesto 1996.

La estrategia de identificación y formación de formadores tuvo importantes efectos multiplicadores positivos algunos de los cuales ya comenzaron a apreciarse en el proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto 1996. En primer término, el líder jurisdiccional actuó como 'único nexo entre la SHYE y el organismo ejecutor del gasto, siendo un canal válido para transmitir el proceso de reforma a todos los ámbitos del municipio. En segundo término, el líder jurisdiccional posibilitó continuar con la formación de recursos humanos en cada uno de los organismos ejecutores hecho que viabilizó, en los años posteriores, la conformación de direcciones administrativas jurisdiccionales especializadas en el manejo presupuestario. Por último, la figura del líder jurisdiccional posibilitó inducir a los ejecutores del presupuesto a pensar en términos físicos, hecho que pudo apreciarse en el proyecto presupuestario 1996. Los instructivos para la formulación del proyecto presupuestario 1996 solicitaron un relevamiento de los insumos necesarios adquirir en el mercado (expresados en cantidades físicas) para cumplir con las prestaciones programadas para el ejercicio. El mencionado relevamiento redundó en un listado de cantidades de insumos los cuales, multiplicados por sus precios de mercado, habrían de ser equiparables con los requerimientos elevados en términos financieros.

El proyecto de presupuesto 1997, continuidad lógica del proceso de reforma iniciado en 1996, permitió superar los logros alcanzados durante el ejercicio inmediato anterior, avanzándose, en un doble aspecto: la puntualidad en la presentación y la provisión de información de naturaleza real. En términos

concretos, y respecto de este último tópico, el proceso de formulación del presupuesto 1997 continuó en la incorporación de los lineamientos de la metodología de presupuestación por programas, posibilitando ello, a partir de la realización de talleres de capacitación del personal, la definición de un listado de productos terminales e intermedios producidos por el Estado municipal y brindados a la comunidad. En tal sentido, la definición de insumos en cantidades físicas realizada en el presupuesto 1996, fue complementada, en 1997, por la identificación de los productos puestos a disposición de la comunidad rosarina, de sus unidades de medida, y de sus metas de producción a alcanzar durante el ejercicio y con los recursos solicitados.

La continuidad lógica de las transformaciones aludidas fue posibilitada a partir del inicio del proceso de formulación del presupuesto 1998, presupuesto el cual, puso fundamental énfasis en la capacidad de revelar tanto los aspectos físicos como financieros de la política presupuestaria. En tal sentido, el proyecto de presupuesto 1998 fue concebido como el primer gran logro de un sistemático proceso de reforma de la administración financiera que, iniciado hacia 1996, habría de culminar con la formulación del proyecto presupuestario conforme la metodología de presupuestación por programas.

A partir del presupuesto 1998, y en adelante para todos los proyectos de presupuesto formulados en el ámbito municipal, la técnica de la presupuestación por programas fue incorporada a los fines de reflejar la propuesta de política para el ejercicio en cuestión. En este contexto, la definición de las políticas presupuestarias jurisdiccionales, de los programas, proyectos y actividades estimados desarrollar, de los productos a producir, sus unidades de medida y metas de producción conforme los objetivos trazados, aparecen como el reflejo de las asignaciones financieras jurisdiccionales.

- b. *Incorporación de un detalle explicativo de las políticas globales de ingresos y gastos y de las políticas presupuestarias jurisdiccionales.*

Otro cambio importante evidenciado en los presupuestos públicos municipales a partir del año 1996 fue la incorporación de un mensaje explicativo de las políticas públicas a instrumentar en cada ejercicio presupuestario. La gradual implementación de una cultura presupuestaria sustentada en el principio del Estado productor permitió, año a año, relevar información precisa sobre las políticas a instrumentar por parte de cada unidad ejecutora y de los productos previstos producir para atender las demandas comunitarias. En este contexto, los instructivos para la formulación de cada proyecto presupuestario fueron elaborados de modo de posibilitar la identificación de una relación explícita entre los lineamientos de la política de gobierno, los productos derivados de estas y las asignaciones presupuestarias necesarias para lograrlos de modo eficaz y eficiente.

El proyecto de presupuesto abandonó así su categoría de “conjunto de datos numéricos de difícil comprensión” para transformarse en un documento explicativo de las acciones de gobierno propuestas, de las alteraciones que las mismas imponen a la estructura prevaleciente y del impacto que de ellas puede esperarse en términos de mejoras en el bienestar general de la sociedad rosarina. De esta forma, quienes tienen a su cargo la discusión y aprobación del presupuesto municipal, así también como la sociedad toda, tuvieron acceso no sólo a información de las previsiones de gastos de la administración local sino, además, de qué productos (bienes y/o servicios) se comprometía a ofrecer a la comunidad a través de dicho gasto.

- c. *Cambio en los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos.*

El proceso de reforma de la administración financiera municipal, objetivo de largo plazo delineado sobre inicios del año 1996, no se extingue con la incorporación del principio del Estado productor y la formulación del presupuesto conforme la metodología de presupuestación por programas. En efecto, un proceso de las características del iniciado en 1996, supone transformar todos los subsistemas de información financiera municipales, entre otros, el de formulación y ejecución del presupuesto, el de registro contable, el de tesorería, el de administración de personal, el de contratación de bienes, servicios y obras, etc.

Hacia fines del año 1997 y siguiendo idéntica lógica que el proceso de reforma de la Administración financiera del Sector Público Nacional, la Secretaría de Hacienda y Economía de la municipalidad de Rosario se inició en un proceso de revisión de los esquemas clasificatorios disponibles para el registro de la información contable y financiera. En tal sentido, y con fundamento en un mejor cumplimiento de los principios de claridad, especificación, transparencia, programación y coordinación del subsistema presupuestario con los demás subsistemas de la administración financiera municipal, se procedió a la adaptación y adopción de nuevos clasificadores presupuestarios compatibles con los utilizados en los niveles nacional y provincial.

En este contexto, y durante todo el año 1998, se avanzó en la reformulación de los clasificadores vigentes en materia de recursos y erogaciones, estableciendo, para cada uno de ellos, su correspondiente catálogo de cuentas con una descripción detallada de cada una de ellas. Los esquemas clasificatorios adoptados por el municipio siguieron idéntica lógica adoptada por el Sector Público Nacional y Provincial de Santa Fe, de modo de posibilitar, llegado el caso, la consolidación de las cuentas financieras del Sector Público entre los distintos niveles de estado. En lo que sigue se exponen las limitaciones de los esquemas clasificatorios vigentes en el municipio y las bondades de los esquemas adoptados.

### **1. Clasificaciones válidas para todas las transacciones.**

#### *- Clasificación institucional.*

El municipio de Rosario disponía de un clasificador institucional el cual asumía como instituciones a los recursos de afectación específica. En este esquema clasificatorio, las transacciones se agrupaban por institución (secretaría / unidad de organización) siempre y cuando el gasto fuera financiado con recursos provenientes de rentas generales (recursos de libre disponibilidad), en tanto, se agrupaban por renta en aquellos casos en que fueran financiados con recursos de afectación específica. De esta forma, el clasificador institucional vigente combinaba instituciones con fuentes de financiación dificultando, de esta forma, la lectura y comprensión del documento presupuestario.

En forma complementaria a lo antes expuesto, el clasificador institucional vigente no contemplaba a todas las entidades y organizaciones del Sector Público Municipal no financiero, dejando de lado a las Empresas y Sociedades del Estado Municipal y al Instituto de Previsión Social e imposibilitando, por tanto, la consolidación de las cuentas de todas las organizaciones constitutivas de la Administración Municipal (A. Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social y Empresas y Sociedades del Estado).

Atento las limitaciones expuestas, el municipio procedió a estructurar, en base al modelo nacional, un nuevo esquema clasificatorio institucional válido para todas las entidades del Sector Público Municipal

no Financiero y para todas las transacciones con independencia de la fuente que contribuyera a su financiación.

## **2. Clasificaciones válidas para recursos.**

### *- Clasificación de recursos por rubros.*

Hacia finales del año 1996 el municipio de Rosario no disponía de una estructura clasificatoria de recursos por rubro sino que, más bien, los recursos eran ingresados en función de una estructura relativamente flexible denominada Balance de Recaudación. La estructura clasificatoria antes mencionada encontraba serias limitaciones para imputar algunos tipos de recurso los cuales eran clasificados como recursos indeterminados o a distribuir. La elevada participación de los recursos a distribuir, sumado a las limitaciones que esta falta de clasificación imponían para la toma de decisiones, motivaron la adopción de un esquema clasificatorio de recursos por rubros válido no solo para todos los tipos y clases de recurso sino también para los recursos de todas las instituciones del Estado municipal.

La disponibilidad de un nuevo clasificador por rubro de recursos posibilitó, de tal suerte, agrupar a los recursos públicos en función de los diferentes tipos de transacciones que los originan (impuestos, derechos, transferencias, venta de bienes, crédito público, etc.) y disponer de un clasificador básico (primario u originario) que posibilitaría la estructuración completa del sistema de clasificaciones presupuestarias.

### *- Clasificación económica de recursos.*

La clasificación económica de recursos, permite identificar la naturaleza de las transacciones que realiza el sector público con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales sobre el economía en su conjunto. En este sentido, los recursos pueden clasificarse en corrientes, de capital y fuentes financieras. La clasificación económica se diseña a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales y tiene por objeto permitir la integración de la información del sector público con el sistema mencionado. La finalidad última de la clasificación económica de las transacciones públicas puede ser puntualizada como sigue:

- ✓ Posibilita identificar las relaciones que existen entre el presupuesto y la economía, entre el nivel de recursos y el nivel de gastos, entre los costos y los beneficios y entre los objetivos de los programas y su eficacia.
- ✓ Facilita la realización de proyecciones a partir de las diferentes categorías económicas.
- ✓ Posibilita la determinación del déficit o superávit financiero del sector público en su conjunto, las fuentes de financiamiento interno y externo a que el mismo recurre y la presión que ejercerá sobre la totalidad de medios de financiamiento disponibles por la economía municipal.
- ✓ Sirve como estructura básica de cuentas para elaborar el presupuesto consolidado del sector público y para relacionar las transacciones con las cuentas nacionales.

Atento las bondades de este esquema clasificatorio y que el municipio de Rosario contaba con una estructura sumamente obsoleta, durante el año 1998 se procedió a estructurar un nuevo clasificador de recursos por naturaleza económica de similares connotaciones que las vigentes a nivel provincial y nacional.

- *Clasificación de recursos por procedencia.*

Hacia finales del año 1997, el municipio de Rosario no contaba con una estructura clasificatoria de recursos por procedencia. La única identificación categorización que se hacía de los recursos en este sentido era entre recursos de jurisdicción municipal y provenientes de otras jurisdicciones sin mayor desagregación sobre su origen, el origen de la transacción que lo generaba y el grado de afectación o no de los mismos.

La instrumentación de un clasificador de recursos por procedencia permitió agrupar a los recursos públicos de acuerdo a su origen jurisdiccional (municipal, provincial, nacional u otro) y ordenarlos de acuerdo al financiamiento posible de realizar con ese tipo de recurso (esto es, si constituye un ingreso de libre disponibilidad o afectado a un fin específico predeterminado, de acuerdo a la normativa que lo instituye). Entre otras ventajas de esta estructura clasificatoria pueden puntualizarse las siguientes:

- ✓ Posibilita analizar la estructura de financiamiento municipal dada la confluencia de ingresos de origen municipal y de otras jurisdicciones.
- ✓ Garantiza un adecuado seguimiento y control de ingresos, particularmente los provenientes de otros niveles de gobierno.
- ✓ Garantiza la identificación y control de la aplicación de recursos con afectación específica.
- ✓ Permite analizar el grado de autonomía del Municipio en la libre asignación de los recursos.

### **3. Clasificaciones válidas para gastos públicos.**

- *Clasificación de gastos por objeto.*

Hacia finales del año 1996 el municipio de Rosario disponía de una estructura clasificatoria de gastos por su objeto aunque inadecuada a las necesidades de información confiable y oportuna para la toma de decisiones. Los gastos públicos eran clasificados en función de una estructura que contenía partidas representativas de los gastos del Estado local aunque se verificaban partidas (por ej. Bienes y servicios no personales sin desagregación) las cuales mostraban una elevada participación en el total de gastos del municipio (hasta un 25%) y un mínimo detalle. En este contexto, la estructura clasificatoria antes mencionada encontraba serias limitaciones para analizar en detalle las asignaciones de recursos públicos dentro del ejercicio y dificultaba la toma de decisiones en relación a la reasignación de créditos presupuestarios.

En este contexto, durante el año 1998 se procedió al análisis del esquema clasificatorio de gastos por su objeto del Sector Público Nacional, procurando adaptarlo a la realidad y escala del Municipio de la Ciudad de Rosario. Las principales bondades evidenciadas por el nuevo esquema clasificatorio fueron las siguientes:

- ✓ Disponer de una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.
- ✓ Disponer de un esquema de cuentas que facilite el registro de todas las transacciones con incidencia económica financiera que realiza una institución pública por única vez.

- ✓ Contar con un instrumento informativo para el análisis y seguimiento de la gestión financiera de sector público
- ✓ Contar con un clasificador analítico (primario u originario) del sistema de clasificaciones presupuestarias.
- ✓ Facilitar la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, el manejo de los inventarios y otras acciones relacionadas con las modalidades de administración de bienes del Estado.
- ✓ Posibilitar el desarrollo de la contabilidad presupuestaria y permitir el control interno y externo de las transacciones del sector público.
- ✓ Ofrecer información valiosa de la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público Municipal.

- *Clasificación económica de gastos.*

De igual modo que para los recursos, la clasificación económica de erogaciones permite identificar la naturaleza de las transacciones que realiza el sector público con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales sobre el economía en su conjunto. En este sentido, las erogaciones pueden clasificarse en corrientes, de capital y aplicaciones financieras, siendo su principales finalidades las siguientes:

- ✓ Permitir conocer la remuneración a los factores de la producción (erogaciones corrientes) y la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción (erogaciones de capital). En tal sentido, entonces, el clasificador económico de erogaciones permite identificar el valor agregado por el sector público.
- ✓ Posibilitar identificar las relaciones que existe entre el presupuesto y la economía, entre el nivel de recursos y el nivel de gastos, entre los costos y los beneficios y entre los objetivos de los programas y su eficacia.
- ✓ Facilitar la realización de proyecciones a partir de las diferentes categorías económicas.
- ✓ Posibilitar la determinación del déficit o superávit financiero del sector público en su conjunto, las fuentes de financiamiento interno y externo a que el mismo recurre y la presión que ejercerá sobre la totalidad de medios de financiamiento disponibles por la economía municipal.
- ✓ Servir como estructura básica de cuentas para elaborar el presupuesto consolidado del sector público y para relacionar las transacciones con las cuentas nacionales.

Si bien el municipio de la Ciudad de Rosario contaba, hacia 1997, con una estructura clasificatoria de gastos por naturaleza económica, las adecuaciones de las restantes clasificaciones de gastos condicionaron su adaptación. En tal sentido, entonces, durante el año 1998 se procedió a adaptar el esquema clasificatorio de gastos por naturaleza económica, agrupando de los objetos del gasto según su categoría de corrientes, de capital y aplicaciones financieras. La deducción de un nuevo clasificador económico de erogaciones posibilitó, de tal suerte, contar con un elemento de fundamental importancia para la toma de decisiones por parte del gestor de políticas públicas.

- *Clasificación de gastos por fuente de financiamiento.*

La clasificación de los gastos por fuente de financiamiento consiste en presentar las erogaciones públicas según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. El municipio de Rosario contaba, hacia el año 1997, con una estructura clasificatoria institucional que permitía hacer el seguimiento de la ejecución del gasto en función de la fuente que contribuía a su financiamiento. En tal

sentido, y según se comentara anteriormente, la estructura clasificatoria institucional mezclaba instituciones ejecutoras con fuentes de financiación, dando jerarquía de institución a los recursos de afectación específica de modo de posibilitar el seguimiento de su ejecución.

La adopción de un nuevo esquema clasificatorio institucional por parte del municipio, en el cual los recursos afectados no se constituyeran en unidades ejecutoras de gasto, requirió la adopción de un esquema clasificatorio de gastos por fuente de financiamiento que posibilitara, entre otros, identificar la fuente de origen de los ingresos a utilizar para la atención de las necesidades públicas. En este último sentido, el listado de fuentes de financiamiento y su asociación a los objetos del gasto permitió visualizar la relación entre los recursos y las erogaciones posibilitando, consecuentemente, el tan necesario equilibrio de las finanzas públicas municipales. La importancia de contar con este nuevo esquema clasificatorio de los gastos públicos deriva de que misma hizo posible la asociación entre recursos y gastos de carácter permanente, la conjugación entre recursos transitorios y gastos transitorios y, finalmente, la financiación de gastos por única vez con recursos específicamente recibidos una sola vez. Algunas de las bondades de este esquema de clasificatorio pueden puntualizarse como sigue:

- ✓ Permitir la identificación de los diferentes tipos de financiamiento de la producción pública.
- ✓ Facilitar el control de los gastos en función de las fuentes de financiación empleadas.

- *Clasificación de gastos por finalidades y funciones.*

La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. La clasificación de erogaciones por finalidad y función permite conocer la orientación de los recursos que administra el gobierno municipal, en tanto representa la expresión cuantitativa de los objetivos generales de la política presupuestaria adoptada. En estos términos, esta clasificación de las erogaciones públicas se constituye en un elemento fundamental para la toma de decisiones del nivel político.

Hacia 1997, el municipio de Rosario contaba con una estructura clasificatoria de gastos por finalidades y funciones la cual brindaba información suficiente para la toma de decisiones por parte del nivel político. No obstante, la adecuación de las estructuras clasificatorias de gastos por su objeto, institucional y económica de erogaciones, requirieron de adecuaciones menores a este esquema clasificatorio. Durante el año 1998, la SH y E se abocó al análisis del impacto que sobre el esquema clasificatorio de finalidades y funciones tendría el cambio de los restantes esquemas clasificatorios de los gastos públicos, posibilitando ello la adecuación y estructuración de las relaciones entre los diferentes tipos de clasificadores.

Hacia inicios del año 1999, y luego de una ardua labor de estructuración y adaptación realizada durante el ejercicio presupuestario 1998, el Estado municipal de la Ciudad de Rosario inició la ejecución del presupuesto con nuevas clasificaciones de recursos y erogaciones las cuales, homogéneas para todas las organizaciones del SPMunicipal e isomórficas con las existentes a nivel Nacional y Provincial, posibilitaron la estandarización de las bases de registro de información y la consolidación de información financiera dentro del propio Estado local y entre este y los niveles superiores de gobierno.

d. *Estructuración de los Subsistemas de la Administración financiera Municipal.*

El proceso gradual de transformaciones iniciado en 1996 –con la incorporación del principio del Estado productor a la lógica de la formulación presupuestaria–, y que hacia 1999 prosiguiera con la adopción de nuevas estructuras clasificatorias para el sector público municipal, tuvo necesaria continuidad durante el año siguiente.

En efecto, durante el año 2000 la SH y E avanzó en el desarrollo de un Proyecto de Ordenanza de Administración Real y Financiera para el Estado local de la Ciudad de Rosario el cual, por razones de orden político, no pudo ser objeto de remisión al Consejo Municipal.

Razones antes expuestas y atento la necesidad de dar continuidad al proceso de reforma del Estado iniciado, motivaron la decisión de instrumentar, por medio de un decreto del Departamento Ejecutivo, la estructura y funciones de los subsistemas de la Administración Financiera local.

Es así, entonces, que en fecha 20 de enero de 2000, el Departamento Ejecutivo emitió el Decreto N° 62/00, a partir del cual se dispone instrumentar, en el ámbito de la SHyE, los siguientes sistemas constitutivos del Sistema de Administración Financiera Municipal :

- Sistema Presupuestario.
- Sistema de Contabilidad.
- Sistema de Tesorería.
- Sistema de Administración Tributaria.

En este contexto, cada uno de los sistemas mencionados estaba a cargo de un organismo rector el cual tendría una dependencia directa de la Secretaría de Hacienda y Economía y/o las Subsecretarías que la conforman. Los órganos rectores de cada uno de los sistemas mencionados estaban representados por las siguientes reparticiones municipales:

- Dirección General de Presupuesto.
- Contaduría General.
- Tesorería General.
- Dirección General de Finanzas.

En ausencia de una Ordenanza de Administración Real y financiera, la apuesta del Ejecutivo municipal encontraba sustento en la necesidad de dar coherencia al proceso de formulación, ejecución y control presupuestario, instrumentando los procesos necesarios para cumplimentar con los principios de centralización normativa, descentralización operativa y coordinación intersistema.

De esta forma, a través de la definición de cada subsistema, el establecimiento de sus Organismos Rectores, de la delimitación de sus competencias y funciones, y de las necesarias relaciones de coordinación a instrumentar entre estos, pudo garantizarse el cumplimiento de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

e. *Establecimiento de la figura del Director Administrativo Jurisdiccional.*

La estrategia de identificación y capacitación de formadores realizada a inicios del año 1996 tuvo importantes efectos multiplicadores positivos durante los años subsiguientes. En efecto, la disponibilidad de un líder jurisdiccional en materia presupuestaria posibilitó no solo un avance manifiesto en la formación específica de profesionales en la materia sino que, además, determinó una mejora sustancial en la formulación y ejecución de los presupuestos públicos municipales 1997 a 1999.

Hacia inicios del año 2000, la necesidad de contar con mecanismos institucionales adecuados para el correcto tratamiento del proceso presupuestario y de posibilitar una mayor coordinación entre la ShyE y los organismos ejecutores del presupuesto público, llevaron al Departamento Ejecutivo a instrumentar la creación de una Dirección de Administración Económico – Financiera en el ámbito cada una de las Secretarías de la Administración Central Municipal. En tal sentido y por medio del Decreto 063/00, el Ejecutivo municipal dispuso la constitución de Divisiones Administrativas conformadas por personal idóneo con el siguiente detalle de competencias y funciones:

- a) Centralizar todas las actuaciones administrativas de cada una de las unidades organizacionales de su jurisdicción, actuando como único nexo entre la misma y los órganos rectores del Sistema de Administración Financiera de la Secretaría de Hacienda y Economía.
- b) Avalar toda actuación administrativa iniciada y aprobada por agentes y funcionarios de la jurisdicción.
- c) Proponer a la Secretaría de Hacienda y Economía, los lineamientos para la elaboración del proyecto de presupuesto jurisdiccional conforme las metodologías, normas y procedimientos vigentes.
- d) Formular los anteproyectos de presupuesto jurisdiccionales en tiempo y forma y proponer los ajustes que se crean necesarios.
- e) Participar, conjuntamente con los organismos rectores del Sistema de Administración Financiera, en el desarrollo e implementación de normas técnicas, metodologías y procedimientos referidas a la formulación del presupuesto, programación de la ejecución, modificaciones presupuestarias, evaluación de la ejecución presupuestaria y pautas contables y de cierre de ejercicio.
- f) Coordinar, conjuntamente con los organismos rectores del Sistema de Administración Financiera, los procesos de modificaciones presupuestarias, programación de la ejecución e intervenir en los ajustes y modificaciones al presupuesto.
- g) Evaluar la ejecución del presupuesto aplicando los criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Economía.
- h) Definir circuitos y manuales de procedimientos administrativos intrajurisdiccionales previa coordinación y aprobación de la Secretaría de Hacienda y Economía.

La institucionalización de la figura del coordinador presupuestario jurisdiccional, sumada a la definición de los límites y alcances de cada subsistema constitutivo de la administración financiera del municipio posibilitaron, entre otros, estructurar un modelo de administración moderno y compatible con los principios generalmente aceptados en la materia; minimizar la atomización de entidades ejecutoras del gasto capaces de generar actuaciones administrativas con efecto presupuestario y mejorar la disponibilidad de información oportuna en un esquema de procedimientos administrativos homogéneos entre jurisdicciones.

## 2. CONCLUSIONES

El documento describe, con notoria claridad, la celeridad y profundidad del proceso de reforma encarado desde la gestión municipal en todo lo referente a la administración de la cosa pública.

Se dejó puesto de manifiesto los elementos centrales que caracterizaron el citado proceso de reforma, destacándose, particularmente, la concepción del Estado como productor de bienes y servicios, la adopción de un esquema amplio y detallado de clasificaciones presupuestarias, la creación de la figura del Director de Administración jurisdiccional y la puesta en marcha de un moderno esquema de Administración Financiera Municipal.

Hasta aquí, entonces, las reformas generadas desde la propia administración. Ahora bien, en los años posteriores, y una vez consolidado el nuevo esquema de presupuestación, la gestión debió adaptar su proceso presupuestario a la luz de los cambios operados en el contexto económico y social, que obligaron a introducir nuevas prácticas complementarias de las técnicas hasta aquí descriptas. Específicamente, se destacan:

- a. *devaluación de la moneda nacional y el consecuente proceso inflacionario desatado con posterioridad a la misma*: bajo esta nueva realidad económica, se debió avanzar en la introducción de técnicas que faciliten la presupuestación en ambientes de precios inestables.
- b. *mayor búsqueda de participación por parte de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas*: ante este nuevo escenario social, la gestión de gobierno adoptó un proceso de creciente participación ciudadana en la asignación de los recursos públicos, a través de lo que se ha dado en llamar el Presupuesto Participativo.

## **IV. EL PRESUPUESTO BAJO CONDICIONES DE INFLACIÓN**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En períodos inflacionarios, el proceso presupuestario adquiere mayor complejidad como consecuencia de la diferencia que surge entre las variables reales y las nominales. En este marco, resulta importante estudiar la problemática inherente a las metodologías más ventajosas a los efectos de encarar las siguientes tareas:

#### **1. Formulación del Proyecto de Presupuesto:**

- Estimación de los recursos públicos en un contexto inflacionario
- Programación de las erogaciones bajo inestabilidad de precios

#### **2. Comparación intertemporal del presupuesto**

En el presente documento se analizan en detalle las alternativas disponibles en cada caso, procurando identificar los pros y contras de cada una de ellas. El análisis se realiza combinando una visión académica y/o conceptual de la problemática con la mirada pragmática resultante de la necesidad de tomar decisiones concretas en el ámbito de la gestión de gobierno.

A tal efecto, se toma en cuenta la experiencia desarrollada en el Municipio de Rosario en el período postconvertibilidad. De ese modo, se puede dotar al documento de una dosis de realismo fundamental a los efectos de aportar soluciones concretas ante una problemática vigente y actual.

## 2. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La formulación del Proyecto de Presupuesto involucra la estimación de los gastos que habrá de realizar el gobierno para el período objeto de presupuestación, así como también las fuentes de financiamiento del mismo.

En contextos inflacionarios, existen dos alternativas en lo referente al proceso de formulación, a saber:

1. **Presupuestación en valores reales:** bajo esta modalidad, el gobierno formula el Proyecto a pesos constantes o, lo que es lo mismo, a precios de una fecha base.

A medida que se va avanzando en el año, el monto nominal correspondiente al Presupuesto aprobado se ajusta en función de las variaciones observadas en el nivel de precios. Esta opción requiere definir algunos elementos adicionales tales como:

- si el ajuste se hace a nivel de cada partida presupuestaria o a nivel del monto global;
- si a los efectos del ajuste se utiliza un índice de precios del gasto público o un índice de precios generales (al consumidor, al por mayor, etc.), o una combinación de ambos;
- si se utiliza un único índice para ajustar todas las partidas o, alternativamente, si se recurre a índices específicos de acuerdo a la naturaleza de cada partida de gasto.

Como puede verse, la puesta en práctica de esta metodología involucra la adopción de múltiples decisiones referentes a la operatoria concreta de la misma. Surge así claramente el principal inconveniente asociado a esta alternativa, cual es, el riguroso trabajo administrativo requerido para su instrumentación.

No obstante, presenta la ventaja de que no es necesario hacer proyecciones acerca del comportamiento del nivel general de precios, ni de sus posibles cambios relativos, y, simultáneamente, se gana en exactitud en la programación de los gastos, ya que los ajustes de las partidas responden a variaciones observadas en los precios y no a cambios previstos en los mismos.

2. **Presupuestación en valores nominales:** si el gobierno escoge esta alternativa elevará un Proyecto que defina las variables en pesos corrientes, es decir, midiendo gastos y recursos en la moneda del período objeto de presupuestación.

Bajo esta metodología, el gobierno debe incorporar al Proyecto una tasa de inflación prevista. La principal ventaja de esta opción radica en que facilita la comunicación con el órgano legislativo, como así también con la población en su conjunto, siendo que es más simple pensar y actuar en términos nominales que hacerlo en valores reales.

Sin embargo, tiene la dificultad implícita de que requiere una estimación, lo más precisa posible, de la inflación que habrá de registrarse en el período presupuestado, como así también la trayectoria de la misma a lo largo de éste. Es decir, no sólo se deberá conocer (proyectar) la tasa de inflación anual, sino también, y lo que es más complejo aún, cómo se va a ir manifestando la misma en cada uno de los meses del año.

En lo que sigue, se describe en forma detallada los elementos que se deberán tener en cuenta en el proceso de estimación de recursos y de erogaciones en una economía inflacionaria.

## 2.1 Estimación de los recursos públicos en un contexto inflacionario

Una vez definida la política tributaria, decisión eminentemente política, el nivel técnico se aboca a la estimación del flujo de recursos que habrá de percibir durante el ejercicio objeto de presupuestación. Para ello, se analizan detallada y minuciosamente los diversos factores determinantes de la recaudación esperada para cada tipo de recursos: se proyecta una tasa de crecimiento del nivel de actividad económica, un determinado comportamiento de la población en cuanto a su estructura de consumo, se estima el grado de cumplimiento de los contribuyentes, etc.

En períodos de inestabilidad de precios, a todos los elementos mencionados se le debe agregar una proyección de la tasa de variación de precios prevista para el ejercicio presupuestado, o, más concretamente, la tasa de inflación anual y su trayectoria temporal dentro del año en cuestión.

El cambio en las variables nominales a raíz del proceso inflacionario es un elemento que no puede obviarse a la hora de estimar los recursos en el marco de la formulación presupuestaria, más aún siendo que la variación en los precios no impacta en forma homogénea en los diversos rubros componentes del financiamiento del sector público.

En tal sentido, la estimación de recursos, en un ambiente inflacionario, debe realizarse bajo la identificación previa del grado de exposición que manifiestan cada uno de ellos ante la variación de precios, o, lo que es lo mismo, la elasticidad-precio de la recaudación de los diversos gravámenes. A tal efecto, se destacan los siguientes elementos centrales que debe considerar el analista:

- *Tipo de gravamen*: se debe distinguir, inicialmente, entre los gravámenes ad valorem y los específicos.

En el primer caso, la obligación fiscal resulta de la aplicación de una alícuota (%) sobre el monto de la base imponible (en \$). En cambio, para el caso de los gravámenes específicos, su monto viene definido como un valor nominal por unidad física de la base imponible que sea considerada.

Para ejemplificar esta distinción, en el ámbito municipal, se puede citar el caso del Derecho de Registro e Inspección (DReI) como gravamen ad valorem, y el Derecho de Cementerios como específico. En el primer caso, el monto del compromiso asumido por el contribuyente surge de aplicar una alícuota sobre el monto facturado por la empresa. Contrariamente a ello, en el caso del Derecho de Cementerios, el monto de emisión del mismo está fijado en un determinado valor nominal según el tipo de servicio.

- *Tipo de base gravada*: las bases imponibles pueden clasificarse, según su grado de acompañamiento al proceso inflacionario, entre aquellas de ajuste automático y las de ajuste discrecional.

Para el primer caso, se observa una respuesta inmediata del valor nominal de la base imponible a la variación registrada en el nivel general de precios, sin necesidad de que opere ninguna medida de

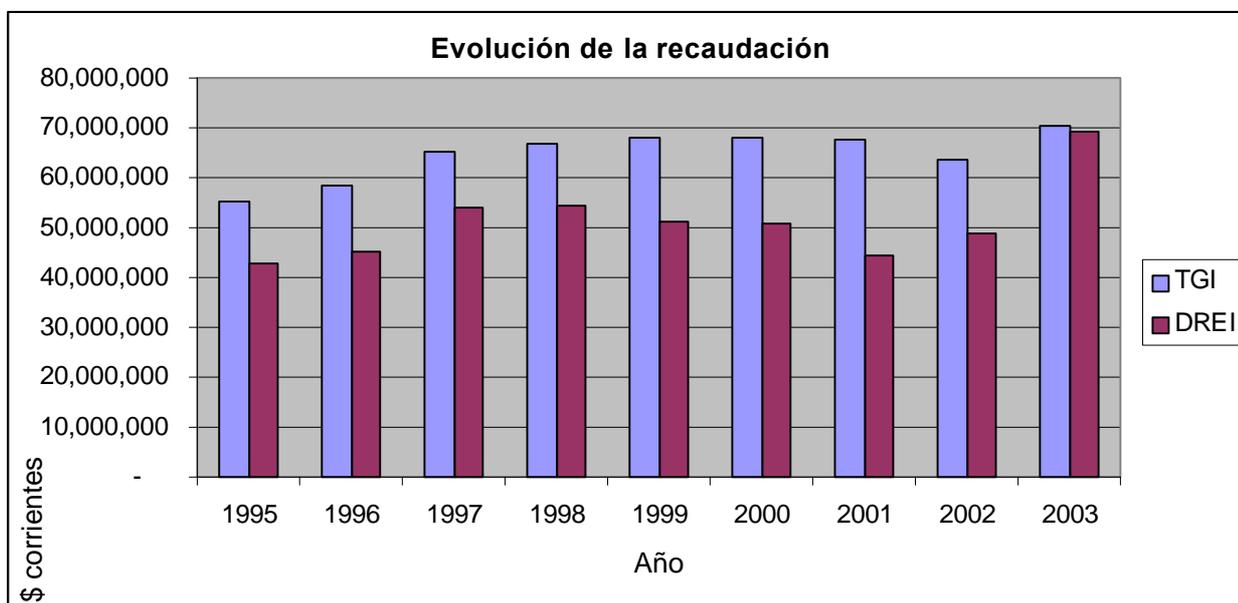
administración tributaria previa. En cambio, los gravámenes con ajuste discrecional son aquellos para los que la modificación de sus bases imponibles requieren una decisión del poder público.

El DReI constituye un claro ejemplo de ajuste automático de su base. Siendo que la misma viene constituida por la facturación empresarial, un incremento del nivel general de precios claramente habrá de acrecentar la base imponible del gravamen y, en forma concomitante a ello, el monto de la obligación devengada por parte de la empresa para con el municipio.

En cambio, para el caso de la Tasa General de Inmuebles (TGI), su base imponible está definida por la valuación fiscal de las propiedades inmobiliarias registradas en el Catastro Municipal. Consecuentemente, aunque la inflación incremente el nivel de precios de los inmuebles urbanos, el aumento de la base imponible del gravamen requiere una decisión deliberada por parte de la administración pública de trasladar dicha variación a los valores catastrales.

En estos casos, puede advertirse que el contribuyente no visualiza la reducción en la presión tributaria (entendida ésta como la relación entre el monto del gravamen y el ingreso familiar) que implícitamente se registra a raíz de la estabilidad en el valor nominal de la obligación fiscal, por un lado, y la indización del ingreso, por el otro.

En el gráfico que se muestra a continuación puede verse la evolución de la recaudación de ambos gravámenes en la Municipalidad de Rosario durante los últimos ocho años, proyectando la correspondiente al 2003 a partir de lo efectivamente ingresado hasta agosto de dicho año.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Rosario

En el gráfico puede observarse que durante los años de estabilidad de precios, la recaudación en concepto de TGI superó holgadamente lo ingresado al municipio a través del DReI, significando entre 1,2 (1997) y 1,5 (2001) veces la recaudación de este último.

Sin embargo, con posterioridad a la devaluación de la moneda nacional en enero de 2002 y la inflación que acompañó a la misma, el DReI inicia una senda de crecimiento que lleva a que para el año 2003 se proyecten ingresos similares para ambos gravámenes. En caso de no ajustarse la base imponible empleada para el cálculo de la TGI, seguramente en el 2004 los ingresos por este concepto se hallarán por debajo de lo recaudado a través del DReI.

Queda puesto de manifiesto, de esta manera, el impacto diferencial que se registra entre ambos tipos de gravámenes ante contextos inflacionarios.

- *Mecanismo de progresividad*: en la medida que un gravamen esté sujeto a una escala progresiva de alícuotas es de esperar que, en un contexto inflacionario, si no se modifican los rangos de progresividad, el resultado neto sea un incremento de la presión impositiva real.

Es decir, los contribuyentes pasarían a tributar una alícuota correspondiente a un rango superior por el sólo efecto del cambio en el monto nominal de la base imponible, aún sin haber operado modificaciones en las variables reales.

Para ejemplificar esto, supóngase un impuesto sobre las ventas, con el siguiente esquema de progresividad:

Desde	Hasta	Alícuota
\$ 0.-	\$ 10.000.-	1%
\$ 10.001.-	\$ 30.000.-	2%
\$ 30.000.-	\$ 60.000.-	3%
\$ 60.001.-	-	5%

Si la empresa vende en el primer período 1.000 unidades a un precio unitario de \$ 8.- su facturación ascenderá a \$ 8.000.-, por lo que la obligación impositiva devengada será de \$ 80.-. Si en el segundo período la empresa registra el mismo volumen de ventas sólo que, por efecto del alza del nivel general de precios, lo hace a un precio unitario de \$ 12.-, su facturación ascenderá a \$ 12.000.-, con lo cual el monto de la obligación fiscal será de \$ 240.-.

En el ejemplo se nota con claridad el incremento de la presión tributaria resultante del traspaso a un rango de alícuotas superior como consecuencia directa del mayor nivel de precios. Aún habiendo mantenido su nivel de actividad, la empresa se encuentra tributando una alícuota superior en el segundo período, post efecto inflacionario.

La literatura reconoce dos métodos principales a los fines de evitar el efecto mencionado:

- a) Indexar los montos que definen los rangos, en función de la variación observada en los precios.

Si bien puede parecer sencilla la aplicación de esta metodología, lo cierto es que la elección del índice de precios adecuado para ajustar los rangos resulta una decisión sumamente controversial, dado que en los procesos inflacionarios suele registrarse un cambio en los precios relativos, como consecuencia de lo cual la utilización de un único índice de precios (independientemente de la rama de actividad de la

empresa) actuará en beneficio de algunos contribuyentes y en desmedro de otros, generando así una modificación implícita en la distribución de la carga de financiamiento del Estado.

- b) Deflactar el monto de la base imponible a partir de la evolución de los precios, calcular el monto de la obligación fiscal de acuerdo a la alícuota que así le corresponde, y determinar el valor actual empleando un índice de precios previamente definido.

Es conveniente que ambos (el proceso de deflactación y el de actualización) sean realizados a través de la utilización de índices diferentes. Por ejemplo, parece ventajoso utilizar un índice específico de la actividad gravada a los fines de la deflactación (de modo de conservar la presión tributaria original invariable en términos reales) y un índice general de precios para la actualización (de modo de preservar la capacidad de compra de la recaudación estatal).

- *Régimen de exenciones y deducciones:* en el caso de que los gravámenes prevean exenciones y/o deducciones de naturaleza parcial, la fijación nominal de las mismas puede derivar en que, bajo condiciones inflacionarias, el efecto originalmente previsto a través de ellas se vea erosionado.

Considérese, para ejemplificar, un impuesto sobre las ventas con una alícuota del 5%, y con una deducción prevista de \$ 10.- en el monto del gravamen por empleado contratado (deducción definida con fines de promover la contratación de mano de obra y favorecer la reducción del desempleo). Si la empresa vende en el primer período 1.000 unidades a un precio unitario de \$ 10.-, y suponiendo que tiene 20 empleados, la liquidación del impuesto resultante será:

$$T_1 = (1000 * 10) * 5\% - 20 * 10 = 500 - 200 = \$ 300.-$$
$$PT_1 = 300 / 10.000 = 3\%$$

Si durante el segundo período el precio de venta se incrementa a \$ 15.- como consecuencia del proceso inflacionario, la liquidación resultante será ahora:

$$T_2 = (1000 * 15) * 5\% - 20 * 10 = 750 - 200 = \$ 550.-$$
$$PT_2 = 550 / 15.000 = 3,37\%$$

En tanto en el período 1 (pre inflación) la presión tributaria implícita es de un 3%, para el segundo período (post inflación) la misma asciende a aproximadamente un 3,7%. Asimismo, la contratación de un trabajador adicional le permite a la empresa reducir un 2% su obligación fiscal (10/500) en el primer caso, reduciéndose dicho incentivo al 1,33% luego del incremento de los precios.

Claramente en el ejemplo puede notarse la erosión que opera sobre los incentivos originalmente previstos a la hora de incorporar las deducciones.

### 2.1.1 La experiencia en la Municipalidad de Rosario

A partir de la devaluación acaecida en enero de 2002, y la inflación que acompañó a la misma, el municipio se vio en la necesidad de reformular el Proyecto de Presupuesto 2002, que había sido elevado al Honorable Concejo Municipal (HCM) dentro de los tiempos establecidos por la normativa sobre el particular (antes del 30 de septiembre del 2001) y se había formulado sobre la base del

sostenimiento de la regla cambiaria definida por la convertibilidad (relación estable entre el peso y el dólar).

En este sentido, el nuevo escenario emergente de la devaluación e inflación obligó a replantear las variables contenidas en el proyecto originalmente elevado. Así, la Secretaría de Hacienda y Economía se abocó a la reformulación, optando por presupuestar en términos nominales, proyectando una tasa inflacionaria, que se estimó en el 54% para el año 2002.

A los efectos de ajustar los recursos, éstos fueron clasificados de acuerdo a su capacidad de acompañamiento al proceso inflacionario, resultando que:

- un 13,26% de los recursos propios de la Municipalidad de Rosario provienen de *gravámenes específicos*, para los cuales el valor nominal de la obligación fiscal devengada está fijado por ordenanza. A los fines de la formulación presupuestaria, se consideró que estos recursos no se modificarían, bajo la suposición de la decisión municipal de mantener el valor nominal unitario de las obligaciones fiscales respectivas
- los gravámenes ad valorem<sup>1</sup> generan aproximadamente el 83,6% de los recursos municipales. De ellos, un 44,92% corresponden a gravámenes para los cuales el ajuste de la base imponible ante la variación general de precios es de naturaleza discrecional. A los fines de la estimación presupuestaria se supuso que no se modificarían los avalúos fiscales respectivos, de modo que no se proyectó cambio alguno en la recaudación de estos tributos como consecuencia de la inflación.

A su vez, el restante 38,68% consiste en recursos cuya base imponible se ajusta automáticamente ante cambios en los precios. En estos casos, se evaluó con mayor grado de detalle el impacto esperado de la inflación sobre sus respectivas bases imponibles.

Así, por ejemplo, se supuso que para el caso del DReI su base se ajustaría acompañando la evolución del nivel general de precios, mientras que para los ingresos en concepto de Contribución Usuarios de Gas y Tasa de Contraste, Contralor e Inspección de Medidores, se proyectó un incremento de menor magnitud, esperando que su base se ajustara con un cierto rezago de tiempo al venir definida por la evolución manifestada por las tarifas públicas (gas y energía eléctrica, respectivamente).

En la tabla que se muestra a continuación se presenta la mencionada clasificación de los recursos propios del municipio, elemento de vital importancia a los efectos de proyectar el impacto esperado de la inflación sobre su estructura de financiamiento.

---

<sup>1</sup> La Tasa General de Inmuebles (TGI) se considera aquí como un gravamen ad valorem, aunque en la práctica funciona más como un gravamen específico en la medida que una parte mayoritaria de la recaudación de la misma se obtiene de los valores mínimos de tasa, los que están fijados nominalmente.

Tabla I: Clasificación de los recursos municipales propios según su capacidad de ajuste al proceso inflacionario

<b>Tipo de recurso</b>	<b>Cálculo 2002</b>	<b>%</b>
<b>Gravámenes específicos</b>	<b>19.800.670</b>	<b>13,26%</b>
Derecho de Cementerios	920.000	0,62%
Derecho de Abasto, Matadero e Inspección Veterinaria	36.300	0,02%
Derecho Ocupación Dominio Público	620.240	0,42%
Tasa Retributiva de Servicios	2.387.370	1,60%
Tasa Actuación Administrativa y otras prestaciones	1.880.000	1,26%
Derecho de Ocupación del Dominio Público	620.240	0,42%
Multas	4.688.800	3,14%
Contribución de Mejoras	1.230.200	0,82%
Concesiones y Locaciones	7.417.520	4,97%
<b>Gravámenes ad valorem</b>	<b>124.800.960</b>	<b>83,60%</b>
- <i>Ajuste discrecional</i>	<i>67.060.000</i>	<i>44,92%</i>
Tasa General de Inmuebles	63.220.000	42,35%
Patente Automotor	3.840.000	2,57%
- <i>Ajuste automático</i>	<i>57.740.960</i>	<i>38,68%</i>
Derecho Acceso a Diversiones y Espectáculos Públicos	280.600	0,19%
Derecho de Registro e Inspección	43.430.000	29,09%
Derecho de Contralor e Inspección Obras Públicas	1.350.000	0,90%
Derecho Fiscalización Concesionarios Ss. Públicos	5.168.360	3,46%
Tasa de Contraste, Contralor e Inspección Medidores	840.000	0,56%
Tasa Revisión Planos e Inspección de Obra	1.672.000	1,12%
Contribución Usuarios Gas 10%	5.000.000	3,35%
<b>Otros ingresos propios sin clasificar</b>	<b>4.679.210</b>	<b>3,13%</b>
Ingresos eventuales	690.000	0,46%
Otros no tributarios	1.686.000	1,13%
Venta de bienes y servicios de la administración	2.303.210	1,54%
<b>TOTAL</b>	<b>149.280.840</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Rosario

## 2.2 Programación de las erogaciones bajo inestabilidad de precios

La estimación de los gastos en un contexto inflacionario resulta sumamente complejo, fundamentalmente a partir de los cambios en los precios relativos que suelen asociarse a dichos contextos.

No obstante ello, las técnicas presupuestarias modernas, tal como el Presupuesto por programas, conjuntamente con la gran disponibilidad de información resultante de los clasificadores presupuestarios, facilitan el proceso de proyección de las erogaciones bajo un escenario de inestabilidad de precios.

En tal sentido, el Presupuesto por Programas permite disponer de información desagregada respecto de los insumos requeridos por el Estado para la ejecución de su programa de gobierno, en tanto la agrupación de los mismos a través del Clasificador del Gasto por Objeto facilita los cálculos respecto del nivel de erogaciones que el gobierno habrá de realizar durante el período objeto de presupuestación.

La tarea de presupuestación bajo condiciones inflacionarias supone las siguientes instancias básicas:

- a. identificar los insumos, en términos físicos, requeridos para la ejecución de los programas de gobierno;
  - b. calcular el costo monetario requerido para adquirir tales insumos en el mercado de acuerdo al actual nivel de precios;
  - c. dividir los gastos en tres grandes grupos:
- *de ajuste discrecional*: aquellas erogaciones cuyo “precio” unitario viene definido por el mismo gobierno, es decir, el Estado no adquiere insumos en un mercado que tiene un precio previamente definido. Cabe citar aquí como ejemplos más representativos, el gasto en Personal y las Transferencias al Sector Privado.

Para este tipo de gastos, el nivel político deberá definir la postura a adoptar, decidiendo si se traslada la inflación a los salarios del personal, al monto de las transferencias otorgadas, etc., pero es una decisión eminentemente política, donde el Estado puede optar por ajustar (o no) el valor de cada unidad contratada.

- *de ajuste intermedio*: se incluyen aquí todas aquellas erogaciones efectuadas por el Estado que resultan de la ejecución de contrataciones efectuadas con anterioridad al período que se está presupuestando. A nivel municipal, se destacan los contratos con las empresas concesionarias de los servicios de recolección de residuos, mantenimiento del alumbrado público, y de obras públicas.

En este caso, pueden presentarse dos escenarios, a saber:

- i. que el contrato prevea cláusulas de ajuste, en cuyo caso los pasos a seguir son idénticos a los que se presentan para la siguiente categoría de gastos, y, alternativamente
- ii. que el contrato no incorpore cláusulas de ajuste en virtud de la variación del nivel general de precios. En este caso, se deberá evaluar el grado de probabilidad de que el contratista pueda mantener la prestación comprometida de acuerdo al precio originalmente previsto o su necesidad de solicitar una renegociación del mismo para ajustarlo a la nueva realidad emergente de la variación en los costos de provisión.

En caso de considerarse necesaria esta última, el monto de las erogaciones proyectadas por tal concepto resultará de la aplicación de la metodología descrita a continuación.<sup>2</sup>

- *de ajuste automático*: son aquellas erogaciones en las que el Estado aparece como un demandante mas en el mercado y, como consecuencia de ello, actúa en carácter de tomador de precios, es decir, no puede influir sobre el mismo, y se verá obligado a internalizar el efecto inflacionario. Como principal ejemplo surge el gasto en bienes de consumo. Para esta categoría de gasto se debe proceder del siguiente modo:
  - i. definir los índices de precios relevantes para ajustar cada tipo de insumo (a partir del clasificador de gastos por objeto)
  - ii. proyectar la evolución de los mencionados índices para el año objeto de presupuestación
  - iii. ajustar los montos inicialmente definidos a nivel de cada partida presupuestaria de acuerdo a los índices proyectados.

Como puede verse, todas las actividades contenidas en el ítem c) son soslayadas en contextos estables, quedando así puesto de manifiesto el mayor grado de complejidad que supone la tarea de proyección de las erogaciones bajo un escenario inflacionario. El problema no radica en el cambio de las variables nominales en sí, sino más bien, en el cambio de precios relativos que acompaña a tales contextos.

### 2.2.1 La experiencia en la Municipalidad de Rosario

En materia de gasto público, la reformulación del Proyecto de Presupuesto 2002 significó el estudio de las diversas erogaciones contempladas en el proyecto originalmente presentado, y su ajuste, en caso de ser necesario, a partir de los lineamientos recién descriptos.

Así, se clasificaron los gastos de acuerdo a su grado de ajuste al proceso inflacionario, manteniendo estables las erogaciones proyectadas en concepto de Personal y Transferencias al Sector Privado, ante la decisión política de mantener el valor nominal del gasto en tal concepto.

Por su parte, se revisaron y ajustaron convenientemente las partidas relativas a la prestación de servicios públicos concesionados a empresas privadas, estudiando la posibilidad de readecuar las cláusulas originalmente contratadas a los efectos de disminuir el grado de exposición a la variación de los precios.

Por último, para aquellas partidas de gasto en las que el gobierno municipal no tiene injerencia alguna en la determinación y/o formación de su precios (fundamentalmente bienes de consumo) se procedió a ajustar sus valores nominales a partir de la tasa de inflación proyectada del 54% anual.

---

<sup>2</sup> Aquí no se discute si corresponde o no la renegociación de precios, sino tan sólo se describen las alternativas fácticas y las derivaciones que de ellas se desprenden en materia de estimaciones presupuestarias. La discusión inherente a la validez legal y económica de los procesos de renegociación de precios escapa al objetivo del presente documento, por lo que aquí no se adopta juicio de valor alguno sobre el particular.

### 3. COMPARACIÓN INTERTEMPORAL DEL PRESUPUESTO

Sabido es que la actividad del Estado no empieza y termina cada año, tal como parece hacerlo ver la periodicidad anual del presupuesto exigida por la normativa sobre el particular, sino que requiere de una cierta continuidad en el tiempo.

De tal forma, poco sentido tiene analizar un Proyecto de Presupuesto sin hacer comparaciones con lo ocurrido en ejercicios anteriores. Siendo así, surge con notoria claridad la necesidad de buscar un mecanismo idóneo a través del cual facilitar la comparación intertemporal, de modo de evitar que la misma sea realizada sobre variables que no resulten homogéneas (en tanto la variación de precios distorsione la comparación).

El empleo de índices de precios a los objetos de deflactar la información referente al período objeto de presupuestación a precios de un año base resulta un mecanismo apropiado conducente a la satisfacción del objetivo de homogeneidad de las variables comparadas. Ahora bien, la discusión que surge aquí refiere al índice de precios relevante para ser utilizado a tales efectos. En particular, se puede decir que las alternativas vienen dadas por:

- *índice de precios del gasto público*: si se deflactan los presupuestos a partir de un índice de este tipo, se podrá comparar la evolución en el tiempo de la *capacidad de compra del presupuesto público*.

De tal forma, será ventajoso usar este tipo de índice en tanto el objetivo del analista radique en evaluar la evolución temporal de la capacidad de ejecución del gasto público.

- *índice del nivel general de precios*: bajo esta modalidad de deflactación se pone el acento en la evaluación del *impacto del presupuesto público sobre la actividad económica*.

Para ver cómo operan los aludidos mecanismos, considérese la siguiente situación

Concepto	I	II	III	IV
Presupuesto anual nominal	\$ 100.-	\$ 120.-	\$ 150.-	\$ 150.-
Variación anual del IPC <sup>3</sup>		15%	10%	10%
Variación anual del IPGP <sup>4</sup>		25%	0%	10%
Presupuesto anual real (según IPC)	\$ 100.-	\$ 104,3	\$ 118,5	\$ 107,8
Presupuesto anual real (según IPGP)	\$ 100.-	\$ 96.-	\$ 120.-	\$ 109.-

A partir del ejemplo mostrado en la tabla se puede notar con claridad la importancia que tiene la utilización de algún mecanismo de deflactación (en tanto las comparaciones reales difieren significativamente de las nominales), así como también la relevancia de escoger un índice de precios acorde a los objetivos del análisis (en tanto los resultados se ven significativamente modificados según cuál sea el índice efectivamente empleado):

<sup>3</sup> Se considera aquí la variación del Índice de Precios Implícitos, de modo tal que el % allí señalado no corresponde con la variación entre puntas (entre comienzo y fines del referido ejercicio), sino más bien la variación promedio entre un ejercicio anual y el inmediato anterior.

<sup>4</sup> Idem anterior

- entre el año I y el II el gobierno incrementa en \$ 20.- su presupuesto. No obstante, esto significa un aumento de tan sólo \$ 4,3 en términos del peso del Estado sobre la economía (suponiendo estabilidad en el nivel real de actividad económica), y, simultáneamente, una caída de \$ 4.- en la capacidad de afrontar las erogaciones requeridas para la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos
- entre el año II y el III, en cambio, se verifica un aumento de \$ 30.- del presupuesto nominal, lo que representa tan sólo \$ 14,2 en términos del peso del Estado sobre la economía (incremento relativo) y \$ 24.- en cuanto a la capacidad de compra del presupuesto público
- por último, el año IV evidencia un nivel estable de gasto nominal, no obstante lo cual hay una caída de \$ 10,8 en el presupuesto medido en términos de su impacto sobre la economía, siendo de \$ 11.- la pérdida de poder adquisitivo del gobierno a través del mismo.

En el ejemplo presentado se pone en evidencia la importancia central que adquiere la utilización de un mecanismo adecuado de deflatación a los efectos de homogeneizar las variables que se van a comparar, de modo tal que las referidas comparaciones se efectúen sobre la base de variables homogéneas. Asimismo, queda reflejado allí cómo el interés u objetivo del analista habrá de condicionar el índice de precios empleado a tal efecto, y de qué manera esto influye sobre los resultados a los que se arriban.

### 3.1 La experiencia en la Municipalidad de Rosario

Durante los dos últimos ejercicios presupuestarios, la Municipalidad de Rosario optó por incluir en el Mensaje de Elevación que acompaña al Proyecto de Presupuesto enviado al Honorable Concejo Municipal para su discusión legislativa, una comparación de las variables fiscales contenidas en los últimos proyectos, utilizando, a tal efecto, el mecanismo de deflatación a través de la evolución del nivel general de precios de la economía, de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Indec.

Así, el Proyecto 2002 presenta, entre otras, las siguientes comparaciones intertemporales:

<b>Variable</b>	<b>Proyecto 2002 Nominal</b>	<b>Proyecto 2002 Real</b>	<b>Proyecto 2001</b>	<b>Variación Nominal</b>	<b>Variación Real</b>
Recursos	\$ 294.588.952	\$ 231.013.105	\$ 299.785.621	- \$ 5.196.669	- \$ 68.772.516
Déficit	\$ 13.000.000	\$ 10.194.443	\$ 5.674.283	\$ 7.325.717	\$ 4.520.160

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Presupuesto 2002

La elección del IPC a los fines de deflatar las variables responde a la búsqueda de una comparación que facilite el análisis de la evolución del peso de la actividad municipal sobre la economía local. En tal sentido, la significativa caída del valor real del Proyecto de Presupuesto 2002 en comparación con el 2001 pone de manifiesto la importante disminución que generó la inflación (postdevaluación), en lo que respecta a la importancia relativa del gasto público sobre la actividad económica.

#### 4. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se analizaron los diversos elementos que se deben tener presente a la hora de encarar la formulación del Proyecto de Presupuesto bajo condiciones inflacionarias. Se destacó, particularmente, el efecto que la inestabilidad de precios genera sobre la distribución de la carga de financiamiento del Estado, así como también en su estructura de gastos.

Se ponderó, asimismo, la importancia de deflactar las variables fiscales (recursos y gastos) en un contexto inflacionario, a los fines de facilitar comparaciones intertemporales de las mismas que permitan obtener conclusiones valederas para apoyar la toma de decisiones en materia de política presupuestaria.

A la luz de las discusiones referidas, emerge con nitidez el mayor grado de complejidad asociado a la tarea de presupuestación en contextos de precios inestables. No obstante ello, existen herramientas que permiten sobrellevar las mencionadas dificultades, posibilitando el desarrollo del proceso presupuestario en un marco de mayor precisión en el manejo de las variables involucradas en el mismo. En este sentido, la presupuestación por programas, así como la disponibilidad de un amplio y completo esquema de clasificaciones presupuestarias, son factores que actúan en pos de tal objetivo.

Aún así, la experiencia desarrollada por el Municipio de Rosario en los últimos ejercicios presupuestarios plantea la necesidad de avanzar en la comprensión de la problemática abordada en el presente documento, en el reconocimiento de que resta aún afianzar algunos elementos que faciliten el diálogo entre todos los actores vinculados al proceso presupuestario, incluyendo aquí no sólo al poder ejecutivo y legislativo municipal, sino también, y más importante aún, a los diversos actores sociales de la comunidad.

Cabe acotar, por último, que las técnicas analizadas y discutidas en el presente documento se inscriben en el marco de un creciente acercamiento del proceso presupuestario a la población, procurando alcanzar, de modo progresivo, el mayor grado posible de conocimiento por parte de la misma de todas las variables involucradas en éste, bajo el convencimiento de que de esa manera se satisface la demanda ciudadana de transparencia en el manejo de la cosa pública.

## **V. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA TOMA DE DECISIONES: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Como mencionáramos en la presentación del presente Panel, en los últimos tiempos hemos evidenciado, en todos los niveles de gobierno, una demanda creciente de la sociedad a favor de mayor transparencia y eficiencia en la asignación de recursos. En el caso particular del nivel local de gobierno, esta demanda encuentra un instrumento presupuestario que permite su canalización: el Presupuesto Participativo<sup>5</sup>.

Ante una sociedad que reclama fuertemente participación en las decisiones de inversión de los recursos públicos y control de su destino, el PP es, sin dudas, una herramienta fundamental.

En el reconocimiento de estos conceptos, y en el marco de un proceso de descentralización municipal que se inicia en la ciudad de Rosario en el año 1996, en el ejercicio 2002 aplicamos por vez primera el PP –más precisamente, en la formulación del Proyecto de Presupuesto 2003-. Hoy nos encontramos ejecutando el primer Presupuesto formulado con la participación ciudadana directa y estamos formulando, bajo el mismo concepto, el Proyecto de Presupuesto 2004.

Es nuestra intención repasar algunos aspectos de esta experiencia que, en el caso particular del Municipio de Rosario, representa el eslabón último de un proceso de reforma del sistema presupuestario que continúa en construcción. La inclusión de la participación ciudadana en el proceso es, sin dudas, uno de los principales desafíos que el mismo ha enfrentado.

### **2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UNA NUEVA MANERA DE GESTIONAR EL PRESUPUESTO PÚBLICO.**

#### **2.1. PP: concepto y alcance.**

*El PP constituye una nueva manera de gestionar la asignación de recursos presupuestarios; un espacio de co-gestión del presupuesto público; o una instancia en el proceso de toma de decisiones abierta a los ciudadanos..... En particular, el sistema incorpora de manera explícita a las decisiones de los vecinos de la ciudad en la etapa de formulación del presupuesto y los hace igualmente partícipes de su ejecución y control.*

La definición del PP con la que partimos revela, claramente, nuestra concepción del PP. En efecto, quienes aborden por vez primera este tema se enfrentarán a un conjunto de definiciones cuyo contenido reflejan, en cada caso, las características y el alcance del sistema que intentan construir.

Repasemos definiciones alternativas del PP:

- a) “Metodología de presupuestación ....”

---

<sup>5</sup> En adelante, PP

b) “Sistema de *elaboración* del presupuesto capaz de aunar todos los intereses vecinales, satisfacer las demandas básicas de los vecinos y permitir que cada barrio, pedanía o núcleo de población exprese libremente su decisión inversora...” (Proyecto de implantación del PP en el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada)

c) “Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las *inversiones*” ( Foro Chileno de PP. Guía de Implementación Programa de Presupuesto Participativo)

Veamos nuestras observaciones a las definiciones presentadas:

a) En nuestra concepción, el PP no constituye una *metodología* de presupuestación, por dos motivos:

- i. Porque el PP es una construcción propia de cada lugar que lo adopta. Existen tantos “modelos” de PP como experiencias de su aplicación se conozcan. No sólo cada ciudad tiene su propio modelo, sino que el mismo puede modificarse a lo largo del tiempo: es un proceso de construcción continua. En decir, no existe una *metodología* predefinida.
- ii. Porque debe existir, previamente, una metodología de formulación y ejecución del presupuesto público en la cual se incorporan las decisiones de los ciudadanos. Previo a la adopción del sistema PP, todo municipio debe haber programado y ejecutado su gasto conforme a un conjunto de normas, reglas y procedimientos que conformaban su propia metodología de presupuestación. Dicha metodología continúa vigente cuando se adopta el PP; sólo cambian los actores que participan en el proceso. En particular, a los representantes políticos y los funcionarios técnicos responsables del mismo, se suma la comunidad de manera directa.

b) En muchos casos se define al PP como un sistema de “elaboración” del presupuesto. Creemos que estas definiciones son, al menos, incompletas, puesto que dejan de lado el rol de la comunidad en las etapas de su ejecución y control. Sin la participación de los vecinos en estas instancias, el sistema pierde gran parte de su fortaleza: es importante que los ciudadanos formulen el presupuesto (que planifiquen la acción de gobierno); pero es igualmente importante que puedan realizar el seguimiento de las prioridades votadas, analizar los desvíos y ser partícipes de los resultados obtenidos.

c) Por último, creemos que el PP debe concebirse como un sistema en el cual el gobierno comparte con la comunidad las decisiones relativas a una parte del gasto público, sea éste corriente o de capital. Los vecinos deben poder definir no sólo prioridades vinculadas a la obra pública (inversiones), sino también las relativas a servicios prestados por el municipio (recolección de residuos, barrido, mantenimiento del arbolado público, mantenimiento de las calles, salud, etc). Cabe destacar que nuestra postura no desconce, bajo ningún concepto, la obligación del Municipio de proveer estos servicios –argumento esgrimido por quienes consideran que los mismos no deben formar parte de la discusión del PP\_. Creemos, sin embargo, que partiendo del nivel de provisión que dicha obligación supone, las demandas de la comunidad pueden incluir mayores niveles de prestación de determinados servicios, su priorización frente a otros, su fortalecimiento en determinadas zonas de la ciudad, etc. En épocas de crisis económico-financiera, donde los gastos de capital sufren recortes de importancia, la inclusión de estos gastos corrientes en el debate del PP fortalece al sistema.

## **2.2. El nacimiento del sistema**

El sistema del PP surge a fines de los 80' en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), como una iniciativa del Partido de los Trabajadores (PT). Al momento de la adopción del sistema, la ciudad se enfrentaba con una realidad caracterizada por:

- a) serias carencias en materia de infraestructuras urbanas para una tercera parte de la población, tras un acelerado proceso de crecimiento de su población, enmarcado en un proceso de concentración de los ingresos.
- b) una marcada centralización en la toma de decisiones relativas a la inversión de los recursos públicos. El Gobierno definía la asignación de tales recursos, dejando de lado en el proceso a la comunidad.
- c) un desequilibrio presupuestario de naturaleza estructural. Los ingresos provenientes de los impuestos, eran completamente desequilibrados e insuficientes para financiar ni siquiera una mínima parte de las obras públicas que se debían realizar para equilibrar el crecimiento de la ciudad

Frente a la situación descrita, el proyecto político del PT fue la inclusión de la ciudadanía en la planificación y gestión de la ciudad. El programa de gobierno del PT no tenía definido de qué manera se materializaría esta transferencia de poder a la ciudadanía, o cómo se constituirían las nuevas instituciones del poder popular, así como tampoco, cómo se replantearía la relación entre las autoridades representativas y la ciudadanía. Finalmente, el modelo elegido fue el del PP.

En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que el municipio atravesaba. A partir de ese momento, la ciudad realizó una reforma fiscal importante, recuperando su capacidad de inversión. De esta manera, el Gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas de la ciudadanía y ésta empezó a sentir que se respetaban sus decisiones. A partir de 1991, el Presupuesto Participativo se convirtió, en Porto Alegre, en un proceso masivo y la ciudad se convirtió en un paradigma en la aplicación del modelo.

Actualmente se realizan iniciativas similares en otros 200 municipios de Brasil y en Municipios de otros países latinoamericanos e, incluso, europeos.

## **2.3. Las ventajas del sistema**

Cuáles son los argumentos que sustentan la adopción del sistema? Repasemos algunos de ellos:

- a) En el sistema PP la democracia representativa se complementa con la democracia directa. Los ciudadanos no sólo eligen a sus representantes; también deciden. Al participar en las discusiones vinculadas a su asignación del presupuesto público, se convierten en co-gestores de la planificación y administración de los recursos públicos. Con ello, se rearticula la relación entre el Gobierno y los ciudadanos vigorizando la confianza y la transparencia
- b) Con la incorporación explícita de la ciudadanía en el proceso presupuestario, queda garantizada la superación de algunos de los defectos que suelen asignarse al presupuesto "clásico" o "tradicional"

- i) la especialización o fragmentación: la formulación de los anteproyectos de presupuesto parte de las necesidades propias de cada jurisdicción, sin considerar las necesidades globales del municipio; cada jurisdicción se especializa en su materia y prescinde del resto.
  - ii) el incrementalismo: como no es posible dotar a cada jurisdicción de los recursos que demandan, se fija un criterio incrementalista, concediéndole a cada una un incremento proporcional al total
- c) Fortalece el tejido social y promueve la gestión asociada, canalizando proyectos que las vecinas/os presenten para su área.
  - d) Potencia el control ciudadano de la gestión pública
  - e) Involucra a los ciudadanos en el alcance e importancia de un instrumento fundamental en la programación a corto plazo de las políticas públicas: el presupuesto público.

#### **2.4. Factores que determinan y condicionan su éxito**

El PP es un proceso complejo, por la diversidad de actores, expectativas e intereses que involucra y moviliza. Su éxito, en consecuencia, depende de un conjunto de factores y circunstancias que deben ser conocidos y analizados al momento de su adopción. La lista no es exhaustiva, en tanto representa la recopilación de alguna de las consideraciones aportadas por quienes ya han adoptado el sistema; siendo un modelo que se construye en cada ciudad que lo implementa, la identificación de estos factores será igualmente propia de cada experiencia.

- a) *Situación económico-financiera.* Si los recursos son insuficientes para poder cumplir con las demandas de los ciudadanos, éstos percibirán que su participación no se traduce en resultados concretos. Así quedó evidenciado en los primeros tiempos de aplicación del modelo en Porto Alegre, donde las dificultades económico-financieras del municipio se traducían en una baja participación de la ciudadanía en las reuniones del PP.  
Cabe preguntarnos, entonces, si es viable la aplicación del sistema en un escenario de baja recaudación? Creemos que dicho escenario condiciona, sin duda, la percepción de los ciudadanos respecto al resultado concreto de su participación; sin embargo, consideramos importante sostener la aplicación del modelo aún en estos contextos adversos, pues ello garantiza su continuidad<sup>6</sup>. La inclusión de gastos corrientes en las discusiones del PP amplía las posibilidades de éxito del sistema en contextos financieros adversos (ver punto Retomaremos este tema al momento de estudiar el caso concreto de la ciudad de Rosario.
- b) *Capacidad de organización.* Está preparada la estructura administrativa para la implementación del sistema? "...no es suficiente la creación de nuevos canales de participación, si no se provoca la educación para ello, pues no se trata de "sustituir", sino de superponer lo nuevo a las viejas prácticas y estructuras que mantienen su poder. Todos los actores se someten a aprendizaje, también las viejas unidades centrales, partes de la estructura burocrática municipal,

---

<sup>6</sup> Ver punto e) del presente apartado

centralizada, departamentalizada y sectorizada por materias, acostumbrada a responder automáticamente de forma vertical. Deben transformar su gestión y ello no es fácil”<sup>7</sup>

- c) *Relación política entre el poder estatal y la ciudadanía.* El éxito es mas difícil si la relación entre gobernantes y gobernados se basa, al momento de su implementación, en un intercambio de favores. Este tipo de relación, profundamente arraigada en la cultura política latinoamericana, conduce a la pasividad y no a la participación.
- d) *El carácter “no vinculante” de las decisiones del PP.* Es una demanda reiterada de los ciudadanos la asignación del carácter de “vinculante” a las decisiones del PP. En general, las formas de participación que “...implican reemplazar al decisor como el plebiscito o el referéndum están rodeadas de mayores exigencias o condiciones tales como la obligación de la participación ciudadana, forma de formulación de la cuestión a decidir, materias excluidas”<sup>8</sup>. La inexistencia en el PP de una regulación legal que defina estos aspectos implica, en definitiva, que no se reemplaza el rol del decisor; el proceso en sí mismo no es vinculante. Sin embargo, existe el compromiso *político* de respetar las decisiones adoptadas y de fundamentar cada uno de los desvíos entre dichas decisiones y su efectiva ejecución. Esta fundamentación refiere no sólo a la del Departamento Ejecutivo -cuando no ejecuta el gasto votado por los vecinos y aprobado por la Legislatura- sino también la de esta última, cuando no aprueba alguna/s de las prioridades definidas por la comunidad.
- f) *Continuidad.* Sólo la continuidad en la aplicación del sistema garantiza el sostenimiento e incremento en la participación. Los cambios en la gestión de gobierno pueden resultar, en este sentido, fundamentales –particularmente cuando pierde una elección el partido político que instauró el sistema-<sup>9</sup>. El desafío es, entonces, afianzar el sistema en la ciudadanía antes del cambio de gobierno. Más allá del rol que en este sentido pueda jugar la institución legal del sistema (por Ordenanza, Decreto, etc), si los vecinos lo perciben como un espacio de participación propio, será más difícil su derogación.
- g) *Diversidad de las demandas.* La diversidad socio económica y cultural de los actores y, en definitiva, de las regiones, es una de las características salientes del sistema. En efecto, en la definición de las actividades del PP interactúan distintos agentes, con diferentes intereses, formaciones y capacidades. Esta diversidad se traduce, sin dudas, en una estructura igualmente variada de demandas e inquietudes, donde la búsqueda de soluciones y consensos no siempre es sencilla. El establecimiento de criterios de priorización claros y objetivos es fundamental en este sentido.
- g) *Falta de participación de la clase media.* A pesar de las observaciones realizadas en el punto anterior, una de las debilidades más reconocidas del sistema es la débil participación de la clase media. En otras palabras, las demandas son diversas pero en general no incluyen las de

---

<sup>7</sup> María del Rosario Revello, *Descentralización y participación: la experiencia montevideana*

<sup>8</sup> Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Participación pública y autonomía municipal – Provincia de Buenos Aires-*, 2001.

<sup>9</sup> En el Municipio de Santo André, Brasil, tras la caída del Partido de los Trabajadores en 1993, se derogó el sistema y hubo escasa reacción pública. Cuando cuatro años más tarde dicho partido retomó el gobierno de la ciudad, el sistema se aplicó con mayor énfasis.

profesionales, empresarios y las clases más acomodadas, quienes normalmente se abstienen de asistir a reuniones masivas en las que se determinan prioridades y se eligen delegados.

En aquellos casos en los que se está comenzando a vincular la participación de corto plazo -a través del PP- con la de mediano y largo plazo -a través de Planes Estratégicos-<sup>10</sup>, la falta de participación de dichos grupos en el primero se torna evidente y dificulta las iniciativas de integración.

## **2.5. PP: su aplicación al ámbito local**

En general, se concibe al PP como un sistema de co-gestión de gobierno *particularmente aplicable al caso local* (municipal, comunal). Algunas de las características de este nivel de gobierno respaldan esta concepción:

- a) la proximidad en la relación gobernantes-gobernados. Es en el ámbito local donde los ejecutores de las políticas públicas están más cerca de los afectados por dichas políticas
- b) el fortalecimiento de los municipios a partir de los procesos de descentralización de funciones. Los gobiernos locales
- c) el creciente proceso de urbanización (85% de la población mundial habita en ciudades), que incrementa la población de las urbes y con ello sus problemas y demandas por mayores y mejores servicios e infraestructuras
- d) la posibilidad de contemplar, a nivel local, las particularidades sociales, culturales e históricas de cada barrio, área o región, abordando las acciones de gobierno desde esta perspectiva.

Las consideraciones precedentes no deben llevar a pensar que el sistema no puede aplicarse en niveles superiores de gobierno. En Brasil, se ha comenzado a aplicar el PP a nivel estadual y existen iniciativas de discusión participativa de algunas temáticas a nivel nacional inclusive. En estos casos, sin embargo, los mecanismos de convocatoria y los participantes de las discusiones pueden definirse a un nivel más agregado.

## **3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LA EXPERIENCIA CONCRETA DE LA CIUDAD DE ROSARIO.**

Comencemos analizando el **contexto** en el cual surge esta iniciativa en Rosario. Para ello tenemos que partir del reconocimiento de que la descentralización municipal y la participación junto a la transparencia en el manejo de los fondos públicos han sido, desde el inicio de esta gestión municipal (que se inicia diciembre de 1995), sus **ejes rectores**.

La **descentralización municipal** supuso profundos cambios en la forma de gobernar, administrar y gestionar la ciudad, y se materializó con la creación de seis distritos. Cada uno de estos distritos contará con un Centro Municipal de Distrito (CMD). Estos CMD son edificios emblemáticos, concebidos como espacios de participación y de desconcentración de las actividades centrales.

---

<sup>10</sup> Esta vinculación entre ambas planificaciones ha empezado a desarrollarse en algunos municipios de Brasil, donde ambos sistemas se encuentran, en general, afianzados. En estos casos (por ej, Municipio de Santo André), se están analizando mecanismos orientados a inducir a quienes participan de las discusiones de los Planes Estratégicos, a hacerlo en las de PP.

Los **objetivos de la política de descentralización** son los de modernizar la administración, superar desequilibrios territoriales, coordinar políticas a nivel distrital (priorizar lo territorial y no lo jurisdiccional) y, fundamentalmente, promover la participación ciudadana.

En efecto, la **participación** y la descentralización están fuertemente ligadas (la participación encuentra en la descentralización una herramienta fundamental).

Un aspecto importante con respecto a la participación (en el contexto de PP) es **concebirla como intervención con poder de decisión**. Quienes participan deben tener el convencimiento de que a través de dicha participación están influyendo, de alguna manera, en la gestión de la ciudad. La participación implica dejar de ver sólo al ciudadano como destinatario de bienes y servicios públicos, para pasar a verlo, además como co-gestor de esas prestaciones.

Bajo esta concepción, la **participación alcanza sus objetivos**: mejora la gestión municipal, legitima a las políticas públicas y fortalece el sistema democrático.

¿**Cómo materializamos la participación** en la ciudad de Rosario? La primera experiencia concreta fueron las Jornadas Participativas para el Desarrollo Urbano, realizadas desde 1996. En estas jornadas se formulaban los Planes Urbanos por Distrito, que suponían la priorización de unos 10 o más proyectos de un total de 40/50 y la firma de cartas de compromiso para garantizar su concreción. Estos planes sólo incluían temas vinculados a las obras públicas, a los servicios públicos y al planeamiento urbano a escala distrital. Además, se incorporaron para consideración de las vecinas/os los proyectos estratégicos en materia de desarrollo de infraestructura localizados en cada distritourbanísticos

Las experiencias de participación ciudadana han sido muy ricas a lo largo de estos siete años de gestión y no se circunscriben al ámbito estricto de la Descentralización. Podemos destacar las desarrolladas a través de los Centros Crecer, a nivel de la Salud Pública Municipal, del Plan Estratégico Rosario, de la Redes Solidarias, del Voluntariado Social vinculado a Proyectos, todas ellas basadas en el rico tejido asociativo con el que cuenta la ciudad de Rosario.

Estas experiencias se presentan como el antecedente directo del PP que constituye, sin duda, el mecanismo fundamental para la materialización de la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas al manejo y destino de los recursos públicos.

La **base territorial del PP** en Rosario son, en primer lugar, los seis distritos en que se divide la ciudad. En el primer año de aplicación del PP trabajamos sólo con esta base. En este ejercicio hemos subdividido a estos seis distritos en 40 áreas barriales (6/7 áreas por distrito), entendiendo que esta subzonificación refuerza la garantía de legitimidad de las decisiones.

### **Cuál es la estructura institucional del PP?**

La base territorial define, de alguna manera, la estructura institucional del modelo.

La *Secretaría Ejecutora del PP es la Secretaría General*. El resto de las jurisdicciones de la Administración aparecen como unidades de programación y ejecución del gasto, cuando sus actividades son priorizadas por los vecinos. La *Secretaría de Hacienda y Economía* es el área técnica responsable de la inclusión de estos gastos en el Presupuesto General.

La estructura institucional se completa con las correspondientes a las instancias de organización de los vecinos:

Asambleas barriales: que reúnen a los vecinos de cada Area Barrial.

Consejos Participativos de Distrito: que agrupan a los vecinos y vecinas elegidos por el resto para representarlos durante un año (entre 35 y 45 vecinos por Distrito integran este Consejo)

Asamblea General: instancia de reunión de los miembros de todos los Consejos Participativos con funcionarios y técnicos municipales.

El **PP está regulado** en la ciudad de Rosario por la Ordenanza 7326/02. Esta norma no es demasiado extensa y se limita a:

- ✓ establecer el sistema, fijar sus objetivos,
- ✓ facultar al DE (a través de la Secretaría General) a establecer los mecanismos de participación
- ✓ establece la existencia de tres instancias en la convocatoria anual del PP: primera y segunda ronda y Asamblea General.

Cuáles son los **actores involucrados**? Vecinos en forma independiente, representantes de instituciones, funcionarios y técnicos municipales y concejales.

Creemos importante garantizar la participación de los vecinos sin que éstos pertenezcan a ninguna organización.

Para la convocatoria inicial de los ciudadanos independientes se realizó una selección aleatoria a partir de los padrones electorales y luego se procedió a girarles una invitación escrita del Sr. Intendente Municipal para participar del proceso. Estos mecanismos fueron complementados con cartelera y folletería distribuidas en los principales espacios públicos o privados de los Distritos. Además, se realizó la difusión masiva de las actividades en medios gráficos, radiales y televisivos.

En qué **contexto** (social y económico) se inicia?

- ✓ En un contexto de crisis social y económica sin precedentes
- ✓ Fuertes restricciones presupuestarias y financieras.
- ✓ Profundo repudio a la clase política y un descreimiento que se materializó en la frase “que se vayan todos”

Y como aspectos positivos del contexto en el caso particular de Rosario, podemos citar:

- ✓ El afianzamiento del modelo de descentralización
- ✓ La recuperación de la cultura presupuestaria y la valorización del presupuesto como instrumento de programación del corto plazo

En la presentación del sistema a la comunidad, describíamos este escenario en los siguientes términos: “Nuestro país atraviesa una situación de crisis a la que los municipios no son ajenos. El impacto negativo de la misma afecta directamente la estructuración de las finanzas municipales determinando una merma de los ingresos y un progresivo y acelerado incremento de los costos. La escasa posibilidad de contar con certezas respecto de los recursos presupuestarios otorga al Presupuesto Participativo la potencialidad de permitir, aún con escasos recursos y muchas veces inciertos en su disponibilidad, atender las demandas que presentan mayor urgencia, siendo los mismos vecinos/os quienes definen cuáles son las prioridades”

“La implementación del Presupuesto Participativo se inicia en un contexto histórico de fuerte cuestionamiento a las instancias de gobierno en todos sus niveles. La creación de nuevos canales que

posibiliten intercambiar información, definir prioridades de actuación, en los que confluyen funcionarias/os, técnicas/os y vecinas/os, permite transparentar la gestión de lo público y aumentar la eficacia y eficiencia del gobierno local. El Presupuesto Participativo constituye una herramienta de control sobre la gestión del gobierno municipal por parte de las vecinas/os y potencia la calidad de las políticas locales”

La **implementación** en la ciudad de Rosario fue, desde un principio, **total o global**, en tanto se incluyeron todos los distritos y todas las áreas temáticas. Esto es, no se aplicó un criterio de gradualismo que postula que el proceso no debe incorporar todos los territorios a la vez ni todos los temas a la vez. Por el contrario, el proceso se inició en el 2002 en todos los distritos, y se permitió a la población expresar sus necesidades en todas aquellas áreas que hicieran al accionar municipal.

Es importante aclarar, sin embargo, que cuando nos referimos a la totalidad de las áreas municipales, lo estamos haciendo siempre *en materia de gastos*. Lo que se discute participativamente en Rosario es la asignación presupuestaria de los gastos; no se discuten, al menos en estos dos primeros años de aplicación, materias tributarias.

**Cómo se desarrolla** el proceso en la ciudad de Rosario? Existen tres instancias principales: Primera Ronda, Segunda Ronda y Asamblea General.

En la **primera ronda** se trabaja en talleres donde los vecinos plantean sus problemas y confeccionan el primer listado de prioridades. En esta instancia cada vecino puede votar cinco prioridades que se vinculen con cualquiera de las áreas donde el Municipio tenga injerencia. Además en esta primera ronda se eligen los delegados y delegadas que integrarán los Consejos Participativos.

Un paso importante del proceso es la **sistematización de las conclusiones** de la primera ronda. En este trabajo de sistematización se listan todas las prioridades planteadas y se analiza este listado general contemplando su viabilidad técnica, política y económica. Este trabajo se realiza al interior de la Administración Municipal.

El análisis de **la viabilidad técnica** supone la identificación de actividades priorizadas que no constituyen un gasto presupuestario: por ej. Gestionar ante la provincia la reparación de la Av. Circunvalación; o gestionar ante el HCM la asignación de nomenclatura a calles que no tienen nombre.

En estos casos, se informa a las áreas involucradas acerca de la inquietud planteada por los vecinos, pero se elimina la actividad de la grilla de priorización, en tanto la misma no puede ser objeto de presupuestación.

El análisis de la **viabilidad política y económica** lo realizan los Secretarios de cada Jurisdicción (como máximos responsables políticos). Bajo esta mirada, se revén aquellas actividades que puedan resultar política o económicamente inviables.

Todas las conclusiones de este análisis se discuten con los Consejos Participativos, quienes aprueban la grilla final de actividades a ser priorizadas.

En la **segunda ronda** se informa el avance de ejecución del PP del año anterior (es un informe de carácter semestral, si tenemos en cuenta que la segunda ronda se desarrolla entre julio – agosto), así

como la situación presupuestaria prevista para el próximo año (en términos globales: tendencia general de recursos, posibilidades de obtención de subsidios/créditos, montos correspondientes a gastos totalmente rígidos)

Se informa listado de actividades a ser priorizadas. Los vecinos que así lo deseen, exponen al resto cual es su criterio de priorización y se procede a la votación individual para la elección de las cinco prioridades del distrito. Los datos se procesan y se dan a conocer en el mismo momento.

Finalmente, en el mes de septiembre se desarrolla la **Asamblea Final**, de la cual participan sólo los miembros del Consejo Participativo de cada distrito, junto a técnicos y funcionarios municipales.

En esta asamblea se exponen las prioridades elegidas y se muestra cómo serán incluidas en el Proyecto de Presupuesto que se eleva al HCM

Un punto importante en la aplicación práctica del modelo es definir **cómo se expresan las prioridades**. En el caso de Rosario, el criterio adoptado ha sido el de definir las prioridades en términos generales (sin detalles de localización, fundamentalmente), en términos de acciones y no de objetivos o áreas y respetando un criterio común (esto es, evitar que algunas prioridades se expresen como objetivos y otras como acciones concretas). Para garantizar esta homogeneidad en el criterio de definición de prioridades, el rol de los Directores de los CMD es fundamental.

**Cómo se formula el PP en Rosario?** Retomamos aquí una idea que ya expusimos cuando planteábamos nuestra concepción del PP. En Rosario, incorporamos a la participación ciudadana en un proceso de formulación preexistente. Concretamente, ese proceso constaba de cinco pasos principales:

1. La formulación del cálculo de recursos
2. La definición de la política presupuestaria global y la asignación de las participaciones relativas de cada Jurisdicción en el presupuesto total (que conduce a la asignación de los límites máximos a presupuestar por parte de cada una de estas Jurisdicciones)
3. La formulación del anteproyecto de presupuesto por parte de cada jurisdicción, sujetándose a las pautas generales de política presupuestaria y al techo asignado.
4. La consolidación de datos por parte de la SH y E
5. La formulación del mensaje de elevación al HCM.

En esta metodología, el PP aparece en dos instancias fundamentales:

1. En la distribución del gasto total por Secretaría (se priorizan aquellas secretarías cuyas acciones han sido priorizadas por los vecinos)

2. En la formulación de los anteproyectos de presupuesto de las jurisdicciones. En esta instancia, cada Jurisdicción cuyas acciones han sido priorizadas, deberán definir qué porción de su propio presupuesto les asignan a estos gastos, qué acciones concretas desarrollarán para cumplir con las demandas ciudadanas, qué producción en términos físicos se comprometen a alcanzar.

En suma, el PP se inserta en una metodología de formulación presupuestaria descentralizada. En este esquema, son las propias unidades ejecutoras (Secretarías) las que establecen el alcance, contenido y forma en que cada una de las prioridades se inserta en sus propios presupuestos.

Por último, el PP también aparece explícitamente en la formulación del Mensaje de elevación, donde estos gastos se presentan por separado y con un mayor detalle, para facilitar su identificación y comprensión.

De lo anterior se infiere que la **participación de los gastos del PP en el Presupuesto global no se define a priori**. Surge de las decisiones políticas de asignación de los créditos presupuestarios. Y se conoce al momento de consolidar los anteproyectos de presupuesto de cada una de las jurisdicciones.

Cuáles han sido los **resultados de aplicar esta metodología**? Los gastos del PP representaron, en el Proyecto de Presupuesto 2003, más del 8% del gasto total. Si deducimos los gastos totalmente rígidos (entendiendo por tales aquellos sobre los que el Departamento Ejecutivo no tiene ninguna facultad de modificación: personal, Honorable Concejo Municipal y Tribunal Municipal de Cuentas), el PP representó el 15% del total de gastos de ese presupuesto.

**Cómo presentamos el PP en Rosario?** El principio rector en esta materia (que es un principio presupuestario en si mismo) es el de la claridad y transparencia. Este principio debe ser respetado siempre que se pretenda que el presupuesto sea un verdadero instrumento de programación y administración, pero adquiere aún más importancia en un esquema de PP (donde, además de los legisladores, deben comprenderlo los ciudadanos). Para ello:

1. Identificamos por separado las actividades del PP en el mensaje de elevación (tomo aparte)
2. En el mismo mensaje se asocia cada una de las actividades priorizadas con las partidas presupuestarias que las contienen y sus respectivas asignaciones de gasto.
3. Se realiza un análisis de evolución interanual de dichos gastos, para verificar si realmente existe un incremento a partir de las decisiones de los vecinos.
4. Se incluye una descripción narrativa que explique la acciones a desarrollar en cada actividad priorizada, indicando metas físicas propuestas.

### **Cómo se ejecuta el PP?**

Es importante definir de antemano las características de la ejecución y el control de un PP. Porque el PP no es sólo un modelo de elaboración del presupuesto (como a veces se lo define) Hay que garantizar su ejecución.

1. Se priorizan actividades PP en la ejecución presupuestaria y en el cronograma de pagos (para facilitar esta tarea en el ámbito administrativo, se individualizan los expedientes que contienen actuaciones del PP)
2. Se garantiza su ejecución aún en contextos adversos, tanto en términos económico financieros como institucionales (en nuestro caso, en el 2003 se combinaron ambos aspectos, resultando la restricción mas importante la no aprobación del proyecto de presupuesto respectivo. Hoy estamos ejecutando el presupuesto 2001, prorrogado para el 2002 y luego para 2003. En suma, estamos ejecutando en un contexto inflacionario, un presupuesto formulado para épocas de estabilidad. Aun así, garantizamos la ejecución de los gastos votados en el 2002 en el marco del PP)
3. Se publicitan la ejecución de actividades del PP, identificándolas como tales. Esto permite visualizar a los vecinos de manera concreta el resultado de su participación.

**Cómo se controla?** Sin el control de la ejecución, los vecinos no visualizan el alcance real de su participación. Por eso es importante que en la presentación de informes de ejecución del DE, se priorice

también el principio de la claridad y de la transparencia, y se incluyan no sólo aspectos económico financieros (gastos) sino también indicadores físicos. En Rosario, el control se concreta a través de:

1. Reuniones periódicas de los consejos participativos, con la presencia de técnicos municipales
2. Informes semestrales y anuales de ejecución. Para la presentación del primer informe semestral (primer semestre del 2003), se ha incluido para cada una de las actividades priorizadas información relativa a:
  - Gasto comprometido en el PP
  - Gasto ejecutado a la fecha y su equivalencia en términos físicos
  - Gasto a ejecutar en lo que resta del año y su equivalencia en términos físicos.
  - Procedimientos de compras/contrataciones a través de las cuales se canalizaron las adquisiciones
  - Causales de variaciones entre el monto comprometido y el proyectado, si existieran

Al comienzo de la exposición decíamos que la inclusión de la participación ciudadana en el proceso presupuestario es, sin dudas, uno de los principales desafíos que el mismo ha enfrentado. Querríamos concluir este análisis subrayando que creemos que, en rigor, la Administración Municipal continuará enfrentando tal desafío en cada proceso de formulación y ejecución presupuestaria, ya que la complejidad y diversidad de las demandas ciudadanas, en contextos políticos y económicos también cambiantes, exigen la adopción de mecanismos flexibles y aprendizaje continuo. En suma, el Presupuesto Participativo es hoy una realidad en la ciudad de Rosario; sin embargo los conceptos, prácticas y procesos se ponen en práctica y revisan año a año. Y en su revisión y definición también participan, conjuntamente, funcionarios, técnicos y ciudadanos.

## **VI. CONCLUSIONES GENERALES**

Desde un punto de vista conceptual, se define al Presupuesto Público como *un instrumento de programación de corto plazo, de administración y de gobierno*. En el Municipio de Rosario, entendimos que dicha definición conllevaba una amplitud y un alcance cuya concreción exigía la adopción de cambios profundos.

Emprendimos entonces un camino de reforma que aún hoy continuamos recorriendo.

Los primeros estadios de dicho proceso se vincularon a transformaciones introducidas desde la voluntad política del gobierno y el convencimiento, por parte de las áreas técnicas, de su necesidad, viabilidad y conveniencia. Se enmarcan en este contexto la formulación programática del Presupuesto, la adopción de nuevos clasificadores de gastos y recursos y la incorporación de la figura del Director de Administración en cada una de las Jurisdicciones de la Administración Central. Las precitadas reformas, descriptas en los apartados II y III del presente Trabajo, evidencian la voluntad de la gestión de recuperar la cultura presupuestaria, superando los obstáculos encontrados en el escenario de partida.

Por su parte, la incorporación del fenómeno inflacionario al proceso presupuestario surge como respuesta técnica ante una situación externa, ajena al propio sistema. La magnitud del proceso y, más precisamente, del impacto del mismo sobre la programación y ejecución del presupuesto municipal, ameritan un tratamiento específico.

Finalmente, la adopción del sistema de Presupuesto Participativo se presenta como el resultado combinado de una fuerte demanda social a favor de transparencia y participación en la asignación de los recursos públicos –factor externo-, y una voluntad política igualmente importante de materializarla a través de un instrumento concreto de política pública –factor interno-.

Cuáles son los logros y resultados del camino transitado?

En primer lugar, debemos destacar una auténtica recuperación de la cultura presupuestaria, compartida ahora no sólo por los responsables políticos y técnicos de la Administración, sino, además, por los vecinos y vecinas de la ciudad. Sólo a partir del reconocimiento del Presupuesto Público como un verdadero instrumento de programación del gasto, se garantiza la participación conjunta de una multiplicidad de actores en las discusiones y negociaciones que su formulación involucra. El Presupuesto se ha convertido en una herramienta de programación de la política de gobierno municipal, y está presente en las agendas de la Administración pero, también, de la ciudad en su conjunto.

En segundo lugar, hemos avanzado sustancialmente en la descentralización de la administración de los presupuestos jurisdiccionales, a través de la incorporación de la figura del Director de Administración en cada Secretaría. Esta reforma otorga mayor autonomía a las áreas ejecutoras, al tiempo que facilita las tareas de programación de la ejecución del gasto y el control de los saldos presupuestarios.

Por último, hemos avanzado en la obtención de información presupuestaria útil para la toma de decisiones, a partir de la adopción de los nuevos clasificadores y la correspondiente modificación del sistema administrativo – contable.

Cuáles son los aspectos aún no abordados?

En términos generales, los desafíos pendientes se vinculan más estrechamente a las etapas de ejecución y control del proceso presupuestario. En particular, debemos avanzar hacia la ejecución por programas del gasto, complementando de esta manera los avances realizados en términos de la etapa de la formulación. Las limitaciones que actualmente encuentra el municipio en esta materia no sólo condicionan la posibilidad de analizar la gestión productiva y asignativa del Estado sino, a la vez, generan desincentivos a seguir presupuestando conforme una metodología de mayor complejidad. Más aún, a sabiendas que es imposible constatar la eficiencia de los organismos ejecutores, éstos cumplen las formalidades requeridas por el proceso presupuestario aunque sientan serias dudas respecto de si realizan un proceso adecuado de identificación de su función de producción.

Atento los problemas planteados, se han realizado esfuerzos significativos orientados a superar las limitaciones que, principalmente, se encuentran en la no disponibilidad de un sistema de registro presupuestario, financiero y real de la información asociada al proceso presupuestario. En términos concretos, superar las limitaciones aludidas requeriría, entre otros,

1. la sustitución del actual sistema de registro contable y financiero por otro que posibilite la incorporación de la estructura programática como clasificador presupuestario
2. el desarrollo de un sistema capaz de relevar e incorporar información relativa a la ejecución del gasto en términos físicos. Solo las adecuaciones antes mencionadas garantizarían una evaluación de la ejecución presupuestaria precisa y completa con criterios de eficiencia.

La ejecución del gasto por Distrito –equivalente, a nivel local, a la clasificación geográfica del gasto-, constituye otro de los aspectos cuyo tratamiento está pendiente. Esta reforma del sistema presupuestario representaría un complemento estratégico del proceso de descentralización municipal, suministrando información de vital importancia en el marco del Presupuesto Participativo.

Una última limitación del actual sistema presupuestario se encuentra en la escasa o nula integración de los sistemas de Presupuesto y Tesorería del municipio. En efecto, la SHyE ha procurado, en múltiples ocasiones, establecer una correlación directa entre los recursos efectivamente ingresados y las autorizaciones para comprometer créditos presupuestarios a través de un sistema de cuotas de compromiso, devengado y pagado. La adopción de un sistema de cuotas de caracteres semejantes al vigente a nivel nacional se encuentra condicionada por aspectos de orden técnico e informático que impiden aplicar restricciones trimestrales a las autorizaciones máximas para gastar.

Atento lo anterior, el establecimiento de cuotas de compromiso requeriría una carga trimestral de todos los créditos presupuestarios por unidad ejecutora, hecho que dificulta y condiciona la operatoria municipal cotidiana. Las limitaciones antes expuestas han condicionado respuestas creativas (ad hoc) por parte de la SHyE consistentes en el ajuste de los créditos presupuestarios por medio de Resoluciones, las cuales han posibilitado cumplir con el principio de equilibrio de las cuentas públicas.