



I Foro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba

SESIÓN TEMÁTICA

Grupo Temático de Seguimiento Presupuestario

Dinámica de trabajo de las sesiones

Durante los dos días que duró el I Foro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (2 y 3 de junio de 2011), se llevaron a cabo diversas sesiones de los diferentes Grupos Temáticos de Trabajo que conforman la Red, con el propósito de dar a conocer los indicadores ciudadanos elaborados por cada uno de estos Grupos en el período 2010-2011 para poder debatir sobre los mismos.

A estos fines, la dinámica de cada sesión constó de tres partes. En un primer momento, algunos miembros del grupo presentaron los indicadores, dando a conocer la forma en que fueron elaborados, los alcances y limitaciones de los mismos y los nudos críticos que a partir de ellos se desprendían. En una segunda instancia, se dio lugar a un momento de reflexión individual y/o grupal por parte de los participantes de cada sesión, para que luego pudieran intervenir y compartir sus puntos de vista, experiencias, conocimientos, etc., respecto de las problemáticas referidas al tema de cada sesión. En un tercer momento, se elaboró un resumen final donde se incluyeron los diferentes problemas identificados por los participantes que suscitaron la presentación de los indicadores y que no se hallaban contenidos en ellos. Esta dinámica de trabajo preestablecida, en varios casos se flexibilizó permitiendo intervenciones de los asistentes, por ejemplo, en medio de la presentación; e incluso hubo casos donde el debate se produjo conjuntamente a la presentación y así se elaboró el resumen final de la sesión.

Posteriormente, el día viernes 3 de junio se llevó a cabo un plenario donde cada uno de los GTT compartió con el público general del Foro –entre los que se encontraban representantes de diferentes agrupaciones de la sociedad civil, de instituciones educativas y centros de estudios, de partidos políticos, de cámaras empresariales, de medios de comunicación, como también ciudadanos independientes- lo trabajado internamente en cada sesión presentando un resumen de las problemáticas de la Ciudad, la información disponible y/o necesaria requerida para analizar dichas problemáticas y las posibles líneas de acción para darle una solución.

A partir de ello, el presente informe se propone dar a conocer en términos generales lo acontecido en cada una de estas sesiones, reconstruyendo el debate allí realizado.

Presentación de los indicadores y resultado de la participación e intervenciones de los participantes

El día viernes 3 de Junio de 11:30 a 13:30 hs., en el marco del I Foro de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, se llevó a cabo la sesión del Grupo Temático de Trabajo (GTT) Seguimiento Presupuestario. Partiendo del supuesto de que los planes de gobierno se deben plasmar en el presupuesto, el GTT presentó indicadores cualitativos y cuantitativos para medir, entre otras cosas:

- La brecha entre los planes de gobierno y el presupuesto de gobierno.
- La brecha entre el presupuesto y la ejecución del mismo.
- La transparencia fiscal.
- La evolución del gasto en las distintas finalidades (sociales, de administración, de desarrollo económico, etc.).
- La sustentabilidad fiscal del sector público.

En el marco de esta presentación, los participantes realizaron sus intervenciones en la misma lo cual hizo de esta tanto una instancia introductoria por parte del grupo como de debate que se fue enriqueciendo progresivamente. En este sentido, el grupo presentó en primera instancia la brecha entre lo presupuestado y lo ejecutado del presupuesto municipal en los últimos años, mostrando cómo el segundo es mayor que el primero debido a la subestimación por parte de las diferentes jurisdicciones de gobierno (nacional, provincial, municipal) de los recursos disponibles para efectuar los gastos. Según la hipótesis del grupo, esta subestimación sería premeditada ya que otorga más recursos de lo previsto a los gobernantes, que así pueden utilizar esos excedentes de forma discrecional dado que no necesita de la aprobación del legislativo. Sobre este punto, la concejala Graciela Treber aclaró que no es posible analizar con valores agregados el caso del municipio de Córdoba, porque en los dos últimos años el mismo no ha utilizado este modo de presentar los datos en sus cuentas públicas. En este sentido, sería sugestivo este modo de proceder ya que se trabaja de forma diferente a las jurisdicciones provincial y nacional.

Sobre el tema de la subestimación de los ingresos, el contador Las Heras recordó que esta subestimación de los recursos se origina en la crisis de 2003, con el trabajo del entonces ministro de economía Roberto Lavagna. Por eso también apoyó el supuesto de que esta subestimación es premeditada, y mencionó que en el caso de 2009, donde lo ejecutado es menor a lo presupuestado en el municipio, se debería a la crisis financiera internacional del

momento que hizo que se recaudara menos efectivamente, pero la actitud de subestimación también seguiría presente. Sobre ello mismo, la concejala Treber volvió a hacer uso de la palabra para exponer las causas de la brecha negativa en el año 2009. En dicha instancia, afirmó que esa brecha se debía al porcentaje que se debe cumplir con respecto al total de los sueldos de los empleados municipales sobre el total del presupuesto, según la ordenanza que así lo establece. Entonces, el municipio debió mantener el valor de esos sueldos, para lo que tuvo que sobrestimar los ingresos en vez de subestimarlos a los fines de mantener ese porcentaje. Y eso ocurre desde el año 2009 debido al conflicto salarial que se produjo entre el ejecutivo municipal y el gremio de los empleados municipales. Por ello la municipalidad de Córdoba, según ella, es un caso especial lo que impide analizarla con la lógica del resto de los Estados.

Este problema sería, en última instancia, un agregado a la tradicional subestimación de los recursos que, por lo menos, se producía hasta el año 2008 y no una solución del mismo. En relación a ello, se consensó en la sesión que el municipio debería buscar la aprobación del Concejo antes de ejecutar los ingresos no contabilizados, para así poder gastarlos, y no una ejecución con posterior reconocimiento de dicho órgano. Para ello se abogó por un sistema que prevea el caso de excedentes en ingresos no presupuestados.

En este contexto, un participante hizo una aclaración técnica donde mostró que a nivel de las jurisdicciones en cada año cambian los nombres de las partidas presupuestarias y las exclusiones, situación que imposibilita un correcto análisis. Pero rescató que a nivel de programas, si bien cambian de nombres, las finalidades presentan ciertas constancias. El problema para analizarlos es que muchas veces aparecen programas a mitad de año. Por ello, los números de lo ejecutado se van para arriba, porque aparecen programas que no fueron presupuestados. Esto se sumaría a la subestimación de los ingresos, que explicaría también la brecha positiva entre lo presupuestado y lo ejecutado que comúnmente se da, salvo en el año 2009.

Sobre este mismo hecho J. María Las Heras también aclaró que en los datos de 2009, no están incorporados el pago de los sueldos de aguinaldo de dicho año; lo cual haría disminuir la brecha negativa de ese año que el grupo había detectado. En este punto, también estuvo de acuerdo la concejala Treber, afirmando que la ejecución presupuestaria de 2009 todavía no está terminada. Ello se debe a que los datos no están informados correctamente en el sitio web del municipio. En relación a ello, dicha concejala también manifestó que la falta de transparencia y acceso a la información pública que presenta el municipio se debe a la carencia de voluntad política tanto del ejecutivo como de las principales fuerzas políticas que

conforman el Concejo Deliberante, para ejecutar las normas sobre publicidad y la transparencia.

Cuando el grupo estaba explicando la evolución de los ingresos municipales en forma desagregada, la concejala Treber aclaró que la valuación de los bienes inmuebles a precio de mercado sí se hizo por parte del municipio para aplicar un impuesto sobre ellos. Por lo que el ingreso del impuesto patrimonial tiene saltos muy grandes porque viene de momentos rezagados, recordó que se aplica una fórmula no uniforme que se aplica sobre el valor de los inmuebles según la zona. Aún así, adujo que llevar el valor del impuesto al valor de mercado de las propiedades, tenía un costo político muy alto dado el gran cambio en el valor de dichos bienes. Sobre esto, recordó que dar un salto de este tipo en el impuesto tiene más consideraciones políticas que económicas-técnicas.

En esta instancia, un representante de los equipos técnicos de la UCR la interrumpió, y expuso que esta situación mostraba el deterioro del sistema de valores de la sociedad cordobesa o argentina. En este sentido, afirmó que “el no estar conscientes que los impuestos sobre el patrimonio son realmente los que pueden servir el día de mañana como un sistema redistributivo de ingresos en la sociedad, es la aceptación llana que las políticas demagógicas le ganan a las políticas activas que debería tener el gobierno.” Asimismo, afirmó “que esto es no solamente decisión política de los dirigentes, sino también de los distintos actores sociales”. Sobre esto, Guillermo Molas y Molas sostuvo que el aumento de los impuestos produce un rechazo en la sociedad porque no se hace en forma progresiva sino de golpe, por lo que si se hiciera así sería más soportable socialmente.

Sobre las tasas municipales que gravan el consumo, que están escondidas en los precios de los bienes, otro participante recordó que eso genera que los ciudadanos no sean conscientes de su responsabilidad social a la hora de pagar esos impuestos porque están ocultos. Rescató, en este sentido, la experiencia norteamericana donde esos impuestos se visibilizan para que así los ciudadanos conozcan y puedan controlar los fondos públicos, y también acepten las imposiciones de los mismos por su función social redistributiva.

A la hora de exponer los egresos municipales en relación a su gasto en personal, tema problematizado anteriormente, un participante preguntó si la información recogida para mostrar el personal afectado a trabajo público incluía a los monotributistas. Sobre esto, aclaró la concejala Treber que a gasto público se lo divide en diferentes partidas que incluye una para el gasto en personal afectado a ese gasto. Sobre ello, el contador Las Heras aclaró que en la relación de gastos de personal con la obra pública, “si aplicaran bien la técnica de programación presupuestaria, e hicieran bien el presupuesto por programas, es la lógica de

que hay gastos en personal o hay gastos de papelería que se insumen porque es parte de un proceso de costeo, de capitalización, hacer una máquina o hacer obras públicas. Ahí lo que han hecho para decir, bueno, no gastamos tanto personal en gastos corrientes, porque la gente dice esto es burocracia, si vos gastás personal en bienes de capital es también un invento, no sé con que técnica.” Sobre ello, la concejala aclaró que si se incluyera en gasto en personal violaría la normativa que establece el tope salarial para los empleados públicos. Sobre ello adujo la necesidad de hacer algún tipo de consideración dado que hay una importante porción del gasto en personal que se refiere al servicio municipal en salud y educación, y “entonces allí hay que hacer algún tipo de consideración a qué está destinado ese personal, porque no creo que sea tan directo el hecho de decir, bueno, todo es burocracia. [...] Después hay que avanzar sobre el análisis.” Sobre ello mismo, el señor Las Heras aclaró que el gasto en personal es en definitiva gastos en prestación de servicios, el problema no es que el gasto en personal sea bajo o alto, sino que no se gasta en capital. También recordó que los gastos en personal de los municipios que por normativa deben rondar alrededor del 50%, están pensados para evitar la presión que se le impone a los intendentes para subir los salarios. Ese sería un gran problema que atañe a la ejecución del presupuesto, que es la parte menos analizada por los medios de comunicación. Sobre la contratación de monotributistas, otro participante preguntó donde están contabilizados, y le aclararon que en gastos en terceros y que lo contabilizado en personal incluye contratados y permanentes solamente.

La problemática del personal, se consensuó, no se refiere a bajar los salarios o despedir gente, sino que también ese gasto permita recursos para otros fines de la misma importancia (por ejemplo, obra pública sin incluir los gastos en personal de la misma). En este sentido, se recordó que el municipio de Córdoba en relación a otros municipios del país, tiene una menor cantidad de empleados en relación a la población de la ciudad, pero están mejor pagos. En relación a ello, otro participante remarcó que el problema no es la cantidad, sino “las reglas de juego para la producción de servicios y prestaciones que hacen cada uno de esos empleados. Si uno observa la pirámide demográfica, observa relacionado con el tema de los salarios, por lo menos a julio de 2010, observa que todos los cargos están en los puestos superiores. Y si uno compara esa pirámide demográfica con una pirámide del sector privado, observa que por ejemplo que de la remuneración 0 hasta la 5000, no hay cargos salvo los contratados por el municipio de Córdoba. [...] Por ello la discusión debe ser conducente a decir cómo están distribuidos, cuáles son los incentivos reales y cómo hacemos para que en los próximos 20 o 30 años sepamos qué va a hacer el municipio, y sepamos cuál va a ser la política de ingresos.” Sobre ello, Guillermo Molas y Molas adujo que es fundamental para recuperar la calidad

institucional que se ha perdido en el transcurso de los años. También la concejala Treber afirmó que incluso hay sectores de la Municipalidad donde hay falta de personal. La conclusión general que se consensó sería que está bien que el personal esté bien pagado, y habría que tener un número de empleados tal que no afecte al presupuesto dedicado a otros fines. Por lo tanto, la regla municipal debería ser no pasarse de un tope salarial. A su vez, la concejala Treber manifestó que es también un problema de la calidad de servicios que se corresponde a prioridades otorgadas por la voluntad política de momento. Para ello adujo la necesidad de una reasignación cuidadosa, porque puede llegarse a una falta de prestación de servicios necesarios si se extraen recursos de algunas áreas para llevar a otras.

Posteriormente se analizó el problema de la sustentabilidad fiscal del municipio, se recordó que en el año 2010 la municipalidad de Córdoba mejoró sus cuentas fiscales en contraposición al déficit exagerado de los años 2007 y 2008, ocasionado por las elecciones para intendente de 2007 y la crisis económica de 2008. Pero la concejala aclaró que sería necesario conocer también la cuestión del endeudamiento municipal, que sigue siendo “un misterio”, para poder analizar mejor la sustentabilidad fiscal del municipio.

Seguidamente, antes de presentar los nudos críticos detectados por el grupo, se analizó el tema del presupuesto participativo. Sobre este tema, la concejala Treber expuso sus puntos de vista, afirmando que “existe una norma y no podemos conseguir que el municipio lo ponga a funcionar a nivel de seguimiento del presupuesto participativo, que incluso incluye entidades de la sociedad civil [...] Así que la norma existe, no hay voluntad política.”

Asimismo, remarcó que a su juicio, la ordenanza del presupuesto participativo fija un porcentaje mínimo que es bastante alto, ya que considera que, al ser un instituto nuevo tanto los funcionarios municipales como la población deben ir apropiándose del mismo. Por tanto, considera que debió plantearse como algo escalonado. A su vez, remarcó que “el problema del presupuesto participativo es que todos los proyectos que se hayan votado si no se incorporan al presupuesto general de gastos del año siguiente quedan en la nada. O sea que eso también atenta contra el instituto.” Sobre ello, otro participante indicó que la ejecución es menos del 1% del total ejecutado, y el problema es que no se puede desagregar cuánto es a gastos sociales y cuánto a gastos en capital. En respuesta, la concejala aclaró que los concejales deben pedir año a año informes a ese respecto, y los gastos son principalmente gastos sociales y no gastos en capital. Remarcó también que lo incumplido en lo ejecutado del presupuesto participativo anterior, depende de la voluntad de algunos concejales para que se ejecute en el presupuesto del año siguiente. En esta instancia, Jeremías Vanoli del GTT Democracia Participativa, recordó que en la sesión de dicho grupo se analizó el presupuesto

participativo y se obtuvo que el total del mismo en el año 2009, que fueron casi veinte millones y en el 2010 veinticinco millones, en el primer caso 16% fue hacia proyectos sociales y 84% hacia obras públicas, y en el segundo caso el 25% fue a proyectos sociales y el 75% a obras públicas. En respuesta, la concejala Treber adujo que ella refería no a lo presupuestado sino a lo ejecutado del presupuesto participativo, y que en ello había mayor destinación a gastos sociales en vez de a gastos en bienes de capital.

Posteriormente, se planteó por algunos participantes que otro gran problema respecto del presupuesto y su análisis y/o seguimiento es la “falta de homogeneidad en la presentación de los datos”, como afirmó la concejala Treber. Se mostró también la gran problemática de secretarías que se crean un año, y después desaparecen, lo que lleva a complejizar las clasificaciones del presupuesto. Y eso genera que se complique enormemente la comparación interanual de los componentes del presupuesto. Para ello se adujo la necesidad de una simplificación del sistema. Al mismo tiempo, otro participante recordó que tampoco están sistematizados los mecanismos de contratación del municipio. Y para ello expuso la necesidad de mecanismos que hagan más transparente esta temática, ya que la ordenanza que intenta regularla es totalmente obsoleta.

En esta instancia, un representante de los equipos técnicos de la UCR también adujo que no hay un sistema de administración sustentable en el municipio. Y también manifestó la necesidad de estudiar la presión impositiva que tiene un ciudadano de Córdoba, y poder identificar los porcentajes de imposición fiscal según cada jurisdicción y así transparentarlas para mostrar los servicios que en contraparte brinda cada jurisdicción. Sobre la administración sustentable en el municipio, el contador Las Heras remarcó el anacronismo del sistema de información financiera dado que es del año 1970. Y ello no genera ni la cultura ni las normas necesarias para mejorar el sistema.

Luego también se consensuó la necesidad de cerrar la brecha entre las promesas de mejora y lo efectivamente ejecutado del presupuesto. En este aspecto, la concejala Treber rescató la iniciativa del Plan de Metas aprobado por el Concejo, y promovido por la red, ya que ayudaría cerrar dicha brecha. Sobre esta problemática, se recordó la dificultad que tendrá el primer año del intendente dado que al trabajar con un presupuesto no propio, ello puede entrar en contradicción con los objetivos que se proponga en el Plan de Metas. Pero se mostró el avance justamente que implica el Plan de Metas como instrumento de control. Sobre este tema del control, una participante recordó que la información además de estar disponible, debe estar formulada de tal modo que permita su entendimiento por parte de los ciudadanos no especializados en el tema del presupuesto. A su vez, se adujo que los diferentes institutos de

control deberían incluir más a los ciudadanos comunes. Sobre ello, el contador Las Heras propuso la creación de una auditoría ciudadana con cierta autarquía para llevar a cabo las tareas de control legal y de eficiencia.

Ya hacia el final de la sesión, se consensó en forma general que la temática del seguimiento presupuestario está estrechamente relacionada al acceso a la información pública y a la transparencia de la misma. Pero también se destacó la necesidad de que esa información sea de algún modo asequible a los ciudadanos comunes, lo cual es manifiesto en la cuestión del presupuesto participativo por la importancia que tienen los ciudadanos en dicho instituto. Por ello, para poder realizar un seguimiento real de lo ejecutado del presupuesto, es necesario ante todo capacitar a la gente. Sobre este punto, la concejala Treber indicó la necesidad de un órgano de seguimiento presupuestario dentro del Concejo Deliberante mismo, ya que según ella es el órgano de la ciudadanía. Pero ello implica recursos y fondos que no cuentan con la voluntad política necesaria para llevarlo a cabo. En esta misma instancia, Guillermo Molas y Molas afirmó que un tema transversal a todas estas cuestiones, y del que casi nadie habla, es justamente la corrupción de los funcionarios públicos. Y esa corrupción se da, según este participante, principalmente en diferentes gastos inflados (de obras, contratos, etc.) que a fin de cuentas es justamente lo que debería controlarse, según se consensó finalmente.

Esta sesión en particular tuvo la peculiaridad de que el debate entre los participantes, donde exponían sus puntos de vista sobre las problemáticas, la información necesaria y/o disponible como también las líneas de acción posibles para darle solución, se produjo en consonancia con la presentación general que hizo el grupo del tema Seguimiento Presupuestario. Por ello, en este informe han quedado registrados al mismo tiempo. A su vez, las mismas fueron recogidas de forma general por el grupo en el resumen final de la sesión.

Nudos críticos detectados

A partir de lo presentado en la sesión, el Grupo pudo detectar los siguientes nudos críticos que funcionaron como disparadores para el debate con los participantes de la jornada:

- **Escasa Transparencia Presupuestaria.**
 - Las ejecuciones que se publican en la Web se hacen en forma muy agregada.
 - Períodos discontinuados de información (sin datos para Diciembre 2009).
 - Presentación deficiente de la información contable (no se cuenta con todos los clasificadores presupuestarios).
 - No se conforma el Esquema de Ahorro Inversión Municipal.
 - No se dispone información en la Web del estado de Deuda Municipal.

- **Mayor participación de tributos sobre el consumo.**
- **Bajos niveles de Obra Pública.**
- **Alta participación del Gasto en Personal (poco espacio para el resto de gastos).**
- **Escasa expansión de gastos sociales en últimos años**
- **Déficit fiscal aún en años de expansión**

Resumen presentado en la plenaria

En conclusión, la identificación de estos nudos problemáticos como sus posibles vías de acción para resolverlos fueron presentados el día viernes 3 de junio en la instancia plenaria ante el público general que asistió al Foro.

Al mismo tiempo, es compromiso de este Grupo trabajar con estos resultados (los puntos consensuados como los que generaron discusiones) para complementar, corregir y/o elaborar nuevos indicadores sobre las problemáticas que atañen a la temática del grupo y así ir progresivamente ahondando en la temática de la Seguimiento Presupuestario en la Ciudad de Córdoba.

A continuación se detalla el resumen presentado en la plenaria que recoge lo trabajado en la sesión:

- **Escasa Transparencia y Control Presupuestario.**
 - Presentación deficiente de la información contable (Presupuesto y Cuenta de Inversión). No se cuenta con todos los clasificadores presupuestarios ni se conforma el esquema de Ahorro Inversión Municipal.
 - Inexistencia de clasificación de recursos y gastos por áreas geográficas de la ciudad.
 - Excesivas demoras en la presentación y aprobación de las cuentas de Inversión anuales (inclusive está pendiente de aprobación la cuenta Inversión del 2009).
 - Errática política de publicación de datos fiscales en la página Web Municipal.
 - La información fiscal que se publica en la Web se encuentran en forma poco desagregada.
 - No se dispone información en la Web del estado de Deuda Municipal.
 - El Presupuesto Participativo explica menos que el 1% del Presupuesto.
 - Escasos efectos vinculantes de las decisiones en torno al Presupuesto Participativo.
 - Alta volatilidad de la estructura orgánica del Presupuesto.
 - Insuficientes recursos destinados al seguimiento y control presupuestario.

- **Estructura desbalanceada de tributos**
 - Elevada participación de tributos al consumo.
 - Baja participación de tributos que gravan el patrimonio.

- **Estructura desbalanceada del Gasto Público.**
 - Elevada participación del gasto en Personal.
 - Insuficiente niveles de Obra Pública.

- **Sustentabilidad Fiscal**
 - Déficit fiscal aún en años de expansión económica (Por ejemplo 2007).
 - Inexistencia de un sistema claro y efectivo de reglas fiscales.

Asistentes a la sesión

APPELLIDO Y NOMBRE	PERTENENCIA INSTITUCIONAL
ABRIL, ALDO	
AGUIRRE, CLAUDIA	COMISIÓN VECINAL B° 1° DE JULIO
BALDERRAMA, SILVIA	CENTRO VECINAL VILLA REVOL
CÁCERES, PAMELA	ÁGORA/UCC/RED C. NUESTRA CÓRDOBA
CAPELLO, MARCELO	FCE-UNC/FACEA-UCC/IERAL
DE LA ROSA, ADOLFO	COALICIÓN CÍVICA/UCC/UNC
DIARTE, GUSTAVO	IERAL/UNC
FAUSTI, MARINA ROSA	FACEA-UCC
GUTIÉRREZ, HUGO	CENTRO VECINAL GENERAL SAVIO
LAS HERAS, JOSÉ MARÍA	FAC. CS ECO-UNC/UBP
MOLAS Y MOLAS, GUILLERMO	CENTRO VECINAL B° INAUDI
MONTALDO, NATALIA	RED CIUDADANA SAN MARTÍN DE LOS ANDES
PARIS, ÁNGEL OMAR	CÁTEDRA DUI UCC/REVISTA 30-60
REYES, JORGELINA	B° VILLA CHINGOLO I, MAESTRO MOYANO
ROMERO SALGUERO, OMAR	ROMERO SRL
ROMERO, ABAL	
SCANDIZZO, DANIEL	ICDA-UCC
TORRES, SERGIO	FUNDACIÓN RAMÓN MESTRE
TREBER, GRACIELA	CONCEJO DELIBERANTE