

Dispositivos para la gestión de los gobiernos locales

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2007, desde el Instituto de Políticas Culturales Patricio Lóizaga, desarrollamos la investigación denominada “*Políticas Culturales de los Gobiernos Locales en el conurbano bonaerense*”. Para el estudio de las capacidades de los gobiernos y lo invisible del acto de la política pública cultural, desarrollamos la investigación en dos etapas, en una primera etapa donde nos relacionamos los municipios de Avellaneda, Morón, Vicente López, y una segunda etapa trabajamos los municipios de Florencio Varela, Moreno y Tigre. El análisis presupuestario se engloba como una de las intervenciones del análisis de las políticas culturales de los gobiernos locales¹.

La intención de este artículo es la presentación de los resultados sobre el análisis presupuestario de cada uno de los municipios, obtenidos en estos tres últimos años. Asimismo presentamos un análisis comparativo entre ellos, con Nación y provincia de Buenos Aires.

La generación de indicadores culturales es una tendencia que viene con mucho impulso desde la década de los noventa. Los indicadores presupuestarios constituyen una línea de trabajo cultivada desde entonces y particularmente desde nuestra universidad, a través de los anuarios de indicadores culturales. Sin embargo los indicadores presupuestarios habituales transitan por el estudio de estos datos en las áreas de cultura nacional y provincial, mientras que las áreas locales quedan relegadas.

José Alejandro Tasat

LIC. EN PSICOLOGÍA, UBA. DOCTORADO EN EDUCACIÓN, UNTREF/UNLA. COORDINADOR ADJUNTO EN LIC. EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UNTREF Y EN LIC. EN GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, UNTREF VIRTUAL. AUTOR DE ANÁLISIS SITUACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES, EDUNTREF 2009

Pablo Mendes Calado

LIC. EN GESTIÓN DEL ARTE Y LA CULTURA. POST GRADUADO EN GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN INDUSTRIAS CULTURALES. DOCENTE E INVESTIGADOR DE LA UNTREF

La obtención de los datos que contengan información presupuestaria de gobiernos locales es un campo de difícil articulación entre la ciencia y la gestión, por ser ámbitos que constituyen senderos de entendimientos por dos lógicas diferenciales. Mientras la ciencia se arraiga sobre los procesos de validación, el campo de la gestión del conurbano bonaerense se arraiga sobre el proceso de evidencias visibles e invisibles en relación con la sociedad.

En la provincia de Buenos Aires si bien se alcanzó un consenso de transparencia de la información y la gestión pública acompañada por cierta normativa², nos encontramos con diferentes realidades en los municipios estudiados que va desde quienes publican en sus páginas oficiales en Internet la información anual hasta aquellos municipios que la retacean.

Sostenemos que la posibilidad de dimensionar la herramienta presupuestaria como la herramienta de gestión es de una utilidad que genera posibilidad de planificación, generación de diálogo y análisis comparativos con otros.

¹ Para mayor información general sobre el proyecto ver el artículo “Políticas Culturales de los Gobiernos Locales en el Conurbano Bonaerense-Segunda Etapa” en el apartado Gestión y Política.

² Desarrollo y aplicación del RAFAM.

Los dispositivos en la búsqueda de datos por parte de la ciencia, se encuentran con un tamiz que vincula una forma de gobierno con un sistema hegemónico de poder conteniendo variables para el análisis sobre las políticas públicas, las políticas clientelares del gobierno o las políticas hegemónicas y de consumo.

Los indicadores culturales habituales se ocupan de las áreas de cultura nacional o provincial y relegan todavía las de carácter local.

los existentes, referidos anteriormente, en consecuencia se priorizó una determinada búsqueda del dato sobre el presupuesto del área de cultura tratando de establecer series al menos trianuales. Del cruce de estos dos datos se obtuvo el *indicador porcentaje de presupuesto cultural respecto al total*; y del cruce con la población del distrito, *el gasto por habitante*.

METODOLOGÍA

Para la obtención de los datos de los municipios se procuró acceder a las fuentes primarias que constituyen las ordenanzas municipales aprobatorias del presupuesto anual. Solo en algunos casos, tras la imposibilidad de tener acceso a estas fuentes, se recurrió a las fuentes secundarias, tal como información provista por funcionarios o por informes de situación económica financiera.

Cabe mencionar que el gobierno provincial está impulsando una Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Local, esta metodología es conocida como sistema RAFAM. El RAFAM es una iniciativa tendiente a consolidar en todos los municipios del distrito un sistema común de administración de sus recursos financieros, entre ellos, de la forma de formular los presupuestos. Esto resultó doblemente beneficioso, por un lado los documentos del RAFAM constituyen una importante fuente conceptual, pero además en estos momentos los municipios bonaerenses están transitando el camino hacia la Reforma.

Para obtener la información en un primer momento, se cursaron solicitudes formales a las autoridades de las áreas de cultura. En una segunda instancia se procuró el acercamiento a los Consejos Deliberantes y a las áreas presupuestarias municipal del poder ejecutivo.

En el transcurso de la investigación alguna vez resultó ser más efectivo el vínculo informal establecido por el territorialista (miembro del equipo de investigación que interactúa en forma habitual con el municipio), que la solicitud formal.

A los efectos del análisis en un primer momento se optó por continuar los mode-

La conformación de series trianuales permitió analizar la evolución de estas variables. Por último fueron comparados los indicadores de los municipios estudiados con los indicadores de nación y provincia de Buenos Aires.

PRESENTACIÓN DE DATOS POR MUNICIPIO

Morón

El municipio de Morón presupuestaba ya en el año 2005 con el sistema RAFAM, el programa "Cultura, creación de la comunidad" es el que nuclea la inversión del distrito en cultura, de modo que para este caso se ha podido establecer indicadores con total certeza.

Así, para el año 2005 el presupuesto de cultura era de 2.149.908 pesos, lo que representaba un 1,71% del presupuesto total, para el 2006 éste se incrementa a 2.939.161 pesos (1,93% del presupuesto total) y alcanza para el año 2007 a los 4.174.509 pesos, equivalente al 2,20% del presupuesto total del municipio.

Estos valores muestran la importante inversión del municipio en cultura que, promediando los tres años analizados, está en el orden del 2% de su presupuesto total; pero también pone en evidencia un avance del área cultura en términos de participación presupuestaria, si tomamos como base el año 2005 vemos que mientras el presupuesto total crece 1,22 veces el de cultura lo hace 1,37 veces en el año 2006 y para el año 2007 el total crece 1,52 veces mientras que el de cultura lo ha hecho 1,94 veces.

	2005 [*]	2006 ^{**}	2007 ^{***}
Presupuesto Total del Municipio	125.378.000,00	152.609.900,00	189.963.686,00
Programa Cultura “Creación de la Comunidad”	2.149.908,42	2.939.161,35	4.174.509,78
% del Presupuesto sobre el total	1,71	1,93	2,20

* Año 2005. Ordenanza N° 6652/2004. Planilla N° 4 anexa al art. 5°, Presupuesto de Gastos por Categoría Programática (Anexo I).

** Año 2006. Ordenanza N° 8062/2005. Planilla N° 4 anexa al art. 5°, Presupuesto de Gastos por Categoría Programática (Anexo I).

*** Año 2007. Ordenanza N° 9094/2006. Planilla N° 4 anexa al art. 5°, Presupuesto de Gastos por Categoría Programática (Anexo I).

Vicente López

En el caso de Vicente López se ha podido establecer con precisión los presupuestos de la Dirección de Cultura para los años 2005 y 2006, para el año 2007, sin embargo, fue necesario calcular un estimativo en función del incremento general que la Secretaría de Cultura, Turismo y Deportes (de la que depende la Dirección de Cultura). Vicente López destinó un presupuesto de 1.486.258 pesos en el año 2005, equivalente al 1,02%

de su presupuesto total, al año siguiente este valor se elevó a 2.213.457 pesos (1,19% del presupuesto total el distrito) y en 2007 fue de 2.728.749, lo que representa el 1,25% del presupuesto total. Promediando los tres años, Vicente López ha invertido un valor cercano al 1,2% de su presupuesto en cultura; también se evidencia un crecimiento en la participación de cultura respecto del presupuesto total, así, mientras que entre el 2005 y el 2007 el presupuesto total crece 1,49 veces, el presupuesto de cultural lo hace 1,84 veces.

	2005 [*]	2006 ^{**}	2007 ^{***}
Presupuesto Total del Municipio	145.990.000,00	185.064.200,00	217.099.700,00
Cultura	1.486.258,66	2.213.437,51	2.728.749,69 ^{****}
% del Presupuesto sobre el total	1,02	1,19	1,25 ^{*****}

* Año 2005. Ordenanza N° 20680/2004. En Boletín Municipal. Publicación Oficial. Año XXXII. N° 416. (Anexo II).

** Año 2006. Ordenanza N° 22470/2005. En Boletín Municipal. Publicación Oficial. Año XXXII. N° 426. (Anexo II).

*** Año 2007. Ordenanza N° 24446/2006. En Boletín Municipal. Publicación Oficial. Año XXXII. N° 436. (Anexo II).

**** Estimado en función del incremento de la Secretaría de Cultura, Deporte y Turismo.

***** Ídem.

Avellaneda

Para el caso de la Municipalidad de Avellaneda fue imposible desagregar el gasto de cultura para los años 2005/06/07 de las demás áreas de injerencia que integraban el Programa 1 “Educación, Cultura, Deporte, Recreación y Turismo”, correspondiente a la

Finalidad 1 “Administración General”. Para el presupuesto 2008³, sin embargo, el municipio empleó el sistema RAFAM, gracias a ello sí se ha podido establecer fehacientemente el presupuesto para el Programa “Cultura y Promoción de las Artes”, que para ese año ha sido de 9.657.000,00 pesos. Respecto del área general de Educación y Cultura,

³ Año 2008. Presupuesto de Gastos. Por Jurisdicción, Estructura Programática y Objetivos. Jurisdicción: Departamento Ejecutivo. Subjurisdicción: Secretaría de Cultura, Educación y Promoción de las Artes. (Anexo III).

cuyo presupuesto asciende para el 2008 a 37.975.000,00 pesos, el gasto estrictamente de cultura representa el 25,43%, los presupuestos para cultura consignados se estimaron proyectando este porcentaje respecto de los valores del Programa 1 con los que se contaba.

Si bien los valores obtenidos son estimativos y ello imposibilita generar inferencias

respecto de la evolución del presupuesto en cultura, lo que sin dudas resulta evidente en el caso de Avellaneda es la importante participación respecto del presupuesto total, la que alcanza el orden del 4%. Respecto de esto, cabe aclarar que Avellaneda incluye en su presupuesto en cultura las erogaciones ocasionadas por sus ocho institutos de formación artística.

	2005*	2006**	2007***
Presupuesto Total del Municipio	125.000.000,00	146.000.000,00	177.000.000,00
Programa 1	19.235.800,00	23.673.100,00	28.466.000,00
Presupuesto estimado de Cultura	4.891.663,94	6.020.069,33	7.238.903,80
% del Presupuesto sobre el total	3,91	4,12	4,09

* Año 2005. Ordenanza N° 18253/2004. Presupuesto Gral. de Erogaciones de la Administración Municipal (Anexo III).

** Año 2006. Ordenanza N° 18960/2005. Presupuesto Gral. de Erogaciones de la Administración Municipal (Anexo III).

*** Año 2007. Ordenanza N° 19655/2006. Presupuesto Gral. de Erogaciones de la Administración Municipal (Anexo III).

Florencio Varela

Del distrito de Florencio Varela no pudimos obtener información de las fuentes primarias, los datos consignados fueron provistos por las autoridades tanto del área de cultura como de presupuesto.

En el año 2005 el presupuesto asignado a cultura era de 855.506 pesos, que representaba el 1,3% del total del distrito, para el año 2006 ascendía a 1.237.409 y para el 2007 a 1.788.183 pesos, llegando a los 3.090.353 en el año 2008, incrementándose la participación

respecto del presupuesto total hasta el 2,6% en este último año.

La participación de cultura respecto del presupuesto total no solo evidencia ser muy significativa sino además, y sobre todo, muestra un crecimiento altamente destacable, así para el 2008 este indicador es del doble del correspondiente al año 2006 y en términos absolutos el presupuesto en cultura creció en la serie establecida 3,6 veces. Este fuerte incremento presentado del 2007 al 2008 corresponde, según las autoridades, con la creación del Instituto de Expresiones Populares.

	2005	2006	2007	2008
Presupuesto Total del Municipio	66.794.045,20	79.361.730,00	90.505.437,00	118.497,712
Presupuesto Cultura	855.506,00	1.237.409,00	7.238.903,80	3.090.353,00
% del Presupuesto sobre el total	0,013	0,016	0,019	0,026

Moreno

En el caso del municipio de Moreno contamos con las fuentes primarias, pero resultó imposible desagregar el presupuesto en cultura para los años 2005 y 2006 debido a

que para estos ejercicios el accionar en cultura del distrito se encontraba presupuestado en un mismo programa con otras finalidades tales como defensa civil, tribunales de falta, comunicación, etc. Para el año 2007 cultura obtiene mayor autonomía y es presupuestada

en un programa aparte, pero hasta entonces dependió de Secretaría de Gobierno. Para el 2008 se crea la Secretaría de Relaciones Institucionales, Culturales y Deportivas, con un programa específico para cultura.

Así, para el año 2007 se ha podido establecer fehacientemente un presupuesto en cultura de 1.873.604 pesos, 1,8% del presupuesto total y para el 2008 de 1.484.522 pesos, 1,1% del total.

Moreno muestra la particularidad que, en los años estudiados, el área de cultura presenta un permanente avance en términos jerárquicos mientras que en términos presupuestarios (al menos para los dos años que hemos podido determinar) hay una retracción tanto en términos absolutos como relativos; fenómeno que encuentra una explicación en el permanentemente cambiante rango del área.

	2005	2006	2007	2008
Presupuesto Total del Municipio	67.703.559,00	88.360.179,00	106.379.011,00	139.042.724,00
Presupuesto Cultura			1.873.604,00	1.484.522,00
Presupuesto programa que incluye Cultura	5.342.072,00	7.171.790,00		
% del Presupuesto sobre el total			0,018	0,011

Tigre

En el caso de Tigre no fue posible contar con las ordenanzas correspondientes a los presupuestos municipales para los años 2006 y 2007, los datos utilizados para esos ejercicios surgen de Informes de la Situación Económico-Financiera del distrito; en consecuencia los datos abajo mostrados no se corresponden con *el crédito original*⁴, tal

como se expresa en las ordenanzas presupuestarias, sino con el *crédito vigente*⁵ al momento de emisión del informe.

Los datos así obtenidos muestran que para el 2006 la inversión en cultura en Tigre alcanzó los 2.805.056 pesos, para el 2007, 2.210.795 y para el 2008, 1.400.000, lo que representa en términos relativos al presupuesto total el 1,4; 0,9 y 0,5% respectivamente.

	2006	2007	2008
Presupuesto Total del Municipio	204.487.068,45	237.155.570,98	272.306.254,88
Presupuesto Cultura	2.805.056,85	2.210.795,26	1.400.000,00
% del Presupuesto sobre el total	0,014	0,009	0,005

Comparación con Nación y Provincia de Buenos Aires

Seguido se presenta la comparación de los indicadores participación del presu-

puesto total y gasto por habitante de los seis municipios, Nación y la provincia de Buenos Aires.

Respecto de Nación se considera sólo el presupuesto asignado a Secretaría de Cultura

⁴ “El crédito inicial se corresponde con la programación de gastos aprobados por la Ordenanza de Presupuesto e incorporados al módulo de ejecución a partir de ese momento.” RAFAM, Tomo I, Sistema Presupuestario. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2001.

⁵ “El crédito vigente es el resultado de la incorporación de las modificaciones al presupuesto aprobado: vigente, porque es al momento (fecha y hora) que se realiza la consulta al sistema de información”. RAFAM, Tomo I, Sistema Presupuestario. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2001.

de la Nación, no estando considerados los montos asignados a los organismos descentrados y descentralizados⁶. En relación a la provincia de Buenos Aires se ha tomado el

presupuesto asignado al Instituto Cultural de la Provincia⁷. En relación a los datos de los municipios valen todas las aclaraciones efectuadas oportunamente para cada uno de ellos.

		2005	2006	2007	2008
Nación	Total Presupuesto	77.453.951.534,00	93.702.411.314,00	121.303.069.459,00	161.486.462.174,00
	Presupuesto Cultura	70.254.618,00	94.647.288,00	125.652.941,00	176.493.259,00
	% del Presupuesto sobre el total	0,09	0,1	0,1	0,11
V. B.	Total Presupuesto	19.494.141.588,00	22.418.441.729,00	27.867.050.367,00	34.905.996.071,00
	Presupuesto Cultura	72.666.352,00	78.135.600,00	97.617.360,00	130.899.600,00
	% del Presupuesto sobre el total	0,37	0,35	0,35	0,38
F. Varela	Total Presupuesto	66.794.045,20	79.361.730,05	90.505.437,00	118.497.712,00
	Presupuesto Cultura	855.506,00	1.237.409,00	1.788.183,00	3.090.353,00
	% del Presupuesto sobre el total	1,28	1,56	1,9	2,61
Moreno	Total Presupuesto	67.703.559,00	88.360.179,00	106.379.011,00	139.042.724,00
	Presupuesto Cultura	s/d	s/d	1.873.604,00	1.484.522,00
	% del Presupuesto sobre el total			1,76	1,07
Tigre	Total Presupuesto	s/d	204.487.068,45	237.155.570,98	272.306.254,88
	Presupuesto Cultura	s/d	2.805.056,85	2.210.795,26	1.400.000,00
	% del Presupuesto sobre el total		1,37	0,93	0,51
Avellaneda	Total Presupuesto	125.000.000,00	146.000.000,00	177.000.000,00	s/d
	Presupuesto Cultura	4.891.663,94	6.020.069,33	7.238.903,80	s/d
	% del Presupuesto sobre el total	3,91	4,12	4,09	s/d
V. López	Total Presupuesto	145.990.000,00	185.064.200,00	217.099.700,00	s/d
	Presupuesto Cultura	1.486.258,66	2.213.437,51	2.728.749,69	s/d
	% del Presupuesto sobre el total	1,02	1,19	1,25	s/d
Morón	Total Presupuesto	125.378.000,00	152.609.900,00	189.963.686,00	s/d
	Presupuesto Cultura	2.149.908,42	2.939.161,35	4.174.509,78	s/d
	% del Presupuesto sobre el total	1,71	1,93	2,2	s/d

(Ver gráfico 1)

A los efectos de determinar el indicador gasto por habitante se han tomado como base los datos poblacionales provistos por el INDEC correspondientes al último censo nacional. (Ver gráfico 2)

Para concluir, el análisis comparativo muestra como, en términos porcentuales, la participación de las áreas de cultura locales respecto de los presupuestos totales está

muy por encima de la correspondiente a nación y a provincia.

Respecto de este indicador, cabe también destacar que mientras que para tres de los casos estudiados (Morón, Vicente López y Florencio Varela) se ha podido establecer que esta participación está en ascenso, para Nación y provincia los valores permanecen prácticamente estacionarios.

⁶ Año 2005: Ley N° 25.967/2004. Año 2006: Ley N° 26.078/2005. Año 2007: Ley N° 26.198/2006. Año 2008: Ley N° 26.337/2007.

⁷ Año 2005: Ley N° 13.402/2004. Año 2006: Ley N° 13.403/2005. Año 2007: Ley N° 13.612/2006. Año 2008: Ley N° 13.929/2007.

Si se considera el año 2007 la suma de las inversiones en cultura de los seis municipios estudiado asciende a casi 20 millones de pesos, lo cual representa el 16% de lo invertido por Nación y el 20% de provincia.

Con este trabajo esperamos contribuir desde el campo de la ciencia al entendimiento y a la generación de dispositivos que favorezcan la gestión de las políticas culturales en los gobiernos locales. ●

GRÁFICO N°1
Comparación presupuestaria entre Gobiernos Locales con Nación y Provincia de Buenos Aires

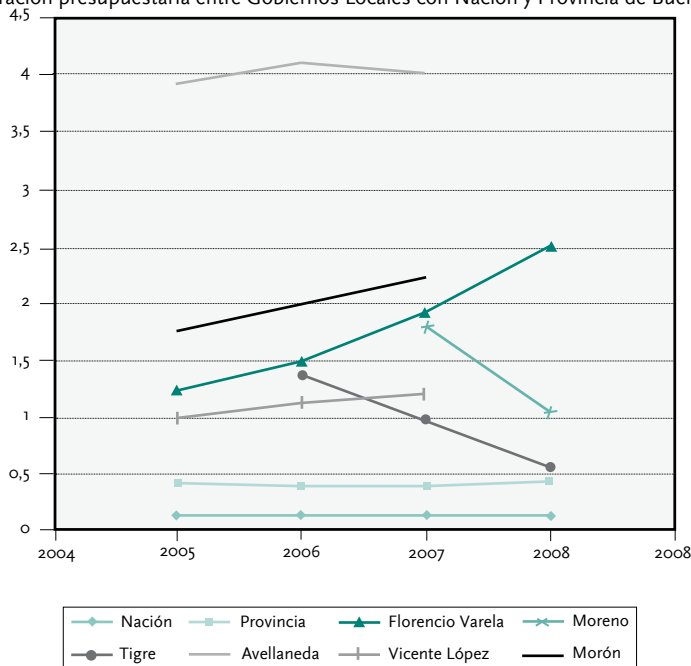


GRÁFICO N°2
Comparación presupuestaria por Habitante

	2005	2006	2007	2008
Nación (36260130 hab)	70.254.618,00	94.647.288,00	125.652.941,00	176.493.259,00
\$ habitante	1,94	2,61	3,46	4,87
Prov. Bs. As. (13760969 hab)	72.666.352,00	78.135.600,00	97.617.360,00	130.899.600,00
\$ habitante	5,28	5,68	7,09	9,51
Florencio Varela (348970 hab)	855.506,00	1.237.409,00	1.788.183,00	3.090.353,00
\$ habitante	2,45	3,55	5,12	8,86
Moreno (380503 hab)	s/d	s/d	1.873.604,00	1.484.522,00
\$ habitante			4,92	3,90
Tigre (301223 hab)	s/d	2.805.056,85	2.210.795,26	1.400.000,00
\$ habitante		9,31	7,34	4,65
Morón (379349 hab)	2.149.908,42	2.939.161,35	4.174.509,78	
\$ habitante	5,67	7,75	11	
Vicente López (272035 hab)	1.486.258,66	2.152.552,12	2.690.697,28	
\$ habitante	5,46	7,91	9,89	
Avellaneda (328980 hab)	4.891.663,94	6.020.069,33	7.238.903,80	
\$ habitante	14,87	18,3	22	