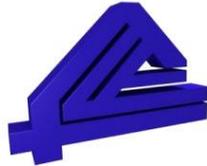




**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES**



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**TESIS:**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTIÓN LOCAL COMO  
INSTRUMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: EXPERIENCIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES, MUNICIPIO DE  
POSADAS**

**Autor:** Javier Gustavo Gerstenmaier

**Director de Tesis:** Jorge Luis Vignolles

**Posadas (AR), MARZO 2022**

Javier Gustavo Gerstenmaier

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTIÓN LOCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPERIENCIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES, MUNICIPIO DE POSADAS

**Tesis de maestría Presentada a la Universidad Nacional de Misiones – UNAM  
como requisito para la obtención del Título de Magister en Gestión Pública**

**Posadas (AR), MARZO 2022**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA GESTIÓN LOCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPERIENCIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES, MUNICIPIO DE POSADAS**

**Javier Gustavo Gerstenmaier**

**Tesis de Maestría Defendida y Aprobada por el Tribunal Examinador constituido por los doctores que abajo firman**

**Fecha de Aprobación** \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Composición del Tribunal Examinador:**

**Prof. Dr. ....Institución.....**

**Prof. Dr. ....Institución.....**

**Prof. Dr. ....Institución.....**

**Posadas (AR), MARZO 2022**

---

---

### DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD

En este acto dejo constancia que el contenido escrito en esta Tesis fue producto de mi trabajo, siendo original e inédito dentro de mi leal saber y entender.

Cuando aparecen conceptos de otros están identificados explícitamente a quién pertenece a través de citas.

Asimismo, se aclara que este material no fue presentado en ésta u otra institución.

Nombre y Apellido: Javier Gustavo, Gerstenmaier

Firma: 

Fecha: 09/03/2022

## **RESUMEN**

Resulta fundamental en los gobiernos el Presupuesto Participativo que es un instrumento para el desarrollo con equidad y sostenibilidad, al facilitar que se complemente la democracia representativa con la democracia participativa.

En la parte de la introducción planteamos la definición del problema, justificación, objetivos generales como particulares, alcance y metodología, luego se plantea el marco teórico para poder brindar un mejor entendimiento.

En el desarrollo se realiza una descripción de la situación sociocultural y económica de Posadas entre los años 2016 al 2019, con un análisis particular de la composición y estructura del Presupuesto General Nacional, Provincial y Local. En este sentido, se trata de abordar desde la bibliografía estudiada y de la investigación realizada, como el presupuesto participativo puede contribuir satisfactoriamente con el presupuesto local de Posadas.

Además, se plasma la estructura, composición y ejecución del Presupuesto Participativo del Municipio; haciendo un análisis de los datos obtenidos de las entrevistas que se realizaron a los funcionarios y a los vecinos de Posadas.

Para concluir planteamos la importancia de contar con un Presupuesto Público Municipal que destine mayores recursos al Presupuesto Participativo que se viene ejecutando, dándole así al ciudadano Posadeño una participación más directa en los recursos del Municipio.

## **PALABRAS CLAVES**

Presupuesto Participativo, Presupuesto Público, Participación Ciudadana, Gestión Pública, Gobierno Local.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1.1. Fundamentación	1
1.2. Formulación del Problema	2
1.3. Hipótesis	4
1.4. Objetivos	4
1.4.1. General	4
1.4.2. Específicos	4
1.5. Metodología	5
1.6. Aportes	6
1.7. Estructura	6
<b>2. MARCO TEORICO</b>	<b>8</b>
2.1 Antecedentes	8
2.1.1 Presupuesto Participativo en Gobiernos Locales de Latinoamérica	8
2.1.2 Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas	12
2.1.3 Estudios e Investigaciones realizadas sobre la temática	12
<b>3 MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>16</b>
3.1 Políticas Públicas	16
3.2 Presupuesto Participativo	16
3.3 Participación Ciudadana	17
3.4 Gestión Pública	18
3.5 Presupuesto Público General al Nivel Nacional y Provincial	19
3.5.1. Economía del sector público y el Estado	19
3.5.2. Rol del Estado	19
3.5.3. La Medida del Estado	19
3.5.4. El Sector Público	19
3.5.5. Economía Política	21
3.6.1. Finanzas Publicas	22
3.6.2. Actividad Financiera del Estado	22

3.6.3. Los Bienes Públicos	23
3.6.4. Recursos del Estado	24
3.6.5. Clasificaciones	24
3.6.6. Análisis del Presupuesto General	27
3.6.6.1. Consideraciones Generales	27
3.6.6.2. Naturaleza Jurídica	27
3.6.6.3. Principio del Derecho Presupuestario	27
3.6.6.4. Otras Reglas	30
3.6.6.5. Principios Constitucionales Presupuestarios	31
3.6.6.6. Constitución del Presupuesto General	31
3.6.6.6.1. Preparación	31
3.6.6.6.2. Sanción y Promulgación	32
3.6.6.6.3. Promulgación y veto	32
3.6.6.6.4. Ejecución	32
3.6.6.6.5. Control	33
3.6.6.6.5.1. Sistema de Control	33
3.6.6.6.5.2. Forma de Control	33
3.6.6.6.6. El Presupuesto como Institución	34
3.6.6.6.7. Normas Constitucionales vinculadas al Presupuesto	35
3.6.6.6.8. Funciones Modernas del Presupuesto	36
3.6.6.6.9. Ciclo Presupuestario: Etapas	37
3.6.6.6.9.1. Etapa 1: Formulación o Programación	37
3.6.6.6.9.2. Etapa 2: Autorización o Aprobación del Presupuesto	39
3.6.6.6.9.3. Modificación Presupuestaria	39
3.6.6.6.9.4. Etapa 3: Ejecución	40
3.6.6.6.9.4.1. Programación de la Ejecución	40
3.6.6.6.9.4.2. Evaluación de la ejecución	41
3.6.6.6.9.4.3. Cuentas de Inversión	41
3.6.6.6.9.5. Etapa 4: Control	41
3.6.6.6.9.5.1. Clasificación Presupuestaria	41
3.6.6.6.9.5.2. Clasificación de Gastos	42
3.6.6.6.9.5.3. Clasificación de Recursos	43

3.6.6.6.9.5.4. Clasificación Cruzada	44
3.6.6.6.9.5.5. La estructura del Presupuesto	44
3.6.6.6.10. El Presupuesto Municipal	45
3.6.6.6.10.1. Municipalismo	45
3.6.6.6.10.2. Definiciones	45
3.6.6.6.10.3. Elementos del Municipio	46
3.6.6.6.10.4. Fin del Municipio	47
3.6.6.6.10.5 Personalidad del Municipio	47
3.6.6.6.11. Características de la Estructura Presupuestaria de la Ciudad de Posadas	48
3.6.6.6.12. Régimen Municipal	
Fuente de Financiamiento	49
3.6.6.6.13 Características de la Estructura Presupuestaria de los Gobiernos Locales	49
3.6.6.6.14 Constitución de la Provincia de Misiones	51
3.6.6.6.15. Atribuciones y Deberes del poder Municipal	52
<b>4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>53</b>
4.1 Tipo de estudio, enfoque y método.	53
4.2 Unidad de observación	53
4.3 Fuentes de información	53
4.4 Aspectos éticos	54
4.5 Alcance Temporal	55
4.6 Alcance Espacial	55
4.7 Dimensiones y Variables	55
<b>5. PRESENTACION Y ANALISIS DE RESULTADOS</b>	<b>56</b>
5.1 Descripción de la Situación, Sociocultural y Económico del Municipio	56
5.1.1. Aspecto Físico Territorial	56
5.1.2. Aspecto Socioculturales y Demográficos Población	56
5.1.3. Salud	57

5.1.4. Cultura y Educación	59
5.1.5. Condición de Vida	60
5.1.6. Infraestructura	61
5.1.7. Seguridad Publica	62
5.1.8. Aspecto económico	63
5.1.8.1. Mercado Laboral	63
5.1.9. Estructura Económica	65
5.2 El Presupuesto Participativo como una herramienta para fortalecer el Poder de la ciudadanía en la Gestión Pública del Municipio de Posadas	67
5.2.1. Incidencia de los rasgos socio-culturales de los vecinos de Posadas en el Presupuesto Participativo	67
5.2.2 Herramienta de planificación con participación ciudadana	67
5.2.3 Presupuesto Participativo y sostenibilidad para el desarrollo	69
5.3 Análisis del modelo de Presupuesto Participativo que se ejecuta en la Ciudad de Posadas	71
5.3.1. Presupuesto Participativo en Gobiernos Locales en Latinoamérica	71
5.3.2. Presupuesto Participativo	74
5.3.3. Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas	75
<b>6. PROPUESTA</b>	<b>80</b>
6.1. Análisis Crítico	80
6.2. Propuestas	80
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	<b>83</b>
<b>8. CONCLUSION</b>	<b>84</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>85</b>
<b>10.ANEXOS</b>	<b>91</b>
10.1 Anexo I	91
10.2 Anexo II	93
10.3. Anexo III	94

## **LISTA DE IMÁGENES**

Imagen 1. Mapas del Departamento Capital de Misiones	91
Imagen 2. Densidad Poblacional	92
Imagen 3. Distribución de las actividades económicas Dpto. Capital	92

## **LISTA DE CUADROS**

CUADRO N°1. Cuadro Comparativo de Finanzas Públicas y Privada.	23
CUADRO N°2. Cuadro de Técnica de Investigación utilizada.	54
CUADRO 3. Población por grupo de edad, Nación, Provincia y Departamento Capital.	57
CUADRO 4. Distribución poblacional según niveles de distribución.	60
CUADRO 5. Hogares y población con NBI, Misiones y Departamento Capital de Posadas.	61
CUADRO 6. Condiciones de Hogares en la provincia de Misiones, Dpto. Capital y Municipio de Posadas.	62
CUADRO 7. Población por condición de actividades, Misiones, Dpto. Capital y Municipio Posadas.	64

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **1.1 Fundamentación**

En los últimos años, existen diversos enfoques que coadyuvan a la determinación y análisis de la gobernabilidad, una de ellos es el de la participación ciudadana, como el espacio legítimo donde la sociedad civil organizada participa e incide positivamente en la gestión de los asuntos públicos; espacio en el cual el Estado, expresado en las distintas formas de gobierno local, garantiza una participación ordenada, controlada y estable de los derechos políticos, económicos, culturales y sociales de la población, mediante la construcción de una relación directa gobernante-gobernado donde se discuten y equilibran sus intereses.

Surge Así el llamado Presupuesto Participativo como una nueva forma de política pública Presupuestaria que involucra directamente a la ciudadanía, es así que podemos definir tomando del autor de Sousa que el Presupuesto Participativo “es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el cual la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas locales. El ciudadano ya no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno” (Boaventura de Sousa; 2004 p. 39) Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre.

En este sentido, la participación ciudadana representa una herramienta para promover el mejor desempeño de los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones, entre las que destaca la gestión del desarrollo urbano, y en esta labor, juega un papel fundamental una figura de participación conocida como Presupuesto Participativo, mediante la cual, la población puede definir o contribuir a la definición del destino de los recursos públicos de los gobiernos locales, e intervenir en las labores de gestión, evaluación y seguimiento de las funciones gubernamentales, especialmente en la ejecución de obras y servicios urbanos.

“Esta nueva herramienta de políticas públicas económica llamado Presupuesto Participativo comienza a manifestarse como una herramienta innovadora, de renovación democrática y simultáneamente de gestión pública” (Abascal; 2004; p 8).

Asimismo, los gobiernos locales (Municipios) constituyen la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía y los mismos son el ámbito donde las políticas públicas tienen un impacto más directo sobre la vida de los ciudadanos.

En lo que hace referencia en particular a la experiencia del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas, el mismo se encuentra legislado por la Carta Magna Municipal y la Ordenanza V - N° 21 de la ciudad de Posadas, y se lleva ejecutando desde el año 2016 en la Ciudad, se puede decir que la finalidad que tiende el mismo es generar una mayor participación ciudadana, dándoles a los habitantes la oportunidad de tomar decisiones en la distribución de los recursos públicos para lo que consideren necesario, tal como lo estipula en su Carta Orgánica Capítulo Sexto, Artículo 48<sup>1</sup>.

La intención de estudiar al Presupuesto Participativo en este trabajo se basa en que el mismo puede ser una verdadera herramienta y/o canal de participación de la ciudadanía en las decisiones estatales municipales. Además, el presente trabajo se circunscribe al análisis del municipio de Posadas, porque el mismo cuenta con normas que regulan dicha participación ciudadana (Presupuesto Participativo y los otros municipios de la Provincia todavía no las tienen como una herramienta de sus presupuestos locales).

## **1.2. Formulación del Problema**

El Presupuesto Público tradicional es una vía para comprender cómo los gobiernos disponen de los recursos, en función de las prioridades definidas en su agenda pública. Estos documentos, por tanto, además del valor administrativo y financiero, exhiben un carácter eminentemente político. En cambio, el Presupuesto Participativo en particular, es un dispositivo innovador en relación con el enfoque tradicional.

En las últimas cinco décadas en América Latina, fueron un período de profundos cambios estructurales y políticos donde gran cantidad de países retornaban a regímenes democráticos, mientras se desarrollaban políticas de corte neoliberal, al mismo tiempo, que se producía una ampliación de la esfera de lo público, dada por el fortalecimiento de un espacio público no estatal constituido por una mayor intervención de la ciudadanía en cuestiones vinculadas con su entorno cercano (Carmona y Martínez; 2013 p. 17).

Asimismo, esta mayor participación del pueblo y el cuestionamiento a la democracia representativa y sus instituciones tradicionales, ha hecho que en una gran cantidad de países de América Latina se hayan incorporado iniciativas de Presupuesto Participativo a nivel local

---

<sup>1</sup>“Todos los Ciudadanos de Posadas tienen derecho a Participar opinando sobre la aplicación de los fondos públicos del Presupuesto Participativo y controlando las rendiciones de cuentas referentes a su utilización” (Artículo 48 - Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas (2010), Capítulo Sexto).

e, incluso, en otros países haya alcanzado un nivel regional y nacional (Goldfrank; 2006 p. 46). Es así como encontramos casos de presupuesto participativo a escala local y municipal en Brasil, Argentina, México, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y Chile entre otros.

Ahora bien, la idea de presupuesto participativo tiene su génesis con la campaña para las elecciones municipales de la ciudad de Porto Alegre, capital del Estado brasileño de Rio Grande do Sul, en 1989. En aquel momento, el Partido de los Trabajadores proponía en su programa democratizar las decisiones y gestionar la ciudad apoyándose en los Consejos Populares, al permitir que cada uno de los ciudadanos pudiese intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones del municipio.

A partir de la primera experiencia de Porto Alegre (Brasil) las prácticas de presupuestos participativos en gestiones locales saltan las fronteras brasileñas, para implementarse en más de 249 asentamientos poblados en América Latina y Europa<sup>2</sup>, con profundas adaptaciones, lo que se tradujo en una diversificación de los modelos existentes.

En este contexto nace el Presupuesto Participativo en Argentina. Su desarrollo a lo largo de más de una década muestra que la dinámica e intensidad de la participación ciudadana aparece variable, tanto en relación con los rasgos particulares que asumen las diferentes experiencias como respecto a las formas de ejecución propias del mecanismo.

Partiendo de estas ideas resulta fundamental entonces apoyar la implementación de mecanismos de participación ciudadana directa en las decisiones de políticas públicas, en dichos ámbitos locales.

En ese sentido la mayor riqueza del Presupuesto Participativo es su contribución a la democratización de la relación Estado-Sociedad. A partir de ella, es posible recuperar la credibilidad del Estado mediante una experiencia a nivel local que lo ubica en estrecha conexión con los intereses de la comunidad.

---

<sup>2</sup>Brasil continúa siendo el principal país en donde se presentan las experiencias de presupuesto participativo (aproximadamente 80% del total). Los países de la región andina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia) son el segundo gran foco de experiencias. Sin embargo, se dan también con diferentes niveles de consolidación y en forma puntual en: Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador. Algunas ciudades europeas han iniciado también procesos de presupuestos participativos: España, Italia, Alemania y Francia (Cabannes, 2004c p. 48).

Asimismo, podemos decir que mediante el Presupuesto Participativo se abren puertas a un proceso de cogestión de los asuntos públicos entre el gobierno y la sociedad contribuyendo, así, a la profundización de la democracia en el espacio local.

Por lo expuesto anteriormente, la presente investigación busca dilucidar a través de la experiencia del Presupuesto Participativo (2016-2019) de la ciudad de Posadas, Misiones<sup>3</sup>, si la participación no electoral (Participación Ciudadana) es una herramienta para el crecimiento de las Instituciones Públicas Locales, para ello desarrollaremos como fueron la experiencias en otras ciudades, y como se está desarrollando en el Municipio de Posadas, el proceso de implementación, y el marco jurídico que regula su actividad. Y como potencia la ampliación de la Democracia Participativa, como complemento de la Representatividad.

A partir de lo expuesto nos planteamos el siguiente interrogante:

¿El Presupuesto Participativo se constituye como una herramienta para el fortalecimiento de la Participación Ciudadana en la Gestión Local del Municipio de la Ciudad de Posadas?

### **1.3. Hipótesis**

Definido el problema de investigación, procedemos al planteo de la hipótesis de la cual partimos: el Presupuesto Participativo es una herramienta para el fortalecimiento de la Participación ciudadana en las decisiones públicas e incide significativamente en la calidad de gestión local del Municipio de la Ciudad de Posadas.

### **1.4. Objetivos**

Definido el problema de investigación y la hipótesis de investigación, procedemos a plantear el Objetivo general y los Objetivos específicos de la investigación.

#### **1.4.1. Objetivo General**

Analizar la composición del Presupuesto Participativo del Gobierno local de la Ciudad de Posadas – Provincia de Misiones y determinar si éste constituye una herramienta para fortalecer la Participación Ciudadana en la Gestión Local del Municipio.

#### **1.4.2. Objetivos Específicos**

---

<sup>34</sup>El Presupuesto Participativo tiene como finalidad, la participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos y el plan de inversiones públicas anual de la ciudad de Posadas; el debate público respecto de las prioridades de la comuna, así como el control democrático de la gestión pública... “. (Artículo 3 – Ordenanza V - N° 21 (Antes Ordenanza 3257/13).

El objetivo general antes mencionado, se desarrolla a través de los siguientes objetivos específicos, los cuales han sido considerados en los distintos puntos del presente trabajo, según se detalla a continuación:

- Describir la situación sociocultural y económico del Municipio de Posadas.
- Analizar el Presupuesto Público General de un ámbito legal.
- Describir la composición del Presupuesto Municipal.
- Analizar al Presupuesto Participativo como una herramienta para fortalecer el poder de la ciudadanía en la Gestión Pública del Municipio de Posadas.
- Analizar el modelo de Presupuesto Participativo que se ejecuta en la Ciudad de Posadas.
- Formular una propuesta profesional a partir del análisis realizado.

### **1.5. Metodología**

El diseño de investigación del presente trabajo es no experimental, ya que la misma es aquella que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, que el método que utilizamos de investigación no hacemos variar intencionalmente las variables independientes. Por lo que vamos a observar el fenómeno tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlo, por tanto, no se pretende manipular las variables del Presupuesto Participativo y la calidad de gestión local de la Ciudad de Posadas, si no observar el fenómeno tal cual es en realidad.

En cuanto al tipo de estudio de la presente investigación es descriptiva y exploratoria, en cuanto al enfoque de estudio a utilizar en la presente investigación se describen las cualidades de las variables de estudio (se analizaron documentos, normas, puntos de vista, experiencias, entre otros aspectos no cuantificables), siendo por lo tanto un enfoque de investigación cualitativo.

Asimismo, en la tesis se utilizaron las siguientes técnicas de investigación (recopilación o sistematización de información documental, cuestionarios, entrevistas), el procedimiento consiste en la elaboración de cuestionarios para entrevistas semi estructurada o no estructuradas, En cuanto a la población y muestra fueron realizadas un total de veintidós (22), (2) entrevistas personales a funcionarios del Municipio vinculados con áreas de

programación y gestión presupuestaria municipal y también veinte (20) ciudadanos que participaron en el Presupuesto Participativo. Se tuvo en cuenta para el criterio de selección de la muestra para la entrevista, a los vecinos que participaron en el Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas. Y en cuanto a los funcionarios se ha seleccionado aquellos que pertenecen al área presupuestaria.

### **1.6. Aportes**

Con la presente investigación se tiende a crear mayor conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la Sociedad en su conjunto.

Teniendo en cuenta la relevancia que ejerce el Presupuesto Participativo Local, considerando que es un proceso social y técnico que busca el involucramiento de la población en la toma de decisiones, gestión y control de los recursos financieros del Municipio. Asimismo, se aspira con la presente investigación detectar factores que influyan en una activa participación en la Gestión Local del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas.

Por otro lado, Los beneficiarios directos serán los ciudadanos Posadeños de cada barrio del municipio, y como institución pública la Municipalidad de Posadas; y serán beneficiarios indirectos todos los municipios de la Provincia de Misiones con su población respectiva en general.

### **1.7. Estructura**

Con respecto a la estructura de la investigación llevada a cabo, se propuso dividirla por codificación dentro del título de la Introducción, que está desarrollada en diez (10) puntos con su correspondiente codificación en subdivisiones. El primer punto se refiere a la introducción de la temática propuesta, el segundo al marco teórico, en el mismo se exploran los aspectos teóricos, conceptuales y de referencia que sirve de guía para el diseño del modelo. La primera parte se desarrolla con los antecedentes desde un punto de vista político e histórico de la región Latinoamericana, características del presupuesto participativo de la ciudad de Posadas y estudios e investigaciones realizadas sobre la temática. En el tercer punto se hace referencia a la parte conceptual que abarca la definición de Políticas Públicas, Presupuesto Participativo, Participación Ciudadana y Gestión Pública. En el cuarto punto se plasma la metodología de la investigación.

En el quinto punto, se manifiesta la presentación y análisis de resultados del trabajo propuesto, en el sexto punto se plantea las propuestas profesionales. En el séptimo punto, se hace referencia a recomendaciones, en donde se exponen la importancia y beneficios que se pueden obtener con el desarrollo de la presente investigación.

Posteriormente, en el octavo punto se plantea la conclusión final del trabajo de investigación propuesto.

Como últimos puntos del trabajo de investigación propuesto, se plantea en el punto noveno la bibliografía leída y como último punto en el décimo lugar se exponen los anexos del trabajo.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Antecedentes**

#### **2.1.1. Presupuesto Participativo en Gobiernos Locales de Latinoamérica**

El Presupuesto Participativo en Latinoamérica comienza a exteriorizarse como una herramienta innovadora para facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del Presupuesto del Gobierno Local, en el marco de promover la gobernabilidad democrática local (Vázquez Barquero; 2001; p. 10).

El Presupuesto Participativo surge en un contexto mundial postindustrial, en donde la globalización del modelo neoliberal ha marcado el desarrollo de los países, generando ciudades globales en el marco de un mercado mundial ahora homogeneizado. De acuerdo a Tamayo (1998), la globalización está creando ciudades duales, en donde existe, por un lado, una visión universalista, un mercado formal de las grandes corporaciones orientadas a la exportación y al mercado internacional, una ciudad de la informática; y por el otro, se observa el “particularismo” de las comunidades de los barrios y las colonias pobres, un mercado informal con fragmentación, segregación, diversidad espacial y aislamiento.

En este contexto de globalización, el Estado ha dado paso al mercado y fomenta la deslegitimación social de sus diversas instituciones, pasando de interventor en “aras del interés colectivo” a “facilitador (...) de la libre acción de la empresa privada” (Pradilla; 2005; p. 19), lo que genera una reducción del aparato de bienestar social. Esta nueva postura gubernamental modifica el papel del Estado como promotor de la participación ciudadana, quedando prácticamente en manos de las propias redes sociales la gestión participativa, las cuales cuentan con limitados recursos para este tipo de tareas.

Esta situación se complica si se consideran los resultados del estudio de la Fundación Commonwealth (Gaventa; 2001 p. 25), en donde se muestra que los ciudadanos no creen en sus gobiernos al percibirlos como corruptos y faltos de respuestas a las necesidades de la población, especialmente la pobre, lo que junto a la ausencia de vínculos con la ciudadanía, se traduce en una crisis de representación y en una escasa participación de los ciudadanos (apatía), al sentirse excluidos de una sociedad en la que no se puede participar.

En los orígenes del Presupuesto Participativo, indefectiblemente hay que remitirse a la ciudad de Porto Alegre, como la precursora en el desarrollo de estas prácticas de gestión fundada en la participación ciudadana local.

La ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul, es una de las ciudades más importantes de Brasil, ubicada en un punto estratégico dentro del Mercosur próxima a las ciudades de San Pablo, Rio de Janeiro, Montevideo y Buenos Aires.

La idea del Presupuesto Participativo desde el punto de vista político, surge con la campaña para las elecciones municipales de la ciudad de Porto Alegre, capital del estado brasileño de Rio Grande do Sul, en 1989. En aquel momento, el Partido de los Trabajadores proponía en su programa democratizar las decisiones y gestionar la ciudad apoyándose en los Consejos Populares, al permitir que cada uno de los ciudadanos pudiese intervenir en la elaboración de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones del municipio.

De acuerdo a Tarso (2004), los principios generales de la “Comuna de París” y de “los soviets” fueron las fuentes de inspiración de este mecanismo. Con él se planteaba realizar una especie de “transferencia” de poder hacia la clase obrera organizada, sustituyendo la política tradicional con la democracia directa. Ahora bien, desde el punto de vista histórico, se pueden diferenciar tres grandes fases de los presupuestos participativos (Cabannes; 2004b p. 30), a saber:

Primera fase (1989 al 1997): se le designa de experimentaciones, porque en este período aparecen nuevas maneras para gestionar los recursos públicos locales.

Surgen así las experiencias de Brasil, con Porto Alegre a la cabeza (1989), y la de Uruguay con Montevideo, ciudad que desde 1990 ha invitado a su población a orientar el uso de los recursos quinquenales de su gobierno local.

Segunda fase (1997 al 2000): se lo identifica masificación brasileña, teniendo en cuenta que durante estos años más de 130 municipios del país suramericano adoptaron el modelo de gestión local de Porto Alegre.

Tercera fase (2000 hasta la actualidad): se lo identifica como expansión y diversificación, A partir del año 2000 las prácticas de presupuestos participativos saltan las fronteras del Brasil, para implementarse en más de 249 asientos poblados en América Latina y Europa, con profundas adaptaciones, lo que se tradujo en una multiplicidad de los modelos existentes.

Por otro lado, en la práctica, las ciudades locales que adoptaron esta experiencia de presupuesto participativo han acogidos procesos y diseños bien diferenciados teniendo como base la experiencia originaria en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil desde el año 1989, que llevo a convertirse en una práctica emblemática de la gestión democrática local.

A su vez, los procesos de Reforma Estatal y los Efectos Globalizadores, plantean un escenario heterogéneo, multidimensional y en constante evolución, que configuran realidades con características disímiles:

- a) Surgen nuevas problemáticas de interés ante cambios sociales y tecnológicos, como el medio ambiente, el desarrollo económico local;
- b) Se expande el ámbito de la política y se torna más compleja por la dificultad de identificar y atribuir responsabilidades en las decisiones;
- c) Se distinguen nuevos actores y nuevos movimientos sociales, con objetivos ligados al territorio y con prácticas organizativas en base a asambleas barriales y sectoriales; y
- d) Crece la demanda de la ciudadanía por participar en asuntos públicos, la cual ya no interviene y delibera en estructuras jerárquicas y centralizadas como los partidos políticos, sino que busca organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una intervención más esporádica.

Frente a este contexto y en un intento de réplica, se han puesto en marcha diversos mecanismos que pretenden ampliar la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de políticas públicas, con la intención y el propósito de relegitimar el sistema democrático. Esto motiva que, en el debate político, e incluso en la discusión doctrinaria, surjan planteamientos de reivindicación de la democracia directa, en alternativa a los sistemas representativos imperantes. (Abascal; 2004; p. 8).

Estas iniciativas de profundización y democratización de los procesos de toma de decisiones se configuran conforme a determinadas características, que siguiendo a Pineda Nebot y Granados (2007) comprenden:

- 1- Mecanismos orientados a un tipo de participación que no privilegia la participación asociativa y están orientados a la sociedad organizada y no organizada.
- 2- Se encuentran reglados y protegen un espacio de dialogo y comunicación con el necesario tiempo reservado a la información previa y la discusión. Esto genera un espacio público regulado que permite la participación amplia de la ciudadanía.
- 3- Son mecanismos vinculados a un proceso de toma de decisiones, dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas.
- 4- Los mecanismos presuponen en mayor o menos medida, un proceso de discusión sobre asuntos que afectan al conjunto por igual. Esto determina la creación de un espacio en el que

se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares.

5- No son mecanismos vinculantes, sin embargo, son procesos participativos sensibles al grado de eficacia e influencia que se les atribuya políticamente. Entre éstas nuevas prácticas democráticas figura en un lugar destacado, la participación ciudadana en el proceso presupuestario, institucionalizado bajo la denominación generalizada como Presupuesto Participativo. No todas las realidades se plantean con los mismos límites y las mismas condiciones, cada uno desarrolla procesos singulares de aplicación, no obstante, los elementos descritos están presentes. El proceso participativo debe respetar algunos principios básicos si el objetivo propuesto está relacionado con la ampliación de la calidad de la democracia ejercida por los gobiernos locales. (Pires; 2000; p. 19).

En muy poco tiempo el Presupuesto Participativo ganó reconocimiento internacional como una de las mejor prácticas de democracia local y se expandió a un sinnúmero de ciudades en América Latina y el mundo. En este mismo sentido cabe entonces mencionar los ejemplos de: Las Cabezas de San Juan, Rubí, Sabadell y Córdoba (España); Bolonia (Italia); Ontario (Canadá); Distrito Federal (México); Villa González.

Nuestra realidad nacional no quedó exenta a este fenómeno multiplicador de experiencias, que se renueva constantemente en los intentos de una adaptación metodológica, fundamentada en aportes reconocidos en la potenciación del capital social.

Según datos elaborados por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias (2010) de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, el Presupuesto Participativo se implementa en 33 municipios correspondiente a 12 Provincias del territorio, siendo Buenos Aires la provincia que cuenta con mayor cantidad de casos en evolución. (Caruso, Páez y Adaro; 2010 p. 33).

A partir del año 2007, desde la Secretaría comienza un proceso de promoción en la adopción e implementación en municipios argentinos. Dentro de las iniciativas y estrategias emprendidas, se conformó la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), en el marco del Primer Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos (ENPP), celebrado en la ciudad de La Plata, en diciembre de 2008. Se concibe a la Red una herramienta pública, de promoción, fortalecimiento y expansión del Presupuesto Participativo, como mecanismo de democracia participativa; caracterizado por la intervención directa, permanente y voluntaria, en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno delibera y decide las

políticas públicas a implementar. Los criterios mínimos a incluir en la instrumentación son: la auto-reglamentación, libre acceso a la información, universalidad, rendición de cuentas, control ciudadano; sustentada en valores como “equidad, solidaridad, justicia, democracia y federalismo”.

### **2.1.2. Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas**

En cuanto a la experiencia de la Provincia de Misiones actualmente se encuentra ejecutando únicamente el Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas, el mismo se halla legislado por la Carta Magna Municipal y también se encuentra reglamentado por Ordenanza V - N° 21 (Antes Ordenanza 3257/13) del Municipio, del año 2013, y se lleva ejecutando el mismo desde el año 2016 hasta la fecha en la Ciudad.

El Municipio de Posadas, se viene implementando desde el año 2016 el Presupuesto Participativo, bajo la modalidad de asambleas barriales donde los vecinos proponen proyectos y los mismos son votados en cada Delegación e incorporados en el Presupuesto Municipal. Además, existen dos buzones al ciudadano en cada delegación, donde los ciudadanos pueden presentar sus propuestas, reclamos, etc.

### **2.1.3 Estudios e investigaciones realizadas sobre la temática**

Claudia Patricia Galeano, (2016), El Presupuesto Participativo a nivel local. Una herramienta de gestión democrática de los recursos públicos y una herramienta de legitimación del gasto público municipal. Universidad Nacional de Misiones de Ciencias Económicas.

Rojas, C (2015), Factores que Limitan la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo. caso: distrito de Mariano Melgar. Magister en gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Objetivo: Conocer los factores que limitan la participación ciudadana en el presupuesto participativo del distrito de Mariano Melgar, Arequipa, a través del análisis de su acceso a capacitación e información, de sus percepciones y propuestas; con el propósito de contribuir a optimizar el proceso de toma de decisiones y contribuciones de la ciudadanía al desarrollo local. Hipótesis: El estudio tiene como una de sus fundamentales hipótesis la exigua capacitación y conocimientos de los agentes participantes, en el cual se plantea la siguiente pregunta: ¿Los agentes participantes han sido capacitados para participar en la toma de decisiones concertadas en el Presupuesto Participativo? Diseño Metodológico: La investigación desarrollada es básica, fáctica, descriptiva y correlacional. Métodos: general particular, inductivo, deductivo, Analítico

sintético, abstracción y concreción, Tipo de investigación: Básica no Experimental  
Conclusión: Tanto funcionarios como agentes participantes consideran el acceso a capacitación e información como factores clave en la participación de la sociedad civil para que ésta sea más eficiente en términos de resultados y acuerdos del presupuesto participativo, así como la toma de decisiones concertadas con metas al desarrollo local.

Díaz, P (2011), El Presupuesto Participativo en la gestión local: El caso del municipio de Maipú en la Provincia de Mendoza, Argentina. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza, Argentina. Objetivo: Este Estudio se inicia de intenciones y deseos personales, sobre una aproximación y consecuente desarrollo de un proceso cognitivo, referente al ciclo de participación institucionalizado en el Programa de Participación Activa que fomenta el municipio de Maipú en la Provincia de Mendoza. Hipótesis: El Presupuesto Participativo es un proceso de múltiples dimensiones y en permanente edificación, no existe un diseño acabado y definitivo, las estructuras solo se dan a conocer a través de la práctica. Diseño metodológico: su investigación desarrollada es básica, fáctica, descriptiva y correlacional. Método: general particular, inductivo y deductivo, Analítico y sintético, abstracción concreción, Tipo de investigación: Básica no Experimental. Conclusión: sostiene siguiendo el principio de su estudio que no existe un diseño definitivo ni una metodología única que pueda llamarse Presupuesto Participativo. Cada ciudad adopta los modelos preexistentes a realidades particulares. Las condiciones institucionales, sociales, culturales y geografías; las capacidades financieras, políticas y de gestión, como los procedimientos particulares en la evolución, instrumentación y profundización de cada ciclo; fueron configurando modelos de ejecución propios.

Hernández, D (2009), La autonomía de los municipios y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile. Objetivo: Establecer la relación que existe entre la autonomía de las Municipalidades y la Participación Ciudadana en Chile en el proceso de toma de decisiones. Hipótesis: La hipótesis de estudio es la siguiente: Una mayor Autonomía Financiera Municipal no implica mayor fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones Locales. Diseño metodológico: la presente investigación pretende realizar a través de un análisis comparativo, tomando como

punto clave los datos del Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM), éste Organismo pertenece a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, por el cual, es una fuente de Información de carácter Institucional. Conclusión: A manera de concluir la investigación, se torna importante determinar la relación entre la autonomía de las Municipalidades y la Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones, por lo cual se logró realizar a lo largo de la investigación con un estudio de casos de 3 comunas en Chile. Para lograrlo, se realizó un estudio comparativo en las comunas de Santiago, Cerro Navia y San Joaquín, las que lograron concluir que no todas tienen los mismos niveles de autonomía financiera, y los 3 casos presentan bajos niveles de fortalecimiento de la participación ciudadana, sin embargo, cabe resaltar el caso de la localidad de Cerro Navia, la cual es el municipio que más intenta mejorar sus niveles de participación ciudadana, lo que no se condice con su presupuesto municipal. Santiago en tanto, con un presupuesto municipal alto, no presenta iniciativa de presupuesto participativo, ni mayores iniciativas de fortalecimiento de la participación de los ciudadanos.

Schneider, C. (2007), *La Participación Ciudadana en los gobiernos locales: contexto Político y cultura Política. un Análisis comparado de buenos aires y Barcelona.*

Doctorado en Teoría Política y Social. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. Objetivo: el objeto general de investigación es estudiar la forma que adquiere la participación ciudadana y asociativa, que se desenvuelve en el ámbito de dos gobiernos locales: Buenos Aires, Argentina y Barcelona, España; y sus principales características se distinguen en función de factores de tipos políticos y culturales. La Hipótesis propuesta es la siguiente: Una específica combinación de los procesos participativos existentes nos puede indicar el grado de apertura del sistema político local a las demandas, intereses, exigencias y opiniones de los ciudadanos de Buenos Aires y Barcelona. En este orden de ideas, cabe destacar la relativa apertura política al involucramiento y control ciudadano existente en las dos capitales. Diseño metodológico: la mencionada investigación es correlacional y tiene un enfoque metodológico de carácter mixto. Conclusión: el estudio realizado de ambos casos demuestra que dependiendo del partido político al frente del gobierno junto con el grado de acceso al poder central determina, esencialmente, el surgimiento de las políticas de participación y el inicio de la misma. En relación a ésta última dimensión, cuanto sea más mínimo el acceso del

sistema político local al gobierno central mayores parecen ser las posibilidades que haya una mayor apertura a la participación institucional.

### **3. MARCO CONCEPTUAL**

#### **3.1. Políticas Públicas**

Siguiendo a los autores Oszlak y O'Donnell (1982) podemos definir a las Políticas Públicas como un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. Esta definición hace alusión explícita a una noción relacional de las políticas y ello implica la presencia de actores e intereses potencialmente en disputa. Asimismo, coexisten otras definiciones que hacen su acento en que las políticas se conciben como un proceso que se desenvuelve en distintas etapas, formando un ciclo.

Si bien los momentos de una política pública pueden diferenciarse según sus diferentes autores, podemos encontrar algunas etapas comunes: definición del problema, conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación. En este sentido se alude que el campo de análisis de las políticas públicas es multidisciplinario y que incluye diversos procesos, marcos, métodos o enfoques (Aguilar Villanueva; 2007 p. 54).

#### **3.2. Presupuesto Participativo**

Tomando como punto de partida lo que expresa el autor Santos, B. de Sousa (2004), podemos definir al Presupuesto Participativo como un proceso social y técnico que busca el involucramiento de la población en la toma de decisiones, gestión y control de los recursos financieros. Asimismo, el Presupuesto Participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria que funcionan como mecanismos o canales de participación popular, regular y permanente, sustentada en el proceso de la toma de decisiones del gobierno, los cuales están basados en tres grandes principios:

- Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detectan a este proceso, formalmente por lo menos.
- La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular.
- Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de criterios generales.

En este orden de ideas podemos definir que Presupuesto Participativo es una política pública, que consiste en un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal. Asimismo, el proceso busca orientar la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables.

Asimismo, el presupuesto participativo es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los que deciden sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción.

En definitiva, se puede decir que el presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es desde otro punto de vista una valiosa herramienta de planificación presupuestaria (Montecinos; 2012 p. 27).

### **3.3. Participación Ciudadana**

Podemos pensar a la Participación Ciudadana como el derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes estados: nacional, regional o local; colaborando de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de la ciudadanía. (CLAD; 2004).

De una mirada más particular de las políticas públicas, se puede determinar que los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Por último, podemos comprender a la participación ciudadana como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público (Cunill; 1991 p. 32).

### **3.4. Gestión Pública**

En los últimos años los conceptos de gestión y gestión pública han sido muy utilizados en la sociedad actual, primordialmente a raíz de la modificación del rol del Estado por el que fueron pasando los países industrializados, a partir de estas transformaciones o cambios en el rol de Estado se comienza a hablar de gestión como distinción de la administración pública tradicional. El concepto de gestión se ha tomado en algunas ocasiones como sinónimo de administración, en cambio en otros se lo entiende como un concepto optimizador. Ahora bien, si ponemos énfasis en el significado otorgado por el Diccionario de la Real Academia Española, gestión es la acción y efecto de administrar, con lo cual en este sentido se advertiría que la gestión estaría encuadrada dentro de la administración, siendo ésta más amplia que la primera. Por otro lado, podemos definir a la gestión como la “acción que implica planificar, organizar, motivar, dirigir y controlar, desde un punto de vista general, y, en forma específica, prever, ordenar, atender a los objetivos, la integración de los esfuerzos y la efectividad de las aportaciones de los demás, con el fin de lograr el desarrollo de las organizaciones” (Definición del Diccionario de Administración y Ciencias Afines -DACA-, en Postigo de DeBedia y Díaz de Martínez; 2006).

Asimismo, Chiara y Di Virgilio (2009), proponen una definición que, si bien es aplicado al área particular de la política social, tomamos válido para comprender la totalidad de las políticas públicas. En este sentido, entienden a la gestión como un espacio privilegiado de reproducción y transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así pensada, la gestión utiliza como (espacio de mediación) entre los procesos macro y la vida cotidiana. A partir de esta definición, se desarrolla dos aproximaciones a la palabra gestión. Por una parte, la gestión comprendida como la articuladora de los recursos humanos, técnicos, financieros, organizacionales y políticos para la creación de bienes de consumo individual y colectivo que satisfagan las demandas de la sociedad, en el cual se pone cierto acento en las dificultades vinculadas a la eficiencia y eficacia del conjunto de procesos a través de los cuales se modulan los recursos.

Por otra parte, la gestión es considerada como el espacio privilegiado en donde se crea la demanda, indicando a las complicaciones políticas que tienen lugar en la dinámica de la gestión y en donde se ponen en concordancia el aparato estatal con la sociedad civil.

En este sentido, se puede indicar que resultaría dudoso hablar de Gestión Pública como una teoría o conjetura superadora de la Administración Pública por la ausencia de sustento teórico planteado. Sin embargo, lo que sí se puede apreciar a la gestión pública con un perfil de acción más completa que la administración pública propiamente dicha, centrándose, no sólo en la administración de los recursos y la atención hacia adentro de la organización, sino también en el reconocimiento y desempeño con el entorno de la misma en virtud del logro de los objetivos trazados (Aguilar Villanueva; 2006 p. 26).

### **3.5. PRESUPUESTO PÚBLICO GENERAL AL NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL**

#### **3.5.1. Economía del sector público y el Estado**

Podemos decir que la economía del sector público estudia los efectos derivados de las políticas del Estado como consecuencia del gasto que ejecuta y de los tributos que establece o recursos que obtiene para financiarlo (Villegas, Hector B.; 2016 p. 1 y 2). Persigue estudiar cómo deben llevarse a cabo la actividad económica del Estado y los efectos que la misma genera en el sector privado, es decir, como afecta la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

#### **3.5.2. El rol del Estado**

Cabe resaltar que incluso los exponentes del mecanicismo aceptan la existencia del Estado, aunque sea para proveer ciertos bienes, como representación y defensa exterior, que un individuo en forma particular no estaría dispuesto a ofertar en el mercado; es decir, que el mercado falla en la provisión de determinados bienes.

#### **3.5.3. La medida del Estado**

Entendemos que la medida más difundida para determinar la magnitud del Estado es el gasto público total medido a efectos comparativos, con relación al PBI. Esta medición nos da una idea de la incidencia de la acción del Estado en la economía, pero no completa, ya que es imposible medir totalmente el costo o los beneficios de ciertas acciones del Estado.

#### **3.5.4. El sector Público**

Por lo que se refiere a sistemas mixtos el sector público incide de diversas formas en la economía de un país y en la vida de las personas (el gasto público en Argentina en el 2000 fue el 33,7% del PBI). El gasto no es el único mecanismo a través del cual el sector público

influye en la economía, sino que lo hace también a través de otros medios, como las políticas presupuestarias, monetarias, de producción, tributarias o regulatorias.

Cabe resaltar que en el siglo XXI nos muestra que prácticamente todas las economías son mixtas, con una alta participación del sector público.

En cuanto a los niveles de estados en primer lugar encontramos al Estado Nacional (suele ser responsable de la defensa nacional, la representación exterior y la emisión de moneda), luego, en el segundo nivel están las Provincias y por último encontramos los estados locales o municipios.

En general, son las constituciones nacionales y provinciales las que determinan las atribuciones de cada nivel y las potestades de estos de cobrar tributos.

Ahora bien, hablando de las funciones del Estado podemos decir que las fallas del mercado y la necesidad de incrementar la equidad del sistema son los motivos que justifican la existencia del Estado.

Musgrave and Musgrave (1992) sostienen que son tres las funciones del Estado:

1. La Función de asignación de determinados bienes y servicios sociales a través de la política presupuestaria. Existen determinados bienes que no pueden ser asignados por el mercado debido a que éste falla.

En los bienes públicos rige el principio de no rivalidad ya que el consumo que un individuo realiza de ese bien no excluye al resto de las personas del consumo del mismo; mientras que en el mercado quien adquiere un bien adquiere un derecho de propiedad sobre él (exclusión y rivalidad).

A través del voto los individuos expresan sus preferencias acerca de los bienes públicos y de ello dependerá el nivel de impuestos que deban pagar y los bienes y servicios que recibirán a cambio.

La función de asignación implica la provisión de bienes públicos (no debe confundirse la producción pública con la provisión pública) mediante la ejecución del presupuesto del Estado.

2. La Función de distribución: la distribución de la renta a través del mercado dependerá de los factores que cada individuo posea y del precio de los mismos; este proceso supone cierto grado de desigualdad. La redistribución realizada por el Estado genera pérdida de eficiencia e implica que alguien deberá estar peor para que otros estén

mejor. Pese a ello el Estado debe ejercer esta función a través del gasto y de los impuestos, al menos con el fin de atenuar los niveles de pobreza, garantizando la igualdad de oportunidades.

3. Función de estabilización: la finalidad de esta función es evitar fluctuaciones importantes en los niveles de inflación, crecimiento y desempleo. Los instrumentos más importantes de estabilización son los monetarios (control de la oferta monetaria) y los fiscales (tanto la política tributaria como la presupuestaria).

Además, podemos decir que las fallas del mercado y la introducción de la equidad, a través de la reducción de la pobreza y favoreciendo la igualdad de oportunidades, son otros motivos que justifican la necesidad de la intervención del Estado.

### **3.5.5. Economía Política**

La economía política analiza cómo se aplican los principios económicos en el proceso de decisión política. En la actualidad en la mayoría de los países la elección pública se lleva a cabo mediante la votación; las personas eligen a sus representantes quienes deciden la magnitud del gasto público.

En este orden de ideas las decisiones colectivas dependen de las preferencias de un grupo de personas, las que pueden ser no coincidentes. Para ello podemos distinguir dos caminos de solución:

- ✓ Wicksell sostenía que en los sistemas democráticos debe llevarse adelante un proceso político compuesto por una sucesión de votaciones entre distintas alternativas de bienes públicos y cantidades de los mismos.
- ✓ Samuelson se inclinaba por la existencia de un referéndum que, conociendo las preferencias de las personas, determinara que bienes y en que magnitud deberían ser provistos por el Estado.

Por lo que la mayoría de los modelos de economía política parten del supuesto que los individuos perciben al Estado como un ente destinado a maximizar su propio interés.

Hay que mencionar además que toda acción que el Estado tome tiene un efecto redistributivo, es decir, producirá transferencia de ingresos de un sector a otro de la población. En muchos supuestos la redistribución persigue satisfacer la demanda de necesidades insatisfechas de un sector de la población. Existieron diferentes motivos que contribuyeron al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, siendo uno de los principales la educación.

Por otra parte, en un país puede existir una mala distribución de la riqueza, pero quienes menos ingresos obtienen encuentran en una buena situación ya que ese ingreso les permite satisfacer sus necesidades básicas. Por esto es necesario el análisis de la cantidad de personas que están bajo la línea de pobreza, en situación de indigencia o pobreza extrema. Una persona bajo la línea de pobreza no puede acceder a una canasta determinada de consumo.

En cuanto a los Factores de los que depende la distribución del ingreso podemos decir que en la economía de mercado la distribución de la renta depende de:

1. La dotación de cada factor, capital y trabajo.
2. Los precios de estos factores, lo cual está determinado por la oferta de dichos factores, la tecnología y las preferencias de los consumidores.

Sin embargo, los mercados suelen ser más imperfectos, existiendo una serie de variables adicionales: impuestos, regulaciones y condición social.

### **3.6.1. Finanzas Publicas**

### **3.6.2. Actividad financiera del Estado**

La finanza de un Estado se puede determinar por la secuencia ingreso-gasto del Estado está relacionada con el cumplimiento de los fines por parte de aquel y tiene, a su vez, consecuencias económicas. Las finanzas públicas se ocupan del proceso mencionado y tienen como sinónimo la expresión “hacienda pública” (Bolívar M.; 2012. p. 23).

En este sentido, como sostiene Bolívar (2012) el análisis del proceso ingreso-gasto permite determinar los efectos que el mismo puede tener sobre la economía y como puede ser utilizado como herramienta para obtener los fines que el Estado se propone.

Finanzas	Finanzas públicas	Finanzas privadas
1. Fines	Interés general	Interés de los particulares
2. Medios	Medios de naturaleza especial originados en el poder coactivo del Estado	Operan en el campo contractual, no sobre la base de la imposición.
3. Procedimientos	El accionar del Estado está regulado sobre la base de normas legales que establecen lo que puede hacer.	Principio de libertad, tomando en cuenta la existencia de normas legales que limitan sus acciones.

Cuadro N°1. Cuadro Comparativo de Finanzas Públicas y Privada.

Fuente: Elaboración propia.

### 3.6.3. Los bienes públicos

Cabe resaltar que los bienes públicos puros se diferencian de los privados puros en que son de consumo conjunto y no rival, es decir, disfrutan de ellos todos los miembros de la sociedad. Por otro lado, los bienes públicos son indivisibles y en ellos no opera el principio de exclusión (no es posible discriminar entre el usuario que paga y los que no pagan).

A su vez entre los bienes públicos se encuentran los bienes mixtos, por ejemplo, aquellos cuyos beneficios están delimitados geográficamente (para un lugar pueden ser públicos y para otro privado). Otro caso de bienes mixtos son los bienes con externalidades definidas (la conducta de una afecta a las demás) y los bienes públicos que se encuentran congestionados por el exceso de demanda.

En el caso de los bienes preferentes el Estado puede considerar la conveniencia de su actuación para aprovisionarlos.

En este orden de ideas, para que el Estado pueda satisfacer las necesidades públicas requiere recursos. Para obtenerlos puede utilizar dos procedimientos:

- Directo: se apropia directamente de los bienes económicos o factores productivos (ej. Servicio militar obligatorio)
- Indirecto: consiste en la obtención de medios financieros para atender gastos y obtener medios reales. El Estado actúa sobre la base de normas que lo facultan para obtener ingresos y realizar gastos.

Asimismo, el conjunto de fenómenos financieros originados en el procedimiento indirecto para satisfacer necesidades públicas, constituye la actividad financiera del Estado que es el objeto de estudio de las finanzas públicas. La actividad financiera del Estado está constituida por el proceso de obtención de ingresos y realización de gastos cuyo objetivo es cumplir con los fines del mismo (Bolívar; 2012 p. 15).

Por otra parte, la actividad financiera del Estado incluye una corriente de entrada de fondos (ingresos públicos) y una corriente de salida que va desde el Estado hacia los particulares (gastos públicos). El aspecto central en el que las finanzas públicas concentran su atención es en el efecto o impacto económico de la actividad financiera.

En este sentido, lo sustancial de las finanzas públicas es el impacto de los instrumentos fiscales, en la asignación de recursos de la economía, la distribución del ingreso y la estabilidad y crecimiento macroeconómico, con lo cual llegamos al ámbito de la Economía Pública o si se prefiere al aspecto económico de las finanzas públicas.

#### **3.6.4. Recursos del Estado**

Con respecto a los ingresos devengados a favor del Estado suelen designarse indistintamente con las palabras recurso, ingreso o entrada.

En este sentido es correcto diferenciar, el término recurso, tiene el carácter de toda suma devengada. Los ingresos o entradas se refieren a aquellos montos que en concreto se incorporan a la tesorería.

En este sentido, los recursos públicos son aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines, y que en tal carácter ingresan a su tesorería.

Asimismo, el Estado al recurrir a sus distintas fuentes de recursos, además de obtener ingresos, produce decisivos efectos tanto económicos como sociales (redistribución de riquezas, aceleración de la tasa de crecimiento, estímulo o desaliento a ciertas actividades).

Cabe resaltar que las concepciones modernas consideran que el recurso es uno de los medios de los que se vale el Estado para intervenir en la vida general de la nación.

#### **3.6.5. Clasificaciones**

a) **Económicas** (clasificación tradicional):

1. Recursos ordinarios y extraordinarios: los recursos ordinarios son todos los percibidos por el Estado en forma regular y continua. Y son recursos extraordinarios

aquellos excepcionales u ocasionales que carecen de regularidad (impuestos patrimoniales por única vez, ingresos obtenidos por préstamos, etc.).

2. Recursos efectivos y no efectivos: los recursos efectivos importan un ingreso de dinero para el Estado sin que se produzca una salida patrimonial equivalente. Los recursos no efectivos son entradas para el Estado compensadas por una salida patrimonial (venta de bienes de dominio privado del Estado).
- b) Por su origen: distingue los ingresos según su fuente económica. Son originarios los que proceden de los bienes patrimoniales del Estado o de diversos tipos de actividades productivas realizadas. A su vez, recursos derivados son los que se procuran mediante contribuciones provenientes de las economías de los individuos pertenecientes a la comunidad (recursos tributarios, recursos obtenidos por sanciones pecuniarias, etc.).
- c) Por rubros: esta clasificación se utiliza para preparar el presupuesto general.
  1. Recursos corrientes: estos se dividen en tributarios (en los cuales se incluyen los diferentes gravámenes y los aportes de previsión social) y no tributarios (rentas, utilidades, tarifas, etc.).
  2. Recursos de capital: se consideran tales a la venta de activos fijos, el reembolso de préstamos, el uso del crédito (colocación de títulos públicos y empréstitos) y remanentes de ejercicios anteriores (sobrantes y los derivados de la economía de inversión).
  3. Recursos de financiamiento: son los adelantos otorgados a proveedores y contratistas en ejercicios previos.

Por otra parte, resulta de suma utilidad el análisis de los distintos recursos, lo cual implica una distribución de objetos en grupos homogéneos.

- a) Recursos patrimoniales propiamente dichos o de dominio
  1. Bienes de dominio público: el Estado posee bienes destinados al disfrute de toda la comunidad y no pueden ser sujetos de apropiación privada. Por regla general, la utilización de estos bienes por los particulares es gratuita, pero en ocasiones especiales el Estado puede exigir el pago de sumas de dinero para su uso particularizado (concesiones o autorizaciones de uso).
  2. Bienes de dominio privado: el Estado posee otros bienes que no se afectan al uso de todos los habitantes, sino al de determinadas personas vinculadas a

ellos por algún tipo de contratación. Son ingresos de estos bienes: las rentas provenientes de la explotación o venta de bienes patrimoniales, las rentas de capitales mobiliarios del Estado (dividendos e intereses), las rentas provenientes de la explotación directa o mediante concesionarios y las tarifas o precios cobrados por las empresas que prestan servicios públicos.

- b) Recursos de las empresas estatales: Las empresas públicas son unidades económicas de producción que desarrollan actividades de índole diversa, produciendo bienes o servicios con destino al mercado interno o externo.
- c) Monopolios fiscales: (recurso mixto). Ciertos productos el Estado puede monopolizarlos y venderlos a precio más elevado que el costo, incluyendo una ganancia comercial y un excedente que puede considerarse tributario.
- d) Recursos gratuitos: El Estado puede obtener ingresos por la entrega no onerosa de bienes por parte de terceros (sin que el Estado utilice su poder de imperio).
- e) Recursos por sanciones patrimoniales: Entre las sanciones están las de tipo patrimonial (ej. multas), que son prestaciones pecuniarias coactivamente exigidas a los particulares para reprimir las acciones ilícitas. Son ingresos anormales que, aun beneficiando al Estado, no están destinados a ese fin.
- f) Recursos monetarios: El manejo de la banca central y el derecho a emitir moneda que le corresponde al Estado, constituye también una forma de obtener ingresos. Además, mediante la moneda, el Estado regula y controla el intercambio de bienes y servicios y las transacciones en general. Desde este aspecto, la existencia de medios de pago debe estar en correcta proporción al volumen de los bienes y servicios disponibles en una economía nacional. El Estado puede cubrir su déficit con emisión de moneda, pero, en la medida que no vaya acompañada del proporcional incremento de bienes y servicios, constituye un elemento de presión inflacionaria.
- g) Recursos del crédito público: Las teorías actuales afirman que el empréstito es un recurso de sumo riesgo, pero no anormal. Al momento en que se decide emitirse el empréstito, es necesario que exista un ahorro nacional suficiente y la correspondiente propensión a prestarlo.
- h) Recursos tributarios: La mayor parte de los ingresos provienen de las detracciones coactivas de riqueza.

### **3.6.6. Análisis del Presupuesto General**

#### **3.6.6.1. Consideraciones generales**

Bolívar (2012) define al presupuesto como una herramienta o instrumento a través del cual se definen o instrumentan anualmente las distintas políticas públicas que determinarán la intervención del Estado en la Sociedad. El Presupuesto define cómo se distribuirán los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado a través del sistema tributario. En este sentido el presupuesto, es una estimación de posibles ingresos y gastos esperados durante la ejecución de un ejercicio fiscal (normalmente de un año calendario), a la vez que constituye una herramienta que le permite a la entidad pública cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población (Bolívar; 2012, p. 28).

Por otra parte, la política fiscal es elemento clave en la generación de la riqueza nacional, para el crecimiento económico y la relación de la participación ciudadana con el gobierno.

Es importante que la sociedad conozca las políticas de gobierno plasmadas en el instrumento legal, mostrando que la elaboración del presupuesto es un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas de gobierno.

- 1) Programar, formular, elaborar, consolidar, evaluar y liquidar el presupuesto general del Estado;
- 2) Consolidar la información presupuestaria del sector público en función del alcance establecido en las normas legales;
- 3) Asesorar a las entidades del sector público; y,
- 4) Las demás que le asigne la ley y las normas secundarias.

#### **3.6.6.2. Naturaleza jurídica**

En los estados modernos, el presupuesto adopta la forma de ley; en consecuencia, para su elaboración deben cumplirse todos los requisitos exigidos por la legislación general de cada país.

En nuestro país el presupuesto posee carácter de ley formal, ya que esta no puede incluir disposiciones extrañas a la fijación de gastos y a la previsión de ingresos, sin que sea lícito incluir disposiciones de otro tipo. La Ley 24.156 establece que el presupuesto no podrá contener normas de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

#### **3.6.6.3. Principios de derecho presupuestario**

Estos principios son un conjunto de normas, de carácter teórico, referidas a cómo debería ser el presupuesto, y que tienen como propósito garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones del mismo. Tienen como objeto primordial establecer un manejo ordenado y responsable de las finanzas del Estado (Bolívar; 2012, p. 30).

En relación con ello, Bolívar (2012) identifica existen dos tipos: los estáticos que se refieren al contenido y forma del presupuesto y los dinámicos que se refieren a la preparación y ejecución del mismo.

#### A) Principios estáticos

- Unidad

Este principio exige que todos los gastos y recursos del Estado sean reunidos o agrupados en único documento y presentados conjuntamente para su aprobación legislativa; de ese modo se permite tener un panorama conjunto de las operaciones financieras. Esta regla permite ejercer el debido control, y dificultar los intentos de disimular u ocultar gastos en presupuestos y cuentas especiales.

De este principio se deriva el principio de unidad de caja, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una única caja o tesorería y los pagos deben ser realizados con los fondos de ésta. El presupuesto único consolidado de caja tiende a garantizar la disponibilidad de recursos o de financiamiento en oportunidad de realizar los pagos.

- Universalidad

Según esta premisa, no puede haber compensación entre gastos y recursos. Ambos deben figurar en forma separada y con su importe bruto, sin extraer saldos netos.

Se puede también llamar principio de integridad. A su vez, se relaciona con el criterio de no afectación y se refiere a la conveniencia de no afectar determinados recursos a determinados gastos. Los gastos deben ser de libre disponibilidad.

- No afectación de los recursos

El objeto de este principio es que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos previstos, esto es, que no tengan una afectación especial, sino que ingresen en rentas generales, de modo que todos los ingresos se incorporen en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

La Ley 24.156 aclara que esta regla no rige para los ingresos provenientes de donaciones, legados o herencias a favor del Estado y con destino específico. Tampoco para recursos que, por leyes especiales, tengan afectación específica.

- Claridad

Consiste en que el presupuesto debe hacerse de tal modo que responda a un ordenamiento que permita hacerlo entendible por: aquellos que deciden su aprobación (PL), aquellos responsables de su ejecución (administración) y por los ciudadanos, en general, de modo que puedan entender el uso de los recursos públicos que el Estado toma de los mismos.

#### B) Principios dinámicos

- Exactitud

Este principio se refiere a la necesidad que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios, y su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Este principio se denomina, también, de veracidad, el que se vulnera cuando se estima en exceso o en defecto gastos o recursos (sobrestimación/subestimación)

Muchos años en la economía Argentina la inflación impidió cumplir con este principio.

- Anticipación

También llamado principio de precedencia, y consiste en que la aprobación legislativa por el Congreso debe ser anterior al momento de iniciarse el ejercicio presupuestario.

El presupuesto debe formularse y aprobarse antes de comenzar el ejercicio. Hace a la naturaleza del presupuesto el ser un instrumento preventivo y se desnaturaliza si no está aprobado al iniciarse el periodo.

La Ley 24.156 sostiene al respecto que “si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia en el año anterior con los respectivos ajustes que deberá realizar el Poder Ejecutivo (ej. eliminar los recursos no recaudables nuevamente y los gastos no repetibles).

- Especialidad

Significa que la autorización parlamentaria no se otorga en forma global, sino específicamente para cada crédito. No obstante, para no caer en exageraciones obstaculizantes, la regla debe tener excepciones fundadas en la conveniencia de dar al poder administrador cierta libertad para gastar. La cuestión se salva mediante las partidas principales

y las partidas parciales (son enunciativas y solo fijan el concepto del gasto) contenidas en el presupuesto.

Consiste en asegurar que las cuentas reflejen la naturaleza de la erogación o ingreso, la magnitud de los mismos y el periodo de aplicación.

- Anualidad

Tal pauta designa el término de aplicación de un presupuesto debe ser anual y no necesita ser votado más de una sola vez para todo el año financiero. Esto no significa que forzosamente deba coincidir con el año calendario.

-Para los gastos el principio es de aplicación directa, pues las autorizaciones para gastar caducan con el vencimiento del año financiero para el cual se fijaron.

-Respecto de los recursos, el principio de anualidad no tiene sentido concreto, pues el cálculo de los probables ingresos se incluye como mera previsión presupuestaria.

- Transparencia y publicidad

Este principio se cumple dotando al presupuesto de adecuada publicidad sobre sus aspectos esenciales y de claridad.

Este principio se refiere a las diferentes etapas del presupuesto. Estas etapas deben contar con la adecuada difusión. Significa dar a conocer las características del proceso de elaboración, su discusión con motivo de su tratamiento en el Congreso y lo que ocurrió con su ejecución. A la publicidad se la ha bautizado como la regla de reglas.

#### **3.6.6.4. Otras reglas**

- ✓ Equilibrio presupuestario

Un presupuesto es equilibrado cuando durante su vigencia, gastos y recursos totalizan sumas iguales. Será deficitario cuando los gastos excedan a los recursos, y tiene superávit cuando queda un remanente positivo.

A su vez, el déficit es de caja, cuando éste se produce en transcurso de un mismo ejercicio financiero (momentáneas faltas de fondos) y material cuando el presupuesto es sancionado de antemano con déficit.

- ✓ Exclusividad

Es una característica del articulado. Suele ocurrir que se incorporen normas sin vínculo estricto con el presupuesto.

La Ley de Administración Financiera N° 24.156 establece una restricción en el sentido que la Ley de Presupuesto no debe contener disposición alguna de carácter permanente, no podrá reformar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos.

✓ Economía

Se refiere al gasto eficiente, es decir gastar lo menos posible para obtener los mejores resultados.

### **3.6.6.5. Principios constitucionales presupuestarios.**

- ❖ Proporcionalidad: el art. 75 de la Constitución postula la proporcionalidad diciendo “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.
- ❖ Equidad: mencionada en el mismo artículo, entendida como razonabilidad.
- ❖ Solidaridad: considerada como obligación de apoyar financieramente para asegurar el cumplimiento de las funciones.
- ❖ Legalidad: el presupuesto debe ser aprobado por ley (“Corresponde al Congreso...”).
- ❖ Anualidad: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas...”.
- ❖ Universalidad: no compensación de gastos con recursos.
- ❖ Unidad: de documento, financiera y de política.
- ❖ Generalidad
- ❖ Suficiencia financiera: de los recursos para atender a los gastos.
- ❖ Programación: al establecer que el presupuesto será en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas.

### **3.6.6.6. Constitución del Presupuesto General:**

#### **3.6.6.6.1. Preparación:**

Esta primera fase está a cargo del Poder Ejecutivo. La Argentina tiene oficinas técnicas especializadas en el tópico presupuestario, la Subsecretaría Nacional de Presupuesto (Secretaría Nacional de Hacienda) de la que depende la Oficina Nacional de Presupuesto asume el carácter de órgano rector del sistema presupuestario.

Según la Constitución Nacional (art. 100 inc. 6) el Jefe de Gabinete es quien envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y con la aprobación del PE. También tiene la misión de hacer recaudar las rentas de la Nación y de ejecutar la ley de presupuesto, esta actividad es supervisada por el presidente.

Por lo que la Oficina Nacional de Presupuesto entiende en forma permanente todo lo relativo al estudio, preparación y modificación del presupuesto.

#### **3.6.6.6.2. Sanción y promulgación:**

Así como es el PE quien tiene la facultad de preparar el presupuesto, su sanción corresponde al PL. La Ley 24.156 dispone que el proyecto de ley de presupuesto debe ser remitido a la Cámara de Diputados, que actuará como cámara de origen. Si el proyecto no se presentara a término el PL debe iniciar su tratamiento tomando como anteproyecto el vigente en el ejercicio o formulando su propio proyecto.

Asimismo, nuestra Constitución otorga amplias atribuciones al PL para modificar, reformar o cambiar el proyecto.

#### **3.6.6.6.3. Promulgación y veto:**

Como todas las leyes, el presupuesto sancionado por el Congreso ingresa al PE para su aprobación y promulgación.

Por lo que, si el presidente no observa la sanción dentro de diez días útiles, se la considera aprobada y adquiere fuerza obligatoria. Es él quien tiene el derecho a veto, consistente en la facultad de desechar “en todo o en parte” el proyecto sancionado, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara de origen. Sin embargo, el Congreso podrá poner en funcionamiento el mecanismo de insistencia, así si se logran las mayorías de 2/3, el texto se convierte en ley.

#### **3.6.6.6.4. Ejecución:**

En esta etapa consiste en operaciones o actos reglamentados que tiene como objetivo recaudar los distintos recursos públicos y realizar las erogaciones o inversiones previstas.

Conforme a ello, la ejecución comprendería dos tipos de operaciones:

##### 1) En materia de gastos

- a) Orden de disposición de fondos: una vez en vigencia legal el presupuesto, el PE debe dictar una orden de disposición de fondos para cada jurisdicción. Mediante esta norma, el PE emite una sola orden en favor de los funcionarios correspondientes, quienes pueden distribuir los fondos a sus áreas de acción.

- b) Compromiso: una vez puestos los fondos a su disposición, los funcionarios se hallan en condiciones de llevar a cabo las erogaciones previstas en el presupuesto, pero antes de realizar los gastos, este debe comprometerse, a fin de que no pueda utilizarse para objetivos distintos a los previstos.
- c) Devengamiento: implica que la liquidación del gasto y la simultánea emisión de la orden de pago, debe efectivizarse dentro de los tres días hábiles desde la recepción de conformidad con los bienes o servicios contratados.
- d) Pago: Fonrouge sostiene que el pago no es únicamente la operación material de entrega de dinero, sino también una operación jurídica, ya que el tesoro no es un ejecutor ciego de la orden de pago, sino un controlador de la regularidad jurídica del libramiento que comprende su responsabilidad.

## 2) En materia de recursos

La diversidad de recursos del Estado y sus distintos regímenes de percepción hacen que los procedimientos de ejecución carezcan de uniformidad.

### **3.6.6.6.5. Control:**

Tiene la finalidad de comprobar sistemáticamente la regularidad del cumplimiento de los actos de gestión y del adecuado manejo de los fondos públicos.

#### **3.6.6.6.5.1. Sistemas de control:**

Hay dos grandes sistemas de control:

- 1) El legislativo donde el control del presupuesto lo ejerce directamente el Parlamento.
- 2) Y el jurisdiccional que se basa en una corte de cuentas, tribunal independiente del PE. Además, en este sistema existen organismos administrativos que practican el control interno, subsistiendo el control final ejercido por el Parlamento.

#### **3.6.6.6.5.2. Formas de control:**

- 1) Control interno: es ejercido por la Sindicatura General de la Nación, que es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación.
- 2) Control externo: el desaparecido Tribunal de Cuentas Nacional controlaba la legalidad de los actos del PE y también estaba a su cargo un control jurisdiccional. El actual régimen contiene la Auditoría General de la Nación, este organismo fue concebido como ente de control externo del sector público nacional, dependiente del

Congreso. Se trata de una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera.

La Constitución Nacional dispone (art. 85) que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, financieros y operativos será una atribución propia del PL y que la Auditoría General de la Nación tendrá a cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración pública centralizada y descentralizada.

- 3) Control parlamentario: la facultad de aprobar o desechar la cuenta de inversión (art. 75 CN) no ha sido generalmente ejercida en nuestro país. Se trata de la facultad que poseen los legisladores de controlar si el Ejecutivo cumple o no con las cláusulas del presupuesto que aprobó en Congreso.

#### **3.6.6.6. El presupuesto como institución**

Cabe resaltar que el jurista Alberdi decía que por el tesoro se puede saquear el país y por los gastos se puede dilapidar la riqueza pública. A fin de evitar esto, se debe dividir el poder rentístico de la Nación en dos poderes accesorios e independientes estos poderes consisten en:

- El poder de decidir: acerca de los recursos y tributos a imponer y el destino a dar al producido de esos recursos. Este poder de decidir se plasma en leyes que aprueba el Congreso.
- El poder de administrar: es atribuido al PE encargado de recaudar las rentas y decretar su inversión. La Const. Nacional de 1994 asigna al Jefe de Gabinete de Ministros esa responsabilidad.

Esta división hace posible el ejercicio del gobierno y permite controlar ese ejercicio en forma previa (ex – ante) y en forma posterior (ex – post).

- 1) Control ex – ante: a través de la aprobación del presupuesto que establece qué se va a hacer con los recursos de la comunidad.
- 2) Control ex – post: con la rendición de cuentas que el poder administrador debe efectuar al PL a través de la cuenta de inversión (rendición de cuentas de aquello que se hizo comparado con lo que se previó).

Por lo que el presupuesto es mandato y límite: mandato del poder legislador al poder administrador en el sentido que le ordena desarrollar una determinada acción sobre la base de lo propuesto y límite del poder legislador al poder administrador en el sentido que lo

restringe imponiendo límites cuantitativos y cualitativos, en cuanto a las funciones a cumplir y servicios a prestar y a la magnitud de los gastos a realizar.

#### **3.6.6.6.7. Normas constitucionales vinculadas al presupuesto**

Artículo 75, inciso 8: establece que corresponde al Congreso fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Es el Congreso el que aprueba por ley el presupuesto y aprueba o desecha la cuenta de inversión, donde figura lo que se hizo en relación a lo previsto.

Artículo 4: los gastos de la Nación se atenderán con el producido de los recursos públicos: derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación.

Artículo 16: hace referencia a la igualdad como base del impuesto.

Artículo 17: solo el Congreso establece las contribuciones que se exponen en el art. 4.

Artículo 52: la iniciativa sobre contribuciones corresponde a la Cámara de Diputados.

Artículo 75: corresponde al Congreso establecer:

Inc. 1: derechos de importación t exportación. Inc. 2: contribuciones indirectas y directas a coparticipar. Inc. 3: recursos con afectación específica. Inc. 4: contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación. Inc. 7: arreglar el pago de la deuda interior y exterior. Inc. 8: fijar el presupuesto y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Inc. 9: acordar subsidios a las provincias.

Artículo 85: sobre la Auditoria General de la Nación.

Artículo 99 inc. 1: el Presidente es el responsable político de la administración general del país. Inc. 10: Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas da la Nación y de su inversión.

Artículo 100 inc. 7: asigna la responsabilidad de Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional al Jefe de Gabinete de Ministros, quien ejerce, de acuerdo al inciso 1, la administración general del país y envía al Congreso, de acuerdo al inciso 6, el proyecto de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, también podemos decir que el presupuesto es un plan financiero: se refiere al conjunto de acciones a desarrollar para proveer al Estado de medios financieros con los cuales cumplir las funciones o fines del gobierno. El presupuesto, como plan financiero, es un instrumento de manejo de la tesorería, o sea, del manejo de fondos tratando de coordinar el flujo de ingresos con el de pagos, evitando el descontrol.

También el presupuesto es un plan administrativo: se refiere a la posibilidad de que la organización pública opere, actúe para cumplir con sus fines a través de la realización de programas, con los cuales responda a qué se va a hacer, cuándo se va a hacer, cómo se va a hacer y en qué magnitud.

En este sentido, el presupuesto constituye un instrumento para que los organismos formulen y coordinen sus programas, y a su vez, evalúen lo que han hecho en relación a lo programado. Asimismo, el presupuesto es un instrumento legal: la ley de presupuesto constituye la ley de leyes, en el sentido de que hace posible el funcionamiento del Estado y cumplir con las restantes. El presupuesto como instrumento legal permite el control ejercido por los representantes del pueblo, del destino que se dará a los recursos que obtiene de aquél.

También el presupuesto como balance preventivo: tiene que ver con los aspectos contables. El balance preventivo es anterior a los acontecimientos.

#### **3.6.6.8. Funciones modernas del presupuesto**

El presupuesto es un instrumento de política económica: es el medio a través del cual se plasma aquella parte de la política económica conocida como política fiscal. Ella es el modo a través del cual el Estado influye en la economía mediante la obtención de recursos y realización de gastos.

En este sentido el presupuesto es un instrumento de planeamiento: el cual se presenta de formas diversas:

- Planeamiento obligatorio: propio de las economías socialistas en las que la propiedad de los medios de producción está en manos del Estado.
- Dirigismo estatal: el Estado interfiere en los procesos económicos con prohibiciones, controles y autorizaciones.
- Sistemas de planeamiento que operan a través de mecanismos indirectos: se trata de incentivos u obstáculos con el propósito de modificar determinadas situaciones o comportamientos económicos.

En este orden de ideas el presupuesto será entonces, el instrumento en el cual se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados adecuadamente compatibilizados a través del planeamiento.

Por otro lado, se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria. Dicho tratamiento tiene por objeto beneficiar a ciertas actividades, zonas o sujetos.

La exteriorización del gasto tributario tiene por objeto alcanzar una mayor transparencia de la política fiscal y un mejoramiento de la información presupuestaria.

Cabe resaltar el aspecto a considerar en cuanto a la credibilidad presupuestaria, es la relación entre las previsiones presupuestarias iniciales u originales y las magnitudes presupuestarias vigentes al final del ejercicio.

En este sentido la credibilidad supone reglas de juego estables durante un tiempo prolongado, la flexibilidad implica capacidad de respuesta ante cambios en las condiciones externas al sistema, esto se supera mediante estrategias que logran combinar prudencia y anticipación con transparencia en el mensaje.

### **3.6.6.6.9. Ciclo presupuestario: etapas**

#### **3.6.6.6.9.1. Etapa 1: formulación o programación**

- Preparación del presupuesto

En principio es posible distinguir dos aspectos: aquel que tiene que ver con la política presupuestaria y otro referido a cuestiones técnicas.

El primero está vinculado con la acción del Estado y con la incidencia económica de las previsiones presupuestarias. Este tipo de análisis da origen a un documento denominado “de directivas o pautas de la política fiscal”.

Asimismo, el aspecto referido a las cuestiones técnicas se vincula a cómo se hace un presupuesto (distintos formularios a presentar y explicaciones a brindar y los criterios de clasificación)

Cabe resaltar que la ley 24.156 enuncia que el Poder Ejecutivo fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del presupuesto general, deberá efectuarse una evaluación de objetivos y preparar una propuesta de prioridades presupuestarias.

- Elaboración de los anteproyectos de presupuestos

Los anteproyectos se hacen en forma descentralizada por parte de los distintos organismos que forman la administración pública, los cuales toman en cuenta las normas para elaborar los presupuestos, en particular los techos. Producido un armado coherente a nivel de las jurisdicciones, los anteproyectos se remeten a la Secretaría de Hacienda y la Oficina Nacional de Presupuesto se encarga de analizarlos.

Una vez lograda la compatibilización, la Oficina de Presupuesto deberá elaborar el proyecto de presupuesto. Cuando la Oficina de Presupuesto y las distintas reparticiones concluyan esta tarea, con la conformidad de los ministerios, el Ministerio de Economía remite el proyecto de presupuesto definitivo a la Jefatura de Gabinete de Ministros y ambos al Poder Legislativo.

#### Cronograma presupuestario

En este proceso de elaboración se traduce en un cronograma referido a cuáles son las etapas y tiempos para la preparación, de modo que el presupuesto esté confeccionado antes del 15 de septiembre de cada año.

En este sentido la etapa de preparación puede demorar 3 meses. –La elaboración de los anteproyectos de los distintos establecimientos requiere un mes, habiendo iniciados dos meses antes la tarea interna. –El análisis y compatibilización global del presupuesto: 1 mes. –La elaboración definitiva: 1 mes.

Entonces, toda a etapa de formulación requiere como mínimo, 6 meses, por lo que las tareas deben comenzar en marzo de ese año, a más tardar.

#### Presupuesto preliminar

El presupuesto preliminar es una herramienta que sirve de complemento y apoyo para el proceso de elaboración del presupuesto, y tiene como principal finalidad mejorar la capacidad de los organismos para elaborar el presupuesto, en tiempo y forma, con una mayor racionalidad en la asignación de recursos.

- Etapa de programación

Tenemos que tener en cuenta que los países más avanzados han puesto en práctica una forma de programación que es el presupuesto plurianual. El mismo, tiene carácter informativo y cubre un periodo de tres años. Sus principales objetivos son: prever el financiamiento global, conducir al equilibrio presupuestario en el tiempo, prever el efecto de las nuevas políticas, etc.

### **3.6.6.6.9.2. Etapa 2: Autorización o aprobación del Presupuesto**

En esta etapa el proyecto de ley pasa por el Congreso para que pueda ser aprobado como ley. Una vez concluida la elaboración del presupuesto, este es remitido al Congreso por el PE, siendo el Jefe de Gabinete quien firma el mensaje de remisión, juntamente con el Ministro de Economía. El mensaje explica las características de la política presupuestaria y ubica al presupuesto en el contexto de la política económica general.

Hay que tener en cuenta que el presupuesto sigue el trámite de cualquier ley:

1. Entra a la Cámara de Diputados y se lo envía a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Luego de analizar, la comisión emite dictamen con modificaciones o no.
2. Comienza el debate del proyecto de ley en el recinto y se procede a la votación de todo el presupuesto y de cada uno de los artículos.
3. Si se rechaza vuelve a la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Si se aprueba pasa a la Cámara de Senadores.
4. Si se aprueba pasa al PE para que se promulgue. Si se corrige vuelve a la Cámara de Diputados.
5. El PE debe promulgarlo en los 10 días siguientes mediante la sanción de un decreto. Ante el silencio la ley se promulga de hecho al transcurrir 10 días. En ese decreto de promulgación el PE puede recurrir al veto u observación (veto parcial).
6. En el caso de veto del PE, la parte observada vuelve al Congreso, el cual puede insistir con los 2/3 de ambas cámaras y de esta manera la ley será sancionada.
7. ¿Qué pasa si la Cámara de Senadores devuelve el proyecto a la Cámara de Diputados? Esta última podrá insistir con simple mayoría o con 2/3. Si logra la mayoría la ley quedará sancionada, de lo contrario quedará probada con las modificaciones del Senado.

### **3.6.6.6.9.3. Modificaciones presupuestarias**

Cabe resaltar que durante el ejercicio puede presentarse la necesidad de modificar el presupuesto aprobado. El régimen de modificaciones presupuestarias tiene su fundamento en la necesaria flexibilidad presupuestaria.

De acuerdo con la naturaleza de la modificación, se requiere un nivel de autorización y aprobación específicamente delegado, por ejemplo: modificaciones reservadas al Congreso,

modificaciones que requieren el dictado de un Decreto del PE, modificaciones delegadas, etc.

#### **3.6.6.9.4. Etapa 3: ejecución**

Se refiere a concretar en los hechos los gastos autorizados en el presupuesto y a obtener los recursos pronosticados. Para ello, una vez sancionado y promulgado, el Ejecutivo, a través de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete, realiza una distribución analítica, detallando hasta el nivel de desagregación correspondiente, las previsiones presupuestarias.

##### Etapas de gasto público

- 1) Compromiso: acto de autoridad competente por el cual se decide la realización del gasto.
- 2) Devengado: en ésta se concreta el hecho económico (prestación de un servicio, realización de una obra pública, etc.)
- 3) Pagado: la orden de pago, posterior al devengado, llega a la tesorería y es efectivizada por la misma.

##### Etapas de los recursos públicos

- 1) Devengado: es cuando se origina la obligación de un contribuyente de pagar un impuesto.
- 2) Percibido: es cuando el contribuyente hace efectiva su entrega de fondos al organismo recaudador.

Cabe mencionar que la ley 24.156 regula en su art. 29: que los créditos del presupuesto de gastos aprobados por el Congreso son límite máximo en cuanto a las posibilidades de gastar. Art. 31: Se considera gastado un crédito cuando queda afectado definitivamente a través del devengamiento.

Asimismo, en la medida que se comprometiesen gastos y no se devengasen, estos deberán imputarse al ejercicio siguiente. En la medida que se devengasen gastos y no se pagasen, estos se podrán pagar en el ejercicio siguiente con los recursos disponibles preferentemente de ejercicio anterior. Los ingresos que se verifiquen con posterioridad al 31 de diciembre se imputarán al ejercicio en que se produce su ingreso, aunque el devengamiento corresponda al ejercicio anterior.

**3.6.6.9.4.1. Programación de la ejecución:** esta programación consiste en distribuir, en el tiempo, los gastos a realizar de modo de posibilitar la concreción de las distintas acciones.

**3.6.6.6.9.4.2. Evaluación de la ejecución:** esta debe efectuarse en forma periódica durante el ejercicio. A tal efecto la Oficina Nacional de Presupuesto realizará el análisis de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos, de las variaciones con relación a lo programado y se brindarán las explicaciones de las diferencias que se presenten.

**3.6.6.6.9.4.3. Cuenta de inversión:** el reflejo de la ejecución presupuestaria anual se verifica en la cuenta de inversión, la que constituye un documento que informa lo ocurrido con la ejecución del presupuesto, comparando la misma con lo presupuestado y, además, debe incluir información y fundamentación de las modificaciones presupuestarias.

Dicha cuenta es elaborada por la Contaduría General de la Nación, antes del 30 de junio del año siguiente al que se informa, y debe ser remitida por el PE al congreso para su tratamiento. Es posible afirmar que el ciclo presupuestario legislativo comienza con la aprobación del presupuesto y finaliza con la aprobación o rechazo de la “cuenta de inversión”.

#### **3.6.6.6.9.5. Etapa 4: control**

La ley de administración financiera establece dos sistemas de control:

- 1) Interno: está constituido por la Sindicatura General de la Nación y, a su vez, por unidades de auditoría interna que actúan en la órbita de la administración pública, en jurisdicciones y entidades. La Sindicatura General de la Nación opera en la órbita del Poder Ejecutivo y está a cargo del Síndico General, asistido por tres síndicos adjuntos. Las unidades de auditoría efectúan el análisis posterior de las actividades financieras y administrativas.
- 2) Externo: es desarrollado por la Auditoría General de la Nación (opera en la órbita del PL), que controla la gestión económica, financiera, patrimonial y legal de la actuación de la administración pública y empresas y sociedades del Estado.

La Auditoría General de la Nación está formada por siete miembros que serán auditores generales, e intervendrá en el análisis de la cuenta de inversión, en forma previa a su tratamiento en el Congreso.

#### **3.6.6.6.9.5.1. Clasificaciones presupuestarias**

El presupuesto se ordena según criterios específicos de clasificación.

Según la Ley de Administración Financiera los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos ingresos y fuentes de financiamiento; y los presupuestos de

gastos utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas y objetivos, la incidencia económica y financiera de los gastos.

#### **3.6.6.9.5.2. Clasificación de los gastos**

##### 1) Clasificación institucional (clásica):

También llamada jurisdiccional o administrativa y consiste en dividir los gastos de acuerdo a los poderes del Estado y a las reparticiones administrativas, refleja las unidades institucionales que ejecutan el presupuesto.

Las diferentes jurisdicciones son: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público.

Hay dos jurisdicciones con características particulares:

- Obligaciones a cargo del Tesoro: se vincula con los gastos que no es posible apropiarlos a ningún organismo en particular sino al gobierno en general.
- Deuda pública.

Esta clasificación divide al presupuesto de la Nación según su carácter o nivel institucional en grandes agregados a saber:

- Administración Central (poderes del Estado).
- Organismos descentralizados: cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Instituciones de la seguridad social.

##### 2) Clasificación por objeto del gasto (clásica):

Se refiere a la naturaleza del gasto (tipo de gasto). Este clasificador tiene cuatro niveles: incisos, partidas principales, partidas parciales, partidas subparciales.

Los incisos son: personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicio de la deuda, gastos figurativos.

Esta clasificación permite estimar el costo de las distintas acciones y efectuar la registración y control tradicional del gasto público.

##### 3) Clasificación económica (moderna):

Brinda elementos de juicio para analizar los efectos de la actividad del Estado en la economía y brinda información para la contabilidad nacional. Esta clasificación comprende:

- Gastos corrientes: son aquellos que disminuyen cuantitativamente el patrimonio neto del Estado. Están formados por gastos de consumo u operación, que son aquellos

realizados en gastos en personal, en bienes y servicios; transferencias y prestaciones de la seguridad social.

- Las erogaciones de capital: implican el aumento de las cuentas de activo del Estado. Se genera por la incorporación de bienes materiales, inmateriales y activos financieros. Incluye las erogaciones en inversión real, por la adquisición o producción de bienes de capital.
- Aplicaciones financieras: están constituidas por la disminución de cuentas del pasivo del Estado. Son aquellos gastos destinados a devolver el capital prestado al Estado.

#### 4) Clasificación por finalidad y función (moderna):

Se refiere al ordenamiento de los gastos en función de los objetivos que se propone el Estado al realizar sus gastos. Se suelen utilizar cinco finalidades:

- Administración gubernamental: funciones tales como legislativa, judicial, etc.
- Servicios de defensa y seguridad
- Servicios sociales: salud, educación, cultura, etc.
- Servicios económicos: energía, transporte, etc.
- Deuda pública.

#### 5) Otras clasificaciones

- Geográfica: se refiere a la distribución espacial de los gastos (se hace normalmente por provincias).
- Por monedas.
- Por fuente financiamiento: rentas generales, recursos propios de organismos descentralizados, recursos que tienen una afectación específica, con el uso del crédito, con transferencias.
- Por programas: según las acciones que el Estado va a desarrollar.

### **3.6.6.6.9.5.3. Clasificación de los recursos**

#### 1) Clasificación económica (moderna):

En esta clasificación se agrupa los recursos públicos con el propósito de analizarlos y posibilitar la toma de decisiones económicas y financieras. Además, permite calcular la presión tributaria y estimar la elasticidad de los recursos frente a cambios en la actividad económica.

Esta clasificación detalla los recursos de la siguiente manera:

- Recursos corrientes: son aquellos constituidos por los recursos de carácter tributarios, en particular, los impuestos. Y por ciertos recursos no tributarios como las retribuciones por venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad y las transferencias corrientes percibidas por el Estado, además las contribuciones de la seguridad social.

Los recursos corrientes aumentan cuantitativamente el patrimonio neto del Estado.

- Recursos de capital: son los originados por la venta de activos. Los recursos de capital, excluidas las transferencias, implican una disminución del activo del Estado.
- Fuentes financieras: la principal fuente de financiamiento está originada en el endeudamiento público, por empréstitos o préstamos. Implican, preponderantemente, un aumento de las cuentas de pasivo del Estado.

#### 2) Clasificación por concepto o rubro (clásica):

Otra de las clasificaciones del presupuesto es la llamada clásica (por concepto o rubro) Es un detalle analítico de los distintos recursos de acuerdo a su naturaleza: incluye los distintos impuestos, tasas, contribuciones, los originados en el patrimonio público y los que provienen del financiamiento.

En este sentido, ordena a los recursos según el carácter de las transacciones y permite el registro analítico de los ingresos.

#### 3) Clasificación institucional (clásica)

Distingue los recursos según el carácter o nivel institucional y los organismos a los que corresponden los mismos. Divide a los recursos en:

- Recursos de la Administración Central o recursos del Tesoro Nacional.
- Recursos de organismos descentralizados y de instituciones de la seguridad social.

#### 4) Otras clasificaciones que podemos mencionar:

- Clasificación por moneda.
- Clasificación geográfica: se refiere al lugar de origen de los recursos.

### **3.6.6.6.9.5.4. Clasificaciones cruzadas**

Constituyen agrupaciones de los gastos y recursos públicos, de conformación matricial, que se elabora con fines de análisis y toma de decisiones.

### **3.6.6.6.9.5.5. La estructura del presupuesto**

Hablando de la estructura presupuestaria podemos decir que la ley de presupuesto constituye un documento sintético dirigido a aprobar los aspectos sustanciales del presupuesto, básicamente reflejados en sus magnitudes totales de recursos y gastos y la desagregación de estos según las clasificaciones más importantes.

En este sentido el proyecto de ley de presupuesto es un documento que el PE, a través del Jefe de Gabinete, remite al Congreso y que está constituido por:

- 1) El mensaje al Congreso
- 2) Articulado del proyecto de ley
- 3) Planillas anexas al articulado
- 4) Información complementaria al proyecto de ley
- 5) Anexo estadístico descriptivo de las características del proyecto.

### **3.6.6.6.10. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

#### **3.6.6.6.10.1. Municipalismo**

##### **3.6.6.6.10.2. Definiciones**

(Adriano Carmona Romay, 1950): “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.

(Adolfo Posada, 1936): desde el punto de vista sociológico “el municipio es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.

Desde lo político: “el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan en una estructura: gobierno y administración municipal propia (autonomía) desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio”.

(Daniel Hugo Martins, 1999): define jurídicamente al municipio como “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de la vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.

Según Hernández (2019) considerando el Anteproyecto de Ley Orgánica municipal para la provincia de Córdoba: “el municipio es la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”.

### **3.6.6.10.3. Elementos del Municipio**

Hay que tener en cuenta que el municipio tiene los mismos elementos que el Estado:

- **Territorio:** el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político.

Los territorios de los municipios no son inmutables. Pueden ser alterados en los siguientes casos:

- 1) Por modificación de los límites con respecto a los otros municipios y por la anexión de estos terrenos.
- 2) Por la nueva formación de un municipio, en la que algunos terrenos de municipios existentes se agrupan para formar uno nuevo.
- 3) Por la disolución de un municipio, cuyo término se incorpora a otro u otros municipios.
- 4) Por la fusión de dos o más territorios.

En cuanto a la fijación de límites municipales, generalmente se sigue el criterio de la ley de la Legislatura o Decreto del Poder Ejecutivo. En caso de conflictos de límites debe intervenir el más alto tribunal de la provincia.

- **Población:** es la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial y las estructuras gubernativas y administrativas locales deben adecuarse a ellas.

El ingrediente de voluntad, de fuerza espiritual, de destino común, es esencial para cada municipio; sin la vecindad no es posible imaginar al municipio.

Asimismo, la cantidad de habitantes es un criterio discrecional que debe ser utilizado según las particularidades demográficas de cada país. Frente al problema de los pequeños o infra-municipios se han usado estas soluciones: a) Supresión de ellos (se trata de una solución extrema) y b) la asociación de municipios voluntaria o forzosa.

Según la Constitución de la Provincia de Misiones (art. 162): La ley establecerá tres categorías de municipios de acuerdo al número de sus habitantes. El gobierno de los municipios de primera y segunda categoría se ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa. Los municipios de tercera categoría, por comisiones de fomento.

- **Poder:** la palabra poder significa capacidad o energía para alcanzar un fin.

Salvador Dana Montaña ha señalado que, por la naturaleza política del municipio, en principio, le corresponde un poder constituyente (para darse su propia ley fundamental), un poder legislativo (para dictar sus reglamentos y ordenanzas), un poder institucional (para darse sus propias autoridades), un poder financiero (recursos y facultades impositivas) y un poder jurisdiccional (para juzgar las infracciones a sus normas).

#### **3.6.6.6.10.4. Fin del municipio**

Primeramente, hay que decir que el fin del municipio es el bien común de la sociedad local, es decir, para el bien de todos y cada uno de sus miembros. El fin estatal es común, es público, porque la acción del Estado no debe limitarse a procurar el bien de determinadas personas o clases, sino de todos los habitantes.

Teniendo en cuenta al autor Antonio Bellver Cano efectuó la siguiente clasificación de los fines:

1. Fines conservatorios: continuidad y conservación como organización.
2. Fines referentes a las personas: de seguridad y de comodidad (gestión de gobierno municipal en cuanto a obras y servicios públicos).
3. Fines respecto de los bienes y servicios públicos (municipalización de servicios).
4. Fines en cuanto al territorio: su conservación, delimitación y distribución.
5. Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas.
6. Fines con respecto a la región: integrar la región para el desarrollo de la economía, arte y empresas comunes.

#### **3.6.6.6.10.5. Personalidad del municipio**

Primeramente, debemos resalta que el municipio tiene personalidad jurídica, la cual en nuestro país fue reconocida en el Código Civil en el art. 33, y conforme a la distinción del codificador (Vélez Sarsfield) entre personas jurídicas de existencia “necesaria” y de existencia “posible”, fue incluida en la primera clase. La reforma de la Ley N° 17711 modificó dicha distinción por la de personas jurídicas públicas.

En este sentido, las personas públicas estatales, entre las cuales se halla el municipio, tienen caracteres jurídicos, según Dromi (2007) son:

- a) Creación estatal. Las entidades estatales son creadas por el propio Estado, y el Estado mismo resulta de la decisión soberana del pueblo manifestada en ejercicio del poder constituyente.

- b) Personalidad jurídica propia. Es decir que las personas estatales pueden actuar por si, en nombre propio.
- c) Patrimonio estatal. Tales entidades son de “propiedad” del Estado central, al menos su capital mayoritario en el caso de que hubiere concurrencia patrimonial con personas privadas. Ciertos bienes de ese patrimonio revisten la calidad de bienes de dominio público.
- d) Asignación legal de recursos. Tienen o pueden tener por ley la percepción de algún impuesto o tasa, o reciben sus fondos regularmente del presupuesto general.
- e) Control de la administración central. Se lo ejerce a fin de que la actividad de tales entidades se coordine con el resto de la actividad estatal. Ej. Auditorias.
- f) Responsabilidad del Estado. El Estado es responsable indirectamente por los actos de sus entes o personas jurídicas estatales menores.

### **3.6.6.6.11. Características de la Estructura Presupuestaria de la Ciudad de Posadas**

Antes de analizar la composición y evolución del presupuesto del Municipio de Posadas, se analizan las atribuciones que la legislación confiere a cada gobierno local, en relación con las responsabilidades atribuidas a los mismos y su financiamiento.

- Régimen Municipal. Funciones de los Municipios

Según lo establece la Constitución de la Provincia de Misiones y la Ley XV N°5 (antes Ley 257) es facultad de las Municipalidades: el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales de la Provincia”, para lo cual la norma establece que los Municipios, “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de otro poder (CPM, Art.161).

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal establece en su artículo 52 las atribuciones conferidas tanto al Deliberante (de disponer) como al Ejecutivo Municipal (de ejecutar) sobre la prestación de servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias, desagües pluviales, inspecciones de registros de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre en coordinación con los niveles de gobierno provincial y nacional.

Por su parte, la Carta Orgánica de Posadas, amplía las atribuciones municipales establecidas por la legislación antes mencionada, agrupando las funciones municipales para Posadas bajo las siguientes categorías: 1 trabajo, seguridad social y régimen previsional; 2 vivienda,

planificación, parque Industrial y movilidad; 3 salud; 4 cultura y educación; 5 medioambiente y calidad de vida; 6 servicios públicos; 7 acceso a la información y otros medios de comunicación social; 8 integración regional; 9 seguridad vial y 10 turismo.

#### **3.6.6.6.12. Régimen Municipal. Fuentes de Financiamiento**

En términos generales, y desde una visión institucional vinculada con el origen de gestación del recurso, y en base a lo expuesto por Horacio Rosatti (2006) se reconocen las siguientes dos fuentes de financiamiento para hacer frente a las erogaciones públicas:

1. Recursos Municipales (propia jurisdicción): son todos aquellos recursos financieros que tienen su origen en el propio municipio; y que conforme lo establecen la Ley Orgánica de Municipalidades de Misiones, se integran por tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas (Ley XV N°5, Art.127).

2. Recursos de otras jurisdicciones: son los que resultan principalmente del régimen de coparticipación municipal, transferencias por descentralización del cobro de impuestos provinciales, los aportes no reintegrables derivados de convenios con otros niveles de gobierno, subsidios recibidos del gobierno provincial y nacional, entre otros.

Régimen de Coparticipación Municipal: una de las principales fuentes de financiamiento de los Municipios capitalinos, está dada por las transferencias recibidas del régimen de coparticipación municipal, manifiesta en la Ley XV N°10 (Antes Ley 2535). Dicha norma establece que la masa coparticipable se encuentra integrada por los siguientes impuestos: inmobiliario (básico y adicional), a los ingresos brutos, automotor, como así también, ingresos provenientes del Régimen de Coparticipación de impuestos nacionales y cualquier otro aporte del Tesoro Nacional a la Provincia sin afectación específica. De la masa coparticipable, el 12% se distribuye a los Municipios y el 88% restante se destina al Estado Provincial. La norma establece en Anexo los índices que corresponden a cada Municipio los cuales no surgen de un estudio profundo, sino basados en algunos parámetros como ser la población, la movilidad poblacional de los Municipios, la crisis de los agricultores en los 90', entre otros. Los mencionados parámetros se encuentran hoy en día desactualizados y carecen de representatividad efectiva en su distribución (Garzón Maceda, 2010:91).

#### **3.6.6.6.13. Características de las Estructuras presupuestarias de los Gobiernos Locales**

En principio debemos decir que el presupuesto del Sector Público constituye la norma legal y el principal instrumento financiero donde se refleja la actividad que van a llevar a cabo las Administraciones Públicas. Es por ello por lo que el análisis de la actividad del sector público municipal se puede llevar a cabo a partir del estudio de las diferentes clasificaciones, componentes y estructura de sus presupuestos (Martínez; 2011 p. 40).

Los clasificadores presupuestarios son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo con ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. Al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información y permiten llevar estadísticas sobre los distintos niveles de gobierno; ello posibilita un análisis objetivo de las acciones ejecutadas y compartir una metodología de clasificación tendiente a lograr la uniformidad (Martínez; 2011 p. 29).

El Manual de Clasificadores Presupuestarios elaborado por el Ministerio de Hacienda de la Nación para los gobiernos provinciales y municipales, propone la implementación de nueve tipos de clasificadores: institucional; de recursos por rubros; económica de recursos; por procedencia; por objeto del gasto; económica del gasto; por finalidad y función; por categorías programáticas; por fuente de financiamiento.

En este orden de ideas cabe resaltar que el municipio, tiene su reconocimiento en nuestro País desde la propia Constitución Nacional, en los artículos 5 y 123 que consagra:

Artículo 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 123: Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional (dictado por parte del Municipio de su propia Carta Orgánica), político (base popular electiva y democrática de la organización y el gobierno comunal), administrativo (prestación de servicios públicos y demás actos de administración local), económico y

financiero (libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local).

#### **3.6.6.6.14. Constitución de la Provincia de Misiones:**

ARTÍCULO 161: El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder.

ARTÍCULO 163: Todas las autoridades municipales son electivas en forma directa. Los intendentes a simple pluralidad de sufragios; los concejales y los miembros de las comisiones de fomento, por el sistema de representación proporcional.

ARTÍCULO 164: Serán electores los ciudadanos del municipio que estén inscriptos en el padrón provincial y los extranjeros, de ambos sexos, que se inscriban en el registro municipal, los que deberán tener más de diez y ocho años de edad, saber leer y escribir en idioma nacional, ejercer actividad lícita, tener tres años de residencia permanente en el municipio y acreditar además alguna de estas condiciones: 1) Ser contribuyente directo; 2) Tener cónyuge o hijo argentino. La ley establecerá la forma en que deberá efectuarse el registro especial de extranjeros.

ARTÍCULO 165: Los electores del municipio tendrán los derechos de iniciativa, referéndum y destitución.

ARTÍCULO 166: Los conflictos que se planteen entre los municipios y la Provincia serán resueltos en única instancia por el Superior Tribunal de Justicia.

ARTÍCULO 167: Son recursos municipales, sin perjuicio de los demás que la ley establezca: 1) El impuesto a la propiedad inmobiliaria y a las actividades lucrativas, en concurrencia con la Provincia y en la forma que la ley determine; 2) Las tasas y patentes; 3) Las contribuciones por mejoras; 4) Las multas pro contravenciones a sus disposiciones y todos los demás recursos que la ley atribuya a los municipios; 5) Los empréstitos y demás operaciones de crédito;

ARTÍCULO 168: La Provincia sólo podrá intervenir los organismos municipales: 1) En caso de acefalía total, para asegurar la inmediata constitución de sus autoridades; 2) Cuando no cumpliera con los servicios de empréstitos o si de tres ejercicios sucesivos, resultare un déficit susceptible de comprometer su estabilidad financiera; 3) Para normalizar la situación institucional.

ARTÍCULO 169: La intervención se hará en virtud de ley, por tiempo determinado, con fines a restablecer su normal funcionamiento y convocar a elecciones dentro de un plazo no mayor de sesenta días.

### **3.6.6.6.15. Atribuciones y Deberes del Poder Municipal**

ARTICULO 171: Son atribuciones y deberes de los municipios:

- 1) Convocar a elecciones municipales;
- 2) Sancionar anualmente su presupuesto de gastos y su cálculo de recursos;
- 3) Entender en todo lo relativo a edificación, tierras fiscales municipales, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, costumbres y moralidad, servicios públicos urbanos, reglamentación y habilitación de las vías públicas, paseos, cementerios y demás lugares de su dominio;
- 4) Establecer impuestos, tasas, contribuciones y formas de percibirlos,
- 5) Dar a publicidad trimestralmente el estado de sus ingresos y gastos, anualmente el balance general, y una memoria sobre la labor desarrollada dentro de los treinta días de vencido el ejercicio.
- 6) Contraer empréstitos para obras señaladas de mejoramiento, con dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo. En ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta, ni el fondo amortizante aplicarse a otros fines;
- 7) Enajenar en subasta pública y gravar los bienes municipales con dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo;
- 8) Nombrar al personal de su dependencia y removerlo, previo sumario;
- 9) Realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado; 10) Contratar, previa licitación, las obras que estime convenientes;
- 11) Fomentar la instrucción pública y la cultura artística, intelectual y física;
- 12) Dictar todas las ordenanzas y reglamentos dentro de las atribuciones conferidas por esta Constitución y por la ley orgánica de las municipalidades.

## **4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1. Tipo de estudio, enfoque y método**

El presente estudio, responde a una metodología de investigación no experimental, ya que la misma es aquella que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, que el método que utilizamos de investigación no hacemos variar intencionalmente las variables independientes. Por lo que vamos a observar el fenómeno tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlo, por tanto, no se pretende manipular las variables del Presupuesto Participativo y la calidad de gestión local de la Ciudad de Posadas, si no observar el fenómeno tal cual es en realidad.

En cuanto al tipo de estudio de la presente investigación es tipo descriptiva, basada en la observación, descripción y análisis del presupuesto participativo del Municipio de la Ciudad de Posadas (Misiones) en los periodos (2016 a 2019), en cuanto al enfoque de estudio a utilizar en la presente investigación se describen las cualidades de las variables de estudio (se analizaron documentos, normas, puntos de vista, experiencias, entre otros aspectos no cuantificables), siendo por lo tanto un enfoque metodológico de tipo cualitativo sobre el objeto de estudio.

### **4.2. Unidad de observación**

Presupuesto Participativo del Municipio de Posadas en los periodos de gestión de gobierno de los años 2016 a 2019.

### **4.3. Fuentes de información, metodología de recolección y análisis de datos**

En esta parte a fin de elaborar el encuadre teórico de la investigación, fue realizada la recopilación y análisis de fuentes bibliográficas relacionadas con los siguientes ejes temáticos :1) El presupuesto público General de un ámbito legal; 2) Describir la composición del presupuesto municipal; 3) El Presupuesto Participativo en la Gestión Local; 4) La Ciudad de Porto alegre: “la experiencia originaria y su extensión a los Gobiernos Locales de Latinoamérica”; 5) La experiencia del municipio de la Ciudad de Posadas en la Provincia de Misiones, lo que permite situar la problemática del presente estudio en un contexto académico.

Asimismo, en la tesis se utilizaron las siguientes técnicas de investigación (recopilación o sistematización de información documental, cuestionarios, entrevistas), el procedimiento consiste en la elaboración de cuestionarios para entrevistas semiestructurada o no

estructuradas, En cuanto a la población y muestra, se utilizaron una población conformada por todos los ciudadanos ganadores de proyectos del Presupuesto Participativo de los respectivos barrios de Posadas y también se tiene en cuenta Funcionarios Públicos que representan el Presupuesto Participativo en la Municipalidad de Posadas, de los cuales son 20 los ciudadanos ganadores y 2 Directores del Presupuesto Participativo dependiente de la Secretaría de Planificación Estratégica y territorial de la Municipalidad de Posadas (Periodo que se encuentra vigente el Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas). Por lo que la muestra son el 15% de los participantes ganadores de proyectos del Presupuesto Participativo del Municipio de la Ciudad de Posadas y el 50% de los directores del Presupuesto Participativo dependiente de la Secretaría de Planificación Estratégica y territorial de la Municipalidad de Posadas.

<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>
Encuestas	Cuestionarios
Documentos	Constitución Provincial, Carta Magna de la Ciudad de Posadas, Ordenanzas, etc.

Cuadro N°2. Cuadro de Técnica de Investigación utilizada.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, como resultado del análisis, fueron obtenidos elementos de juicio que permitieron determinar la incidencia del Presupuesto Participativo del Municipio de Posadas como herramienta eficaz para la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas orientadas al desarrollo del Municipio de Posadas, las que se encontraran descriptas en el apartado de Conclusiones de la presente tesis.

#### **4.4. Aspectos éticos**

En la presente investigación se protegerá la identidad de cada una de las personas que intervienen en el programa y se tomará en cuenta las consideraciones éticas como el consentimiento de la entidad, privacidad, libre participación y anonimato de la información.

- Consentimiento de la Entidad: Se solicitará a la Municipalidad de la Ciudad de Posadas, la respectiva autorización para realizar el estudio.
- Privacidad: La información que se obtenga de la entidad en la investigación no será revelada ni divulgada para cualquier otro fin.
- Libre participación: La participación de los agentes participantes será sin presión alguna, pero se les indicará la importancia de la investigación para motivar su participación.

#### **4.5 Alcance temporal**

se tomó como referencia el año 2016 al 2019 que se llevaron a cabo y ejecutaron los presupuestos participativos en la ciudad de Posadas Misiones.

#### **4.6 Alcance Espacial**

El alcance espacial que abarca la investigación es en la ciudad de Posadas Provincia de Misiones.

**4.7 Las dimensiones y variables** El análisis de interacción entre las variables fue realizado mediante la comparación de la composición y origen del Presupuesto Público, Nacional, Provincial y Municipal, con los mecanismos de asignación de los recursos y las erogaciones observados en los Presupuesto del gobierno local, en relación con las particularidades coyunturales (demográficas, socioculturales y económicas) del territorio y la metodología de formulación presupuestaria que contiene la herramienta del Presupuesto Participativo que es utilizada en la Ciudad de Posadas.

## **5. PRESENTACION Y ANALISIS DE RESULTADOS**

### **5.1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN, SOCIOCULTURAL Y ECONÓMICO DEL MUNICIPIO.**

#### **5.1.1. Aspectos físico-territoriales**

Posadas es la Capital de la provincia de Misiones se ubica sobre la margen izquierda del río Paraná que la separa de Paraguay, al sudoeste de la Provincia y en el noroeste del departamento Capital.

Recibe el nombre de Capital a partir de la división administrativa del 20 de septiembre de 1895, cuando por razones de gobierno se divide la provincia en 14 departamentos. En la actualidad Misiones cuenta con 17 departamentos conforme lo establece la Ley XV N°8 (Antes Decreto Ley 1839/83).

El Departamento posee una superficie de 965 km<sup>2</sup> (3,24% del total provincial) de la cual el 34% corresponde al Municipio de Posadas, el 30% al de Garupá y el 36% al de Fachinal, conforme se observa en la imagen que se encuentra en el Anexo I del presente trabajo.

#### **5.1.2. Aspectos Socioculturales y Demográficos Población**

El departamento Capital, con 363.803 habitantes estimados al año 2019, representa el 30% del total de la provincia de Misiones, presentando un crecimiento en los últimos 17 años del orden del 12%, muy superior a la media provincial (11%) y nacional (8%) (IPEC, 2010).

La distribución poblacional en los Municipios que lo componen se encuentra integrada de la siguiente manera: el Municipio de Posadas concentra el 81,5% de la población del Departamento.

En lo que respecta a la densidad demográfica, se puede observar en la imagen N 2 que se encuentra en el Anexo I, que al 2019 el Municipio de Posadas presenta el mayor índice a nivel departamental y provincial, con una densidad del orden de los 915 habitantes por Km<sup>2</sup>, seguido por Garupá (229 hab./Km<sup>2</sup>) y Fachinal con la más baja densidad (1 hab./km<sup>2</sup>). El Dpto. Capital presenta una densidad de 377 hab./km<sup>2</sup>, muy superior a la provincial de 41 hab./km<sup>2</sup>. Asimismo, el 98% de la población departamental reside en zona urbana.

En cuanto a su distribución territorial: el 99% de los habitantes del Municipio de Posadas viven en zonas urbanas y periurbanas, sólo registrándose unos 2.900 habitantes aproximadamente que residen en zonas rurales dentro del ejido del Municipio, destacándose el núcleo de Nemesio Parma a unos 10 km al Oeste de la ciudad.

Respecto a la distribución por edades, la pirámide poblacional del Departamento Capital, al igual que la provincia de Misiones, presenta una base sensiblemente más amplia que la del total del País. Así mientras los habitantes menores de 14 años representan (según Censo 2010) el 26% del país, esta franja es del 33% para la provincia de Misiones y de 29% para el Dpto. Capital, lo que la señala como una de las zonas con más jóvenes del país. La población de 65 años y más alcanza en el Departamento una proporción de 7%, mientras que en la provincia es del 6% y para el total del país es de un 10%. Los valores mencionados determinan, en consecuencia, la tasa de dependencia potencial<sup>4</sup>, la que para el Departamento representa es del 55% similar a la nacional (56%) e inferior a la provincial (63%), tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Grupo de Edades	Argentina		Tasa de dependencia poblacional	Misiones		Tasa de dependencia poblacional	Departamento Capital		Tasa de dependencia poblacional
	Población	%/Total		Población	%/Total		Población	%/Total	
0 a 14	10.222.317	26%	55%	358.271	33%	63%	93.147	29%	56%
14 a 64	25.790.131	64%		673.982	61%		208.918	64%	
65 y más	4.104.648	10%		69.340	6%		22.691	7%	
<b>Total</b>	<b>40.117.096</b>	100%		<b>1.101.593</b>	100%		<b>324.756</b>	100%	

**Cuadro N°3. Población por grupo de edad, Nacional, Provincial y Dpto. Capital**

**Fuente:** Elaboración propia en función a datos del Censo Nacional 2010 del IPEC <https://www.ipecmisiones.org>

### 5.1.3. Salud

En relación con la dinámica del crecimiento demográfico, en la Ciudad de Posadas al 2010 presentaba una tasa de natalidad de 22,2 nacidos vivos por cada mil personas, índice similar al provincial (23 nacidos vivos por cada mil personas) (CNA INDEC, 2010). Cabe

<sup>4</sup> *Tasa de dependencia poblacional:* definida como el cociente entre la población de 0 a 14 años, más la población de 65 años o más, respecto de la población de 15 a 64 años.

resaltar que Misiones es una de las siete provincias de Argentina con tasa de natalidad superior a los 20 nacidos por cada mil habitantes, encontrándose por encima de la tasa de natalidad a nivel nacional que asciende al 2010 a 18,7 nacidos por cada 1000 habitantes.

La Red Sanitaria de la Provincia de Misiones se estructura sobre la base de un esquema de zonificación que considera: accesibilidad y cobertura en función de las necesidades de salud, circulación y referencia natural de la población y escalonamiento de los niveles de complejidad de los servicios.

Las zonas sanitarias son el marco geográfico en donde se presta la atención primaria y está constituida por los municipios que determina el Mapa de Atención Primaria de Salud provincial, el cual comprende a 76 municipios. Misiones tiene 6 Zonas Sanitarias y 19 Áreas Programáticas, en la cual funcionan los 42 hospitales y los 340 Centros de Atención Primaria de la Salud<sup>5</sup>.

La Ciudad Posadas se corresponde con la Zona I. Capital del Sistema, constituyéndose en el principal eje articulador de la atención primaria de la salud, ya que el sistema sanitario local está iniciando una reforma progresiva y sustentable centrada en garantizar universalidad y equidad en la cobertura, solidaridad en el financiamiento y eficiencia en el uso de los recursos, accesibilidad a los servicios y satisfacción de los usuarios, para un mejoramiento gradual de la vida saludable.

En cuanto a la mortalidad infantil, la Ciudad de Posadas, la misma ha observado una interesante reducción en los últimos años pasando de 14,08 defunciones por cada mil recién nacidos vivos en el año 2010 a un índice de 9,3 defunciones por cada mil recién nacidos vivos en el año 2016. Los determinantes más importantes se atribuyen a mejoras en la educación, los derechos de género y la eficacia en la Atención Primaria de la Salud.

Situación similar se refleja con la tasa bruta de mortalidad, la cual, en la Zona I Capital, ha pasado de un índice de 12,7 defunciones por cada 1000 habitantes en el año 2010 a 6,44 defunciones por cada mil habitantes, en el año 2015; siendo las principales causas de morbilidad, las enfermedades cardiovasculares, tumorales y metabólicas (el estilo de

---

<sup>5</sup> Datos de la Dirección Estadística de Salud del Ministerio de Salud Pública de Misiones. Disponible en: <http://www.salud.misiones.gov.ar>.

sedentarismo urbano de vida se acompaña de creciente prevalencia de estas enfermedades), lesiones violentas, entre otros.

Asimismo, en los últimos años, el Ciudad de Posadas viene presentando un nuevo escenario epidemiológico que se configura como amenaza permanente a la salud: las enfermedades emergentes y reemergentes, incluyendo las tropicales transmitidas por vectores como la Leishmaniosis, la Fiebre Amarilla, el Dengue y el Paludismo.

#### **5.1.4. Cultura y Educación**

La población de la Ciudad de Posadas, como sucede con la provincial, se encuentra compuesta por una interesante diversidad étnica y cultural, conformada por descendientes principalmente de europeos, destacándose en el caso de Posadas una fuerte presencia de inmigrantes Paraguayos, los que en su accionar conjunto han construido una identidad territorial peculiar: las fuerzas sociales que condicionan la mentalidad colectiva de la población han evolucionado, operando en distintos campos de la organización social, configurando una imagen de territorio emprendedor ligado a un modelo de unidad productiva de tipo familiar. Por su parte la diversidad cultural ha generado comportamientos individualistas, propios del choque cultural, condicionando la cooperación entre empresas de la zona (Jardón Fernández; 2014 p. 112).

En cuanto a la Educación, el Municipio de Posadas registró al 2010 el porcentaje más bajo de población de más de 3 años sin instrucción (4%), en relación con la provincial que observa el 6% y la Nacional con un 33%.

Asimismo, presenta un mejor posicionamiento en cuanto al nivel de instrucción de toda la población: según datos del Censo poblacional del 2010, el 36% de población de más de 3 años que asistió a la escuela posee nivel de formación secundaria completa en la Ciudad de Posadas, mientras dicho índice es del 27% en la provincia y del 22% a nivel Nacional. Similar situación se repite en los niveles de formación más avanzados tal como puede observarse en el Cuadro N°4:

Jurisdicción	Condición de asistencia escolar		Nivel de Educación				
	Población de más de 3 años que asiste o asistió	Población de más de 3 años que nunca asistió	Primario	Secundario	Superior no universitario	Universitario	Pos Universitario
Argentina	67%	33%	28%	22%	6%	7%	0,7%
Misiones	94%	6%	57%	27%	5%	6%	0,3%
Dpto. Capital	<b>96%</b>	<b>4%</b>	<b>41%</b>	<b>36%</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>	<b>0,6%</b>
Posadas	97%	3%	39%	36%	7%	13%	0,6%

Cuadro N°4. Distribución poblacional según niveles de instrucción

Fuente: Elaboración propia en función a datos del Censo Nacional 2010 del IPEC <https://www.ipecmisiones.org>.

Los valores antes mencionados tienen su correlato con la infraestructura y disponibilidad de oferta educativa existente en Posadas, ya que el mismo concentra el mayor número de escuelas, terciarios y Universidades existente en la Provincia.

### 5.1.5. Condiciones de Vida

El Índice del Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un indicador representativo de la pobreza estructural (a diferencia de los medidos por ingresos), incorporando una serie de dimensiones sociales relacionadas con las condiciones de vida de los hogares; particularmente las características estructurales y sanitarias de las viviendas, la escolarización en el nivel primario de educación formal y el mercado de trabajo<sup>6</sup>.

De acuerdo con el Censo poblacional (2010), la sexta provincia más pobre del país en términos de pobreza estructural es la provincia de Misiones. Donde el índice de NBI alcanza al 15,63% de los hogares que padece algún tipo de privación que atenta contra una adecuada calidad de vida, frente al promedio nacional del 9,13%. En la Provincia existen

<sup>6</sup> Con respecto al mercado de trabajo se considera al trabajo en su función de generador del ingreso necesario para alcanzar los niveles de consumo que requiere la unidad familiar para adquirir bienes y servicios básicos para la subsistencia. Sin embargo, la dimensión mercado de trabajo no presta igual atención a otra función importante que cumple el trabajo, la de integración y fortalecimiento de la inclusión social. Por lo tanto, dentro del abordaje de NBI se considera al trabajo en su nivel primario, como indicador de la capacidad de subsistencia de los hogares y de la población. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), (2012: 309).

47.344 hogares con necesidades básicas insatisfechas lo cual involucra a nada menos que 208.491 misioneros, es decir el 19,10% de la población.

El 23,3% de los hogares con NBI de la provincia se concentran en el Municipio de Posadas concentra el 82% de estos hogares, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Jurisdicción	Población con NBI	% Población NBI/Total Provincial	Hogares con NBI	% Hogares NBI/Total Provincial
Misiones	208.491		47.344	
<b>Dpto. Capital</b>	<b>46.909</b>	<b>22,50%</b>	<b>11.015</b>	<b>23,27%</b>
Posadas	37.900	18,18%	9.050	19,12%

Cuadro N°5. Hogares y población con NBI, Misiones y Dpto. Capital, Posadas.

Fuente: Elaboración propia en función a datos del Censo Nacional 2010 del IPEC

<https://www.ipecmisiones.org>

### 5.1.6. Infraestructura

En cuanto a Infraestructura Territorial, El Municipio de Posadas ha sido uno de los territorios argentinos que ha sufrido los cambios más importantes en su fisonomía en las últimas décadas, a partir del desarrollo de las obras complementaria a la Represa Yacyretá (localizada a 80 km de Posadas), articulados con importantes inversiones del gobierno provincial orientadas a la construcción de viviendas que llevaron a configurar los 159 barrios capitalinos. Asimismo, en los últimos años Posadas es reconocida por poseer una de las costaneras más largas y bellas del país lindantes con el Río Paraná, el cual ha cambiado su fisonomía transformándose en los últimos años ante el efecto de la represa en un río navegable.

En lo que respecta a infraestructura públicas, si bien las mismas presentan ciertas similitudes con las del territorio fronterizo de Paraguay, pueden considerarse que la se encuentra más avanzada en su organización: la existencia del Parque Industrial, el sistema de transporte integrado, la Plataforma Logística y futuro puerto en Posadas, el desarrollo y mejora de rutas de acceso, la potencial ampliación de servicios aéreos y de otros tipos de transporte, actúan como importantes factores de soporte al desarrollo socioeconómico del territorio.

En cuanto a particularidades y condiciones de los Hogares, según datos del IPEC al 2010, el 93% de los hogares del municipio de Posadas poseen conexión a la red pública de agua potable, en el caso del Municipio, esto se da en casi la totalidad de hogares (94%), se encuentran conectados a la red pública de agua potable.

Asimismo, un dato interesante es que el 69% de las familias del Municipio de Posadas son propietarias de sus hogares.

En cuanto a la red cloacal, al 2010 el 44% de los hogares capitalinos se encontraba conectado a la misma en el caso de Posadas el 49%.

En cuanto la disponibilidad de computadoras en los hogares, el 42% de los hogares capitalinos al 2010 disponía de computadoras y el 44% teléfonos por línea. Porcentajes similares se reflejan en el Municipio de Posadas. Sin embargo, prácticamente la totalidad de hogares poseen telefonía celular.

Jurisdicción	Hogares con Red Pública agua	Hogares con Conexión Red Cloacal	Hogares con Propiedad de la Tierra	Disponibilidad de Bienes por Hogares		
				Computadoras	Teléfono celular	Teléfono de línea
Misiones	72%	19%	68%	28%	83%	28%
Departamento Capital	93%	44%	69%	42%	88%	44%
Posadas	94%	49%	68%	44%	88%	47%

Cuadro N°6. Condiciones de los Hogares en la Provincia de Misiones, Dpto. Capital y Municipio de Posadas al 2010 Fuente: Elaboración propia en función a datos del Censo Nacional 2010 del IPEC <https://www.ipecmisiones.org>

### 5.1.7. Seguridad Pública

De los problemas que aquejan a la comunidad capitalina de Misiones, el de la Seguridad Pública es complejo y sistémico, siendo una cuestión muy condicionada por el contexto cultural nacional: la delincuencia criminal que afecta seriamente la Seguridad Pública. Complejo porque esta problemática está generada por un conjunto de factores de diferente origen y naturaleza: lo jurídico, lo cultural, lo moral, lo educativo, lo policial, lo penitenciario, lo familiar, etc. Sistémico pues varios de estos factores se potencian mutuamente, con diferente ritmo e intensidad y con muy variadas consecuencias, entre los que se destacan la tenencia de armas, la violencia intrafamiliar, el debilitamiento de los

valores tradicionales, el escaso compromiso de los mayores con los roles paternales, entre otros.

La cantidad total de hechos delictivos en la Provincia de Misiones para el año 2016 ascendió a 29.372 casos, con un incremento del 33% respecto al año 2010. El Departamento Capital se encuentra dentro de los cinco departamentos provinciales que presentan mayores incrementos porcentuales en la cantidad de delitos entre los años 2016 y 2010, con un incremento del 69,5% (IPEC).

Si se analiza la tasa de delincuencia en la Provincia de Misiones, considerando el número de delitos registrados por cada 10.000 habitantes, cabe destacar el crecimiento de la misma entre los años 2010 y 2016: de una tasa de 195 en el año 2010, se pasa a una de 243,9 en el 2016, lo que significa un aumento del 25%. En la Ciudad de Posadas es el departamento provincial que registra mayor tasa de delincuencia y mayor aumento de la misma en los últimos años: al 2010 la tasa capitalina era de 223,4 y al 2019 se incrementa a 350,4 (un 57% más).

### **5.1.8. Aspectos Económicos**

#### **5.1.8.1. Mercado Laboral**

A los efectos de describir el mercado laboral, el análisis se realiza, en primera instancia considerando los datos obtenidos del Censo Nacional 2010. Posteriormente, a efectos de evaluar la evolución en los últimos años de las condiciones laborales en el territorio, se consideran los datos de del Programa Nacional de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) la cual permite conocer características sociodemográficas y económicas en forma continua de 31 aglomerados urbanos del país de más de 300 mil habitantes, entre los cuales se encuentra la ciudad de Posadas.

En relación con los índices de actividad económica, el Censo 2010 indicó que el 56,1% de la población misionera de 14 años y más se encuentra en condición de ocupado, el 41% restante se encuentra inactivo y sólo el 2,9% de la población comprendida dentro de esa franja de edad se halla desocupada.

A nivel Departamental, los valores son similares, conforme los datos censales, el 61% de la población capitalina de 14 años y más se encontraba en condición de ocupada en el 2010, el 35% inactivo y el 4% desocupado.

En relación con el Censo 2001, los indicadores presentan una notable mejoría, la tasa de ocupación a nivel departamental se vio incrementada en un 87% y la desocupación disminuida en un 68%. Tal situación guarda relación con lo ocurrido a nivel provincial y refleja idéntica situación a nivel municipal.

En el siguiente cuadro puede observarse la composición de la población del territorio objeto del estudio, por condición de actividad según datos del último censo 2010 y su evolución intercensal (2001-2010). Se deja constancia que no se pudo obtener la base del censo anterior por el cual se contempla la variación relativa en el siguiente cuadro.

Jurisdicción	Población de 14 años y más	Activos				Inactivos	Inactivos variación Intercensal
		Ocupados	Variación Intercensal	Desocupados	Variación Intercensal		
Misiones	761.659	56,1%	68%	2,9%	-73%	41,0%	9%
Dpto. Capital	236.560	60,8%	87%	4,0%	-68%	35,2%	-4%
Posadas	204.876	61,9%	81%	4,0%	-69%	34,1%	-11%

Cuadro N°7. Población por condición de actividad, Misiones, Dpto. Capital y Municipio Posadas al 2010

Fuente: Elaboración propia en función a datos del Censo Nacional 2010 del IPEC <https://www.ipecmisiones.org>

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la población económicamente activa del Aglomerado Posadas era de 144.865 personas, de los cuales 138.937 se encontraban ocupadas y 5.928 desocupados. El resto de la población (152.537 personas) pertenecía al grupo denominado inactivos.

La tasa de actividad en el aglomerado Posadas registró para el primer trimestre del 2017 un nivel del 40,7%, dos puntos inferiores a la registrada en el 4 trimestre del 2016 (42%). Este valor se obtiene a partir del cociente de la PEA (144.865 personas) con la población total de referencia (356.298 personas). La misma resulta inferior a la media (45,3%) de los 31 aglomerados analizados del país, pero superior a la del NEA (39%).

La tasa de empleo considerando la población total, para el Aglomerado Posadas, fue del 39,0% en el primer trimestre de 2017, levemente inferior a la del último trimestre del

2016 que registraba 40,8%. Igual que con la tasa de actividad, la misma es inferior a la media de los 31 aglomerados (42%), pero superior a la del NEA (37%).

La tasa de desocupación en el Aglomerado Posadas para el primer trimestre del 2017 fue del 4,1%, encontrándose concentrada la mayor variación en la población joven de 10 a 29 años que presenta una tasa del 42%.

No se registran estadísticas del subempleo ni economía informal. Al 2010 el 43% de los asalariados pertenecían al sector público, mientras que el 57% restante trabajaban en el sector privado, lo que señala una alta dependencia del sector público como creador de empleo y la importancia del potencial efecto multiplicador de las erogaciones públicas sobre la actividad económica del territorio.

Otro elemento característico de la ocupación en Posadas se encuentra relacionado con la movilidad territorial de los trabajadores, ya sea entre el municipio y localidades cercanas, como así también localidades del vecino país Paraguay. Según la EPH, tres de cada 1000 habitantes ocupados del aglomerado de Posadas se desempeñaban laboralmente en el vecino país.

#### **5.1.9. Estructura Económica**

El PBP (Producto Bruto Provincial) es el indicador que mide la actividad económica de una región, la cual está conformada por el conjunto de actividades productivas desarrolladas por sus habitantes, de las cuales aparece la generación tanto de empleo como de ingreso. Las actividades se clasifican en el sector primario, secundario (industria y construcción) y terciario (comercio y servicios).

Conforme los últimos datos publicados por el IPEC al 2014, el 48,9% del producto bruto provincial se encuentra concentrado en el Departamento Capital, tal como puede observarse en la Imagen N°3 que se encuentra en el Anexo I de la presente investigación, las actividades más desarrolladas pertenecen al sector terciario: principalmente comercio y servicios, seguidamente del sector industrial.

El Municipio de Posadas, aparece en el plano provincial como un núcleo proveedor de servicios para las actividades económicas del interior, orientando primordialmente su estructura productiva a los servicios: comercio, profesionales, logística y transporte de

mercancías, turismo, servicios financieros, administración pública, construcción e inmobiliarios.

Un aspecto que no puede dejar de ser considerado al analizar la situación económica del Municipio es su posición geoestratégica como ciudad fronteriza al Departamento de Itapúa (Paraguay), lo cual, si bien se presenta como una oportunidad, se ha transformado en una amenaza en los últimos años, sobre todo para el sector comercial de la Capital Misionera.

Las asimetrías en cargas fiscales y salariales, la inflación y el enfriamiento económico se presentan como las principales causas de la situación.

Asimismo, cabe destacar que conforme estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones, el Paso Fronterizo de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay) se constituye en el paso de mayor importancia para la Argentina.

## **5.2. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO UNA HERRAMIENTA PARA FORTALECER EL PODER DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE POSADAS**

### **5.2.1. Incidencia de los rasgos socio-culturales de los vecinos de Posadas en el Presupuesto Participativo**

En este punto queremos hacer referencia a los rasgos socio-culturales de la comunidad posadeña, en cuanto a su participación en la gestión pública en forma directa en la gestión pública local (específicamente en el Presupuesto Participativo de la ciudad). El vecino de la ciudad de Posadas todavía no se encuentra ambientado con estos mecanismos nuevos de participación ciudadana directa en la gestión de gobiernos locales, ya sea porque todavía tenemos una cultura de pueblo y no ciudad capital de la Provincia o porque todavía tiene una concepción basada en nuestra constitución que establece que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de nuestros representantes.

Asimismo, debemos comprender que estos mecanismos son nuevos y solo se dan al nivel local en nuestra capital, todavía no se extendió a otros municipios de nuestra provincia, pero poco a poco los vecinos de posadas se están familiarizando muy tímidamente con el mecanismo de participación ciudadana en la gestión local, ampliando su participación año a año en el Presupuesto Participativo.

### **5.2.2. Herramienta de planificación con participación ciudadana**

El principio podemos comprobar por las entrevistas y encuestas realizadas tanto a funcionarios como ciudadanos que participaron en los proyectos del presupuesto participativo de la ciudad de Posadas, que el grado de conciencia social alcanzado por los actores sociales, sobre sus derechos y responsabilidades ha constituido la garantía necesaria para emprender un proceso de construcción y elaboración del Presupuesto de Inversiones Municipales en forma participativa; teniendo como principios generales: la equidad, solidaridad, reciprocidad, transparencia y eficiencia administrativa.

En el Municipio de la Ciudad de Posadas el Presupuesto Participativo es una importante herramienta en la consolidación de la Democracia Participativa, así como en la transparencia de la gestión de los recursos públicos y en la concertación entre autoridades

locales y sociedad civil, que permite ejercer los derechos y responsabilidades ciudadanas de manera democrática, que apoya al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de Posadas, en el ámbito social, cultural y ambiental.

Este proceso técnico-social, demanda voluntad política de autoridades y actores sociales, capacidad de organización social y transparencia de todos los actores.

Tradicionalmente ante que se comience a implementar estas herramientas de participación ciudadana como por ejemplo el Presupuesto Participativo, la participación social ha sido entendida como una acción individual, impulsada y estructurada desde agentes externos, por lo general, el Estado, quienes son los que definen las necesidades a satisfacer en las personas. Esto supone que la población participa sin necesariamente tener una motivación propia, toda vez que no son conscientes de sus necesidades ni tienen la posibilidad de encontrar los mecanismos para satisfacerlas. Así, se concibe que la población carezca de una participación efectiva en la vida nacional, y por lo tanto están por fuera de los beneficios del desarrollo.

A diferencia de este enfoque tradicional, el Presupuesto Participativo se sustenta en entendimiento que la participación social es una acción de la población que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de las políticas públicas. Esta nace del derecho de los ciudadanos a construir de manera libre y responsable, como protagonistas, la realidad en la que viven.

En este sentido, el Presupuesto Participativo se define como un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades de los ciudadanos hacia la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los fondos públicos (Carlos Grey Figueroa, 2017 p. 33).

En el Presupuesto Participativo se establecen las demandas locales, las prioridades de gasto e inversión de la ciudad. Cada uno de estos elementos contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos, profesionales y la ciudadanía.

La planificación del desarrollo local, no puede seguir siendo diseñado ni impulsado por un solo actor: la municipalidad, es preciso que la mayoría de actores locales, especialmente los provenientes de la sociedad civil, estén involucrados en trazar una visión compartida del futuro de la ciudad, de tal manera que se sienten las bases para definir las prioridades de política y las estrategias del desarrollo a largo plazo. Esta participación de los actores en la definición de las rutas del desarrollo, significa la concreción de una nueva democracia local, y de una mayor y mejor eficiencia y eficacia de la gestión, toda vez que las diversas demandas sociales encuentren en el gobierno local un espacio en el que se expresen y sean atendidas (Hernández; 1997p.246).

Por esta razón, la Planificación Participativa, como instrumento del desarrollo local, se constituye en la mejor herramienta de gestión democrática y eficiente del gobierno local, en vista de que le posibilita que las decisiones se tomen, tanto desde una perspectiva que combina el corto y largo plazo, como a partir del debate y la concertación de diversos intereses presente en las demandas locales.

### **5.2.3. Presupuesto Participativo y sostenibilidad para el desarrollo**

Generalmente, estos procesos son conducidos por la legitimidad que pueda alcanzar el gobierno local como entidad que representa a la ciudadanía, provocando el nacimiento de nuevas instancias de diálogo y nuevos espacios públicos, dando lugar a la gobernabilidad democrática. Las estrategias de concertación suponen una actitud activa en la identificación de consensos y acuerdos en torno al desafío del desarrollo.

La gobernabilidad democrática, entonces, deriva de una manera de construir decisiones de forma negociada, generando compromisos desde la sociedad.

Existen varias relaciones entre desarrollo sostenible, gobernabilidad y Presupuesto Participativo como señala Díaz Palacios (2001).

El desarrollo sostenible busca posibilitar el acceso gradual a una mejor calidad de vida, lo que requiere de cambios en la política económica interna, en el ámbito local, regional y nacional, así como una inversión fuerte en salud, educación, investigación científico-tecnológica, el fomento de nuevas empresas con tecnologías innovadoras ambientalmente limpias, y la promoción de una conciencia ecológica en la población. El Presupuesto

Participativo, como lo hemos señalado, constituye una importante herramienta de gestión democrática porque permite a la ciudadanía decidir y fiscalizar la ejecución de estos proyectos de inversión, de tal manera que se orienten hacia sus intereses de mejorar la calidad de vida.

En este sentido podemos decir que El Presupuesto Participativo, contribuye al cambio de las relaciones de poder a favor de aquellos que anteriormente han tenido escasa autoridad sobre sus propias vidas. Ya que el poder comprende dos aspectos:

Control sobre los recursos (físicos, humanos, financieros, y el propio ser)

Control sobre la ideología (creencias, valores y actitudes)

Siendo el presupuesto participativo un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, donde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno municipal; entonces permite que la participación sea más activa y democrática.

### **5.3. ANALISIS DEL MODELO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO QUE SE EJECUTA EN LA CIUDAD DE POSADAS**

#### **5.3.1. Presupuesto Participativo en Gobiernos Locales de Latinoamérica**

Dentro de las grandes transformaciones producidas en el mundo por efectos de la globalización y los modelos económicos vigentes, se han experimentado grandes cambios en los conceptos de desarrollo y democracia, como una respuesta para paliar los efectos negativos de la globalización en la calidad de vida de la población (Carlos Luis Delgado Castillo, 2006).

El Presupuesto Participativo en Latinoamérica comienza a exteriorizarse como una herramienta innovadora para facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del Presupuesto del Gobierno Local, en el marco de promover la gobernabilidad democrática local.

En este sentido, el origen de la idea de Presupuesto Participativo se origina en un contexto de grandes cambios políticos, económicos y sociales, por lo que comienza a darse un creciente cuestionamiento y rechazo a las instituciones públicas tradicionales de la democracia representativa, fundamentalmente a partir de 1990, ha existido en América Latina lo que Boaventura Souza Santos (2004) ha llamado la ampliación del experimentalismo democrático Tatagiba y Teixeira (2007). Lo que se refiere a una participación ciudadana activa en el proceso de reconstrucción del Estado tradicional y un primordial protagonismo dentro de los actuales sistemas democráticos.

Cabe resaltar que desde el ámbito político el presupuesto participativo, surge con la campaña para las elecciones municipales de la ciudad de Porto Alegre, del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil a partir del año 1989. En aquel momento, promocionada por Olivio Dutra, en ese entonces alcalde de esa ciudad, perteneciente al Partido de los Trabajadores que proponía en su programa democratizar las decisiones y gestionar la ciudad apoyándose en los Consejos Populares, al permitir que cada uno de los ciudadanos pudiese intervenir en la construcción de las políticas públicas y en el conjunto de decisiones del municipio.

Siguiendo al autor Tarso (2004), los principios generales de la Comuna de París y de los soviets fueron las fuentes de inspiración de este mecanismo. Con él se planteaba realizar

una especie de transferencia de poder hacia la clase obrera organizada, sustituyendo la política tradicional con la democracia directa.

Ahora bien, desde una mirada histórica, se pueden diferenciar tres grandes fases del Presupuesto Participativo (Cabannes; 2004 p. 32), a saber:

Primera fase (1989 al 1997): se le designa de experimentaciones, porque en este período aparecen nuevas maneras para gestionar los recursos públicos locales.

Surgen así las experiencias de Brasil, con Porto Alegre a la cabeza (1989), y la de Uruguay con Montevideo, ciudad que desde 1990 ha invitado a su población a orientar el uso de los recursos quinquenales de su gobierno local.

Segunda fase (1997 al 2000): se lo identifica masificación brasileña, teniendo en cuenta que durante estos años más de 130 municipios del país suramericano adoptaron el modelo de gestión local de Porto Alegre.

Tercera fase (2000 hasta la actualidad): se lo identifica como expansión y diversificación. A partir del año 2000 las prácticas de presupuestos participativos saltan las fronteras del Brasil, para implementarse en más de 249 asientos poblados en América Latina y Europa, con profundas adaptaciones, lo que se tradujo en una multiplicidad de los modelos existentes.

Por otro lado, en la práctica, las ciudades locales que adoptaron esta experiencia de presupuesto participativo han acogidos procesos y diseños bien diferenciados teniendo como base la experiencia originaria en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil desde el año 1989, que llevo a convertirse en una práctica emblemática de la gestión democrática local.

Los resultados del presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre, trajo aparejado el aumento de la conciencia ciudadana y la mejora en la calidad de vida de sus pobladores y particularmente se vio expresado en los sectores más humildes, asimismo, este proceso de participación directa de la ciudadanía en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del gobierno local ha sido ampliamente popularizado y aplicados en otros países de la región (Cabannes; 2004 p. 41).

Esta apreciación de la participación y el cuestionamiento cada vez mayor a las democracias representativas y sus instituciones tradicionales, ha hecho que en una gran cantidad de países de América Latina se hayan incorporado iniciativas de presupuesto participativo a nivel local en mayor medida, en otros países haya alcanzado al nivel regional y nacional. Es así, como encontramos casos de presupuesto participativo a nivel municipal en Brasil, Argentina, México, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y Chile entre otros países de Latinoamérica y también del mundo.

Cabe resaltar que en la ciudad Porto Alegre específicamente los primeros resultados mostraron que la acumulación de demandas sociales era mayor que la capacidad presupuestaria y administrativa del gobierno local. Ante esta realidad, las autoridades municipales idearon un mecanismo de participación que permita formular un orden de prioridad y decidir la asignación de una parte importante del presupuesto municipal.

En este sentido la Constitución Brasileña establece que la soberanía popular se ejerce por el sistema representativo y directamente. En cambio, en la Ley Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Porto Alegre queda garantizada la participación a partir de las regiones del municipio, en la elaboración, definición y ejecución de Plan de Directrices Plurianuales del Presupuesto. Por lo tanto, existe la base legal para hacer el presupuesto de forma autónoma.

Es así que, en el caso de la Ciudad de Porto Alegre, se creó un Presupuesto Programa, con la identificación de las reivindicaciones que eran decididas por la ciudadanía. Sin embargo, algunos Congresistas (diputados y concejales) acudieron a los tribunales para desactivar el presupuesto participativo, por Inconstitucionalidad, alegando que el sistema representativo estaba siendo atacado. Este incidente fue superado, ya que logró demostrar que la Carta Magna Municipal de Porto Alegre señala que el Alcalde del Municipio está comprometido a hacer consultas a la ciudadanía (Santos, B. de Sousa; 2004 p. 25).

Asimismo, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre está compuesto por tres bases del presupuesto: La primera es la base territorial, donde la ciudad está dividida en 16 regiones. La segunda es la base temática que se desarrolla en plenarias, que son reuniones que se dan no por zona sino por temas. Y la tercera es la base institucional, que es el conjunto de secretarías y departamentos del gobierno de la ciudad que proponen sus presupuestos de

manutención, de gasto de personal y de proyectos institucionales (Santos, B. de Sousa; 2004 p. 30).

La experiencia del Presupuesto Participativo en la República Argentina comienza recién a desarrollarse y aplicarse en un contexto de grave crisis económica, política, social e institucional que se dieron a fines del año 2001. Es decir, en este escenario de profunda gravedad representativa que transitaba la Argentina, surgen nuevas formas de participación y acercamiento de la ciudadanía al espacio público.

Ahora bien, cabe resaltar que ya la reforma constitucional de 1994 de la Carta Magna de la República Argentina, prevé y promueve un nuevo rol para los municipios argentinos, estableciendo que las provincias deben asegurar la autonomía municipal.

En este sentido, la primera experiencia de Presupuesto Participativo en la Argentina, tuvo origen en el Municipio de Rosario, Provincia de Santa Fe, a partir del año en adelante 2002, y de ahí la incorporación de políticas participativas en el nivel local es un fenómeno que se fue expandiendo con sus particularidades específicas en las grandes ciudades de la República Argentina, como por ejemplo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, entre otras. Sin embargo, en la actualidad se extendió hacia otras provincias y municipios de muy diversa escala y ubicación geográfica como por ejemplo la Provincia de Misiones, que se encuentran implementado el Presupuesto Participativo desde el año 2016.

### **5.3.2. Presupuesto Participativo**

Tomando como punto de partida lo que expresa el autor Santos, B. de Sousa (2004), podemos definir al Presupuesto Participativo como un proceso social y técnico que busca el involucramiento de la población en la toma de decisiones, gestión y control de los recursos financieros. Asimismo, el Presupuesto Participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria que funcionan como mecanismos o canales de participación popular, regular y permanente, sustentada en el proceso de la toma de decisiones del gobierno, los cuales están basados en tres grandes principios:

- Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detectan a este proceso, formalmente por lo menos.

- La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular.
- Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de criterios generales.

En este orden de ideas podemos definir que Presupuesto Participativo es una política pública, que consiste en un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal. Asimismo, el proceso busca orientar la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables.

Asimismo, el presupuesto participativo es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite informar a los que deciden sobre sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción.

En definitiva, se puede decir que el presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno. Es desde otro punto de vista una valiosa herramienta de planificación presupuestaria (Montecinos, 2012 p. 55).

### **5.3.3. Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas**

En cuanto a la experiencia de la Provincia de Misiones actualmente se encuentra ejecutando únicamente el Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas, el mismo se halla legislado por la Carta Magna Municipal y también se encuentra reglamentado por Ordenanza V - N° 21 (Antes Ordenanza 3257/13) del Municipio, del año 2013, y se lleva ejecutando el mismo desde el año 2016 hasta la fecha en la Ciudad.

A fin de caracterizar la forma en que son definidas, por parte de cada gobierno local, las prioridades de asignación presupuestaria y como son consideradas en la formulación del presupuesto, se realizaron entrevistas a referentes claves que estuvieran vinculados con las áreas de decisión, programación y gestión del Presupuesto Participativo Municipal.

En relación con ello, tal como fuera detallado en la descripción de la metodología, fueron realizadas en la Municipalidad de Posadas, entrevistas a autoridades de la Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial, Dirección de Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas.

Los tres (3) funcionarios entrevistados coincidieron en afirmar que las cuestiones y problemas de la agenda sistémica son priorizados por las autoridades del ejecutivo municipal e incluidos en la agenda de gobierno, sobre la consideración de las urgencias de la coyuntura socioeconómica de momento y las demandas de la ciudadanía.

En cuanto a mecanismos de interacción con actores sociales en la definición de las prioridades (paso del hecho problemático a problema público) no se ha logrado acreditar mediante el relevamiento, la existencia de actores que, fuera de la esfera gubernamental, posean peso decisivo o suficiente poder como para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos.

Sin embargo, existen mecanismos de interacción para identificar y atender las demandas de la ciudadanía.

El Municipio de Posadas, se viene implementando desde el año 2016 el Presupuesto Participativo, bajo la modalidad de asambleas barriales donde los vecinos proponen proyectos y los mismos son votados en cada delegación e incorporados en el Presupuesto Municipal. Además, existen dos buzones al ciudadano en cada delegación, donde los ciudadanos pueden presentar sus propuestas, reclamos, etc.

En cuanto a las entrevistas realizada a los diez (10) ciudadanos que participaron en los proyectos del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Posadas en los años 2016 al 2019 coincidieron desde que existe la implementación y ejecución del Presupuesto Participativo, hay rol más activo de la ciudadanía en la definición de la inversión pública, aunque limitada y más orientada al desarrollo de proyectos en los Barrios.

En relación a las entrevistas realizadas el Presupuesto Participativo se ejecuta a través de asambleas barriales en la que los ciudadanos, mediante proyectos, discuten, elaboran propuestas y definen las prioridades de su barrio.

En las asambleas barriales, es donde los vecinos del Municipio de Posadas podrán debatir y proponer proyectos que beneficien a cada Delegación. Para cada año se destina el uno coma cinco por ciento (1,5%) del presupuesto general de gastos para el Presupuesto Participativo.

Las disposiciones del Presupuesto Participativo en la ciudad de Posadas están previstas en su Carta Orgánica, en el Capítulo Sexto, en los Artículos 48, 49,50, de la carta magna Municipal.

“En la su Carta Orgánica de Posadas (2010, en el Capítulo Sexto)

ARTÍCULO 48.- Todos los ciudadanos de Posadas tienen derecho a participar opinando sobre la aplicación de los fondos públicos del Presupuesto Participativo y controlar las rendiciones de cuentas referentes a su utilización.

ARTÍCULO 49.- La reglamentación del Presupuesto Participativo deberá garantizar la plena participación a la ciudadanía en general, por sí o a través de organizaciones; el derecho a la información y a una decisión fundada.

ARTÍCULO 50.- Deberán realizarse Asambleas del Presupuesto Participativo por Delegaciones Municipales, tomando para ello la división territorial de la ciudad”

Asimismo, a partir del año 2013 a través de la ordenanza V - N° 21 (Antes Ordenanza 3257/13), se instituye el Presupuesto Participativo conforme a lo ordenado por la Carta Orgánica explicado ut-supra. En la misma destina el uno coma cinco por ciento (1,5%) del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos y el plan de inversiones públicas de la ciudad de Posadas, para que los vecinos en debate público decidan qué destino darle a esa partida presupuestaria. También están reguladas en la misma las formas en que los ciudadanos de esta ciudad realizan la propuesta, que lo harán al Departamento Ejecutivo por las comisiones vecinales existentes o asambleas barriales que se deberán crear, reglamentar o empadronar. Asimismo, orden que el Departamento Ejecutivo debe reglamentar el cronograma y los mecanismos de participación y coordinación de las instancias. Debe crear también un órgano de Aplicación que organizar y dictar cursos, seminarios y charlas de capacitación gratuitos, sobre presupuesto público, destinado a los ciudadanos de la comunidad.

A su vez, el 12 de septiembre del 2016 con el Decreto N° 1681, se aprueba el reglamento de la Ordenanza V - N° 21, en el cual determina las etapas del proceso del Presupuesto Administrativo, la cuales se dividen en:

- Lanzamiento y Difusión: Es en el mes de marzo de cada año y se invita a los cada Delegación Vecinal con el fin de organizar la difusión del reglamento y las invitaciones de los vecinos en los barrios. Como también con el Tribunal Electoral de Misiones y diferentes organismos.
- Asamblea Barriales de Propuesta y Preselección: En el mes de abril y mayo cada Delegación conforme a la zonificación que tiene deben realizar las asambleas con los vecinos, en el cual se le explica los procesos del Presupuesto Participativo. Se arma un debate entre los vecinos a fin del intercambio de ideas y propuestas. Una vez finalizado el debate, los vecinos en un Plenario Exponen sus propuestas y se vota a mano alzada y con mayoría simple. No hay límites de propuestas aprobada por la asamblea. Al finalizar el equipo técnico le entrega una ficha técnica para que los titulares del proyecto lo completen.
- Jornada de Análisis Técnico y Devolución: Se presenta en la Secretaria de Planificación Estratégica y Territorial a través de la Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales (U.E.P.E) quien hará una evaluación de factibilidad técnica de las propuestas, y realizara una devolución a las mismas y aquellos que son descartados podrán hacer críticas, observaciones y aportes.
- Feria de Proyecto y votación Simultanea: Todos los proyectos que han superado las instancias anteriores, podrán exponer en el inicio en la Costanera de esta Ciudad, para luego llevarlas a las delegaciones que pertenecen y las Votaciones son el 3er Domingo de Agosto, en cada Delegación Municipal en forma simultánea.
- Jornadas de Votación: Con el Tribunal Electoral, se instalan mesas de votación en cada Delegación.
- Escrutinio y Proclamación de Propuestas Ganadoras: Se incorporan las propuestas más votadas hasta cubrir el monto asignado.

- Incorporación al Presupuesto General: El Intendente incorpora al Presupuesto para su envío al Honorable Concejo de Deliberante de la Ciudad de Posadas.
- Desarrollo y control: Se convoca a los vecinos para el control.

Por último, cabe resaltar que la particularidad de este tipo de esquema de Presupuesto Participativo, es de suma importancia que toda la comunidad participe de las asambleas barriales donde democráticamente se decide sobre los recursos disponibles que serán utilizados para mejorar la infraestructura de cada barrio de la ciudad de Posadas. A través de esta política los posadeños pueden expresarse y elegir el proyecto más adecuado a las necesidades de cada sector de la sociedad.

## **6. PROPUESTA**

### **6.1. Análisis Crítico**

En principio los vecinos de Posadas tienen una cultura de no inmiscuirse en asuntos de gobiernos, son tranquilos y mantienen ese sentimiento de pueblo en una ciudad que en los últimos años ha crecido en grandes proporciones tanto de infraestructura como poblacionalmente.

Por otra parte, el gobierno local no destina los recursos económicos suficientes para hacer una verdadera campaña de difusión y educación del Presupuesto Participativo en cuanto a su importancia para los ciudadanos de Posadas. Además, no hay una política definida del gobierno provincial para fortalecer el Presupuesto Participativo en la Ciudad de Posadas y extender a otros municipios de la Provincia.

Por último, de la investigación realizada, nos demuestra que tanto el gobierno Provincial como el gobierno de la ciudad no tienen un interés genuino de ampliar al Presupuesto Participativo para que abarque no solo los proyectos ganadores por año a obras de un barrio, sino trascienda a todas las partidas presupuestarias del gobierno local.

### **6.2. Propuesta**

Desde el inicio del presente trabajo y a lo largo del desarrollo efectuado en sus diferentes capítulos, se ha logrado visualizar desde diferentes ángulos de análisis, el proceso de definición presupuestaria presente en el municipio de la Ciudad de Posadas.

Propuesta: El Municipio de la Ciudad de Posadas, debe trabajar en una propuesta de armonización presupuestaria con el Presupuesto Participativo, basada en una estructura uniforme de clasificación y presentación de los proyectos de presupuesto, que incluyen en la misma la clasificación del gasto por finalidad, función y categorías programáticas, con el fin de contribuir a que los mismos puedan constituirse en verdaderos instrumentos eficaces de gestión y control de políticas públicas orientadas al desarrollo local.

La programación presupuestaria debe ser vista como algo que va más allá de la política fiscal; partiendo de un punto de vista más amplio es que la proporción del

presupuesto total que el gobierno local dispone para la decisión conjunta de vecinos y ciudadanos, determina un factor condicionante en la sostenibilidad del proceso participativo.

Asimismo, resulta importante al momento de la definición de las políticas presupuestarias la participación de las fuerzas sociales y económicas del territorio. En relación con ello, los mecanismos presupuestario participativo son una forma pública y transparente de poder, se constituyen en una herramienta democrática de descentralización participativa, que permite mejorar la gobernabilidad y potenciar la inclusión social. La acción conjunta del Estado Provincial, Municipal y la participación de la sociedad civil, las fuerzas económicas y las organizaciones sociales, colaborando en la definición de las prioridades de inversión pública, representa una manera de legitimar el poder democrático del pueblo.

Propuesta: La calidad del gasto público requiere de un proceso de evaluación continua, del que depende el perfeccionamiento de la gestión pública. En relación con ello, así como resulta importante la generación de mecanismos de control y transparencia de la inversión pública del Municipio de Posadas, es importante en el largo plazo, trabajar en mecanismos que permitan la fiscalización que los ciudadanos deben ejercer sobre los gestores públicos, lo que a su vez requiere transparencia en las decisiones presupuestarias y en la planificación y ejecución del gasto.

El porcentaje del presupuesto municipal destinado a la participación de los vecinos de Posadas se considera muy bajo. Se recomienda una mayor disponibilidad de recursos sin duda permitirá responder a las demandas priorizadas por los vecinos, satisfaciendo sus intereses y necesidades. Incluso el aumento progresivo de partidas destinadas en las nuevas ediciones del Presupuesto Participativo, posibilitara un mayor interés e intervención de los Posadeños, en la concreción de proyectos presupuestarios cada vez más significativos y trascendentales para el municipio.

Propuesta: Se debe trabajar en la formación y capacitación de los cuadros de conducción política, y con el personal de carrera de los municipios, para dotarlos del conocimiento suficiente de las nuevas herramientas de gestión pública para homogeneizar las estrategias y mecanismos a implementar, buscando que cada gobierno local autoevalúe su gestión. Por ello, se recomienda a los gobiernos locales el manejo de programas de

capacitación de manera permanente sobre los diversos temas de gestión, tanto de manera directa, como a través de la firma de convenios con entidades especializadas.

En este sentido, debemos entender que el funcionamiento de un esquema administrativo tradicional en cualquier gobierno local es difícil de modificar en poco tiempo y menos si existen visiones parciales. Es necesario tomar en cuenta que la instrumentación de cambios en estructuras y procesos no es un tema de corto plazo y meramente tecnocrático. Requiere de un largo proceso de maduración, de apoyo y decisiones de distintos niveles políticos, que no obtendrán “rentabilidad” alguna en el corto plazo.

Para finalizar, cabe resaltar que sin atender la educación cívica y ciudadana ninguna herramienta de participación tiene sostenibilidad. Con frecuencia parece una cuestión de baja prioridad la capacitación la intervención ciudadana, antes o después, inicia un proceso de desgranamiento en su presencia y termina dejando a la herramienta de participación vacía y estatizada.

## **7. RECOMENDACIONES:**

Recomendación 1. Se sugiere promover una mayor participación de la ciudadanía del municipio de Posadas, comprometida socialmente , a través de una serie de alianzas estratégicas innovadoras y efectivas de difusión, concientización y sensibilización a la población a cargo de la municipalidad de Posadas, la universidad y la sociedad civil organizada, las empresas públicas y privadas, las ONG, con el fin de mejorar los índices de bienestar social de las familias; y a su vez implementar el empoderamiento de las destrezas, habilidades, competencias y capacidades sociales ; lo cual le permita al ciudadano estar altamente preparado para afrontar cualquier tipo de situación antes , durante y después del proceso de presupuesto participativo. Y así asumir un rol determinante y protagónico en beneficio de su localidad.

Recomendación 2. Rediseño y armonización en la implementación presupuestaria participativa del Municipio de Posadas, con énfasis en el enfoque programático y por resultados.

Recomendación 3. Se sugiere mejorar la capacidad de gestión y uso racional de los recursos públicos por parte de la municipalidad de Posadas, con el fin de ser eficientes en la implementación durante el proceso del Presupuesto Participativo y a su vez se recomienda implementar medidas sancionatorias y de seguridad del proceso que para los responsables de que los proyectos que hayan quedado injustificadamente inconclusos. Tener mayor objetividad durante la priorización de los proyectos, teniendo en cuenta una visión a largo plazo y no a corto plazo. Mejorar la fiscalización, control, monitoreo y regulación del proceso del presupuesto participativo a fin de que exista la transparencia y democracia durante la priorización de los proyectos sociales.

Recomendación 4. Se recomienda a la gestión municipal actual mejorar y/o implementar un proceso de retroalimentación, para descubrir cuáles son los errores presentes en la estructura del Presupuesto Participativo, reinventado e innovando una moderna forma de inversión económica municipal y así poder materializarlos en cambios sociales en la ciudad y bienestar social en los ciudadanos.

## 8. CONCLUSION

Luego de concretar las distintas etapas de la presente investigación, podemos establecer que la Hipótesis planteada se verifica en su totalidad en la Ciudad de Posadas, ya que la práctica de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Posadas no logra alcanzar una importante ampliación de participación ciudadana. Asimismo, un Presupuesto Participativo no termina con solo su formulación. Desde allí se abre un espacio de participación diferente que es el que ejerce la población a través de las diferentes áreas que coordinan las etapas del Presupuesto hasta su ejecución.

En efecto, de la descripción de la situación actual, sociocultural y económico del Municipio de Posadas vemos que en los últimos años se ha concretado en escasa medida una participación efectiva de los vecinos en la conformación del Presupuesto Participativo, por lo cual también es menor su participación en las tomas las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, cómo se financian las políticas que se derivan de estas decisiones, cómo se dividen entre los distinto niveles de gobierno las responsabilidades de aplicación de dichas políticas, cómo se gestionan los recursos y, finalmente, cómo se monitorea y evalúa la implementación de estas políticas.

En este sentido, del análisis del modelo de Presupuesto Participativo que se ejecuta en la Ciudad de Posadas, es dable inferir que el mismo no garantiza totalmente la participación ciudadana ya que el mismo se ve limitado en una parte de los recursos del presupuesto municipal de Posadas (el sector de obras y mejoramiento de barrios).

Por otro lado, debemos expandir los horizontes de nuestro Presupuesto Participativo, con el fin de lograr una forma de expresión de gobernabilidad democrática en la cual el ciudadano es capaz de hacer sentir su voz, plantear sus propuestas y mantenerse informado de lo que se hace con sus aportes al gobierno local.

En definitiva, el Presupuesto Participativo debe ser una herramienta innovadora dentro del Presupuesto Municipal de la Ciudad de Posadas, como un nuevo modelo de gestión interpelando a que la Municipalidad se democratice, que se transforme en un espacio donde los ciudadanos lo sientan como propio, interactúen entre sí y con las autoridades locales, y dejen de ser vistos como simples contribuyentes.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Abascal, Gabriel (2004), El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática? Ponencia presentada en las III Jornadas de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Aguilar Villanueva, L. (2007), El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Barcena, A.& Iglesias, E. (2011) Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Ed. Documentos NU CEPAL, Chile.
- Bolívar, M. (2012). Finanzas Públicas y Control. Editorial Osmar D. Buyatti. Buenos Aires.
- Boaventura de Sousa, S. (2004). Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo. España: Viejo Topo.
- Cabannes, Yves (2004). Presupuesto Participativo y finanzas locales. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. Quito.
- Cao, H. et al. (2007) Introducción a la Administración Pública Argentina. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Garzón Maceda, J. (2010). Los recursos del Estado como eje de desarrollo de los Municipios. EdUNaM. Misiones.
- Goldfrank, Benjamín (2006), Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política, Vol. 26 N° 2, 3-28.
- Heredia, J. R. (2005), El Poder Tributario de los Municipios. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.
- Hernández Sampieri, Roberto (2014), Metodología de la Investigación, 6ª Edición, Editorial Mac Graw Hill / Interamericana Editores S.A. México.
- Hernández, A. M. (1997). Derecho Municipal. Ediciones Depalma.

- Montecinos, Egon (2012), Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 53.
- Oszlak, Oscar (2006), Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego, Reforma y Democracia, Caracas, Revista CLAD, No. 9, Oct.1997.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1, Caracas.
- Pagani, M.L. (2008). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Cuestiones de Sociología. Ed. Universidad Nacional de la Plata. Bs. As.
- Paprocki, E. (2005). Los Municipios. Base para el desarrollo. Reestructuración celular en el tejido político social. EdUNaM. Misiones.
- Pérez, P. (2012) Descentralización y gobierno local. Conferencia en VI Congreso Iberoamericano de Municipalismo. Unión Iberoamericana de Municipalistas. República Dominicana, octubre-noviembre.
- Rezende, F. (2014) Gestión Pública y desarrollo. Planificación Prospectiva y Gestión Pública. Ed. CEPAL, Chile.
- Rosatti, H. (2006). Tratado de Derecho Municipal. Tomo II. Rubinzal-Culzoni. Santa Fé.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varonne, Frederic, (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, España.
- Vázquez Barquero, A. (2001) Desarrollo Endógeno; en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- Villegas, H. (2016). Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. 10° Edición. Editorial Astrea. Buenos Aires.

➤ Fuentes Documentales

- Carlos Grey, Figueroa (2017). Manual de Presupuesto Participativo. Asociación Eco Ciudad.
  - Carlos Luis, Delgado Castillo (2006). Modelo para la gestión de Presupuestos Participativos en las Delegaciones del Distrito Federal de Mexico. Universidad Iberoamericana de México, Mexico.
  - Díaz, P (2011). El Presupuesto Participativo en la gestión local: El caso del municipio de Maipú en la Provincia de Mendoza (Argentina). Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Nacional de Cuyo Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza, Argentina.
  - Rojas, C (2015). “Factores que Limitan la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo. caso: distrito de Mariano Melgar”. Magister en gerencia social. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
  - Schneider, C. (2007). La Participación Ciudadana en los gobiernos locales: contexto Político y cultura Política. un Análisis comparado de buenos aires y Barcelona. Doctorado en Teoría Política y Social. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Otras Fuentes

-INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Información Estadística. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar>.( p.e. consulta 02/01/2021).

- IPEC – Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones. Información Estadística. Disponible en: <https://www.ipecmisiones.org> (p.e. consulta 03/01/2021).

-Página Web de la Municipalidad de la Ciudad de Posadas, Presupuesto Participativo. Disponible en: <http://www.posadas.gov.ar/planurbano/presupuesto-participativo>. (p.e. consulta 01/11/2020, 15/12/2020 y 25/03/2021).

- Pagina web del Ministerio de Salud Pública de Misiones. Disponible en: <http://www.salud.misiones.gov.ar>. (p.e. consulta 06/02/2021).

➤ Normativas:

- Constitución de la Nación Argentina.

- Constitución de la Provincia de Misiones.
- Ley Provincial XV N°5 (antes Ley N°257) Ley orgánica de Municipales.
- Carta Orgánica de la Ciudad de Posadas, 2010, Capítulo Sexto, Artículos 48, 49, 50.
- Ordenanza V - N° 21 (Antes Ordenanza 3257/13). Instituye el Proceso de Presupuesto Participativo. Boletín Oficial Municipal de la Ciudad de Posadas, Misiones, 29 de noviembre de 2013.



indicadas, en medio electrónico, en la red mundial de computadoras, en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y sitios en la que ésta última haya otorgado licencias, para fines de lecturas, impresión y/o descarga por Internet, **a título de divulgación de la producción científica generada por la Universidad**, a partir de la fecha.-

Se deslindará a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Misiones de toda responsabilidad legal que surgiera por reclamos de terceros que invoquen la autoría de la obra de tesis cuya publicación se efectúe.-

Además se le informa que Ud. puede registrar su trabajo de investigación en el Registro de la Propiedad Intelectual, no siendo responsable la Universidad Nacional de Misiones y/o Facultad de Ciencias Económicas por la pérdida de los derechos de autor por falta de realización del trámite ante la autoridad pertinente.-

Asimismo, notificamos que para obtener el título de "Patente de Invención" es necesario presentar la solicitud de patente dentro del año de publicación o divulgación. (art. 5 Ley 24.481).-



Firma del Autor

08/03/2022

Fecha

Lugar POSADAS-MISIONES

## 10. ANEXOS

### 10.1. ANEXO I

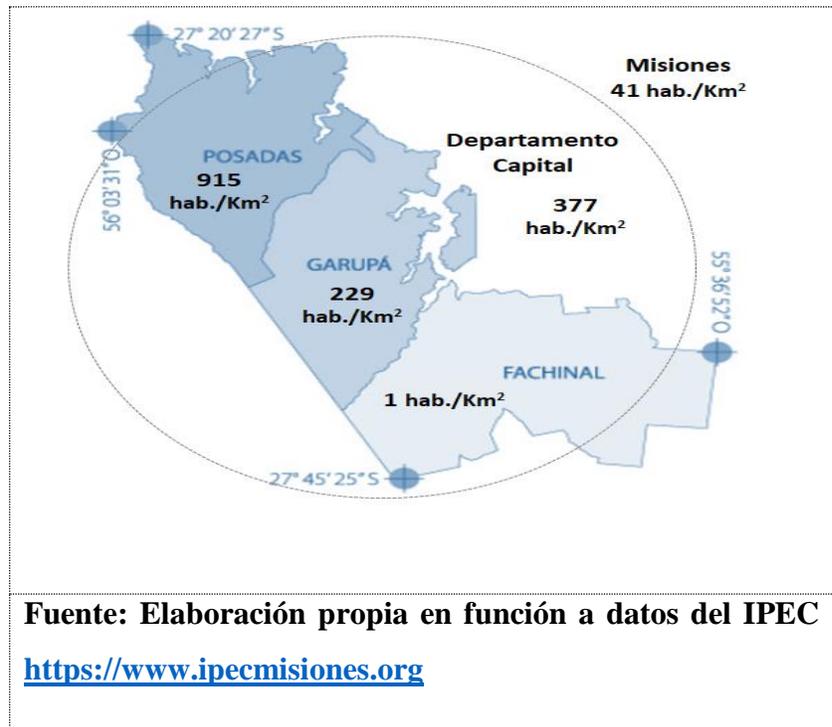
#### Cuadro de Imágenes.

**Imagen N°1. Mapas del Departamento Capital (Misiones)**

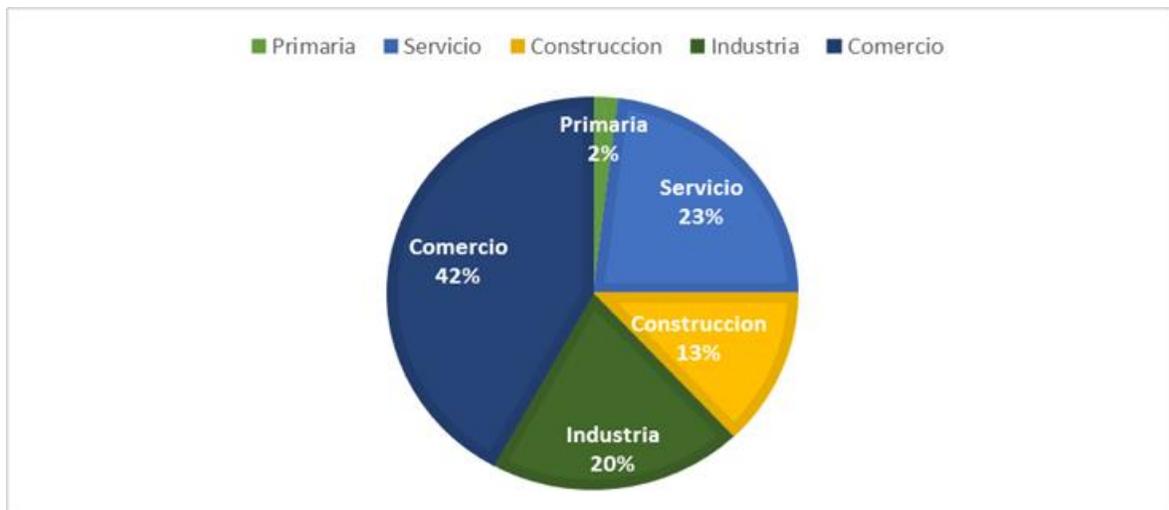


**Fuente: Atlas de Misiones, INDEC, 2010.**

**Imagen 2. Densidad Poblacional del Departamento Capital**



**Imagen N° 3. Distribución de las actividades económicas Dpto. Capital, 2014**



Fuente: Elaboración propia en función a datos del IPEC <https://www.ipecmisiones.org>

## 10.2. ANEXO II

### Modelo de entrevista a funcionarios de la Municipalidad de la ciudad de Posadas (Área presupuestaria)

Datos:

Municipio: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

1. ¿El gobierno local tiene un plan de desarrollo concertado en base al presupuesto participativo?
2. ¿Con qué frecuencia la población se reúne con el municipio para priorizar los problemas más urgentes, para el siguiente año?
3. El Municipio, ¿cuenta con alguna herramienta de planificación? (Ej. Plan Estratégico, Agenda Pública, etc.).
4. ¿Quiénes deciden en mayor medida las políticas presupuestarias y el nivel de gasto del gobierno municipal?
5. ¿Participa la comunidad en la definición de prioridades de inversión (gastos) del presupuesto? ¿De qué forma?

### 10.3 ANEXO III

#### **Modelo de entrevista a los ciudadanos participantes y ganadores del presupuesto participativo de la ciudad de Posadas durante el periodo 2016 a 2019.**

Datos:

Municipio: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Ocupación: \_\_\_\_\_

1. ¿Usted tiene conocimiento sobre las ventajas del presupuesto Participativo?
2. ¿Con que frecuencia la municipalidad brinda información relevante acerca del presupuesto participativo?
3. ¿Conoce sobre los requisitos formales que se tienen en cuenta para participar en un presupuesto participativo?
4. ¿Se genera condiciones para las consultas públicas, participación ciudadana?
5. ¿El presupuesto participativo ha contribuido en la mejora de los barrios de la ciudad de posadas?