

GUÍA PARA FORMULAR PRESUPUESTOS MULTIANUAL



Leaders at the Core of Better Communities

ICMA-Latinoamérica*

Febrero 2011

* ICMA-Latinoamérica es un ente representado por Internacional City Management Association de México, A.C. bajo la licencia de Internacional City/County Management Association (ICMA).

Este documento se realizó como parte del Programa Regional de Mejora a la Solvencia Crediticia (RCRI – Regional Credit Rating Improvement) subvencionado por el Fondo para la Asesoría-Asistencia en Infraestructura Público-Privada (PPIAF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Para ICMA el proyecto es parte de un objetivo más amplio: mejorar la calidad de la gestión en los gobiernos locales de América Latina.

ICMA International
David Grossman

ICMA Latinoamérica
Octavio E. Chávez

Desarrollo del Documento
Carlos Loría-Chaves

Colaboración
Jaime Villasana
Oscar Rivas
René Arvizo

Las opiniones expresadas en este documento son aquellas de sus autores y no necesariamente reflejan las del Fondo para la Asesoría-Asistencia en Infraestructura Público-Privada (PPIAF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	1
II. SELECCIÓN DE EQUIPO TÉCNICO.....	2
III. COMPORTAMIENTO HISTÓRICO.	5
IV. EL ENTORNO ESPERADO	9
V. EL ANÁLISIS DE LOS INGRESOS.....	13
VI. EJERCICIO RECAPITULADOR:	16
VII. HACIA DÓNDE VAN LOS GASTOS.	19
VIII. EJERCICIO RECAPITULADOR (2da Parte):	22
IX. UNA HERRAMIENTA ADECUADA DE PROYECCIÓN.	26
X. CALENDARIZACIÓN.....	30
XI. CONCLUSIONES.	32
XII: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

I. INTRODUCCIÓN

La calificación crediticia ha venido tomando una relevancia mayor ante la crisis financiera global que ha restringido el acceso a la liquidez en los mercados de capitales, donde los ofertantes de créditos han tomado una mirada más crítica a la solvencia de los potenciales prestatarios. Por lo que es imperativo que las entidades públicas se hagan de herramientas que les permitan optimar su solvencia financiera, en miras de tener acceso a recursos financieros en con las mejores condiciones posibles.

Una herramienta de apoyo en la administración financiera importante es el manejo adecuado en la formulación de un presupuesto multianual. Los presupuestos multianuales cimientan la estructuración de la planificación y programación en proyecciones más allá del año fiscal.

Esta Guía se ha preparado para asistir a los gobiernos locales en los procesos de preparación de sus planes y programas operativos multianuales. Práctica que coadyuva a mejorar las proyecciones financieras, a fin de que reflejen posibles condiciones futuras y se puedan establecer los mecanismos preventivos para contar con finanzas sanas. La solvencia financiera y operativa de las entidades es la base para lograr mejores calificaciones de crédito.

La Guía en sí, se ha diseñado para ser utilizada por gobiernos subnacionales de Latinoamérica. El formato recomendado busca simplificar la presentación de la información para facilitar su aplicación. La utilización del modelo propuesto no pretende ser sustituto a lo demandado por la normatividad aplicable, sino que puede agregarse como un complemento para facilitar la planificación financiera. En ese sentido, se respetan las regulaciones jurídicas propias de cada país, y la recomendación es sobre la pertinencia de contar con este instrumento como herramienta adicional, sin afectar las obligaciones legales de preparar planes de ingresos y gastos anuales.

Lo anterior es importante porque una de las razones por las que algunos sectores están en contra de los presupuestos multianuales, es que las estimaciones de mediano y largo plazo, especialmente en el lado de los ingresos, pudieran ser poco acertadas. Así al tener presupuestos de más de un año, implica procesos que pueden ser desgastantes para la administración, perdiéndose de esa forma, una de sus ventajas, que es maximizar el esfuerzo del personal a la elaboración de los proyectos de presupuesto. Sin embargo, el limitarse a observar la operación en el término del período de un año, impacta de manera importante el análisis de las implicaciones en el mediano plazo inmediato.

Así, no se está ante una propuesta que pretende eliminar la obligación de realizar presupuestos anuales, sino como ya se dijo en contar con una herramienta adicional. La cual induzca a la administración municipal a anticipar sus planes de gasto e inversión, fundamentados en sus respectivas fuentes de financiamiento. Con lo que puede lograr que las decisiones reflejen un mejor entendimiento de largo alcance y de planificación estratégica para sus gestiones acordes con una visión que superan los compromisos cortoplacistas.

En fin, esta Guía es una opción que se recomienda a los gobiernos locales, para que cuenten con una herramienta que les facilite plasmar sus objetivos estratégicos de mediano plazo. Con lo que se facilita considerar el impacto de la asignación de recursos (propios y crediticios), para el financiamiento de sus gestiones de gobierno, incluyendo sus propósitos de gasto y de inversión en el mediano plazo.

II. SELECCIÓN DE EQUIPO TÉCNICO

Para poder realizar los presupuestos multianuales de forma exitosa, implica el, preparar un instrumento que efectivamente facilite la ejecución de acciones en el marco de los objetivos estratégicos. Para ello se requiere que existan varias condiciones fundamentales.

Entre las condiciones básicas que deben existir se pueden citar las siguientes:

- Un apoyo total de parte de las máximas autoridades políticas y administrativas de la Municipalidad
- Conformar un equipo interdisciplinario con experiencia en la formulación del presupuesto de al menos tres años.
- Claridad en la importancia de la herramienta, sus alcances y limitantes.
- En caso de no existir, establecer políticas y procedimientos internos claramente documentados y respetados, que contribuyan para lograr una gestión administrativa consolidada.
- En caso de no existir, desarrollar planes de atención a largo plazo del financiamiento crediticio en que incurre la Municipalidad.

Como se señaló previamente éstas son las condiciones relevantes que deben tenerse. Encaso de no existir, es pertinente desarrollarlas a fin que los “presupuestos multianuales” puedan ofrecer el valor agregado pretendido.

Así, una de las situaciones que deben existir para que el proceso genere una proyección de la situación financiera de la municipalidad, es que se cuente con todo el convencimiento y apoyo de la administración superior. Igualmente es pertinente la participación de funcionarios con experiencia y conocimiento suficiente de la estructura contable y de la ejecución financiera la municipalidad.

Para ello, no solo deben participar, las personas que pertenezcan al Departamento o Unidad Contable/Financiera; sino debe participar la misma administración superior y actores claves en la generación de los ingresos municipales y los encargados de la ejecución de los renglones más relevantes en la estructura de gasto e inversión. Entre lo se presume se encuentran los responsables de la administración del recurso humano, de la prestación de los servicios y de la ejecución de las obras municipales.

Una vez constituido el “equipo” encargado de elaborar el presupuesto multianual, se debe iniciar con una interacción con las autoridades políticas de la municipalidad, encabezadas por el ejecutivo municipal (Alcalde, Presidente Municipal, Intendente, según sea el caso).

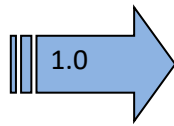
En ese proceso de inducción, deben establecerse con claridad meridiana, las prioridades que fijan las autoridades para la gestión de su administración. Sin esos lineamientos debidamente establecidos, la administración puede plantear presupuestos multianuales que solamente proyecten estructuras de ingreso y gasto que históricamente han tenido, sin reflejar la dirección de acciones estratégicas que las autoridades políticas desean para su gestión.

Así, de ese proceso inductivo, debe quedar clara la política tributaria del municipio; la gestión para relacional el cobro por servicios al costo de brindarlos, así como la definición de la política de subsidios (aunque sea implícita). Igualmente, se deben generar las políticas crediticias, las de empleo municipal y las de prioridad para la ejecución de obras, así como las políticas de selección y la cobertura de servicios. Será fundamental dejar totalmente claro con las autoridades, las obligaciones jurídicas a las que deben ajustarse la estructura de los ingresos y de los egresos. Especialmente en materia de la recepción de transferencias y la asignación de los recursos recibidos de otras instancias de gobierno (Por ejemplo, si hay una norma que obliga a destinar un cierto porcentaje de las transferencias recibidas, a obras de infraestructura en salud; o bien, si la recepción de las transferencias, está condicionada por la gestión en la recaudación tributaria que logre el gobierno local).

Este proceso si se lleva a cabo adecuadamente, permitirá tener una base sólida, para proceder a elaborar los planes plurianuales que coadyuven con una mejor gestión de la administración de las municipalidades. Es vital conformar un equipo profesional idóneo, en preparación académica, pero también, con vasta experiencia en la ejecución presupuestaria de la Entidad.

Como las municipalidades cuentan con diversidad de preparación académica en su estructura de recursos humanos, el balance academia/experiencia deberá adecuarse a la realidad de cada gobierno.

FASE I:



**DECISIÓN DE ALCALDE REALIZAR PRESUPUESTOS
MULTIANUALES /**

Definición de periodo: 3 – 4 – 5 años!
(Se recomienda que el Concejo Municipal apruebe la obligación de elaborar los presupuesto multianuales y su actualización)

1.1

**SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS
MUNICIPALES PARA ELABORACIÓN DEL PP.
PLURIANUAL (Se recomienda utilizar
instancias existentes en el municipio)**

1.2

**PROCESO INDUCTIVO ENTRE AUTORIDADES
POLÍTICAS / ADMINISTRACIÓN SUPERIOR /
EQUIPO SELECCIONADO:**

- Establecimiento de Políticas y Prioridades
- Conocimiento de regulaciones y normativas presupuestarias.

III. COMPORTAMIENTO HISTÓRICO.

Una vez que el equipo técnico está instalado y se ha realizado el proceso de inducción con la administración superior, la labor siguiente consiste en proceder a elaborar una base de datos o una estructura que integre información relevante del comportamiento de las finanzas municipales, de por lo menos los tres años anteriores al período en que se preparará el primer presupuesto multianual.

Para efecto de esta Guía, se va a denominar al año en que se elabora el primer presupuesto multianual, como el "Año 0". La base de datos debe contener información acerca de lo presupuestado y ejecutado durante, al menos, los años -3; -2 y -1.

Conocer el comportamiento que ha tenido el gobierno municipal en los años recientes, es vital, para que al proyectar el comportamiento siguiente. Lo que se busca es que no se obvien aspectos que han sido recurrentes, de manera que una vez que se identifiquen, se logre decidir adecuadamente, si esas características se pueden o se quieren variar en los subsiguientes períodos.

La información que debe conocerse en detalle, se debe establecer de acuerdo con las regulaciones contables a las que esté sometida la municipalidad en los respectivos países. Igualmente, la estructura de las dependencias encargadas de ejecutar las asignaciones presupuestarias se establecen de acuerdo a la normatividad existente.

Un ejemplo de las estructuras generales que se tendrían que conocer en detalle se observan a continuación:

Conceptos	AÑO (-3)			
	Presupuesto Inicial	Ejecución Final	% de Cumplimiento	Importancia Relativa de Ejecución
	(a)	(b)	(b)/(a)	(b) / (z)
Ingresos propios				
Impuestos				
Predial ó a la Propiedad				
Adquisición de bienes inmuebles				
Diversiones y espectáculos				
Loterías, rifas y sorteos				
Derechos				
Tasas por servicios				
Otros Ingresos Propios				
Transferencias				
Trasferencias Corrientes				
Transferencias de Capital				
Ingresos por Endeudamiento				
INGRESOS TOTALES	(x)	(z)	(z) / (x)	

Concepto (agregados)	AÑO (-3)			
	Presupuesto Inicial	Ejecución Final	% de Cumplimiento	Importancia Relativa de Ejecución
	(a)	(b)	(b)/(a)	(b) / (z)
Corrientes				
Materiales y suministros				
Servicios personales				
Servicios no personales				
Tranferencias corrientes				
Capital				
Tranferencias de Capital				
Compra de propiedades, planta y equipo				
Servicio de la deuda				
Total	(x)	(z)	(z) / (x)	

Es importante utilizar los datos debidamente auditados o validados por auditoría externa (ya sea un órgano del Estado o bien de un despacho externo).

Entre más se detallen las cuentas, incluyendo la división por Departamentos u Oficinas responsables de la ejecución del gasto, mejor análisis se podrá hacer acerca del comportamiento de las finanzas municipales. Por ejemplo, en el lado de los ingresos, sería ideal detallar lo que se presupuestó y generó por cada uno de los servicios brindados por las municipalidades. Igualmente en el lado de los egresos, se espera que por lo menos se tenga adecuadamente clasificados los costos asociados a la prestación por servicio y/o programa. En caso de que se tenga subsidios en la prestación de servicios y/o programas, estos deben estar identificados y valorados puntualmente.

Una vez generada la base de datos, es importante establecer comportamientos fundamentales. Uno de los aspectos relevantes es conocer qué nivel de cumplimiento de metas ha habido en la entidad. Para ello hay que conocer el nivel de cumplimiento o incumplimiento para cada período analizado (años anteriores, -1, -2 y -3) a fin de identificar si ha variado sustancialmente entre los años.

Para ello se deben analizar los resultados de las columnas denominadas “% de Cumplimiento”. Entre mayor sea la homogeneidad de los resultados, más “fácil” va a ser prever los comportamientos “normales” que se pueden esperar a futuro. Cuando se dice “normal” tiene que entenderse, un comportamiento que se puede esperar, sino hay cambios en la estructura de los ingresos y de los gastos. O sea, si no se establecen cambios en renglones tributarios o políticas que conlleven a cambios en la política de contratación de recursos humanos, mejoras en servicios o ajustes importantes en los programas de inversión.

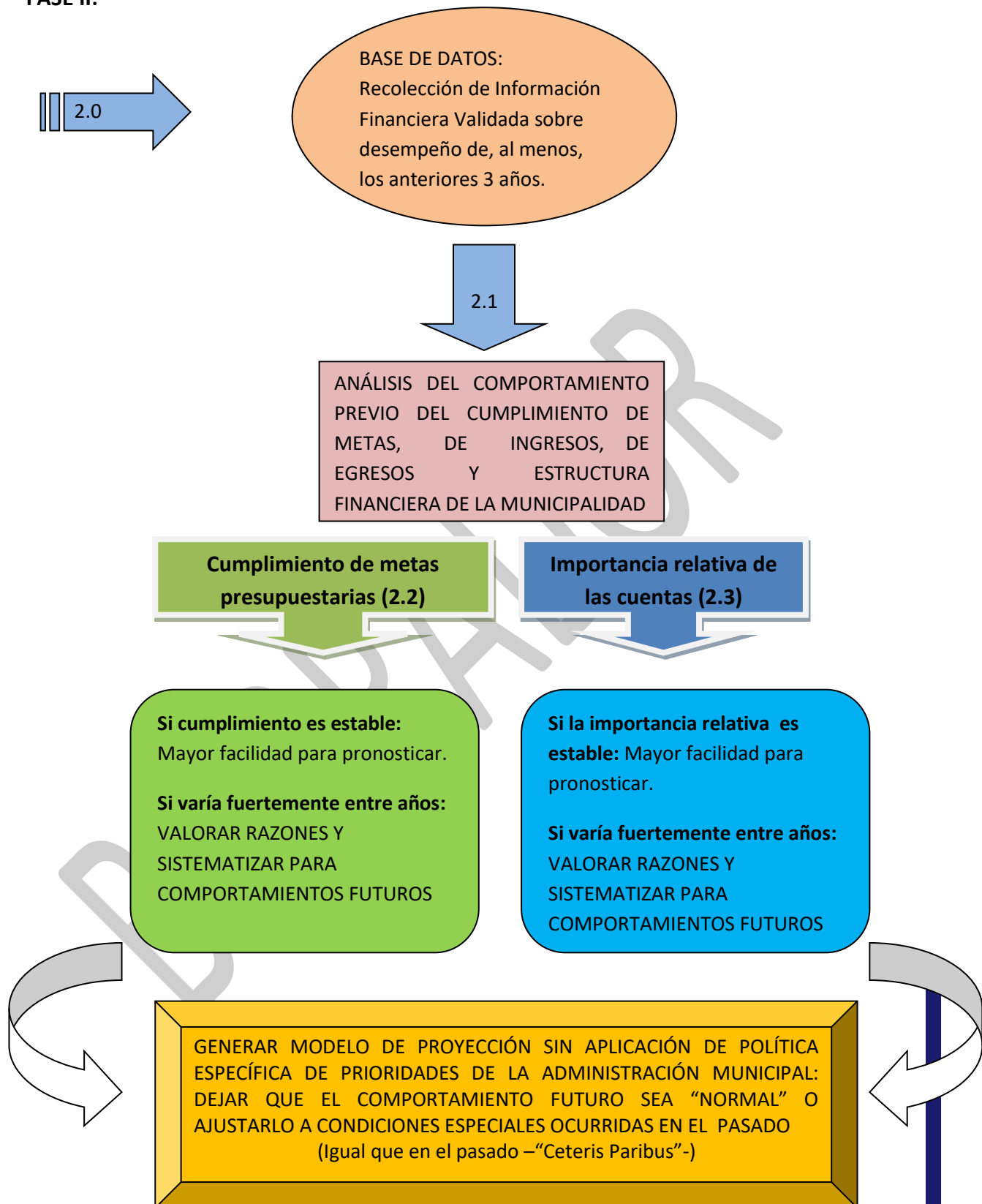
El otro aspecto que se debe analizar en detalle, es el comportamiento de la importancia relativa de los diversos renglones de los ingresos y de los egresos. Conocer este comportamiento se deriva del análisis de los resultados de la columna denominada “Importancia Relativa de Ejecución”.

En la medida en que cada renglón mantenga una importancia relativa estable a través de los años, será más sencillo pronosticar el comportamiento “normal” que se puede estimar a futuro. Por ejemplo si el ingreso por el impuesto a la propiedad o predial, mantiene una importancia del 25% de los ingresos totales a lo largo de los años analizados, sería de esperar, que si no hay cambios en la estructura de la base tributaria o en las tasas o en las políticas administrativas de cobro (incluyendo reducción de morosidad), es de esperar que durante los siguientes años, ese impuesto siga manteniendo una importancia relativa semejante.

Igual sucede con el gasto en “servicios personales”, si éstos no varían de forma importante, su proyección podría ser más sencilla. Empero si en los años recientes hay grandes variaciones en su importancia, hay que iniciar un análisis detallado del comportamiento del concepto contable, para determinar las razones que conllevan a esas variaciones y determinarlas claramente, a fin de valorar si esas condiciones se van a poder volver a presentar en los años venideros.

A partir de establecer esos comportamientos habituales (si los hay) o de grandes variaciones en los renglones, es que se debe iniciar el proceso de proyección. Antes de aplicar las medidas que reflejen la voluntad política implícita en el alcance de los objetivos estratégicos, es necesario conocer si se pueden proyectar comportamientos repitiendo las estructuras heredadas (“ceteris paribus”) o bien, identificando las causas de grandes variaciones; para así proyectar un comportamiento a futuro.

FASE II:



IV. EL ENTORNO ESPERADO

Una vez generada la base de datos relevante, el quipo técnico, debe enfocarse en analizar las condiciones que se esperan del comportamiento de la economía para los próximos años. Esta es una labor, que quizás demandará de la asesoría de especialistas en economía. En caso que las condiciones de la municipalidad le impiden contar con ese tipo de asesoría, el equipo designado, debe acceder a información pública relevante que exista en su país y/o en su región de mayor influencia. Entre los recursos a consultar están los bancos centrales, las universidades u otras organizaciones de prestigio.

Así mismo, el análisis idealmente debe hacerse con miras a estimar el comportamiento de la economía local, la que más afecta al Gobierno Municipal. Esta situación varía fuertemente entre países. Si se está en un país con una organización “federal” es probable que las condiciones entre regiones internas difieran fuertemente; mientras que en los países con gobiernos unitarios, esas variaciones van a ser menores.

Para hacer el análisis debe de tomarse en cuenta el comportamiento cíclico de las economías. Aunque no se puede precisar los lapsos en que cada ciclo se va a desarrollar, sí será muy relevante establecer al principio del período del presupuesto plurianual las condiciones bases supuestas. Entre las que pueden considerar tenemos: las condiciones de empleo, inflación, atracción de inversiones, proyectos de construcción entre otros. Además hay que identificar si se está en una época de recesión (crisis) o en un período de estabilidad luego de una crisis, si existe crecimiento, o bien con estabilidad luego de una época de expansión. En ese sentido el análisis podrá anticipar diferentes efectos para la situación de las finanzas municipales, de acuerdo a los efectos usuales, aunque es importante advertir, que puede haber situaciones especiales en el municipio que se deben señalar en el análisis:

ETAPA DEL CICLO ECONÓMICO EN AÑO 0	EFECTO ESPERADO EN FINANZAS PÚBLICAS
Crisis (Alto desempleo, baja inversión)	Disminución real en los ingresos municipales
Estabilidad después de Crisis	Sin mayor crecimiento en los ingresos reales
Crecimiento (Mejora empleo, construcciones)	Aumento real en los ingresos municipales
Estabilidad después de Crecimiento	Sin mayor crecimiento en los ingresos reales

Así mismo debe analizarse el comportamiento de las tasas de interés, particularmente si la municipalidad tiene compromisos crediticios vigentes, con tasas de interés variable.

Igualmente deben enfocarse en un estudio del comportamiento que están teniendo las actividades más “importantes” del municipio. Entre las se deben incluir está la actividad comercial, agrícola, de servicios (turismo, por ejemplo), el comportamiento de los índices de educación y de salud; pero más importante aún, es monitorear las actividades que le generan ingresos a la municipalidad.

En ese último sentido, el enfoque que debe seguirse incluye entonces diferentes niveles de análisis, de acuerdo con la estructura de los ingresos que se obtiene de la base de datos desarrollada por el equipo técnico.

Así, si la mayoría de los ingresos provienen del presupuesto nacional, el énfasis deberá ponerse en conocer las condiciones que se esperan para las finanzas nacionales; en el sentido de que si se esperan crisis fiscales en el Gobierno nacional, es de esperar una contracción en las transferencias (tanto en monto como en la oportunidad de los desembolsos) que se va a realizar en el futuro cercano. Debe hacerse un ligamen entre los ingresos tributarios del gobierno central en el pasado, con las transferencias recibida durante esos períodos, para determinar, el grado de relación que exista entre ambas variables.

De esa manera, si la administración que origina las transferencias anuncia una política agresiva y expansiva para la recaudación de ingresos, se puede proyectar incrementos en la transferencia de recursos para los gobiernos subnacionales. Igualmente si se anuncia una política restrictiva en la hacienda nacional, las estimaciones de ingresos municipales basados en las transferencias, debe hacerse de una manera conservadora. En ambos casos, es pertinente analizar lo ocurrido en ocasiones anteriores a fin de identificar los escenarios en que se dieron las condiciones y como se pueden prever escenarios similares en el futuro.

Igualmente el análisis debe incluir a los sectores que originan otros ingresos. Si por ejemplo existe un impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial), será fundamental estimar las proyecciones de inversión en construcción que pueda estarse generando en la región del municipio. Con lo anterior será posible determinar si se dará un proceso de revaluación o disminución del valor de las construcciones.

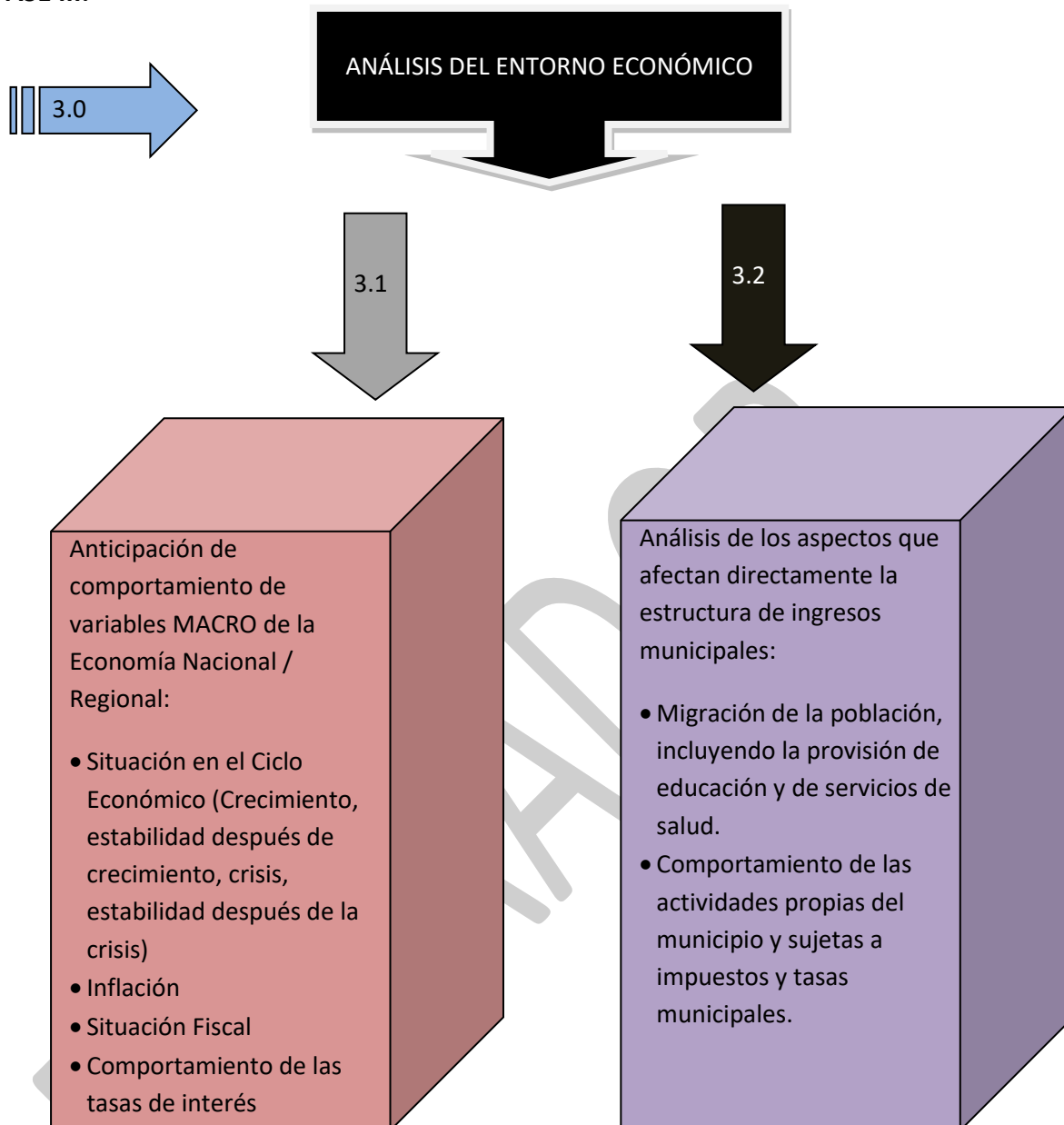
Determinar si al municipio se está trasladando más pobladores de otros lugares, o bien si se están retirando, son aspectos que van a afectar directamente los ingresos por aspectos no tributarios, fundamentados en los servicios que directamente brinda la municipalidad; incluyendo la recaudación de tasas por recolección de basura, suministro de agua, certificados de registro, entre otros,

De acuerdo con todas estas condiciones, una vez obtenida la base de datos y realizado el análisis sugerido en el capítulo anterior, se debe determinar el comportamiento de los ingresos en los años recientes. Si el comportamiento se mantiene, se denomina “normal” o vegetativo. O bien si hay un comportamiento diferente, se podrá determinar si este va a variar significativamente en los próximos años.

El último aspecto que es pertinente revisar y que es el que se utiliza en la mayoría de los casos cuando se estiman presupuestos, es el comportamiento de la inflación. Si se esperan niveles altos, la repercusión en los ingresos y egresos nominales, harán que las estimaciones, en moneda corriente, se eleve en niveles semejantes; contrario a si se esperan procesos estables. Se cita al comportamiento de la inflación de último, para llamar la atención de que este es un aspecto más a analizar y no el único, que debe tomarse en cuenta al realizar las estimaciones de comportamiento futuro.¹

¹ Es ideal tener cómo mínimo la proyección de inflación de acuerdo con lo que estima el respectivo banco central. Otra opción es elaborar el presupuesto multianual a valores del año presente y ajustarlo conforme se vaya teniendo conocimiento de las estimaciones inflacionarias oficiales.

FASE III:



V. EL ANÁLISIS DE LOS INGRESOS.

Cumpliendo con las etapas anteriores se finaliza con la preparación administrativa y técnica, que se requiere para iniciar el trabajo de estimaciones concretas. Esa preparación, que incluye la definición de las altas autoridades en cuanto a fijar sus prioridades de acción, le permite al equipo técnico, iniciar a preparar los contenidos de los presupuestos que se estiman para los siguientes años.

Para proceder a establecer los “techos” presupuestarios en función directa de los ingresos (los límites superiores) que deben conocerse para estimar los egresos y luego para realizar los ajustes correspondientes. Se inicia con el desglose de la estructura de los ingresos de la municipalidad.

Ya la administración cuenta con esa estructura, que deberá ser la misma que se utiliza para establecer el presupuesto anual que en el momento está vigente.

Se tiene el comportamiento histórico de los componentes y el crecimiento “vegetativo” que se obtendría de no hacerse nada diferente a lo hecho en los períodos anteriores. Igualmente a esta altura, el equipo municipal también tiene clara la estructura y la importancia relativa que cada concepto ha venido teniendo en la estructura habitual del desempeño municipal.

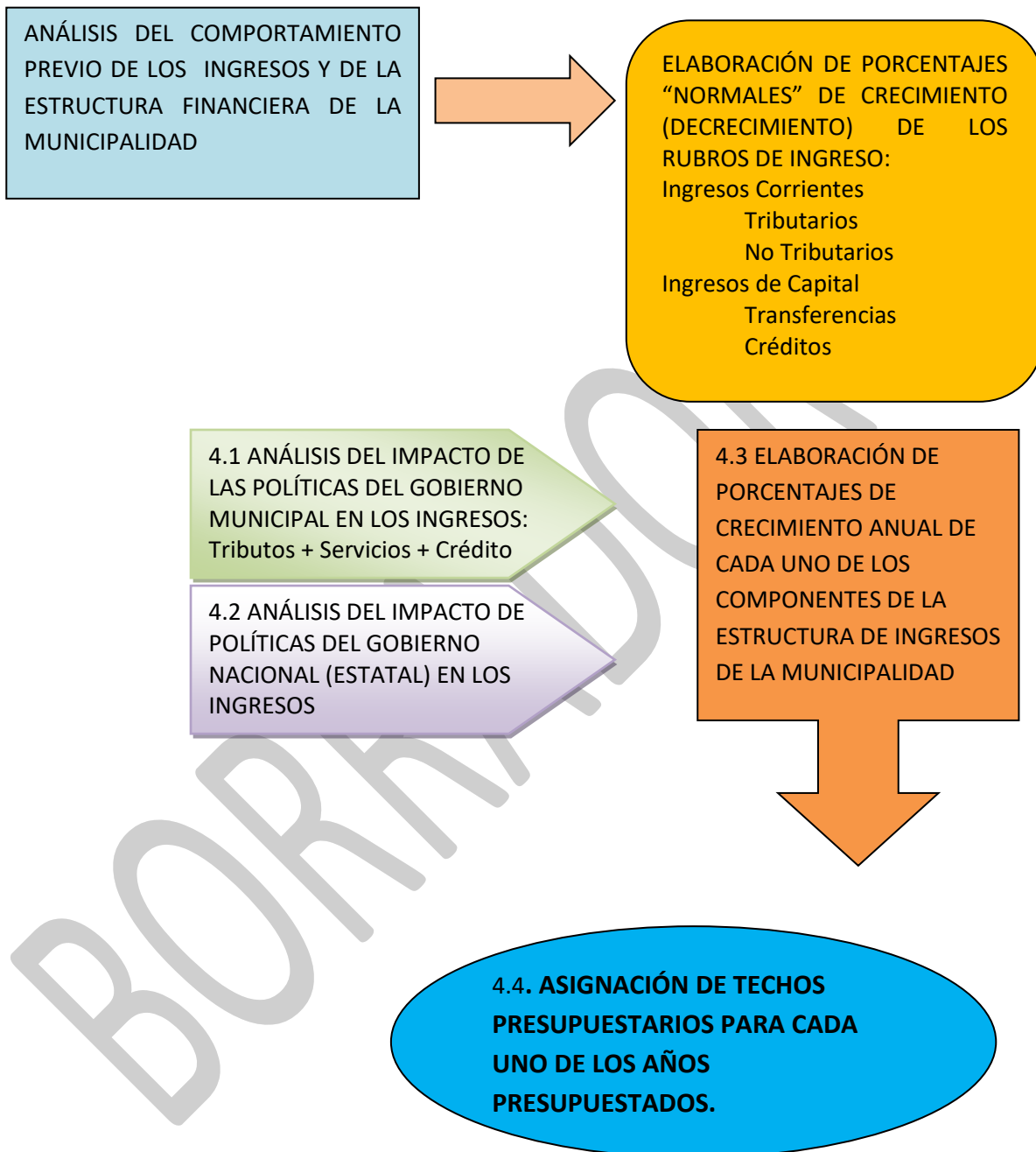
Con todo ese panorama previamente construido, el equipo debe dedicarse a las siguientes labores:

- Analizar la política de las autoridades municipales, en cuanto a la generación de ingresos:
 - En ese sentido, debe valorarse la política en cuanto acciones propias de las facultades de las autoridades del Gobierno Local:
 - ¿Hay una política para incrementar o disminuir las tasas por los servicios municipales?
 - ¿Existe una voluntad para ampliar la cobertura de los servicios municipales?
 - ¿Se va a impulsar una reforma tributaria local que conlleve a aumentar o disminuir la base tributaria (número de contribuyentes) o las tarifas que se pagan? O bien, ¿se van a crear nuevos tributos?
 - ¿Hay o se harán gestiones adelantadas para que las instancias de gobierno estatal o central/federal varíen los montos de las transferencias que recibe la municipalidad?
 - ¿Hay una política para que la municipalidad gestione o suscriba nuevos créditos o financiamientos para sus obras?

- Igualmente debe hacerse un análisis de políticas estatales o nacionales que se estén impulsando y que puedan afectar la generación de ingresos de la municipalidad:
 - ¿Se tramitan fuertemente leyes que modifiquen (amplíen o restrinjan) las potestades tributarias municipales?
 - ¿Se prevén grandes cambios en la estructura de distribución de las transferencias que reciben las municipalidades?

Con estos aspectos analizados, se puede proceder a cumplir integralmente con la estimación de los ingresos, sumando a los aspectos endógenos (propios de lo que la municipalidad ha venido teniendo durante los últimos tres o cinco años). Igualmente, hay que considerar aquellos que son propios de las acciones que deciden realizar las autoridades del municipio para cumplir con sus objetivos y, también, las acciones de las autoridades nacionales (y estatales) que se puedan estimar, por anuncios claros que en materia municipal, y que afectaría directamente la estructura de ingresos de los gobiernos locales en general.

FASE IV:



VI. EJERCICIO RECAPITULADOR:

A manera de ejemplo y con el fin de ejemplarizar lo recomendado hasta ahora, se muestra el escenario, siguiendo estructuras habituales de los ingresos municipales.

Para este Capítulo se han escogido algunos renglones habituales en las estructuras financieras de las municipalidades:

6.1 Impuesto a la Propiedad:

- Revisando el comportamiento de este impuesto, se determina que ha tenido un comportamiento muy estable y que durante los cinco años anteriores, su recaudación ha estado entre el 38 y el 43% de los ingresos totales de la municipalidad. Además la recaudación ha crecido anualmente 1 ó 2 puntos arriba de la inflación del país.
- El Concejo Municipal en alianza con otras municipalidades vecinas, están aprobando un ordenanza a fin de bajar significativamente la morosidad en el cobro de ese impuesto. Para el año 0, se ha estimado que la morosidad ha llegado al 60% de lo recaudado. Además se espera que con la ayuda del Gobierno (regional o nacional), la Municipalidad tendrá, para el año +3, un sistema catastral moderno, que le permitirá implementar mejores controles y generar una proyección de mayor recaudación.
- En cuanto al comportamiento de la economía para los siguientes 3 años, se espera que tenga un repunte importante, después de haber superado la crisis y se espera que en el municipio crezca más fuertemente la construcción de viviendas, gracias a un proyecto de desarrollo en la zona.
- Por lo anterior, se espera que la recaudación del Impuesto a la Propiedad siga creciendo por encima de la inflación. Para el año +1, se esperaría que la tasa de crecimiento sea mayor a 3 puntos; en el año +2, una tasa real mayor de 5 puntos en la recaudación y para el año +3 una tasa real de crecimiento por encima en un 10% que la recaudación del impuesto del año +2.
- Así, si se espera una inflación de +5%, +6% y +7% en los siguientes años. Además de que se espera que la recaudación del impuesto a la propiedad sea de 55.2 millones; la recaudación de éste impuesto para el año +1, sería de 59.6 millones; para el +2: 66.2 millones y para el +3: 77.4 millones.
- Igualmente se considera, que como la recaudación de este impuesto y la baja en su morosidad va a ser un elemento prioritario de la Administración y como se espera un repunte en la construcción de viviendas y otros negocios; se estima que este impuesto represente entre el 45% (Año +1) y el 48% (Año +3) del total de los ingresos de la municipalidad.

6.2 Tasa (cobro) por Servicio de Limpieza de Calles:

- Dado que en la municipalidad este servicio se cobra conjuntamente con el Impuesto a la Propiedad, el comportamiento de su recaudación ha sido muy similar a la recaudación del mencionado impuesto.
- Siguiendo con lo anterior, el equipo técnico acepta el supuesto que el ritmo de crecimiento de la captación de ingresos por este concepto, va a ser semejante al que se ha establecido para la recaudación del tributo.
- Para el año vigente, se espera una recaudación de 312,000; así que para el (+1) se esperaría una recaudación de 337,000; para el (+2): 374,000 y para el (+3), se esperaría una recaudación de 437,000.

6.3 Transferencias de Capital (Recursos/Impuestos):

- Para los años precedentes, este renglón ha llegado a ocupar todos los años un 40-42% de los ingresos de esta municipalidad, siendo que el 90% de esos recursos provienen de la asignación por ley que gira el Gobierno Nacional.
- Como las transferencias están en relación con la recaudación de los ingresos que haga el Gobierno Central/Nacional, es importante hacer notar, que se espera una situación de mejora constante en la recaudación fiscal del país, una vez superada la crisis. Esa mejora no va a ser significativa, pues no se prevén cambios importantes en la recaudación y se cree que el déficit fiscal va a mantenerse en niveles semejantes a los años anteriores.
- Se conoce que hay una iniciativa en el Congreso para variar la forma de distribuir los recursos por este concepto. Esa iniciativa cuenta con fuerte respaldo de organizaciones nacionales e internacionales y pretende brindar un mayor porcentaje a los municipios que incrementen más fuertemente sus porcentajes de recaudación propia de un año a otro. Por otro lado, se buscará disminuir el porcentaje en el que se distribuyen los recursos en forma igualitaria entre los municipios. Se estima que estos cambios se van a aprobar y entrarán en vigencia en el año (+2).
- Las autoridades municipales, como se había dicho anteriormente, han decidido dedicar esfuerzos a mejorar la recaudación propia en los próximos años, disminuyendo los porcentajes de morosidad.

- Se estima que el municipio recibirá en el año actual (0) un total de 52.6 millones por transferencias de capital/recursos. Ante ello se espera que para el año (+1) su incremento sea ligeramente por encima de la inflación (6%): 55.7 millones. Empero para el año (+2) se esperaría un incremento mayor, dada la reforma a la respectiva ley, de ahí que se esperaría que los recursos transferidos ese año aumenten en un 15% con respecto al (+1): 64.1 millones. Para el año (+3) se volvería a porcentajes actuales, de 2 puntos por encima de la inflación: 69.9 millones.

6.4 Endeudamiento:

- Las autoridades municipales han decidido gestionar más recursos crediticios para la municipalidad para el año +2 a través de la emisión de bonos en el mercado de capital, pues enfrenta la necesidad de realizar obras de infraestructura relevante para lograr la sustentabilidad del desarrollo regional.
- Es importante tomar en cuenta que para el año (0) se recibió el último desembolso de un crédito importante para la compra de más equipo destinado a la reparación y mantenimiento de caminos, llegando a representar ese año, un 5% de los ingresos recibidos por la Municipalidad.
- Dada esta situación, es importante considerar que el ingreso de 6.2 millones que hubo en el año (0) por concepto de ese último desembolso, no podrá proyectarse para los siguientes tres años.

Así, siguiendo un análisis de comportamiento semejante para cada uno de los rubros más importantes de la estructura de ingresos, se debe proceder al establecimiento de los límites superiores de recursos con los que podrá contar la Municipalidad en los próximos períodos, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

CONCEPTO	Esperado Año 0	% Crecimiento	Participación relativa	PROYECTADO AÑO +1	% Crecimiento	Participación relativa	PROYECTADO AÑO +2	% Crecimiento	Participación relativa	PROYECTADO AÑO +3	% Crecimiento	Participación relativa
INGRESOS CORRIENTES			100.0%			100%			100.0%			100.0%
Ingresos Tributarios			46.3%			49%			46.9%			49.4%
<i>Impuesto a la Propiedad</i>	55.2	6%	43.0%	59.6	8%	44%	66.2	11%	42.5%	77.4	17%	45.6%
Arbitrio (Impuesto) 1	1.2	0.9%	0.9%	1.8	1%	1%	1.6	1.0%	1.0%	1.2	0.7%	0.7%
Arbitrio (Impuesto) n	0.8	0.6%	0.6%	1.1	1%	1%	1.3	0.8%	0.8%	1.4	0.8%	0.8%
Servicio 1	0.5	0.4%	0.4%	0.9	1%	1%	1.2	0.8%	0.8%	1.3	0.8%	0.8%
<i>Limpieza de Calles</i>	0.3	6%	0.2%	0.3	8%	0%	0.4	11%	0.2%	0.4	17%	0.3%
Servicio n	0.9	0.7%	0.7%	1.9	1%	1%	1.5	1.0%	1.0%	1.1	0.6%	0.6%
Patentes Comerciales	0.5	0.4%	0.4%	0.7	1%	1%	0.9	0.6%	0.6%	1	0.6%	0.6%
Ingresos No Tributarios			7.4%			8%			7.4%			7.5%
Derechos	0.6	0.5%	0.7%	0.7	1%	1%	0.8	0.5%	0.9	0.9	0.5%	0.5%
Certificaciones	0.2	0.2%	0.3%	0.3	0%	0%	0.5	0.3%	0.3%	0.6	0.4%	0.4%
Otros Ingresos No Trib.	0.1	0.1%	0.4%	0.4	0%	0%	0.2	0.1%	0.1%	0.2	0.1%	0.1%
Transferencias Corrientes	8.6	6.7%	9.5%	9.5	7%	7%	10	6.4%	6.4%	11	6.5%	6.5%
INGRESOS DE CAPITAL			46.3%			43%			45.7%			43.1%
<i>Transferencias de Capital</i>	52.6	5%	41.0%	55.7	6%	41%	64.1	15%	41.1%	69.9	9%	41.2%
Venta de Activos	0.3	0.2%	0.2%	2.6	2%	2%	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
<i>Endeudamiento</i>	6.2	24%	4.8%	0	-100%	0%	0	0%	0.0%	0	0	0.0%
Otros Ingresos de Capital	0.3	0.2%	0.2%	1.1	1%	1%	7.2	4.6%	4.6%	3.3	1.9%	1.9%
TOTAL INGRESOS	128.3	5%		136.6			155.9			169.7		

VII. HACIA DÓNDE VAN LOS GASTOS.

Una vez establecidos los límites presupuestarios, se debe continuar con la elaboración de las estimaciones de gasto o de egresos que tendrá la municipalidad en los siguientes períodos.

Tradicionalmente los presupuestos se han desarrollado y operado en función del Objeto del Gasto. En años recientes se ha promovido y logrado adoptar presupuestos por programas. Incluso, en organizaciones más avanzadas, el presupuesto se sustenta en resultados claramente definidos que a su vez se asocian a programas.

Independientemente de la estructura presupuestal utilizada, finalmente, se trate de programas o por dependencias u áreas operativas, la contabilidad finalmente se lleva a cabo por los tipos de gastos (Objeto del Gasto). Por ello, para fines de esta Guía, se hace referencia a la estructura final de los egresos asociados bajo los principios de Objeto del Gasto. Recalcando que para las estructuras que se recomienda mayormente, que es la de programas basados en resultados, se tendría para cada programa una estructura por Objeto del Gasto.

Para cada programa o bien para el presupuesto en su conjunto, debe revisarse los resultados de la elaboración de la base de datos históricos, con el fin de determinar el comportamiento “vegetativo” del gasto. Es decir, inicialmente se proyecta el comportamiento futuro del gasto, manteniendo el comportamiento pasado. Así, si los gastos en salarios, han representado el 35% de los gastos totales en los años venideros y ese ha sido una relación constante, es de esperar, si no hay medidas diferentes de parte de la administración, que esos gastos sigan creciendo al mismo ritmo que ha venido teniendo; muy probablemente sigan creciendo en una relación constante con el crecimiento de los precios de la economía.

En caso de no tener una contabilidad que separe los gastos por programa, mínimamente se debe tener por separado el comportamiento histórico por unidades administrativas. Ya que ellas deben ser finalmente, las responsables directas de la ejecución del gasto presupuestado.

Una vez que se tiene el panorama de comportamiento “normal” de los gastos, se puede hacer una proyección asumiendo un comportamiento igual. En esta parte, se debe revisarse si la proyección cumple con las regulaciones legales que deben seguirse al planificar el gasto municipal, por ejemplo, si en el país se establece que los gastos corrientes no pueden exceder algún porcentaje del presupuesto; o bien, asegurar que aquellas transferencias de capital recibidas se dediquen a lo establecido en la normatividad. Igualmente es relevante incorporar aquellos gastos asociados con la operación y mantenimiento de infraestructura concluida o equipo adquirido en el año en curso. Incluso aquellos gastos, sobre todo de mantenimiento que deberá hacerse, no en el primer año de operación, si no años posteriores.

Uno de los temas que siempre se debe tomar en cuenta, es la programación de pagos en atención de deudas contraídas. Es común que se tenga créditos comprometidos con una tasa variable, es importante estimar el comportamiento esperado de las tasas de interés de mercado en los próximos años.

A partir del análisis anterior, es necesario revisar las prioridades por cambios y ajustes por la administración superior de la municipalidad. Estos cambios o ajustes pueden ser de diferentes

índoles. Se pueden haber modificado o creado programas, así como ajustes en los resultados buscados. Por ejemplo, si la municipalidad ha decidido que una de las tareas prioritarias es bajar la morosidad, esa labor deberá realizarse seguramente con un aumento del personal de la administración de ingresos o tributaria. Igualmente, es posible que se requerirán más equipos para mejorar la identificación de los contribuyentes; por ello, ese gasto adicional, que no existía en el pasado, debe tenerse en cuenta.

Por otro lado, si la Municipalidad decide mejorar la cobertura de la recolección de la basura en su territorio, será necesario incorporar a la proyección de gastos, los egresos que se derivarán de la implementación de ese plan. Entre los posibles gastos se tiene la compra de vehículos recolectores, la contratación de mayor cantidad de personal y el aumento en los costos de disposición de la basura recolectada, entre otros.

No debe olvidarse incluir una estimación, para el caso en que haya previsión de nuevos egresos que deberán hacer las municipalidades. Como pudiera ser el caso de que la legislación tenga fuertes intenciones de trasladar tareas que había tenido el gobierno nacional y que por un proceso de descentralización, pasarán a ser parte de las responsabilidades municipales. Por ejemplo los servicios de seguridad, salud o educación.

Una vez realizada la primera estimación completa de los gastos; se hace necesario realizar una recapitulación, para establecer la situación relativa al cumplimiento de los techos presupuestarios. Es muy probable, que en esa primera estimación, haya desequilibrios en el presupuesto. A partir de ese momento se debe iniciar una labor integral, de revisión de los gastos asociados por programa (y/o resultados o bien por área operativa o dependencia), con el fin de hacer coincidir no solo los montos totales requeridos; a la vez, de cumplir con las estipulaciones legales que la municipalidad debe acatar.

FASE V:



ELABORACIÓN DE PORCENTAJES “NORMALES” DE CRECIMIENTO (DECRECIMIENTO) DE LOS RUBROS DE EGRESO POR PROGRAMA (preferentemente):

- Gastos Corrientes
 - Recursos Humanos
 - Compra de bs. y servicios
 - Servicios No personales
 - Transferencias Corrientes
- Gastos de Inversión (Capital)
 - Transferencias
 - Compra de equipos
 - Construcción de obras

5.1 ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LOS GASTOS: Recortes + Servicios + Mejoras

5.2 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS

5.3 ANÁLISIS DE NUEVAS OBLIGACIONES DE GASTO (¿DESCENTRALIZACIÓN?) QUE SE ESTARÍAN APROBANDO

5.4 ELABORACIÓN DE PORCENTAJES DE CAMBIO ANUAL DE CADA UNO DE LOS COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA DE EGRESOS DE LOS PROGRAMAS DE LA MUNICIPALIDAD

5.5. PROCESO DE REVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE TECHOS PRESUPUESTARIOS PARA CADA UNO DE LOS AÑOS

5.6 ACUERDOS DE AJUSTE EN LOS EGRESOS, CON EL FIN DE CUMPLIR CON EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y LAS OBLIGACIONES LEGALES.

VIII. EJERCICIO RECAPITULADOR (2da Parte):

Igual que se hizo en el Capítulo V; a manera de ejemplo, se complementa el ejercicio iniciado anteriormente. Se recuerda que se han estimado tasas de inflación de 5% (Año 0), 5% (Año +1), 6% (Año +2) y 7% (Año +3). Además se sabe que para este país, el gasto de Capital tiene que ser al menos igual al 55% del gasto total de la municipalidad.

8.1 Servicios Personales:

- Durante los últimos años, este componente del gasto ha tenido un comportamiento especial; pues en el año (-3) el gasto creció 5 puntos por encima de la inflación; pero después, en los siguientes años disminuyó su tasa de crecimiento a 2 puntos por arriba de la inflación y a 1 punto por debajo en el año (-1); para el año en ejecución, se espera que el gasto en servicios personales se mantenga igual que la inflación (5% de crecimiento).
- El Concejo Municipal siguiendo la estrategia de provocar mayores ingresos por transferencias, ha decidido mejorar la recaudación tributaria. Para ello se ha trabajado en especial en bajar los índices de morosidad, para lo cual ha decidido aumentar la contratación de personal para la administración tributaria. Estudiando específicamente el comportamiento de la estructura del gasto de esa Dependencia, se llega a considerar que para el año +1, los gastos de personal, van a aumentar 2 puntos por encima de la inflación; aunque para los años siguientes, no se prevén grandes cambios en el personal de la municipalidad.

8.2 Compra de materiales de oficina:

- Estos gastos han tenido un comportamiento irregular durante los años, no solo en el monto total ejecutado, sino en la ejecución de este concepto por parte de diferentes dependencias. Así mientras en el año (-3) tuvo un decrecimiento real de 2 puntos porcentuales, en el año (-1) creció al doble de la inflación. Observando los diferentes departamentos u oficinas de la municipalidad, se estima que para este año (0), el gasto que se va a ejecutar va a crecer en un 8% con respecto al año anterior.
- De la reunión con las autoridades superiores, se recibieron directrices relativas a los gastos que se incluyen bajo este concepto. Por lo que la administración va a girar instrucciones para que haya un mejor manejo de esas cuentas, de manera que las adquisiciones estén acorde a las necesidades y que se dejen de dar contrataciones, que la municipalidad no requiere y que hayan estudios previos de la situación de los inventarios, pues en muchos casos se siguen acumulando.
- Con las condiciones mencionadas, se espera que la compra de materiales de oficina, decrezca menos que el crecimiento de la inflación en los años (+1) y (+2) y tenga un crecimiento real de cero en el año (+3).

8.3 Inversión en obras:

- Aunque en la distribución del gasto que se ejecuta en las obras municipales, depende de los procesos de consenso que las autoridades municipales llevan a cabo con las organizaciones de participación ciudadana, el monto total a asignar, siempre está determinado por las condiciones del municipio. Las dos grandes fuentes para sufragar las inversiones son la recaudación del impuesto sobre la propiedad y las transferencias de capital recibidas del gobierno central.
- Según lo observado en el pasado, el crecimiento de estos egresos ha venido dándose muy por encima de la inflación; a una tasa promedio de 5 puntos porcentuales mayor que el crecimiento de los precios.
- La determinación que han tomado las autoridades superiores, es que la asignación para construcción de obras municipales siga siendo creciente en los próximos años.
- Dado que se espera que la recaudación del impuesto a la propiedad y las transferencias de capital crezcan fuertemente en el futuro cercano, se establece que este rubro va a seguir aumentando por encima de la inflación. Para el año (+1) se esperaría un crecimiento semejante al que se ha venido teniendo, pero para el año (+2) se esperaría un crecimiento aún mayor, de un 15%, que sería 1.5 veces la inflación esperada; aunque para el año siguiente (+3) se volvería a tasas de crecimiento como las que se han mantenido hasta ahora (12% con respecto al año anterior).
- Con la emisión de bonos, la Municipalidad contará con XXX millones que aplicarán en los años +2 y +3 para las obras de infraestructura enunciadas en el proyecto de emisión de bonos, A partir del año +3 se ajusta el servicio de la deuda, para reflejar los pagos requeridos por la emisión de bonos.
- A partir del año +4 se debe reflejar en los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura construida con los recursos de la emisión de bonos. Esta práctica es necesaria ser considerada para cualquier infraestructura hecha por la Municipalidad, independientemente del origen de los recursos.

8.4 Atención de la deuda:

- Como se había dicho antes, esta municipalidad ha decidido contratar nuevos empréstitos en el futuro cercano, por lo que hay que ajustar el servicio a la deuda.

- Se tiene el informe de que el gasto para atender esos compromisos, creció en los años (-3) y (-2); pero el ritmo de crecimiento bajó en el (-1) y para el año en ejecución se espera un crecimiento de tres puntos por encima de la inflación esperada.
- Se sabe que uno de los préstamos contraídos antes de la emisión de bonos vence a inicios del año (+3).
- El comportamiento de las tasas de interés se proyecta con una situación estable para los próximos años; por lo que todas esas condiciones, permiten presagiar que este renglón va a tener un crecimiento de 2 puntos por encima de la inflación en el (+1), igual a la inflación en el (+2) y para el (+3), los cálculos realizados por la administración financiera, indican un decrecimiento nominal del 4%.

Así de nuevo, siguiendo un análisis de comportamiento semejante para cada uno de los rubros más importantes de la estructura de gastos, se debe proceder al primer cálculo de los egresos que tendría la Municipalidad en los próximos períodos, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

CONCEPTO	Esperado	%	Participación	PROYECTADO	%	Participación	PROYECTADO	%	Participación	PROYECTADO	%	Participación
	Año 0	Crecimiento	relativa	AÑO +1	Crecimiento	relativa	AÑO +2	Crecimiento	relativa	AÑO +3	Crecimiento	relativa
GASTOS CORRIENTES			42.2%			41.6%			38.3%			38.8%
<i>Materiales y suministros</i>	9.1	8%	7.1%	9.4	3%	6.8%	9.75	4%	6.2%	10.4	7%	6.3%
<i>Servicios personales</i>	36.7	5%	28.6%	39.3	7%	28.5%	41.63	6%	26.3%	43.7	5%	26.6%
<i>Servicios no personales</i>	5.4		4.2%	5.7		4.1%	6.01		3.8%	6.3		3.8%
<i>Transferencias corrientes</i>	2.9		2.3%	3.0		2.2%	3.23		2.0%	3.4		2.0%
GASTOS DE CAPITAL			57.8%			58.4%			61.7%			61.2%
<i>Construcción de obras</i>	53.3	10%	41.5%	58.6	10%	42.5%	72.42	24%	45.7%	74.6	3%	45.4%
<i>Transferencias de Capital</i>	2.9		2.3%	3.0		2.2%	3.23		2.0%	3.3		2.0%
<i>Propiedades, planta y equipo</i>	14.6		11.4%	15.3		11.1%	18.25		11.5%	18.6		11.3%
<i>Servicio de la deuda</i>	3.4	8%	2.7%	3.6	7%	2.6%	3.86	6%	2.4%	4.0	3%	2.4%
TOTAL EGRESOS	128.3	5%	100.0%	138.0		100.0%	158.4		100.0%	164.3		100.0%
TECHO PRESUPUESTARIO				136.60			155.9			166.7		

Como puede verse, según la primera aproximación realizada, para los años (+1) y (+2) se hace necesario recortar la proyección de gastos o determinar mejoras absolutamente factibles o nuevas fuentes de ingresos (el cambio en la estimación de ingresos sin fundamento, generaría un despropósito del mismo presupuesto multianual). Sin embargo, para el año (+3) sucedería lo contrario; habría que tomar medidas expandiendo la proyección de egresos o recortar las proyecciones de ingresos.

Ajustando solamente los egresos, se tendría la siguiente situación:

CONCEPTO	Esperado	%	Participación	PROYECTADO	%	Participación	PROYECTADO	%	Participación	PROYECTADO	%	Participación
	Año 0	Crecimiento	relativa	AÑO +1	Crecimiento	relativa	AÑO +2	Crecimiento	relativa	AÑO +3	Crecimiento	relativa
GASTOS CORRIENTES			42.2%			41.6%			38.3%			38.8%
<i>Materiales y suministros</i>	9.1	8%	7.1%	9.4	3%	6.8%	9.75	4%	6.2%	10.4	7%	6.3%
<i>Servicios personales</i>	36.7	5%	28.6%	39.3	7%	28.5%	41.63	6%	26.3%	43.7	5%	26.6%
<i>Servicios no personales</i>	5.4		4.2%	5.7		4.1%	6.01		3.8%	6.3		3.8%
<i>Transferencias corrientes</i>	2.9		2.3%	3.0		2.2%	3.23		2.0%	3.4		2.0%
GASTOS DE CAPITAL			57.8%			58.4%			61.7%			61.2%
<i>Construcción de obras</i>	53.3	10%	41.5%	58.6	10%	42.5%	72.42	24%	45.7%	74.6	3%	45.4%
<i>Transferencias de Capital</i>	2.9		2.3%	3.0		2.2%	3.23		2.0%	3.3		2.0%
<i>Propiedades, planta y equipo</i>	14.6		11.4%	15.3		11.1%	18.25		11.5%	18.6		11.3%
<i>Servicio de la deuda</i>	3.4	8%	2.7%	3.6	7%	2.6%	3.86	6%	2.4%	4.0	3%	2.4%
TOTAL EGRESOS	128.3	5%	100.0%	138.0		100.0%	158.4		100.0%	164.3		100.0%
TECHO PRESUPUESTARIO				136.60			155.9			166.7		

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchas veces, los ajustes no son sencillos en el lado del gasto, por lo que debe recurrirse a los ingresos, incluyendo la expansión de fuentes crediticias.

Debe notarse que la proporción de gastos de capital sobre gastos corrientes es siempre mayor a 1; y se cumple con la norma de destinar al menos el 55% del gasto a inversiones de largo plazo (Gasto de Capital); pues en el año (0) se espera que ese porcentaje llegue al 58%, al igual que en el año (+1); subiría al 60% en el (+2) y al 61% en el (+3).

BORRADOR

IX. UNA HERRAMIENTA ADECUADA DE PROYECCIÓN.

Definitivamente existen herramientas que facilitan los procesos de proyección financiera y presupuestaria; especialmente fundamentados en programas econométricos sofisticados. Concedores de que éstos programas y la capacitación necesaria para su adecuada utilización, no siempre están al alcance de las municipalidades de gran parte de Latinoamérica, es que se ha elaborado esta Guía. De todas maneras, para utilizar la herramienta más sofisticada, se requiere hacer los ejercicios anteriormente descritos; solo que esos “software” seguramente facilitarán el manejo de las bases de datos más grandes de las que se dispongan. Así esta propuesta, está diseñada para realizar la presupuestación multianual, utilizar hojas de cálculo convencionales (Microsoft-Excel), como el seguido en el Anexo de ésta Guía; o bien, si se contase con la condiciones, utilizando programas modernos de econometría. Lo importante es comprender bien el proceso propuesto y realizar las proyecciones con los debidos fundamentos, más que contar con las herramientas de ayuda.

En ese sentido, ICMA Latinoamérica, siguiendo con los propósitos de descritos al inicio de esta Guía en el cumplimiento de los objetivos propios del Fondo para la Asesoría-Asistencia en Infraestructura Público-Privada (PIIAF, por sus siglas en inglés) ha elaborado un modelo basado en Excel, de aplicación para los requisitos de clasificación contable y presupuestaria que deben seguir los municipios de la República Mexicana.

Ese modelo, se anexa y es parte integral de esta Guía; en él se toma en cuenta los resultados financieros de los años 2008 y 2009; la estimación de la ejecución del 2010; y se proyecta el presupuesto para los años 2011 y 2012. A continuación se describen los contenidos de cada una de las “hojas” que integran el modelo:

A. Considerandos:

En esta Hoja se presentan las premisas y supuestos para elaborar la respectiva proyección; tanto para los Ingresos, como para los Egresos.

PREMISAS Y ACLARACIONES A LA PROYECCIÓN:

INGRESOS	
Se analizan los siguientes ejercicios:	
2008	Información de los Estados Financieros aprobados por el Cabildo y la Contraloría del Estado
2009	Información de los Estados Financieros aprobados por el Cabildo y presentados a la Contraloría del Estado
2010	Información de la Ley de Ingresos autorizada por el Cabildo y el Congreso del Estado, Presupuesto 2010.
2011	Datos de proyección
2012	Datos de proyección
Se consideran los ingresos propios con un crecimiento	
2008 - 2009	19.55% Variación real
2009 - 2010	-17.11% Variación real presupuestal
2010 - 2011	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
2011 - 2012	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
Se consideran los ingresos por Participación del Ramo 28	
2008 - 2009	1.14% Variación real
2009 - 2010	-17.11% Variación real presupuestal
2010 - 2011	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
2011 - 2012	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
Se consideran los ingresos por Aportaciones del Ramo 33	
2008 - 2009	4.24% Variación real
2009 - 2010	1.97% Variación real presupuestal
2010 - 2011	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
2011 - 2012	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
Se consideran los ingresos por otros ingresos, incluyendo financiamientos	
2008 - 2009	17.45% Variación real
2009 - 2010	-20.40% Variación real presupuestal
2010 - 2011	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
2011 - 2012	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
* El Fondo Monetario Internacional (FMI), estima que México puede enfrentar inflaciones crecientes a partir de 2010, por encima de lo esperado. (4.5%)	
El Banco de México, (BANXICO), estima que entre 2010 y 2011, México debido a la recuperación económica, marcará inflaciones entre 4.75% y 5.25 %	
Como parámetro básico para la proyección, consideramos un incremento porcentual del 5% anual, generando variaciones del 4.7619%	
** No se adjunta hoja de trabajo con analítico de ingresos, carecemos de detalle.	
** No se incluye en la pestaña de ingresos, analítico por tipo de ingresos, ya que no contamos con este dato.	
** En el caso del ejercicio 2008, se hace una combinación de las Cuentas Públicas cierre 15 de Febrero 2008 y periodo 15 de Febrero al 31 de Diciembre 2008	

PREMIAS Y ACLARACIONES A LA PROYECCIÓN:	
EGRESOS	
Se consideran los egresos por capítulo de gasto, de acuerdo al Clasificador por objeto del Gasto:	
1000	Servicios Personales
2000	Materiales y suministros
3000	Servicios Generales
4000	Transferencias y Subsidios
5000	Bienes muebles e inmuebles
6000	Obra Pública
7000	N/A
8000	N/A
9000	Deuda Pública
Se consideran los cambios en los egresos de acuerdo a los siguientes porcentajes:	
2008 - 2009	19.48% Variación real
2009 - 2010	-16.76% Estimado bajo Plan de Contingencia Económica, Reducciones Federales.
2010 - 2011	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
2011 - 2012	4.76% Resultado de variación por aplicación del 5% sobre base anual anterior.
En los casos de proyección 2011 y 2012, se ajusta el nivel de gasto al ingreso esperado, siguiendo la política conservadora.	
Otras consideraciones:	
**	A partir de la proyección del 2010, se elimina la asignación presupuestal para la Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Dicha dependencia desaparece por acuerdo de Cabildo de fecha 11 de Agosto de 2009.
**	No se adjunta hoja de trabajo con el detalle del destino de gasto, más existe de acuerdo a la estructura de los Programas Operativos Anuales, derivados del Plan Municipal de Desarrollo, el esquema de metas específicas y productos que establece el Plan Municipal de Desarrollo.

La diferencia entre este caso, con los pasos y el ejercicio seguido en los capítulos de la Guía; es que se recomienda aplicar porcentaje de crecimiento en una forma discriminatoria, analizando el comportamiento aislado de cada renglón de ingresos y de egresos; en cambio, en el modelo seguido en el Anexo (basado en la realidad de las entidades subnacionales mexicanas) y los cuadros precedentes, se han aplicado porcentajes de cambio homogéneos, lo cual hace la labor más sencilla en la elaboración de los planes, pero debe quedar abierta la posibilidad de la realización de ajustes y apreciación de voluntades y establecimiento de prioridades de la administración superior.

Así en lugar de aplicar un solo porcentaje de crecimiento de los diferentes renglones de egresos (Servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, etc.), por ejemplo el 4.76% para el cambio del 2010 al 2011, se aplica diferentes tasas de crecimiento, a cada concepto, de acuerdo con los análisis específicos que se realicen.

Sin embargo, el modelo del anexo, es un excelente ejemplo, y se puede ajustar fácilmente a los principios recomendados en esta Guía.

B. Balanceado:

En esta hoja solo se introducen los montos totales; debe notarse que para los años pasados, se utiliza la ejecución (Obviamente los montos son diferentes); para el año vigente (2010) se utiliza el presupuesto aprobado (montos iguales), lo mismo que para las proyecciones de los siguientes años:

PRESUPUESTO BALANCEADO																				
	2008		2009		variación 2008-09		2010		variación 2009-10		2011		variación 2010-11		2012		variación 2011-12			
	concepto	concepto	\$	%	concepto	\$	%	concepto	\$	%	concepto	\$	%	concepto	\$	%	concepto	\$	%	
INGRESOS	\$ 2,711,255,000.00	\$ 2,974,281,603.00	\$ 263,026,603.00	8.84%	\$ 2,470,260,000.00	\$ 504,021,603.00	-20.49%	\$ 2,593,773,000.00	\$ 123,513,000.00	4.76%	\$ 2,723,461,650.00	\$ 129,688,650.00	4.76%	\$ 2,723,461,647.99	\$ 129,688,649.90	4.76%				
EGRESOS	\$ 2,322,579,200.44	\$ 2,884,330,112.95	\$ 561,750,912.51	19.48%	\$ 2,470,259,998.16	\$ 414,070,114.79	-16.76%	\$ 2,593,772,998.09	\$ 123,512,999.93	4.76%	\$ 2,723,461,647.99	\$ 129,688,649.90	4.76%							
	\$ 388,675,799.56	\$ 89,951,490.05	\$ 298,724,309.51	0.11	\$ 1.84	\$ 89,951,488.21	0.04	\$ 1.91	\$ 0.07	0.00	\$ 2.01	\$ 0.10	0.00							

- Por último, se presenta un detalle para cada una de las 21 dependencias existentes en un municipio; así la Hoja 1, corresponde al "Cabildo Municipal" y así sucesivamente, la Hoja 21 (última) al denominado departamento "Industrial de Abastos".

egresos		Cabildo Municipal		2008		2009		2010		2011		2012	
conceptos (presupuesto egresos 2008)		\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1000	Servicios Personales	\$ 20,462,998.06	0.95	\$ 23,161,606.63	90.21%	\$ 25,221,330.00	96.14%	\$ 26,482,396.50	96.14%	\$ 27,806,516.33	96.14%	\$ 27,806,516.33	96.14%
2000	Materiales y suministros	\$ 337,166.61	0.02	\$ 884,349.00	3.44%	\$ 279,719.05	1.07%	\$ 293,705.00	1.07%	\$ 308,390.25	1.07%	\$ 308,390.25	1.07%
3000	Servicios Generales	\$ 629,675.92	0.03	\$ 1,495,168.15	5.82%	\$ 734,260.28	2.80%	\$ 770,973.29	2.80%	\$ 809,521.96	2.80%	\$ 809,521.96	2.80%
4000	Transferencias	\$ -	-	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%
5000	Bienes muebles e inmuebles	\$ 168,066.11	0.01	\$ 134,453.74	0.52%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%
6000	Obra Pública	\$ -	-	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%
7000	otro 1	\$ -	-	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%
8000	otro 2	\$ -	-	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%
9000	Deuda Pública	\$ -	-	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%
total		\$ 21,597,906.70	1.00	\$ 25,675,577.52	100.00%	\$ 26,235,309.33	100.00%	\$ 27,547,074.80	100.00%	\$ 28,924,428.54	100.00%	\$ 28,924,428.54	100.00%

egresos		Cabildo Municipal		2008		2009		2010		2011		2012	
conceptos (presupuesto egresos 2008)		parcial	concepto	parcial	concepto	parcial	concepto	parcial	concepto	parcial	concepto	parcial	concepto
1000	Servicios personales		\$ 20,462,998.06		\$ 23,161,606.63		\$ 25,221,330.00		\$ 26,482,396.50		\$ 27,806,516.33		\$ 27,806,516.33
1000.1	REMUN. FUNCIONARIOS		\$ 10,913,520.80		\$ 11,157,238.90		\$ 13,229,799.02		\$ 13,891,288.97		\$ 14,585,853.42		\$ 14,585,853.42
1000.2	PRESTAC A FUNCIONARI		\$ 645,440.89		\$ 1,263,464.63		\$ 1,192,081.34		\$ 1,251,685.41		\$ 1,314,269.68		\$ 1,314,269.68
1000.3	REMUNIA EMPLEADOS		\$ 6,190,995.78		\$ 7,622,035.00		\$ 8,393,602.40		\$ 8,813,282.52		\$ 9,253,946.65		\$ 9,253,946.65
1000.4	PRESTAC A EMPLEADOS		\$ 2,713,040.59		\$ 3,118,868.10		\$ 2,405,847.24		\$ 2,526,139.60		\$ 2,652,446.58		\$ 2,652,446.58
2000	Materiales y suministros		\$ 337,166.61		\$ 884,349.00		\$ 279,719.05		\$ 293,705.00		\$ 308,390.25		\$ 308,390.25
2000.1	MATERIALES ADMIN		\$ 21,598.38		\$ 289,147.16		\$ 61,771.31		\$ 64,859.88		\$ 68,102.87		\$ 68,102.87
2000.2													
2000.3	MAT TRAB Y PRODUCCIO		\$ 3,289.11		\$ 10,993.84		\$ 62,936.51		\$ 66,083.34		\$ 69,387.50		\$ 69,387.50
2000.4	PRO QUIM, FARM Y LAB		\$ 5,352.45		\$ 4,635.85								
2000.5	COMB, LUBRIC Y ADITI												
2000.6	PROP PRE TRAB ART DEP												
2000.7	MAT EXPLOSIV/ SEG PUB												
2000.8	ALIMENT Y UTENSILIOS		\$ 305,930.67		\$ 577,828.15								
2000.9	OTROS		\$ 996.00		\$ 1,744.00		\$ 155,011.23		\$ 162,761.79		\$ 170,899.88		\$ 170,899.88
3000	Servicios Generales		\$ 629,675.92		\$ 1,495,168.15		\$ 734,260.28		\$ 770,973.29		\$ 809,521.96		\$ 809,521.96
3000.1	SERVICIOS BASICOS		\$ 1,588.06		\$ 954.75		\$ 110,722.00		\$ 116,258.10		\$ 122,071.01		\$ 122,071.01
3000.2	SERV ARRIBANDIMIENTO		\$ 47,800.00		\$ 19,050.00								
3000.3	SER A SESO EST E INVE		\$ 25,106.00				\$ 124,707.72		\$ 130,943.11		\$ 137,490.26		\$ 137,490.26
3000.4	COMERCIAL Y BANCARIO				\$ 4,500.00								
3000.5	SERV MTO CONS E INS		\$ 5,314.00		\$ 18,715.86		\$ 498,830.56		\$ 523,772.09		\$ 549,960.69		\$ 549,960.69
3000.6	SERV IMPR DIFUS E INF		\$ 24,190.13		\$ 53,574.35								
3000.7	SERV DE TRANSPORTACI		\$ 284,827.39		\$ 129,464.94								
3000.8	SERVICIOS OFICIALES		\$ 240,850.34		\$ 1,268,908.25								
3000.9	DIVERSOS												
4000	Transferencias		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 0		\$ 0
4000.1	AY SEC SOC PRI Y PUB		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
4000.2	TRANSFERENCIAS OFIC		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
4000.3	CANCELACIONES		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
4000.6	INDENIZ SINISTROS		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
4000.7	DIVERSOS		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -
5000	Bienes muebles e inmuebles		\$ 168,066.11		\$ 134,453.74		\$ -		\$ -		\$ 0		\$ 0
5000.1	MOBILIARIO Y EQUIPO												
5000.2	ED. SEG PUBLICA												
5000.3	EQUIPO DE TRANSPORTE												
5000.4	MAQUINARIA Y EQUIPO												
5000.5	HERRAM Y MAQ-HERRA												
5000.6	BIENES INMUEBLES												
6000	Obra Pública		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 0		\$ 0
6000.1	OP tipo uno												
6000.2	OP tipo dos												
6000.3	OP tipo tres												
6000.4	OP tipo cuatro												
6000.5	OP tipo cinco												
6000.6	OP tipo seis												
7000	otro 1		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 0		\$ 0
7000.1	otro 1 tipo uno												
7000.2	otro 1 tipo dos												
7000.3	otro 1 tipo tres												
8000	otro 2		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 0		\$ 0
8000.1	otro 2 tipo uno												
8000.2	otro 2 tipo dos												
8000.3	otro 2 tipo tres												
8000.4	otro 2 tipo cuatro												
9000	Deuda Pública		\$ -		\$ -		\$ -		\$ -		\$ 0		\$ 0
9000.1	AMORTIZACION DE CAPITAL												
9000.2	INTERESES DE CREDITOS VIGENTES												
9000.3	ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES												
total			21,597,906.70		25,675,577.52		26,235,309.33		27,547,074.80		28,924,428.54		28,924,428.54

X. CALENDARIZACIÓN.

Hasta ahora se ha guiado a los funcionarios municipales en la elaboración de un presupuesto multianual; pero éste no se hace una vez y se vuelve a hacer hasta que hayan pasado los años proyectados (Para el caso seguido, sería hasta el año (+3)).

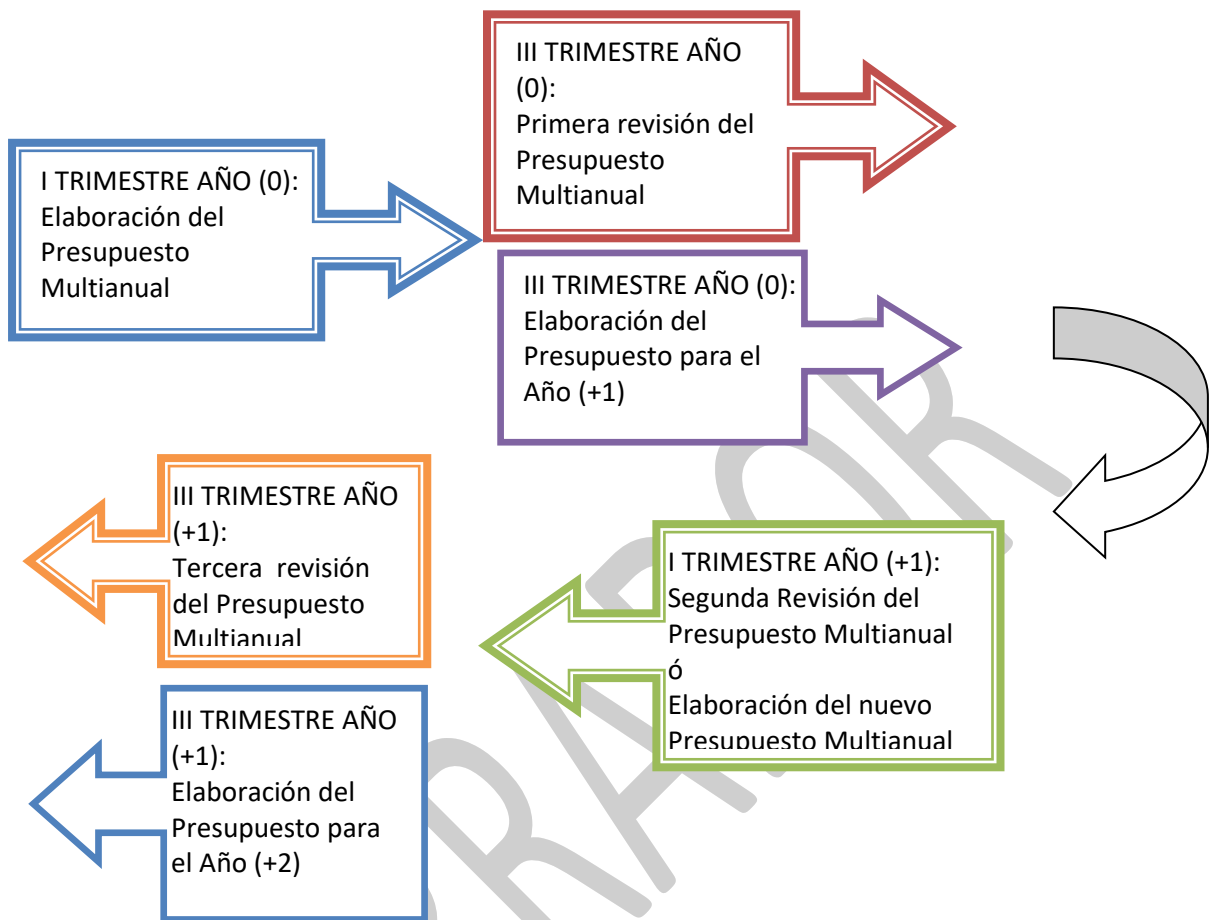
Hay dos alternativas para trabajar la proyección multianual: Por un lado se realiza la proyección para tres o cinco años; y luego, dos veces al año, se revisa el contenido de las metas de ingresos y del comportamiento de los egresos que se habían proyectado; o bien, cada año, se actualiza el presupuesto inicial, pasando el año (+1) a ser el año (0)... y el año (+3) el (+2) y el nuevo año pasaría a ser el nuevo (+3).

La primera opción demanda menos esfuerzo de proyección del equipo, pues solamente se actualizan los supuestos y los comportamientos, de acuerdo con las nuevas condiciones que haya en el entorno municipal y en la ejecución presupuestaria del año vigente; mientras que para la segunda opción, aunque requiere de un mayor esfuerzo, permite a la municipalidad, mantener una visión de largo plazo en forma permanente.

Cualquiera de las dos alternativas que se siga, va a generar la necesidad de entrar a un proceso de continua revisión de los planes presupuestarios estimados; por ello es fundamental, que se siga un calendario anual, para la revisión o actualización del presupuesto multianual.

Como la relación de estas estimaciones con la elaboración del presupuesto anual que las municipalidades deben realizar, se recomienda que los tiempos de ambos procesos se establezcan de manera armoniosa; así habrá una mutua ayuda entre los dos procesos. El presupuesto multianual, ya contempla las metas del año siguiente para el que hay que elaborar el respectivo Plan; mientras que las condiciones que se siguen para la elaboración del presupuesto del año venidero, serán fundamentales, para la revisión de las metas previstas en el plan multianual.

Así se sugiere seguir con la siguiente calendarización:



XI. CONCLUSIONES.

Como se indicó desde un inicio, esta es una propuesta que pretende guiar a las autoridades y a los funcionarios municipales de la región latinoamericana, para que mejoren sus acciones tendientes a generar una mejor planificación de las acciones políticas que se ejecutan desde los gobiernos locales, las organizaciones públicas más cercanas a la población.

Lograr tener un presupuesto multianual, le permite al municipio, tener claro el destino que va a tomar su gobierno; pero a la vez, le va ayudar a generar mayor gobernabilidad.

Durante los últimos años se han dado en América Latina acciones concretas para lograr una mayor transparencia en la acción de sus gobernantes, especialmente en el uso de los recursos públicos que han sido depositados bajo su tutela; pero a la vez, se han venido fortaleciendo acciones para que la sociedad civil, el electorado, pueda tener una influencia directa en las decisiones que toman las autoridades, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio.

En ese sentido un presupuesto multianual, no solo le permitirá a la administración tener una mejor planificación para su gestión, que refleje las prioridades y los objetivos que busca lograr alcanzar un territorio; sino que le permitirá a la sociedad civil, mediante procesos de participación ciudadana, conocer con mayor detalle, las intenciones y las limitaciones de quienes han sido electos para administrar su gobierno local.

Muchas veces se ha confundido el término de la realización de presupuestos participativos, con el ejercicio de dividir los recursos existentes en diferentes regiones del municipio o entre diferentes grupos de ciudadanos, para asignarlos a la ejecución de obras; generando ese proceso, en muchas ocasiones, disgusto de los demandantes y aumento en ingobernabilidad.

Si se cuenta con un presupuesto proyectado hacia los años siguientes, desde muy temprano, no solo las autoridades de la municipalidad pueden planificar sus acciones y gestionar de manera más eficiente su administración, sino que la misma sociedad civil, mediante los procesos participativos, pueden conocer los límites que se tendrán a futuro, las políticas que se quieren impulsar; y con ello incidir en ajustar esas políticas y conocer las limitaciones que se tendrán a futuro.

Como se puede notar fácilmente, la elaboración de un presupuesto multianual, no es un momento en el tiempo cada tres o cinco años; es más bien, el inicio de un proceso permanente de elaboración, revisión, ejecución y permanente ajuste de los planes, que se quieren seguir para lograr el desarrollo del municipio.

Debe ser una herramienta viva, en continua evaluación, que sirva para que las decisiones de mediano y largo plazo, sean avaladas por la clase política, del conocimiento de los encargados de la administración municipal, pero sobre todo una herramienta que guíe adecuadamente, el accionar de los electores, en su responsabilidad por velar para que el gobierno local, dirija las acciones hacia las metas de mayor beneficio para el mismo territorio municipal.

XII: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrieta-Candelaria, Carmen. Presentación: Cimientos para una buena administración de la deuda y el presupuesto. Chief Financial Officer. City of El Paso, Texas. Panamá, 2010.
- Bolívar, Miguel Ángel. El Presupuesto Público Multianual. Boletín de lecturas Sociales y Económicas. Universidad Católica Argentina. FCSE. Año 7. N° 34. 2002.
- Christensen, Peter. Public Participation in Planning, Budgeting, and Performance Management (2009). Government Finance Review.
- Martirene, Roberto A. Manual de Presupuesto Plurianual. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Chile, 2007.
- Miami Dade Multianual Budget FY 09-10. Presentation
- Vega, Susana. El Presupuesto Plurianual: La experiencia Argentina. XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público. Costa Rica, 2004.