

El presupuesto participativo como definición de políticas públicas

Gonzalo Lema

1- EVOLUCION. ESTADO DE LA SITUACION

La década del noventa marcó la era del nacimiento del presupuesto participativo, básicamente en Brasil (Porto Alegre 1989) y con impronta expansiva en otros lugares de América Latina, llegando a la Argentina en su ciudad capital, para posteriormente trasladarse al viejo continente donde se desarrollaban hasta hace pocos más de cincuenta experiencias en ciudades de Italia, España, Francia, Alemania e Inglaterra. Sin embargo, esta expansión tan particular no lo hace sobre un concepto claro y definido. Mientras en Porto Alegre el presupuesto participativo se desarrolla como una metodología arraigada en un paradigma de democracia consultiva con fines redistributivos, en Europa se lo asocia más bien a *“un tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público”* (Yves Sintomer 2005). Como puede verse entonces, la propagación de este fenómeno no es de carácter reproductivo en términos unívocos.

Asimismo, mientras en Porto Alegre y otras ciudades de Brasil, como en el resto de América Latina se trata de un proceso reglado y formal, el caso europeo nos muestra un esquema más informal, más flexible, menos consultivo, y más deliberativo. Sería necesario entonces encausar el análisis del tema, definiendo qué es el presupuesto participativo, de qué se trata y si realmente es un instrumento que podría definir las políticas públicas.

El estado de la cuestión no ha dilucidado o propuesto desde lo positivo de qué se trata. Más bien encontramos enfoque distintos y hasta contradictorios. Desde la perspectiva gaúcha –originada desde el PT brasileño-, el presupuesto participativo tiene finalidades redistributivas y une la variable territorial con la variable temática. El caso de Buenos Aires – donde centraremos el análisis- combina éstas últimas pero omite la finalidad política redistributiva. En los casos europeos o bien se basan en la articulación vertical entre los barrios y la ciudad, o en la creación de fondos de inversión local en los barrios, en los cuales lo vecinos deciden sobre las obras de menor cuantía y no estratégicas para la ciudad.

Tanta disparidad de concepciones, nos obligan a ordenar algunos elementos que nos esclarezcan de qué se trata el presupuesto participativo, y si éste tiene su reflejo en la definición de las políticas públicas.

2- LOS LIMITES AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

a. Los límites a la formulación presupuestaria

En principio la idea de presupuesto participativo podría sugerir o invitar a pensar en un proceso abierto, amplio y receptivo de las iniciativas de la ciudadanía respecto de los dineros públicos. Sin descartar la idea, debemos señalar que en principio operan determinados límites -antipáticos por cierto- que limitan aquel desarrollo.

En línea con la idea de organizar los conceptos dispersos respecto a nuestro tema, el

presupuesto es una herramienta fundamental de la Administración. No es otra cosa que la cuantificación de una planificación a ejecutarse en determinado período, es decir que un programa de gobierno será desarrollado en algún grado de avance durante el ejercicio. Por ello la designación de *budgeting* en inglés es apropiada para demostrar un dinamismo propio de la gestión de los programas de gobierno. Así entonces, el presupuesto no es otro más que nuestro viejo conocido instrumento de proyección cuantificada de la gestión, conservando todas sus tecnologías centrales y de apoyo (base cero, por programas, etc..)

Desde esta perspectiva –tal vez algo conservadora- debemos considerar que ciertas partes del presupuesto podrán ser sometidas a discusión entre los vecinos y otras no, veamos cuales. Sabemos que la actividad económica financiera del Estado es de doble vía; gastos y recursos. Por el lado de estos últimos, éstos pueden vincularse a la herramienta monetaria –específicamente vedada a los niveles subnacionales-, al endeudamiento público de largo plazo –restringida a los niveles subnacionales-, y finalmente a la herramienta tributaria, ésta sí habilitada a los niveles subnacionales pero con limitados alcances. Si bien los recursos son la contraparte del presupuesto –objeto de nuestro análisis-, es útil destacar para el posterior análisis que determinados tributos, más específicamente “determinados” impuestos, también tienen un carácter redistributivo y no son aconsejables –ya veremos porqué- adoptarlos de manera descentralizada. Por el lado que este artículo nos convoca, el presupuesto de gastos reconoce clasificaciones institucionales, económicas, financieras, y demás, propias de la tecnología presupuestaria. El análisis presupuestario nos dirá además que el gasto puede ser corriente o no corriente, siendo el primero aquél que se ejecute en el año, y el segundo aquél que genera inversión, es decir que se activa para la administración, es decir que trasciende el ejercicio. Uno y otro, pueden contener también pautas redistributivas al igual que los recursos. Desde el gasto corriente, cualquier tipo de subsidios a la sociedad genera el enriquecimiento relativo de un sector. Desde el gasto no corriente, la construcción de viviendas o determinada obra pública congestionable –bien público puro- genera el mismo efecto. La premisa a tener en cuenta es que el presupuesto más allá de por quien fuera formulado puede corregir inequidades o agravarlas.

Por supuesto nos encontramos aquí con un límite a la formulación del presupuesto, tanto del lado del gasto como del lado de los recursos; su carácter redistributivo. Sin embargo, este límite no debe entenderse como un corsé a su desarrollo del presupuesto participativo, sino simplemente como una garantía al principio de la equidad y el principio de generalidad, una regla de oro para toda instancia de participación ciudadana; ningún sector de la sociedad debe someter al otro por causas de mayoría numérica. El otro límite está sujeto al desarrollo estratégico de ciudad, donde la participación ciudadana se dará tal vez en otro ámbito (planificación estratégica). Las obras plurianuales, los accesos rápidos a la ciudad, las obras hidráulicas, y demás vinculadas a un plano maestro necesitan de una visión centralizada y proyectiva. Finalmente, aquellas políticas públicas vinculadas a bienes o servicios que responden a los cánones de economías de escala, son por definición tomadas a un nivel centralizado de decisiones.

b. Los límites a la participación ciudadana

Sin duda más antipático que el ítem anterior, aquí nos proponemos evaluar “una razonable limitación” al concepto de la participación ciudadana, no en sentido de exclusión, sino general y respecto de la materia. La pregunta que surge es considerar si aquella participación podría ser limitada, aunque más no fuera de manera razonable, es decir

proporcionada entre los medios y fines.

Las reformas constitucionales de última generación, además de incluir la defensa de los intereses difusos incluyeron mecanismos de participación ciudadana de manera concomitante con el surgimiento del modelo del presupuesto participativo. No obstante la coincidencia temporal, es necesario esclarecer, si nuestro tema de estudio se verifica con los institutos de la participación ciudadana desde la perspectiva institucional del Estado, es decir su constitución. Los institutos más conocidos son la iniciativa ciudadana, la consulta popular -vinculante y no vinculante-, el *recall* o revocatoria de mandatos. Pero donde se expresa con mayor énfasis la participación ciudadana es sin dudas en la “iniciativa” ciudadana, ejerciendo allí la ciudadanía una función pública no estatal, con la capacidad de imponer la agenda al gobierno. Debe apreciarse sin embargo, que es común encontrar límites expresos a la iniciativa ciudadana en determinadas materias sensibles.

En la Ciudad de Buenos Aires, su constitución correspondiente a esta tercera generación –en línea a los intereses difusos y derechos colectivos-, contempla aún más instancias participativas que la carta nacional. Sin embargo sus límites son lineales a los nacionales y a las demás constituciones de los demás estados. En su art. 64 *in fine* (al igual que en el art. 39 de la Carta Nacional), luego de enunciar el derecho de iniciativa sostiene: “*no son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto*”.

La respuesta a estas limitaciones se ubican fácilmente entre los destacados doctrinarios que aseguran que los límites se deben a complejidades técnicas –en especial el ejercicio del poder pre constituyente y constituyente derivado), a que los tratados internacionales son en nombre del estado y no del pueblo, y a la vigencia de los principio de equidad y generalidad, ya adelantados anteriormente.

Sin dudas surge aquí un primer desconcierto, más en el caso de la ciudad de Buenos Aires. Esta, en la misma constitución recientemente referida señala en su art. 52: “**Se establece el carácter participativo del presupuesto.** La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”.

Sin embargo, lo que parece contradictorio debe mirarse con atención. La constitución, ordenada lógica y sistemáticamente como las demás cartas magnas, ubica al art. 52 dentro del libro primero, capítulo decimoséptimo; “Economía, Finanzas y Presupuesto”, y no dentro del libro segundo, título segundo “Derechos Políticos y Participación Ciudadana”. De esta manera comienza a ordenarse el debate, al menos indicando lo que el presupuesto participativo no es. No es un instituto de participación ciudadana, ni un tipo de presupuesto como el base cero o por programas. En realidad, el presupuesto participativo como tal no tiene definición ni entre los institutos participativos, ni entre los presupuestos. Es oportuno destacar aquí, la denominación que realza el texto constitucional de la Ciudad de Buenos Aires y que aquí consideramos acertada; el presupuesto tiene “**carácter**” participativo, es decir que tiene rasgos permanentes de participación, sin que esto la ubique entre los institutos ciudadanos, sino fuera de lo que se conoce como la función pública. Siendo así, parecería alejarse entonces de posibilidad del presupuesto participativo en la definición de políticas públicas basadas en la decisión de la ciudadanía, más aún poniendo el énfasis en que este tipo de participación no es vinculante. Sin embargo intentaremos de ahora en adelante demostrar que ello no es así.

3.LAS BONDADES DEL CARÁCTER PARTICIPATIVO DEL PRESUPUESTO EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS.

a. La descentralización del gasto y las decisiones

El presupuesto participativo, en términos de procedimientos empleados tanto en Porto Alegre como en la Ciudad de Buenos Aires, es decir, uniendo el factor territorial con el temático, muestra el beneficio de la descentralización del gasto público a la hora de llevar mayor sensibilidad a las preferencias. Asimismo, empuja y alienta un el proceso de descentralización político debido al background que este procedimiento genera entre los ciudadanos.

Las decisiones descentralizadas respecto del presupuesto, conforme a los límites enunciados y alentadas por los ciudadanos generan un empowerment en la economía local, permitiendo alimentar un sistema que optimiza el funcionamiento del sector público en términos de bienestar. Por ello, en los últimos decenios ha surgido en todo el mundo una clara tendencia a la descentralización de las funciones del gasto, y en menor medida , las de recaudación de ingresos. La descentralización de funciones, aún implementada en países unitarios (por delegación) busca abrir mecanismos más participativos y asegurar una correspondencia más estrecha entre la magnitud, composición y calidad de los bienes y servicios públicos y las preferencias de sus receptores. Al igual que el federalismo fiscal la descentralización del presupuesto participativo consiste en acercar el gobierno a sus ciudadanos, hacer más transparente la gestión y la administración de los bienes colectivos y buscar, en tal acercamiento un mayor conocimiento de las preferencias de los sujetos sociales. Para el prestigioso Richard Musgrave (1986) las mayores ventajas de la descentralización descansan sobre las proposiciones menos tangibles, tales como una mayor integración social a través de la participación de los ciudadanos en la autodeterminación local y el peligro potencial de la centralización del poder para la libertad individual.(Macón 1973). Simplemente plantea los mismos argumentos a favor de la producción local de bienes públicos que para los bienes privados: *“mayor sensibilidad a las necesidades y preferencias y mayores incentivos para suministrar los servicios eficientemente “*. (Macón 1996)

Otras virtudes de la descentralización que transfiere al presupuesto participativo, es que ésta da lugar a una innovación en la producción de bienes públicos y mayor progreso técnico en la forma de proporcionarlos, tal vez por la especulación del “voto con los pies” que formuló Charles Tiebout . Por otra parte, la toma de decisiones descentralizadas lleva implícito niveles más eficientes en la provisión de los bienes y servicios públicos. Si una comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de tributación local, los residentes estarán en mejor situación para sopesar los beneficios del programa frente a sus costos efectivos.(Macón 1897)

Reforzando esta idea, Musgrave (1986) concluye que dada la incidencia del beneficio de los diversos bienes sociales se encuentra sujeta a la limitación espacial, cada servicio debería ser decidido y pagado dentro de los límites de la jurisdicción a la que afluyen. La eficiencia en la producción de esos servicios tal vez excedan el límite político de la jurisdicción local, derramando los beneficios en otra, ampliándose esa jurisdicción a un área más grande a la que se la conoce como “región de beneficio”. Esta descripción de Musgrave lleva a la discusión de “región de beneficio” la que resultaría la dimensión óptima de

eficiencia, porque allí se lograría internalizar los costos de los servicios prestados. Claro está, que el logro de internalizar los costos surge como consecuencia de las externalidades que generan la producción de aquellos servicios públicos que merece un análisis específico que excede al del presupuesto participativo.

b. El proceso de la descentralización territorial y las preferencias por temas

Tanto en Porto Alegre como en Buenos Aires, el presupuesto participativo se encuadra en un procedimiento detalladamente reglado que une la variable territorial (descentralización) y temas o preferencias.

A los fines de la implementación del Presupuesto Participativo la Ciudad de Buenos Aires está dividida en unidades llamadas CGPs, subdivididas, a su vez, en áreas barriales (de 2 a 4). El Presupuesto Participativo comienza en el Foro Promotor, donde se organiza el proceso en el ámbito del CGP y se da a conocer el balance de la gestión anterior. La siguiente instancia comprende a las Asambleas Barriales, en la que los vecinos reciben información sobre el funcionamiento de PP, se da a conocer el Balance de Gestión, realizan colectivamente el conjunto de diagnóstico de las necesidades de la comunidad, elaboran proyectos para el desarrollo local y definen propuestas presupuestarias para cada comunidad. Aquellos vecinos que se registran en el Presupuesto Participativo pueden incorporarse a las distintas comisiones en que se organiza el Presupuesto Participativo. En cada una de estas los vecinos elegirán un representante.

Rondas de Negociaciones, es el momento del intercambio de información entre el Gobierno y los vecinos: en la Primera Ronda los delegados temáticos presentan los proyectos elegidos por área barrial a las Secretarías del Gobierno de la Ciudad; en la Segunda Ronda los representantes del Gobierno, luego de evaluar los proyectos presentados, aportan mejoras a los mismos cuando sea necesario para mejorar su viabilidad. Los Delegados llevan estas sugerencias a cada área barrial para su discusión; Tercera Ronda, una vez que los vecinos eligieron sus preferencias se firman las Actas de Factibilidad de los proyectos.

El seguimiento y control sobre la ejecución de las prioridades seleccionadas en cada área lo realizan los Consejeros vecinales, previa votación de los vecinos de cada área.

c. Los resultados en la Ciudad de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires la implementación del Presupuesto Participativo comienza en el año 2002. (2.800.000 de personas en 220km²) Algunos datos para tener en cuenta sobre el mismo:

En ese año participaron 6.700 vecinos, se votaron 338 prioridades barriales. Más del 70 % de las Prioridades votadas ya fueron ejecutadas hasta la fecha (7/2005).

En el año 2003, participaron 9.450 vecinos, se votaron 189 prioridades de las que se ejecutaron 138 prioridades. 19 prioridades se encuentran actualmente en proceso de licitación.

En el tercer año del plan, año 2004, la participación fue de 9.000 vecinos. La

cantidad de prioridades votadas fue de 1096. La ciudad se dividió en 51 Áreas Barriales.

Presupuesto Participativo 2005

La Secretaría de Infraestructura y Planeamiento destinó un fondo de \$16.000.000 para obras de Infraestructura Local.

Presupuesto Participativo 2006

Al momento se cumplió la primera ronda, donde participaron 760 delegados temáticos (en representación de 12.000 vecinos reunidos en núcleos de las 52 áreas barriales), 102 consejeros vecinales con funcionarios de: Salud, Cultura, Deporte, Seguridad, Producción Turismo y Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social. En esta instancia los vecinos elevaron 700 proyectos que serán evaluados en cuanto a la factibilidad.

4- LA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO PROCESO DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

En los ítem anteriores referimos límites al presupuesto participativo y sus ventajas dentro de los límites enunciados. Sin embargo la imprecisión conceptual planteada desde el comienzo aún perdura. No se trata de una técnica presupuestaria, al menos en términos tecnológicos. No se trata de un instituto de participación ciudadana, al menos en términos legales constitucionales. Expresamente no es una actividad de la función pública, con lo cual no debemos mirar dentro del Estado, pero podría definir las políticas públicas a pesar de no ser vinculante.

Ahora bien, cómo podría hacerlo si el presupuesto es una herramienta del gobierno, que en definitiva resuelve de manera inapelable su composición legal. Evidentemente la respuesta no proviene de una visión estadocéntrica. Habría que buscar la respuesta por el lado de la sociedad y su capacidad para influir de manera sostenida sobre las decisiones de los órganos del Estado. Como dijimos no se trata de una actividad de la función pública. Como sostiene Yves Sintomer (2005) en referencia al caso francés: “la idea es fortalecer el tejido social (..) que el diálogo entre ciudadanos, y entre la ciudadanía y los responsables políticos y administrativos pueda crear un sentido nuevo de comunidad de destino, una vía para disminuir los conflictos cotidianos, y una posibilidad de incluir a los marginados”. El presupuesto participativo, es un vaso comunicante entre la sociedad y el estado, pero que se sostiene con la participación social más que desde el concepto de ciudadanía. Es sin dudas un proceso de aprendizaje conjunto.

Resulta a veces difícil o incómodo encuadrar o encasillar ciertos fenómenos en modelos paradigmáticos de las políticas públicas. Sin embargo el “sistema de coaliciones defensoras” nos introduce al tratamiento de temas en conjunto. Es un enfoque cognitivo como el presupuesto participativo, porque este proceso ayuda a aprender con las políticas públicas en el espacio público. En el clásico esquema de Sabatier, éste nos lleva a discutir en “su segundo anillo” (son tres), donde las preferencias son flexibles y se logra una interesante sinergia donde todos ganan más (pareto superior en el public choice).

En el caso testigo, la Ciudad de Bueno Aires, hemos visto el crecimiento de la

participación de los porteños. Frente a la población total, tal vez resulte mínimo en cantidad. Sin embargo, lo significativo es su crecimiento sostenido y el aprendizaje que este proceso viene significando para el conjunto de la ciudad. El presupuesto participativo no sólo genera una mejor utilización del gasto debido a su descentralización, pues éste se agota al final del ejercicio vigente. El mayor beneficio es en términos de capital social como los entiende Gabriela Agosto (2004), porque “genera normas de reciprocidad, facilita la comunicación, producen bienes públicos, fomenta el control social” o *accountability social*, y porque en definitiva logra la acción propia de toda capitalización; se acumula sin perder su propia experiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosto Riera, Gabriela, *Actores Sociales, Capital Social, y Democracia*. Análisis Político y estrategia de actores. EGAP, Limusa, Noriega editores, 2004.
- Macón, J., “Federalismo Fiscal” *OIKOS, Revista de posgrado, investigación y doctorado*. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. p.36.
- Macón, J., *Federalismo y descentralización fiscal en Latinoamérica*. (Ciedla. Fundación Konrad Adenauer, 1987). P.13.
- Macón, J., *Función de los Tres Niveles de Sector Público (aportes para un enfoque normativo del federalismo fiscal)*. Documento de trabajo presentado al seminario sobre problemas del Federalismo Fiscal en Argentina. Edición Preliminar de Circulación Limitada para su Discusión en el Seminario. (Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1973). P. 5.
- Macón, J. *Relaciones Fiscales intergubernamentales en Brasil*. (Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Julio de 1996). No editado. p 30.
- Musgrave, R. Y Musgrave, P., *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1986) p. 762
- Sintomer, Yves, *Los Presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*. (Revista del Clad Reforma y Democracia Nro. 31, 2005)

RESEÑA BIOGRAFICA

Gonzalo Javier Lema. Abogado (UBA, Argentina), Contador Público (UBA, Argentina). Magíster Artis en Administración Pública (Instituto Universitario Ortega y Gasset –Madrid, España). Magíster en Relaciones Internacionales (Università Degli Studi di Bologna, Italia). Profesor de Instituciones de Derecho Público (F, Cs. Económicas UBA), Profesor de Derecho Constitucional II (Universidad Nacional de la Matanza), Docente auxiliar Finanzas Públicas (UBA). Actualmente Auditor Interno Adjunto, Secretaría de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección Av Ing. Huergo 1191 5to piso W. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Tel. 54 011 4361 3538. correo glema@buenosaires.gov.ar ó lemagj@econ.uba.ar