
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PUEBLOS CHICOS, GRANDES VENTAJAS

*Nicolás AGUERRE**

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 27 de enero de 2016

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis de los nuevos desafíos que plantea la reforma de la Constitución Nacional para la consolidación de la democracia. A tal fin, se aborda el principio de participación plural de las personas que rige en la categoría de los “nuevos derechos”, con el propósito de introducir al presupuesto participativo en un mecanismo de participación ciudadana, estudiar sus alcances, proponer condiciones de aplicación y advertir sobre los desafíos institucionales que su implementación podría presentar.

Palabras clave

Democracia – principio de participación plural de las personas – herramientas de participación ciudadana – presupuesto participativo – presupuesto público – gasto público – autonomía y autarquía municipal

* Abogado graduado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Argentina) con orientación en Derecho Público. Maestrando en Derecho Administrativo y Administración Pública en la Facultad de Derecho (UBA). Docente de Elementos del Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho (UBA) (cátedra Prof. Dr. Carlos F. Balbín). Ex ayudante alumno de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho (UBA) (cátedra Prof. Tit. Dr. Mario Resnik). Docente a cargo de Principios Generales del Derecho Latinoamericano en el Ciclo Básico Común (UBA) (cátedra del Dr. Mariano L. Genovesi). Correo electrónico de contacto: abg.aguerre@gmail.com

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la Jornada de Elementos de Derecho Administrativo, llevado a cabo en el Salón Azul de la Facultad de Derecho (UBA) el 22.05.2013, donde se desempeñó como expositor en el panel “Participación Ciudadana”. El autor desea agradecer en general a sus titulares de cátedra, adjuntos y miembros del cuerpo docente, puesto que todos han colaborado con su capacitación académica.

PARTICIPATIVE BUDGET: SMALL TOWNS, BIG BENEFITS

Abstract

In this essay, the author analyzes the challenges posed by the last amendment to the Argentine Constitution in the search for democracy consolidation. In order to do so, he studies the principle of plural participation that governs the category of "new rights", then, he focuses on a particular tool; the "participative budget". In this context, he provides an analytical concept; then, he proposes its implementation in contexts of reduced territories and limited populations, pointing out possible problems that could arise. Finally, he makes a qualitative and quantitative analysis of two Argentine case studies.

Keywords

Democracy – people's plural participation principle – citizen participation – participative budget – government budget – public expenses – municipal autonomy

"Concebimos a la modernización como un proceso cuya consecuencia es fortalecer y desarrollar la democracia. Porque la democracia no es sólo una forma de gobierno, es también una forma de vida que no debe escaparse de nuestras manos una vez que la recuperamos y aprendemos a conservarlas. Por eso, modernizar es introducir en todos los ámbitos experiencias de gestión compartida que coloquen al hombre y la mujer como principales protagonistas de la sociedad, ampliando la democracia hasta el nivel de la vida cotidiana. [...] Por eso la democracia amplia, profunda y participativa que queremos, tendrá que ser una democracia vivida y ejercida por cada uno de nosotros".

– Raúl ALFONSÍN (2006: 515-6)

I. Introducción

El presente trabajo está orientado al análisis de desafíos pendientes en nuestros días para avanzar en el camino en la consolidación de la democracia. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 ha incorporado nuevos derechos para crear un modelo de mayor satisfacción y protección de los intereses de las personas más allá de su individualidad. En este esquema, la participación activa de la sociedad es muy importante, puesto que promueve la mejor efectivización de los derechos clásicos, puesto que una sociedad involucrada en los asuntos de gobierno (y la gestión de sus recursos) puede colaborar con el fortalecimiento del sistema político-institucional.

Aquí nos circunscribimos a una herramienta de participación ciudadana por la cual se permitiría a cada ciudadano intervenir en la creación de las políticas públicas y demás decisiones de gobierno, con determinados alcances que veremos. Éste es el presupuesto participativo, un mecanismo que puede ser utilizado tanto a nivel nacional, provincial, municipal e, incluso, en la mayoría de las estructuras públicas.

A su vez, atenderemos especialmente a los municipios, puesto que las únicas experiencias de presupuesto participativo en nuestro país se han desarrollado en este nivel. Para ello tomaremos ciertos recaudos metodológicos. Así, por ejemplo, analizaremos el lugar que ocupan los municipios en la organización nacional y cuáles son las posibilidades que tienen en relación con la autonomía y autarquía que la Constitución Nacional (en adelante, también “CN”) les reconoce.

Finalmente, relevaremos las razones o circunstancias que se han dado en la implementación del presupuesto participativo en algunos municipios de nuestro país a partir de un estudio de casos.

II. Nuevos desafíos de la democracia en nuestro país

a) Nociones básicas sobre “democracia”

A pesar que no es el objeto de este trabajo la elaboración de una teoría sobre la “democracia”, la complejidad de nuestro tema requiere que hagamos algunas afirmaciones previas. En este sentido, RESNIK (1997: 272) expresa que:

[en] la inexcusable subjetividad que tiñe la política, tanto en su faz práctica como en la de pensamiento, la palabra democracia, por sí sola es escasamente indicativa del significado con que se la utiliza en contextos diferentes [...].

Acerca de la democracia se han formulado múltiples distinciones y especificaciones, así como discriminaciones entre probables niveles de su práctica y doctrina.

Usualmente se distingue entre democracia en sentido formal y en sentido material.

Quienes así presentan el tema se refieren al hecho cierto de que las constituciones modernas [...] consagran derecho, libertades y garantías para los habitantes del Estado respectivo. A ese conjunto de declaraciones acerca de derecho, garantías y libertades se las podría englobar con el rótulo de aspectos formales de la democracia, por tratarse de declaraciones, de expresiones lingüísticas, que se consideran implantadas con independencia de su vigencia real, palpable, experimentables, en los hechos o en la práctica institucional cotidiana.

Esta asociación de la democracia con meras proclamas ha aparejado grandes discusiones y luchas por su realización. Así, podemos remontarnos a la obra de MARX (1884), donde se criticaba a un régimen democrático subsumido en declaraciones autodenominadas "constituciones democráticas", toda vez que no era el fiel reflejo de lo que sucedía en la realidad. Estas críticas estaban asociadas a las condiciones de vida de la clase trabajadora de entonces, aunque varios de esos cuestionamientos están aún vigentes. Ante una democracia formal, nos encontramos hoy con un reclamo histórico de concretar las promesas en hechos o, como lo han llamado distintos autores, en una democracia material.¹

La definición de democracia es un punto de partida insoslayable, en tanto ésta se nutre de los mismos valores que la participación ciudadana reivindica. Más aún, las técnicas de participación son modos de fortalecerla y ampliarla. En sentido, PRZEWORSKI sostiene sobre la democracia como "autogobierno del pueblo" que (2010: 75):

[e]l sistema de toma de decisiones colectivas que mejor refleje las preferencias individuales y que deje a una gran cantidad de personas lo más libre que sea posible tiene que cumplir cuatro condiciones: cada uno de los participantes debe tener igual influencia en las decisiones colectivas (igualdad), cada uno de los participantes debe tener alguna influencia efectiva en las

¹ Sobre esta distinción entre democracia formal y material, vale referirse a autores como Mario Justo López o Karl Loewenstein, quienes asocian dichos conceptos con las constituciones modernas. Ello así, por cuanto en las mismas se consagran declaraciones acerca de derechos, libertades y garantías para los ciudadanos siendo éstas asociadas a los aspectos formales de la democracia, pero que ciertamente pueden diferir o perder virtualidad en la práctica institucional cotidiana.

decisiones colectivas (participación), las decisiones colectivas deben ser implementadas por los hombres elegidos para ello (representación), y el orden legal debe permitir la cooperación segura sin interferencias indebidas (libertad).

Sin lugar a dudas, éste ha sido y es uno de los mayores desafíos de los regímenes democráticos; y, si bien se ha dado una gran evolución, se advierte con diáfana claridad que aún queda mucho camino por recorrer.

b) Nuevos desafíos

A lo largo de gran parte de nuestra historia jurídica, el énfasis se ha puesto en el reconocimiento de derechos individuales o sectoriales, a saber: de los trabajadores, de la salud, vivienda digna, educación, alimento, entre otros. Sin embargo, el Poder Constituyente de 1994 ha incorporado nuevas directrices para la consolidación de una democracia que reconozca y garantice “nuevos derechos”. Tal como lo expresa BALBÍN (2015), el principio rector de este nuevo modelo es la “participación plural de las personas”. Esta participación puede darse de dos maneras: “*por un lado*, la participación de las personas y grupos en términos de asesoramiento, consultas u opiniones. *Por el otro*, el reconocimiento del poder de decisión de esos grupos y personas en el proceso estatal” (p. 399). De éstos, sólo en el segundo se revaloriza la posición del ciudadano en la sociedad y su actividad en la esfera pública.

Nuestra Constitución Nacional establece el sistema de democracia representativa para la organización del Estado (art. 22). A partir de esta representación, la ciudadanía ha limitado su participación al acto de votar. Sin embargo, nos preguntamos si la participación cívica en los asuntos públicos debe agotarse en aquéllo (votar) o si también permite una actividad aún mayor. Me refiero a *sentirnos verdaderamente partícipes*.

Esta noción de participación tiene dos aristas fundamentales: a) por un lado, significa tener conciencia de que debemos controlar y exigir transparencia y responsabilidad a quienes elegimos con nuestro voto; mientras que, b) por otro, significa sentirse ciudadano en cada momento de nuestro quehacer cotidiano, respetar las normas y entender la democracia. Participar en la faz pública como ciudadanos es realizar un conjunto de acciones políticas dirigidas a influir en el contexto del país y, de esa forma, lograr cambios que beneficien a toda la sociedad.

En este marco, el rol de la sociedad puede comprenderse desde los conceptos de pluralidad y conciencia pluralista, es decir, el reconocimiento de la sociedad tal como realmente es, lo que también implica considerar al hombre por lo que es y hace. Desde el momento en que el hombre vale por "lo que es", allí juegan la representación política y la cosmovisión de ideas con que el hombre se ubica en este mundo, ahí está el terreno de los partidos políticos donde se manifiesta una expresión integral del ciudadano que trata de expresarla volitivamente cuando vota. *Es la dimensión política del hombre.*

Sin embargo, no es éste el aspecto que aquí más interesa, sino el atinente a la otra dimensión según la que se concibe al hombre por "lo que hace". Comprender al hombre desde esta cosmovisión supone las diversas formas de participación que el Estado contemporáneo no puede soslayar. *Es la dimensión social del hombre.*

A su vez, la participación se da en un marco parcial, porque nadie puede participar en todos los terrenos al mismo tiempo (VANOSI, 1982). De esta manera (pp. 29-30),

[L]as personas pueden participar en uno o varios aspectos de la vida, pero no pueden participar en todos, porque el hombre no tiene una capacidad tan vasta y la complejidad de la vida contemporánea también lo impide. Pero participa a través de esos cuerpos intermedios, sectorialmente, y eso debe ser encauzado y en alguna medida debe ser institucionalizado a efectos: primero, de que tenga un peso específico, es decir, que no sea una participación sin consecuencias; y, en segundo lugar, a efectos de que la participación sea orgánica, es decir, que no se esterilice, que no se disperse o no se frustre, en definitiva, por la falta del hallazgo efectivo de canales adecuados.

Parecería que la gran masa de personas que no pertenece a grupos políticos o los restantes espacios intermedios estaría excluida de la participación activa en la toma de decisiones. En franco contraste, herramientas como el presupuesto participativo permiten la inclusión de la ciudadanía con una intervención activa, a través de instancias en las cuales todo aquel que pretenda incidir en la toma de decisiones respecto del destino de una porción de los fondos públicos podría hacerlo.

c) Avances en la aplicación de herramientas de participación ciudadana

Conforme lo expresa MARCHI (2014), aunque nuestra Constitución Nacional en su artículo 1 manifiesta que la forma de gobierno es representativa, republicana y federal, ésta también es *democrática*. Al respecto, “este concepto está inmiscuido como valor a lo largo de toda la Constitución. La democracia refiere a la forma de gobierno en la cual el poder se encuentra en manos de la ciudadanía” (p. 1). En esta misma línea,² enfatizamos los alcances teóricos de lo que consideramos “democracia como forma de gobierno” para diferenciarlo de la “democracia como forma de Estado”.

Por un lado, la “democracia como forma de gobierno” atañe a la aplicación y participación que ocurre en el marco de las decisiones de la *cosa pública*. Por otro, la “democracia como forma de Estado” comprende a la primera: es una cuestión de ejercicio del poder. Este segundo plano se realizaría a través de un ejercicio indirecto (MARCHI, 2014). En palabras de EKMEKDJIAN (2007: 301), “la consecuencia fundamental de la democracia representativa es el principio de la verificación permanente de la voluntad política del pueblo. Esto implica que la delegación de funciones en los representantes es siempre provisoria y está sujeta a permanente ratificación”.

El análisis en curso se completaría con el rol del ciudadano en la *cosa pública*. Aquí entraría en acción la “participación plural de las personas”, que BALBÍN (2015) considera un principio rector del nuevo modelo constitucional (p. 399):

[e]n principio, el modelo de participación consultivo es más razonable porque en nuestro sistema institucional el Presidente (responsable político de la Administración Pública) tiene legitimidad democrática directa por el voto popular y, además, la representatividad de los grupos sociales es habitualmente sectorial. Por ello, creemos que no debe reemplazarse la decisión del Presidente con legitimidad de origen democrático y directo por el criterio de los grupos intermedios, pero sí incorporarlos,

² En *La Gestión Pública – El presupuesto judicial en las cuentas nacionales* (2014), Héctor MARCHI distingue entre democracia como forma de gobierno y como forma de Estado para establecer la noción de democracia dentro de la estructura del Estado en relación con las políticas públicas. Si bien las herramientas de participación no son un eje central de su análisis, se recurre a esta distinción por su claridad práctica.

con carácter obligatorio en ciertos casos, en el proceso de la toma de decisión estatal y con alcance consultivo. Ello así, sin perjuicio de garantizar debidamente el control individual y colectivo posterior (administrativo y judicial).

Esta noción se ha ido desarrollando con los años conjuntamente con distintas herramientas de participación. El ejemplo paradigmático es el *acceso a la información pública*. Éste es sin dudas la *conditio sine qua non* para avanzar en la implementación del presupuesto participativo.

La disponibilidad de información libre, completa y pluralista es condición necesaria para la existencia de un régimen democrático. No es ya un derecho individual, sino social, independiente de la voluntad de los individuos que pueden querer o no usarla (O'DONNELL, 2010). El derecho de acceso a la información es la contracara de las libertades de expresión y asociación: los aspectos individuales y sociales de ambos tipos de libertades y derechos se implican y se generan unos a otros (p. 232). Al respecto, BALBÍN (2015) postula que (p. 407):

[e]ste derecho de acceso exige la obligación estatal de dar información y, en ciertos casos, elaborarla. Es más, el Estado debe informar de modo *completo, ordenado, actualizado* y básicamente, *comprensible*. Es decir, *el ejercicio de este derecho de acceso debe garantizarse en condiciones de simplicidad, facilidad y accesibilidad*.

No sólo es importante tener acceso a la información sino también comprenderla. Así, si tratásemos de esbozar una definición apresurada sobre el significado de "presupuesto participativo", podríamos decir que significa que la ciudadanía participa activamente de la aprobación anual del presupuesto. Sin embargo, este abordaje implica la necesidad de antes comprender qué es el presupuesto estatal. La importancia de saber es clave, en especial cuando el manejo de la información (y de la ignorancia) es una de las principales formas del poder. Al respecto, INNERARITY (2011: 98) afirma que:

[c]uando hablamos de políticas del saber nos referimos fundamentalmente a dos cosas: el gobierno del saber y al saber del gobierno, a cómo se gobierna el saber de la sociedad y a cómo

es el saber con el que se gobierna la sociedad. En torno a estos dos ejes se plantean una serie de cuestiones que tienen una gran importancia en una sociedad democrática, que no está hecha únicamente de decisiones legítimas sino también de saber adecuado. La democratización se refiere a la producción del saber, la disponibilidad del saber, el acceso a los expertos o el saber en virtud del cual se gobierna.

III. Presupuesto estatal

a) Importancia institucional e incidencia en la vida cotidiana

El presupuesto estatal es uno de los instrumentos con mayor incidencia en la calidad de vida de las personas. Ya Alberdi sostenía que (MARCHI, 2014:62):

[n]o hay barómetro más exacto para estimar el grado de sensatez y civilización de cada país, que su ley de presupuesto, o la cuenta de sus gastos públicos. La ley de gastos (si habla de verdad) nos dice a punto fijo si el país se halla en poder de exploradores, o está regido por hombres de honor; si marcha a la barbarie, o camina en su engrandecimiento; si sabe dónde está y a donde va, o se encuentra a ciegas sobre su destino y posición.

Sin embargo, pese a su importancia institucional y en la vida cotidiana, generalmente conocemos poco o nada acerca del sistema presupuestario en su conjunto. Esta cuestión limita fatalmente nuestra posibilidad de participar en su formulación y posterior evaluación. A esto se suma que la forma de exposición del presupuesto es difícil de comprender incluso para los entendidos en la materia (LENCINA, 2004). Así, la formulación y aprobación del presupuesto se constituyó en un ejercicio cerrado de negociación entre grupos de poder sin previa participación de la ciudadanía.

b) Planificación presupuestaria

Cada año el Poder Legislativo —ya sea el Congreso Nacional, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los congresos provinciales, o los consejos deliberantes de los municipios— aprueba la ley de presupuesto anual. Esa ley es una suerte de *contrato*

social que afecta directamente a todos los ciudadanos en cuanto a sus contribuciones impositivas y también respecto de lo que percibirán (o no) de servicios públicos (ARCIDIÁCONO Y LADISA, 2005). Esta afectación de recursos sería imposible sin una planificación presupuestaria que permita saber que podemos hacer con las disponibilidades una vez deducidos los gastos. Al respecto, BABINO (2004: 10) sostiene que:

[!]a planificación, como herramienta de gestión pública, tiene que identificar operaciones claves, debe llegar al punto que nos de la capacidad de operar esas ideas. Si no, nos quedamos en el análisis. Pero la planificación entendida como lo estamos presentando, es un método que precede, porque pensamos antes, pero también preside la acción. Es un método para actuar, para transformar. En este marco situamos la planificación.

Por su parte, MARCHI (2014) advierte que "este proceso se realiza siempre, ya sea que se plasme en documentos y se haga de forma ordenada y sistemática o bien como proceso que pareciera intuitivo del tomador de decisiones, y, por lo tanto, completamente discrecional" (p. 77).

Para facilitar la comprensión de en qué consiste el presupuesto público, planteamos una simplificada comparación con lo que ocurre en nuestra vida cotidiana.³ Todos disponemos de ingresos: una suma determinada de dinero que utilizamos con la previsión de disponer de otra cantidad en el mes entrante. En consecuencia, realizamos un plan de gastos en consideración de nuestras necesidades y los gastos fijos que debemos cubrir. Nuestras necesidades tienen un orden de prelación: por ejemplo, alimentación, medicamentos, educación, vestimenta, etc. De esta manera se desarrolla este plan de gasto en nuestra vida con proyecciones presupuestadas a futuro pasibles de contingencias.⁴

³ El presente ejemplo ha sido incorporado solo a los efectos didácticos sin mayores pretensiones de rigurosidad técnica. Ahondar en terminología y fuentes provenientes de las Ciencias Económicas y del Derecho Financiero solo ayudaría profundizar la confusión, sin que sea éste el propósito de este trabajo.

⁴ Este ejemplo sobre la planificación de gastos en la vida cotidiana está tomado de la obra *Presupuesto Participativo - La Experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003* (LENCINA, 2004).

En términos esquemáticos, primero realizamos una *cuantificación del monto de dinero* determinado con el que contamos conforme a los ingresos que percibimos. Luego, realizamos un *plan de gastos*, es decir, cómo cubrimos nuestras salidas con lo que percibimos. Para ello es esencial que establezcamos una *política de gastos*, teniendo en cuenta las prioridades de nuestras necesidades; y analizamos si contaremos con recursos suficientes para afrontar gastos secundarios, como son las actividades de esparcimiento. Finalmente, realizamos la *proyección del gasto* y su *ejecución*.⁵ El Estado hace básicamente esto mismo, con lo cual el presupuesto no es más que la traducción de la acción de gobierno en términos de recursos. El objetivo es definir las políticas de recaudación de los recursos, la orientación de su gasto y sus prioridades.

El presupuesto está compuesto por dos partes: (a) fuentes de financiamiento, sean ingresos propios o endeudamiento público; y (b) el destino de esos fondos, sean gastos o egresos. Cuando los ingresos no son iguales a los egresos, estamos en presencia de superávit o de déficit. En cuanto a las fuentes de financiamiento, la mayoría de los ingresos propios proviene de los impuestos y una proporción de la coparticipación federal; mientras que el endeudamiento público suele estar aparejado al déficit fiscal, dado que la deuda se genera para cubrir el bache entre los ingresos propios y los gastos que no tienen financiación propia (ARCIDIÁCONO Y LADISA, 2005).

c) El gasto público

Una vez definido el presupuesto con el que cuenta el Estado —sea federal, provincial o municipal— corresponde distinguir dos rubros de gastos: a) los *gastos corrientes* —salarios, principalmente—, y b) los *gastos de capital* —que abarcan inversiones en bienes físicos y financieros—.

⁵ Cabe destacar que para una mayor profundidad de análisis sobre este tema, resulta conveniente distinguir entre los distintos modos de realizar un presupuesto. En este sentido, se recomienda al lector el estudio de los presupuestos por programas, por resultados, por gestión, y plurianual. En este trabajo no se han incluido sus definiciones por no ser esenciales para la comprensión del funcionamiento del presupuesto participativo, toda vez que su implementación prescinde de dichas clasificaciones.

Entre las distintas formas de clasificar el gasto público,⁶ una es determinante para el concepto de presupuesto participativo: es la que discrimina entre a) los *gastos rígidos*, que corresponden a la estructura de funcionamiento de la administración y que abarca desde el pago de sueldos hasta lo que se destina a la prestación de los servicios públicos; y b) los *gastos flexibles*, que es aquel porcentaje del presupuesto en donde la ciudadanía podría incidir a través del presupuesto participativo (LENCINA, 2004).

Aquí es importante distinguir los conceptos de inflexibilidad y rigidez en el gasto público (MARCHI, 2014:73):

[e]stos conceptos suelen usarse como sinónimos, sin embargo, hay que detallar que podrían referirse a ideas diferentes. Se define entonces *inflexibilidad presupuestaria* como la incapacidad de modificar el presupuesto en un corto plazo. Algunos ejemplos de estos pueden ser la planta de personal y ajustar el gasto salarial en consecuencia; o bien el constante flujo de egresos que puede generar el pago de deuda pública. Por otro lado, se llama *rigidez presupuestaria* a una parte particular de la inflexibilidad. Esta viene siendo la dificultad de modificar el presupuesto en razón de leyes que especifican algunos ingresos para determinados gastos, o bien que fijan determinada cuota de gastos. En resumen, las rigideces presupuestarias derivan de una normativa.

Desde esta distinción, admite el debate de dos posiciones: de una parte, sostener que las rigideces garantizan derechos fundamentales de los ciudadanos; y, de otra, considerar que el presupuesto debe responder a una planificación y objetivos que garanticen por sí la efectividad de las políticas públicas que se fijen. Sin embargo, esta distinción excede al presupuesto participativo, puesto que implica la participación a través de la disposición de los recursos destinados a los gastos flexibles.

⁶ Existen otros modos de clasificar los gastos públicos. A los efectos de lograr una mayor profundidad en el tema se recomienda en estudio de gastos "por ubicación geográfica", "por su carácter económico", "por finalidades y funciones", "por categorías programáticas", y "por fuentes de financiamiento".

d) Ciclo presupuestario

Finalmente corresponde delinear brevemente el procedimiento para la aprobación del presupuesto público, conforme lo establecido en la Ley de Administración Financiera (ley 24.156), en concordancia con la Constitución Nacional (art. 75, inc. 8º, y art. 100, incs. 6º y 7º).⁷

En una primera etapa, el Poder Ejecutivo —a través del Jefe de Gabinete de Ministros (art. 100, inc. 6º, CN)— elabora el proyecto de ley en acuerdo general de ministros. A esta etapa se la denomina “formulación del presupuesto”, el cual debe ser elevado a la Cámara de Diputados (art. 26, ley 24.156). Luego, el Poder Legislativo (art. 75, inc. 8º, CN) lo discute con posibilidad de realizar enmiendas, siguiendo el proceso legislativo. Nótese al respecto que debe ser este poder quien apruebe el endeudamiento público (arts. 4 y 75, incs. 4º y 7º, CN; art. 60, ley 24.156); y que si la ley no fuera aprobada previo al inicio del ejercicio financiero (1 de enero de año entrante), durante todo ese año se aplicara la ley de presupuesto aprobada para el año anterior (art. 27, ley 24.156).

Sancionada la ley, corresponde al Poder Ejecutivo promulgar o vetar la ley aprobada por el Poder Legislativo. Tras la promulgación (o el veto y, en consecuencia, con la aplicación del presupuesto del ejercicio anterior), es la Administración Pública quien lo ejecuta a través del Jefe de Gabinete y los demás ministros (art. 100, inc. 7º, Constitución Nacional). Esta ejecución es evaluada por la Oficina Nacional de Presupuesto, que realiza un análisis crítico y prepara informes para las autoridades superiores y los responsables de los organismos (arts. 44 y 45, ley 24.156).

⁷ Si bien la presente subsección está orientada a explicar el procedimiento del ciclo presupuestario a nivel nacional, con sus correspondientes referencias normativas, cabe destacar que en esencia es el mismo procedimiento que se lleva a cabo en los municipios. No obstante ello, se advierte al lector que por una cuestión metodológica resulta imposible incluir en el presente trabajo referencias normativas específicas de municipios, atento a que el ciclo presupuestario local se encuentra enmarcado normalmente en las Cartas Orgánicas municipales, y en leyes provinciales a las cuales deberemos remitirnos inexorablemente si quisiésemos circunscribir el análisis a un municipio en particular.

IV. Presupuesto participativo: concepto y ámbito de aplicación

a) Concepto

El objeto principal del presupuesto participativo es permitir que cada ciudadano intervenga en la creación de las políticas públicas y demás decisiones de gobierno que importen para el futuro de la ciudad y la calidad de vida de sus ciudadanos. En otras palabras, es un sistema de formulación, seguimiento y control de la ejecución presupuestaria. Así, la población determina en el marco de un proceso colaborativo dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno.

De esta manera, el presupuesto participativo implica una nueva forma de la Administración Pública basada en la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública. Esto genera tres acciones cívicas: (a) información clara, (b) definición de prioridades, y (c) control de aplicación. Por añadidura, su aplicación beneficia a las gestiones políticas, puesto que legitima la toma de decisiones, promueve la innovación a través de la pluralidad, e incentiva responsabilidad ciudadana (LENCINA, 2004).⁸

En el marco de un programa de promoción de la participación ciudadana, el presupuesto participativo difícilmente pueda ser efectivo cuanto primera medida a implementarse. Al respecto, ya hemos referido al acceso a la información pública como condición previa. Esta dificultad se debe a que la efectividad del presupuesto participativo requiere de un compromiso ciudadano eficaz y la conformación de una estructura organizativa que permita su perduración en el tiempo. De aquí que se haya sostenido que la participación requiere el cumplimiento básico de las siguientes tres instancias (ARCIDIÁCONO Y LADISA, 2005):

⁸ En este sentido, el Foro Chileno para el Presupuesto Participativo lo define como un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la ciudad. Es un espacio de co-gestión donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones (PAGLIAI, 2003).

i. Elaboración del presupuesto

Se deben realizar reuniones de consulta a la ciudadanía, en las que se han de determinar las demandas regionales, las prioridades locales, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones. Aquéllas deberían finalizar con un plenario de cierre, para que se voten las propuestas de todas las comisiones y el Poder Ejecutivo releve las demandas sociales que luego deberían priorizarse e incorporarse al proyecto de ley de presupuesto.

ii. Sanción del presupuesto

En esta instancia, la ciudadanía podría participar en el debate de las reuniones de comisión en el órgano legislativo, así como en las sesiones. En ambos casos, no se pretende reemplazar a los representantes elegidos por el voto popular, sino que la participación ciudadana se enfoca en funcionar como un cuerpo de consulta, para precisar información y ampliar conceptos o estrategias analizadas durante las jornadas de presupuesto participativo.

iii. Ejecución de presupuesto

Finalmente, la participación de la ciudadanía consistiría también en el monitoreo de la ejecución del presupuesto y el control a través de pedidos de informes de rendición de cuentas. En esta etapa es de gran incidencia la presión colectiva ante posibles incumplimientos por parte de la Administración Pública. En este sentido, BALBÍN (2015) plantea que “las líneas básicas del modelo son el método (habitualmente, a través de foros); el criterio a seguir (territoriales, por objetivos o temáticos); la obligación del Estado de considerar las propuestas de los vecinos; y, por último, el control de la ejecución de las decisiones estatales respectivas” (p. 418).

b) Ámbito de aplicación

i. Conveniencia estratégica

Tras haber expuesto la importancia del presupuesto participativo como “técnica que permite garantizar la participación de las personas en la elaboración y ejecución del presupuesto estatal” (BALBÍN, 2015: 417), se plantea cuál es el ámbito de aplicación

propicio para que esta herramienta sea efectiva. Aquí analizamos cuáles son las condiciones necesarias para lograr una verdadera transformación, sin que el presupuesto participativo corra el riesgo de convertirse en otro postulado legal de imposible cumplimiento.

En este sentido, corresponde diferenciar dos situaciones distintas que confluyen en resultados similares, pero que encuentran su origen en situaciones de hecho absolutamente opuestas. Nos referimos puntualmente al contexto sociopolítico en el que se pone en marcha esta herramienta y quienes son los actores sociales que pregonan su implementación. Así puede suceder que el presupuesto participativo forme parte de la agenda política de la clase gobernante, con el objetivo de legitimar sus acciones de gobierno y obtener una mayor aprobación social de su gestión.

Sobre esta base, cabe destacar que esta herramienta ha cobrado relevancia en Argentina con posterioridad a la crisis económica, política y social del 2001. La sociedad atravesó un profundo descreimiento de la clase política, dando lugar a planteos de nuevos desafíos institucionales.⁹ También se ha dado este fenómeno en otros países de Latinoamérica, como Ecuador, Perú y Chile (SAULIERE, 2005; GREY FIGUEROA, 2002).

En cuanto a nuestro país, MARTÍNEZ Y ARANA (2011: 16) explican que el patrón de expansión de esta política de fortalecimiento democrático ha sido muy gradual desde el 2002 hasta el 2007, con un fuerte crecimiento en 2008, 2009 y 2010. Asimismo de su análisis surge que en los años electorales en los municipios se vislumbra una reducción en el ritmo de crecimiento de la implementación de esta herramienta, puntualmente durante los años 2003, 2007 y 2011. Ello así, por cuanto el tiempo de maduración, ajuste y aprendizaje que requieren las políticas participativas es menos probable que ocurra en momentos de incertidumbre política. De esta manera, el impulso de esta herramienta de participación estaría condicionada a la continuidad en la gestión del intendente de turno y, por lo tanto, de su agenda política. Esto genera una gran inestabilidad a largo plazo del desarrollo del presupuesto participativo.

⁹ Conforme la publicación "Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo" (MARTÍNEZ Y ARANA, 2011) realizada en un trabajo conjunto a cargo de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el auspicio de UNICEF, la primera experiencia de presupuesto participativo en nuestro país, en el municipio de Rosario, data de 2002. Desde entonces, cada vez más gobiernos locales han seguido ese camino: a 2011 cuarenta y ocho municipios implementan esta política. (p. 15).

En el extremo opuesto, encontramos otro supuesto que se genera cuando *a priori* no existe la voluntad política de poner en marcha este tipo de herramienta, y deben ser promovidas por la sociedad civil o por organizaciones no gubernamentales. Este supuesto es de más difícil realización en estructuras territoriales y poblacionales grandes, puesto que la inmediatez entre los ciudadanos y el poder político facilita la participación.

Según la idiosincrasia propia de los municipios, tanto el intendente como los concejales son parte del día a día propio de un pueblo. Indudablemente, el Presidente de la Nación integra la sociedad tanto como un gobernador su provincia o el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, es en los pueblos chicos¹⁰ donde el poder político se relaciona cotidianamente con los vecinos. En este contexto, la presión social juega un papel preponderante, toda vez que los funcionarios municipales no solo deben dar respuestas sobre la toma de decisiones en forma organizada sino que, por la cercanía con los ciudadanos, están expuestos a cuestionamientos constantes. Éste es un factor importante en cuanto al análisis de la conveniencia estratégica, puesto que para el desarrollo de esta herramienta es de suma importancia contar con la colaboración del poder político gobernante.

Las particularidades de los pueblos chicos son las que hacen que puedan “encontrarse dentro del derecho comparado una variada gama de posibilidades para organizar los municipios de forma que cumplan el rol de entidades fundamentales en la organización democrática del Estado” (SABSAY, 2011: 201-2). Así, cuanto más chico es el pueblo, mayor es la cercanía cotidiana entre gobernantes y gobernados. En estos términos, la posibilidad de éxito de implementación del presupuesto participativo aumenta, aún donde no existe una voluntad política de origen que tienda a su implementación.¹¹

¹⁰ Por “pueblos chicos” significamos a aquellos que no cumplen con los requisitos para ser ciudades. Para ello utilizamos un concepto similar al aplicado por la ley 10.806 de la provincia de Buenos Aires, según la cual serían tales los pueblos o localidades de los partidos del Conurbano Bonaerense o del Gran La Plata con una población inferior a 30.000 habitantes según el último censo oficial realizado (art. 2), o las localidades de los restantes partidos de la provincia que tuvieran una población censada inferior a 5000 habitantes (art. 4).

¹¹ El hecho de que el presupuesto participativo sea de más fácil implementación en pueblos chicos, no excluye la posibilidad que también pueda ser puesto en práctica a nivel nacional o provincial, inclusive en otras estructuras tales como Colegios Públicos de profesionales, Universidades Públicas Nacionales, entre otras opciones, donde la comunidad perteneciente a cada una de esos ámbitos puedan participar en la gestión de recursos y toma de decisiones.

c) Priorización de demandas

Merece un análisis aparte la forma en que se recibirían y atenderían las demandas sociales. En este marco, existen dos corrientes respecto del carácter que tiene el ejercicio de priorización de demandas.¹² Por un lado, se sostiene que el presupuesto participativo es un mecanismo de consulta ciudadana sobre la asignación de los recursos que promueve el Poder Ejecutivo, sin que esté obligado a seguir tales opiniones aunque sí explicar las razones por las cuales que las desestima. Por otra, se entiende que es una herramienta de gestión asociada entre el gobierno y los ciudadanos, quienes decidirían en forma consensuada y vinculante. Sin embargo, para ambas perspectivas los resultados no son vinculantes para el Poder Legislativo, aunque constituye un fuerte elemento de presión (LENCINA, 2004).

Desde otro punto de vista, no es menos importante analizar los distintos modos de participación que pueden implementarse a los efectos que la sociedad se manifieste en cuanto a demandas y establecer las prioridades conforme surja de dicha elección. Sobre este aspecto, normalmente al analizar el presupuesto participativo, encontramos que la intervención de la ciudadanía se realiza mediante la participación activa en las distintas reuniones y jornadas que se organizan a los fines de ponderar las necesidades y trabajar sobre los proyectos. Sin embargo, en las grandes urbes se han diseñado distintos mecanismos, con el objetivo que la sociedad participe masivamente por los medios que proporcionan las nuevas tecnologías.

MARTÍNEZ Y ARANA (2013) advierten sobre esta cuestión un problema derivado de los intentos de superar las barreras de escasa participación presencial a través de las nuevas tecnologías, en particular los efectos que se generan en el sector de la sociedad que sí asistieron a las asambleas.

Este sistema de priorización de proyectos ha generado ciertamente la posibilidad de que una gran parte de la ciudadanía que no está dispuesta a formar parte de las distintas reuniones y jornadas, pueda emitir su voluntad mediante medios informáticos o

¹² Véase la Sección 2.b): Sobre este aspecto, BALBÍN (2015) se refiere de igual modo a dos posibilidades bien marcadas en el camino de construcción del "principio de participación plural de las personas": una que coloca a la sociedad como medio de consulta, y otra que integra a ésta con un rol verdaderamente protagónico en la toma de decisiones.

telefónicos. De este modo, se tiende a extender la participación sin que se requiera la presencia personal en los ámbitos de reunión destinados al debate y definición de proyectos.

Sin embargo, este tipo de prácticas puede derivar en un cierto resquemor en quienes realizaron mayores esfuerzos para formar parte presencial de las actividades, desincentivando a la participación de alta intensidad. Al respecto, MARTÍNEZ Y ARANA señalan que (2013: 58-9):

éste es en cierto modo una de las tensiones que se generan entre los mecanismos que buscan la masividad, aun con el riesgo de reducir la intensidad de la participación, y las formas que pretenden generar efectos fuertes en las personas participantes, fomentándolas a un compromiso más protagónico y activo, muchas veces a costa de la posibilidad de lograr instancias de participación que permitan incorporar, de alguna forma, a sectores más amplios de la población.

Lo expuesto, denota ciertamente que este tipo de inconvenientes no se advierten en núcleos urbanos pequeños, siendo esencialmente una problemática propia de las grandes urbes. Pensemos por caso, las enormes dificultades existentes en ciudades grandes relativas al transporte público, las demoras de tránsito, la enorme inversión en tiempo, entre otros inconvenientes que en pueblos pequeños son inexistentes. No obstante ello, es destacable la posibilidad de repensar estrategias constantemente con el fin de mejorar y efectivizar la utilización de esta herramienta en circunscripciones con mayor densidad poblacional.

Por el contrario, como lo ha apuntado la SECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES dependiente del entonces MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE DE LA NACIÓN (2013), los gobiernos locales constituyen la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía y los municipios son el ámbito donde las políticas públicas tienen un impacto más directo sobre la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

d) Desafíos institucionales que plantea la estructura municipal: autonomía y autarquía

Antes postulamos que los municipios son las unidades más idóneas para implementar el presupuesto participativo por sus escalas demográficas, en especial por la cercanía entre gobernantes y gobernados. La posibilidad de involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos es la mayor riqueza de esta herramienta en su contribución a la democratización de la relación Estado-Sociedad. No obstante, procede preguntarse si los municipios están dotados de una virtualidad institucional suficiente para desarrollar este tipo de herramientas.

El análisis de los caracteres de autonomía y autarquía municipal no ha sido pacífico. Tanto la doctrina como la jurisprudencia se han encontrado en serios problemas para unificar criterios. Así es que resulta necesario definir qué significamos por autarquía y autonomía municipal, respecto de lo se distingue que (SABSAY, 2011: 203):

[e]l *municipio autónomo* importa la existencia de un tercer nivel de gobierno dentro del territorio, que le permite dictarse sus propias normas dentro del ámbito de competencia que le confiere la Constitución de la provincia. El *municipio autárquico*, por su parte, sólo puede administrarse a sí mismo por aplicación de normas que le son impuestas desde el nivel provincial; además, sus competencias al ser delegadas pueden serle retiradas por la provincia en todo momento.

Estos conceptos no han sido estáticos a lo largo del tiempo, y es interesante advertir el importante desarrollo que han adquirido a en su evolución constitucional. Sobre esta cuestión, SABSAY recuerda que (2011:199-200):

[l]a Constitución histórica sólo alude a los municipios en una de sus disposiciones. Se trata del art. 5 en el que se establecen los requisitos a ser observados por el poder constituyente de las provincias en la redacción de sus leyes fundamentales. Entre ellos, el régimen municipal es uno de los contenidos que las leyes fundamentales de provincia deben necesariamente contemplar. Hasta la reforma de 1994 el constituyente nacional sólo exigía la presencia de la

institución municipal en el derecho público provincial, sin determinar sus características.

En función de esta clara directiva constitucional en el orden nacional, las provincias, desde los albores de su organización político-institucional, han incluido dentro de la normativa de sus Constituciones un capítulo consagrado al régimen municipal. Por lo tanto, son las provincias quienes pueden determinar las características de sus municipios. La reforma constitucional se ha pronunciado a favor de la autonomía municipal.¹³

De esta manera, en la reforma de 1994 se abordó nuevamente la cuestión municipal con el nuevo texto del artículo 123: “[c]ada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Así fue cómo el interrogante se resolvió constitucionalmente, pues las provincias asumieron el deber de asegurar la autonomía municipal con implicancias institucionales, políticas, administrativas y financieras (SABSAY, 2011).

Antes de la reforma, la Corte Suprema de Justicia Nacional (en adelante, “CSJN”) se había expedido sobre esta cuestión en la causa “Rivademar c. Municipalidad de Rosario”.¹⁴ Allí sostuvo que las provincias no sólo estaban obligadas a establecer el régimen municipal sino que no podían privarlo de las atribuciones mínimas en materia tributaria para realizar sus objetivos.

¹³ A mayor abundamiento, “[e]l Consejo para la Consolidación de la Democracia propuso dos alternativas para imponer la autonomía de los municipios. En la primera sugería la reforma del artículo de la Constitución Nacional y el reemplazo de la frase “...su régimen municipal...” por “su régimen de autonomía municipal...”. La segunda proponía una reforma más sustancial de dicha norma constitucional y que su redacción quedara en los siguientes términos: “Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo, republicado, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia y la educación primaria. Asimismo deberá asegurar su régimen municipal autónomo, la elección de las autoridades municipales por sufragio universal y directo, el manejo por las mismas de los fondos que recauden, facultándolas a dictarse sus propias cartas orgánicas municipales. Bajo estas circunstancias, el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones” (SABSAY, 2011: 201).

¹⁴ Fallos, 312:327; *La Ley*, 1989-C, 49.

A pesar de las nuevas prescripciones constitucionales y tendencias jurisprudenciales, el punto crítico de la autonomía municipal está referido a las atribuciones económicas-financieras de los municipios (GELLI, 2008). Sin embargo, esa autonomía no debe vulnerar la distribución de competencias entre el Estado Nacional y los Estados locales (p. 606):

[]as atribuciones financieras de los municipios deben de estar presididas por los principios de suficiencia y solidaridad. El primero, a fin de que los municipios cuenten con los recursos financieros para cumplir con sus objetivos, no bastando con que éstos resguarden la subsistencia del municipio. A su vez, el principio de solidaridad obliga a las provincias a que provean lo necesario para que los municipios desplieguen su autonomía si los propios recursos no resultan suficientes. Como puede advertirse ambos principios son difíciles de delimitar en su aplicación concreta, en particular el de suficiencia, porque implica garantizar un plus a los recursos imprescindibles para la subsistencia de la autonomía del municipio. El mismo criterio estricto, fue replicado después de la reforma constitucional de 1994 por la Corte Suprema, a propósito de una acción entablada por la Municipalidad de La Plata contra la Provincia de Buenos Aires.

El caso referido es el conocido como "Municipalidad de La Plata" (28.05.2002).¹⁵ El Poder Ejecutivo provincial había emitido el decreto-ley 9111/78, según el cual los municipios del conurbano bonaerense¹⁶ debían disponer los residuos exclusivamente por el método del relleno sanitario y con Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado ("CEAMSE"). Asimismo, este decreto establecía que los municipios debían abonar las tarifas que el CEAMSE determine por la prestación del servicio de relleno y que, en caso de incumplimiento del pago, el Estado provincial podía retener los importes adeudados de los fondos de coparticipación municipal. Si bien entonces la CSJN señaló que el municipio no demostró la inconstitucionalidad del decreto-ley 9111/78, determinó que

¹⁵ Fallos, 325: 1249.

¹⁶ Los municipios del conurbano bonaerense son aquellos partidos que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires.

el límite de detracción de recursos presupuestarios municipales por la provincia estaba en compromiso de su existencia patrimonial.¹⁷

En su análisis del fallo, BALBÍN (2008) destaca dos aspectos de la autónoma municipal, especialmente en el manejo de recursos (p. 657): (a) aspectos ambientales, esto es, el tratamiento y depósito final de los residuos; y (b) materias de contenido administrativo y presupuestario, es decir, el modo de contratación, y el pago de los servicios provinciales por el tratamiento y depósito de los residuos. Dado que el primer punto no atañe al objeto de este trabajo, atenderemos solamente al segundo, respecto del cual se sostiene que (BALBÍN, 2008: 657):

[e]l ejecutivo provincial no puede decir que el municipio debe contratar con un prestador determinado, establecer el precio del servicio, y retener los fondos de coparticipación municipal en caso de incumplimiento del pago. Estos asuntos vulneran el concepto de autonomía municipal que prevé el artículo 123 de la Constitución, aun cuando no comprometen necesariamente su existencia patrimonial.

La autonomía municipal comprendería el poder de disponer de sus propios recursos, sin perjuicio de las leyes de coparticipación o presupuesto provincial. De lo contrario, si el Estado provincial pudiera disponer de las decisiones presupuestarias, estableciendo en qué gastar, cuánto gastar y con quién gastar, los municipios carecerían de autonomía. Al respecto, cabe advertir que “el contenido de las ideas de autonomía debe definirse básicamente como un concepto comprensivo del poder de gobierno de sus asuntos y disposición irrestricto de los recursos municipales por el propio municipio y, además, en caso de dudas, la balanza debe caer para el lado del municipio” (BALBÍN, 2008: 658).

Por su parte, SAGÜES (2007), entiende que la autonomía económica y financiera es de “importancia superlativa” y que implica que los municipios deben generar sus propios

¹⁷ El pasaje del fallo de la CSJN en cuestión es el siguiente: “[la Municipalidad de La Plata] no logra demostrar eficazmente que la norma cuya validez constitucional cuestionada comprometa su existencia patrimonial. En efecto, no aporta prueba alguna que pueda acreditar la excesiva onerosidad del servicio impuesto por la provincia, limitándose a afirmar que dicho sistema provoca un singular quebranto en los fondos municipales” (Fallos, 325: 1249).

recursos, "completando así las facultades de administración que le son propias" (pp. 598-9). Así, la manda constitucional del actual artículo 123 requeriría que las comunas o municipalidades sancionen su carta orgánica, elijan a sus gobernantes, establezcan sus tributos, los cobren y gasten y operen por sí mismas (pp. 598-9).¹⁸ Esto también implica que cada municipio debe dictar su presupuesto anual para determinar sus gastos y recursos, pero en cumplimiento de lo que establezcan las normas provinciales en cuanto a la forma, procedimiento, publicidad, control, etcétera (NAVEIRA DE CASANOVA, 2011). Así, concluimos en que (BALBÍN, 2008: 657):

[e]l municipio es autónomo en el sentido de que la Constitución Nacional le reconoce ciertas competencias municipales, de modo que el municipio tiene más o menos competencias, pero en ningún caso menos que aquellas que reconoció el propio convencional nacional. Es decir que el municipio no sólo tiene los poderes transferidos por las provincias, por medio de sus constitucionales o leyes orgánicas, sino además los poderes que el convencional prevé en el artículo 123 y que las provincias no pueden, en ningún caso, desconocer.¹⁹

Por todo lo expuesto, la posibilidad de diagramar una política de participación ciudadana en el marco de la técnica bajo análisis (el presupuesto participativo) no enfrenta impedimento alguno en distribución de competencias de la Constitución Nacional.

¹⁸ En este sentido, el convencional coinformante Rampi señalaba que la autonomía municipal que comienza "cuando se le reconoce a la municipalidad las facultades de dictarse su propia norma fundamental", es decir, su carta orgánica ("Diario de Sesiones", pp. 3185 y 3187; *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, t. VI, pp. 5376-7).

¹⁹ En el mismo sentido, BIDART CAMPOS (2004) sostenía que son las constituciones provinciales las que deben deslindar el poder impositivo local entre la propia provincia y sus municipios, utilizando permisiones y prohibiciones respecto de los últimos, pero sin que puedan inhibir o cancelar en forma total el poder tributario municipal. Dada la forma federal, el poder tributario está repartido entre dos fuentes: (a) el estado federal y (b) las provincias; pero desde la reforma de 1994 los municipios tienen reconocido por el artículo 123 un ámbito de autonomía en el que las constituciones provinciales deben reglar el alcance y contenido de la misma autonomía en el orden económico y financiero, lo que implica admitir el poder tributario municipal.

e) Éxito del presupuesto participativo: grandes y pequeñas ciudades

Tal como lo mencionamos,²⁰ MARTÍNEZ Y ARANA (2013) analizan como el presupuesto participativo ha ido cobrando mayor relevancia con el pasar de los años en nuestro país. Para ello explican que (p. 16):

[e]l salto cuantitativo registrado en 2008 es aún más significativo si se lo mide en relación a la población que habita en municipios con presupuesto participativo. Ello obedece a la incorporación de distritos densamente poblados del Área Metropolitana de Buenos Aires y de las grandes ciudades del interior del país. En la actualidad, aproximadamente un tercio de los municipios argentinos con más de 100.000 habitantes cuenta con presupuesto participativo. En contraposición, de los municipios con menos de 50.000 habitantes solo una decena tiene presupuesto participativo.

En estos términos, un factor relevante para la implementación del presupuesto participativo sería el hecho que el ciudadano resida en una ciudad donde esta herramienta de participación se encuentra a su disposición. Asimismo, a mayor rango poblacional dentro de esos municipios, según los autores, más exitosa sería su implementación.

Ahora bien, partiendo de esta afirmación cabe considerar si ello es verdaderamente importante o si por el contrario, el factor que nos determinará el éxito del presupuesto participativo es justamente analizar cuál ha sido el nivel de participación que se ha logrado. Dicho en otros términos, parecería que desde la óptica de análisis que venimos desarrollando, la sola puesta en práctica de esta herramienta, sin ciudadanos que participen en ella —o bien con escasa participación— no genera por sí sola un factor que determine el éxito de la misma. En este sentido apuntaremos las experiencias de dos municipios de distintas características.

El primero de los casos es el de El Huecú, municipio de la Provincia de Neuquén, donde la participación ciudadana consistió en constituir primeramente un objetivo:

²⁰ Véase lo desarrollado en la Subsección IV.b).i.

establecer un orden de prioridades (Municipalidad de El Huecú, 2004). La implementación del presupuesto participativo en este municipio fue una iniciativa del gobierno local, quien instrumentó la designación de veinte vecinos que constituyeron el voluntariado social, realizando las tareas de motivación, convocatoria y coordinación de los talleres y plenarios. Asimismo, se encargaron de planificar el presupuesto (tarea técnica) junto con los concejales y el jefe comunal. Este grupo de vecinos fueron previamente capacitados sobre la herramienta de participación y fueron los encargados de promover las actividades de participación (p. 17).

Los resultados obtenidos de este primer programa local realizado en el año 2002 fueron: el 36% de los recursos serán volcados a obra pública, el 31% a acción social, el 17% a producción, el 10% a deportes y el 6% restante a cultura y turismo. Para el próximo año (2003), El Huecú contó con un presupuesto de \$ 1.596.000 y se destinaron \$ 990.771 a sueldos, gastos de funcionamiento y fondo anticrisis. El excedente (\$ 445.629) es el dinero que se proyectó invertir en las prioridades establecidas por los vecinos en la asamblea. (LENCINA, 2004: 84).

Esta tendencia se mantuvo en el tiempo. Tal es así que la proyección para el año 2007, luego de las jornadas realizadas en el año 2006 fue destinar el 32% a desarrollo comunitario, el 31% a obras y servicios, el 11,43% a producción, un 10% a deportes y el 7% a la oficina de empleado. También habrá un 6% para cultura y turismo, además de un 2,57% para medio ambiente.²¹

El número de participantes en estas primeras jornadas llevadas a cabo durante el año 2002 ascendió a la suma de 300 sobre una población total de 1700 habitantes, es decir, el porcentaje de ciudadanos que decidió ser parte activa de las jornadas y del trabajo comunal fue del 17,65%. El hecho de haber obtenido un porcentaje tan elevado de ciudadanos interesados en participar, probablemente sea en gran medida consecuencia de haberse desarrollado la actividad en una localidad pequeña. Otra dato a tener en cuenta de esta experiencia, es que en el año 2006, luego de haber realizado anualmente experiencias piloto, el municipio finalmente sancionó la ordenanza municipal a través de la cual se reglamentó el presupuesto participativo a nivel local.²²

²¹ Consultado en [\[ver link\]](#) el 15.12.2015.

²² Consultado en: [\[ver link\]](#) el 15.12.2015.

En segundo lugar, está el caso de ciudad de La Plata, donde la convocatoria arrojó un número final de participantes de 50.000 personas en el año 1998 cuando se aplicó esta política de participación ciudadana (LENCINA, 2004: 82). Si comparamos esta cantidad de asistentes con los 300 habitantes de El Huecú parece ser una proporción infinitamente más significativa, sin embargo la población de La Plata calculada en ese año era de 785.000 habitantes y, por lo tanto, la participación ciudadana fue de tan solo el 6,4%. Esta comparación se agrava si tomamos en cuenta los porcentuales de participación en la ciudad de La Plata relevados en el año 2010 donde se contó con la participación directa de 5230 personas aproximadamente, es decir un 0,79% de la población total de la ciudad (654.777 habitantes en 2010). Si bien este porcentaje significó un crecimiento del 63% respecto del año anterior (2009), sigue siendo notablemente baja la participación vecinal.²³

En este mismo orden de ideas, otro dato significativo es que, aunque el municipio de La Plata tiene una trayectoria mayor en la implementación del presupuesto participativo, aún no cuenta con una ordenanza municipal que lo reglamente²⁴, como si lo ha logrado el municipio de El Huecú. Cabe destacar que en el caso del municipio de La Plata, la baja participación activa de la ciudadanía en el presupuesto participativo ha sido un motivo de desafío para diagramar nuevas propuestas. Tal como fue desarrollado²⁵ la utilización de nuevas tecnologías ha sido un modo de fortalecer la masividad del voto de proyectos. En el caso particular de este municipio, se ha puesto a disposición un número²⁶ telefónico para votar mediante el envío de mensajes de texto.

V. Conclusión

Este trabajo parte con una fuerte carga ideológica acerca del rol que debemos asumir los ciudadanos en la Argentina de hoy. Tal como lo expresa el SABSAY (2011), “creemos en los valores de la democracia y de la participación, a partir de un concepto de amplio y total que permita al hombre realizarse con dignidad y a los pueblos decidir cómo quieren que este ideal se realice” (p. 203). Ésta es la razón por la cual dedicamos el

²³ Consultado en: [<http://www.infoplatense.com.ar>] el 15.12.2015.

²⁴ Consultado en: [<http://infoblancosobrenegro.com/noticias/10901-piden-una-nueva-ordenanza-y-una-comision-de-seguimiento-para-el-presupuesto-participativo>] en 28.11.2015.

²⁵ Véase Subsección IV b).

²⁶ Consultado en: [<http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/autoridades/159-presupuesto-participativo-proyectos-y-lugares-de-votacion>] el 15.12.2015

epígrafe a las palabras de Raúl Alfonsín, que son un fragmento de las conclusiones de su obra, en la cual explica el trabajo pendiente, puesto que no alcanza con haber retomado la democracia en 1983, sino que debemos edificar y afianzar una verdadera república democrática. En esta línea, las herramientas que tiendan a la participación ciudadana enriquecen considerablemente el rol activo de los ciudadanos en una sociedad moderna y conduce al fortalecimiento de la democracia.

Asimismo, creemos evidenciar que es en los ámbitos más reducidos es donde se pueden hacer los grandes cambios. Así como necesariamente cualquier herramienta de participación requerirá de ciudadanos dispuestos a formar parte de ese cambio conceptual de la vida democrática, también se requiere de ámbitos propicios para que la experiencia tenga éxito. De lo contrario estaremos alzando nuevamente las banderas de una democracia formal, distanciada de la realidad. Los municipios son claramente ese escenario apropiado que se requiere para cambios concretos, especialmente aquellos municipios con menor cantidad de habitantes donde las interrelaciones personales son más estrechas. Esta afirmación no pretende de ningún modo ser limitativa del ámbito de aplicación, simplemente pretendo destacar las ventajas inmediatas que se obtienen cuando la cercanía del ciudadano con el gobierno es aún mayor.

Por su parte, los avances doctrinarios en torno a la autonomía municipal, impulsados por la última reforma de la Constitución Nacional, han propiciado el amparo legal necesario para poder desarrollarse. Hemos llegado a una instancia en la cual el manejo del presupuesto público municipal no depende de decisiones políticas provinciales o nacionales. En consecuencia, el presupuesto participativo versaría sobre el manejo de una porción del presupuesto propio de los municipios, siendo una competencia exclusiva y excluyente de éstos.

En este sentido, los ejemplos desarrollado de los municipios El Hucú (Neuquén) y La Plata (Buenos Aires), nos demuestra que es un contundente error sostener que la mayor integración social en este tipo de herramientas la encontramos en las grandes urbes. Ello así por cuanto es irrelevante la sumatoria total de ciudadanos que habitan en municipios con presupuesto participativo, si no analizamos su verdadero y real compromiso e involucramiento social en este tipo de políticas de participación. Alejarnos de este análisis implica perder el objetivo central: lograr que la ciudadanía forme parte de las políticas de gobierno, se involucre, asuma responsabilidades, y controle, mediante la participación activa, para el fortalecimiento de una república democrática moderna.

Bibliografía

- ALFONSÍN, R. (2006) *Fundamentos de la República Democrática*. Buenos Aires, Eudeba.
- ARCIDIÁCONO P. Y LADISA A. (2005) *Poder Ciudadano: Herramientas para la Participación Ciudadana*, 1ra. ed. Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano.
- BABINO, L. (2004), *La planificación como función de la Gestión de Gobierno*. Córdoba, CiGob. Consultado en [[ver link](#)] el 15.12.2015.
- BALBÍN, C. (2007) *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I. Buenos Aires, La Ley.
- (2015) *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 2da. ed. Buenos Aires, La Ley.
- BIDART CAMPOS, G. (2004) *Manual De La Constitución Reformada*, tomo II. Buenos Aires, Ediar.
- EKMEKDJIAN, M. (1993) *Manual de la Constitución Argentina*, 2da ed. Buenos Aires, Depalma.
- GELLI, M. (2008) *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, 4ta ed. Buenos Aires, La Ley.
- GREY FIGUEROA, C. (2002) *Manual de Presupuesto Participativo*. Lima, Asociación Ecociudad. Consultado en [[ver link](#)] el 15.12.2015.
- INNERARITY, D. (2011) *La democracia del conocimiento*, 1ra. ed. Madrid, Paidós.
- LENCINA, V. (2004) *PODER CIUDADANO: Presupuesto Participativo. La experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003*, 1ra. ed. Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano.
- MARX, K. (1848) *Manifiesto Comunista*. Consultado en [[ver link](#)] el 15.12.2015.
- MARCHI, H. (2014) *La Gestión Pública – El presupuesto judicial en las cuentas nacionales – Innovaciones hacia una gestión de calidad*. Buenos Aires, La Ley.
- MARTÍNEZ C. y ARANA E. (2011) “Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo” Buenos Aires, UNICEF. Consultado en [[ver link](#)] el 15.12.2015
- MUNICIPALIDAD DE EL HUECÚ (2004) “Presupuesto Participativo Comunitario”. Consultado en [[ver link](#)] el 15.12.2015.
- NAVEIRA DE CASANOVA G. (2011) *Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Selección de Sentencias de CSJN*. Buenos Aires, Errepar.
- O'DONNELL, G. (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, 1ra. ed. Buenos Aires, Prometeo.

PAGLIAI, C. (2003) *Programa de Presupuesto Participativo del Centro de Estudios Municipales Cordillerana*. Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.

PRZEWORSKI, A. (2010) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, 1ra. ed. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

RESNIK M. (1997) *Estado y Política – Una Aproximación Sistemica*. Buenos Aires, La Ley.

SABSAY, D. (2011) *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, La Ley.

SAGÜES, N. (2007) *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires. Astrea.

SAULIERE, S. (2005) *Como hacer un Presupuesto Participativo*. Quito, CARE Internacional en Ecuador. Consultado en [\[ver link\]](#) el 30.11.2015.

SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES – MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (2013) "Presupuesto Participativo". Consultado en [\[ver link\]](#) el 30.11.2015.

VANOSI, J. (1982) "La Argentina Ante los Modelos Constitucionales Contemporáneos", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, numero 29, pp. 27-50. Consultado en [\[ver link\]](#) el 30.11.2015.