

El presupuesto de todos

Por

Daniel Horacio Cassani

SUMARIO: I. Introducción. II. El control del poder. III. El ejercicio del derecho de libre acceso a la información. IV. Proyecciones institucionales de tal derecho. V. Presupuesto participativo. VI. Algunas experiencias del presupuesto participativo. VII. El presupuesto participativo y el proceso de democratización. VIII. Conclusiones.

I. Introducción

En un sistema democrático los gobernantes acceden al poder gracias al pronunciamiento de los gobernados, por eso se los denomina mandatarios.

De ahí que se afirme que los gobernantes tienen que legitimar su acceso al poder por algún procedimiento de selección o designación que, directa o indirectamente, implique la participación de toda la sociedad en el mecanismo de elección, formación y también en los resultados del ejercicio del poder¹.

Para poder participar en el proceso de toma de decisiones públicas los

ciudadanos tienen que contar con información completa, veraz y oportuna que les permita evaluar la gestión realizada y efectuar el control de los actos de los gobernantes.

En este trabajo es nuestra intención relacionar el derecho de acceso a la información pública con la institución "presupuesto participativo" y afirmar que las decisiones que tomamos para organizar nuestro presupuesto familiar pueden proyectarse a la toma de decisiones en la esfera pública si la información de toda esa gestión está disponible.

II. El control del poder

Es un lugar común afirmar que el sistema democrático no es el más eficaz, quizá parecería mejor que nos gobierne alguien preparado, santo o inteligente, pero es un hecho innegable que si el ejercicio del poder no tiene controles, no tiene contrapesos, se abren las compuertas que posibilitan un ejercicio abusivo de ese poder, y ese ejercicio

¹ Bidart Campos, Germán, "Participación política y representatividad", ED, T. 106, pp. 965-70.

acarrea la violación de los dos pilares fundamentales que dan razón de ser al movimiento constitucionalista: la tutela de la libertad y la dignidad de la persona humana. Desarrollando esa idea, la Constitución importa un reparto de competencias, un espacio de libertad y un espacio de poder. Por una parte, consagra derechos, libertades y garantías para los habitantes; por la otra, divide el espacio de poder a través de órganos que ejercen determinadas funciones: las competencias de los poderes son prefijadas y específicas.

Consecuentemente, en el art. 1° se consagra la forma republicana de gobierno. Al hacerlo, reconoce que la titularidad del poder reside en el pueblo y que los gobernantes ocupan los órganos estatales en nombre y representación de sus mandantes.

La expresión "forma republicana" se repite en los artículos 5 y 6 (referidos a provincias e intervención federal), en el art. 22 (sedición) y en el art. 33 (derechos implícitos).

En el art. 16 consagra el requisito de idoneidad para los funcionarios estatales; por lo tanto, el acceso a los cargos públicos tiene como única condición los méritos del candidato.

Luego hay artículos como el 67, 93 y 112, donde legisladores, presidente y vicepresidente, y jueces prestan juramento con un claro contenido: desempeñar debidamente el cargo, en el caso de los legisladores, desempeñar

con lealtad y patriotismo, para el presidente y vicepresidente, administrando justicia bien y legalmente, en el caso de los jueces, y todos obrando en conformidad con lo que dice la Constitución.

El art. 101 establece la responsabilidad política del jefe de gabinete (figura nueva que aparece con la reforma del 94) ante el Congreso de la Nación.

El art. 102 prescribe que los ministros del Ejecutivo son responsables por los actos que legalizan y solidariamente por los que acuerdan con otros ministros, mientras que el 110 dice que los jueces mantienen su cargo mientras tengan buena conducta.

Con este breve recorrido queda claro que hay un perímetro de artículos constitucionales que están marcando que las autoridades tienen un área específica; tienen que ser idóneos para acceder al cargo; deben cumplir y hacer cumplir la Constitución y deben observar buena conducta. En síntesis, hay una serie de pautas de actuación de los integrantes de los poderes públicos.

La Constitución histórica se limitó a controlar la actuación de los diversos estamentos del poder regulando sus vínculos y dejó el juicio sobre los actos estatales librado al accionar de la opinión pública previendo para ello la regla de la publicidad en los actos de gobierno.

El siglo XX y el estallido de la tercera revolución industrial generaron un

cambio que tornó insuficiente el viejo esquema de controles recíprocos, ya que los órganos que titularizan cada una de las funciones estatales han sido desbordados por las exigencias de la realidad cotidiana y frecuentemente son manipulados por los partidos políticos, o por las corporaciones económicas, que imponen masivamente los hábitos de consumo a la propia sociedad².

Este diagnóstico hace necesario imaginar desde el propio sistema constitucional un esquema de control complementario que verifique el grado de respeto que los órganos instituidos para gobernar guardan con las normas jurídicas que reglan su accionar. Para llegar a esta especie de juicio popular es imprescindible generar un sujeto que pueda inmiscuirse en los asuntos públicos y que tenga la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública.

Esto supone una doble condición: por un lado, una alta dosis de transparencia en el gobierno y, por el otro, la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, los documentos elaborados por la propia administración que justifican sus acciones³.

En este sentido, los actos de gobierno son la expresión de la voluntad

gubernamental, o de uno de los órganos de gobierno, materializada en una decisión concreta: una ley, un decreto, o una sentencia. La publicidad de dichos actos consiste en hacerlos conocer a través de instrumentos tales como, el Boletín Oficial que corresponde según la jurisdicción, el expediente judicial o la publicación de los fallos de la Corte, en su caso. El acceso a esta información está garantizado por el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

Vamos a referirnos a una facultad más amplia que abarca toda la actividad estatal: el derecho de libre acceso a la información. Se trata del conjunto de acciones que se desarrollan dentro de la esfera gubernamental, hasta llegar a las del ámbito privado si son de interés público, tendiente al perfeccionamiento de decisiones o a su fundamentación.

Detrás de todo acto concreto encontramos un número elevado de estudios, pericias, recopilación de antecedentes, opiniones de expertos, dictámenes de organismos especializados oficiales o privados. En muchos casos, de estos actos previos dependerá la validez o no del acto en cuestión, que sea razonable y tenga adecuada fundamentación. Lo que en Derecho se conoce como la causa de toda decisión⁴.

² Jiménez, Eduardo Pablo, *Derecho Constitucional argentino*, Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 293-4.

³ Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 1.

⁴ <http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa4.html>.

De ahí que el conocimiento acerca del origen de las decisiones estatales se convierta en una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema democrático.

No existe requisito más actual e importante para conseguir la credibilidad democrática que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los ciudadanos. Cuanto mayor y más precisa sea la información pública disponible para la ciudadanía, menores serán la discrecionalidad de la burocracia y la probabilidad de que se extienda la corrupción en la administración estatal⁵.

El derecho de acceso a la información se constituye así en una herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado, pero también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación, lo que habilita la participación activa e informada acerca del diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente a la población.

III. El ejercicio del derecho de libre acceso a la información

Este derecho incluye el acceso, por parte de cualquier persona, a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos,

estudios científicos o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos⁶.

También abarca la información sobre políticas, programas, planes, proyectos, o las diversas instancias de toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas.

En muchos casos la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. Se trata de información que obtienen de sus tareas normales, por ejemplo, empresas de servicios públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y de residuos sólidos. Otro supuesto es el de las industrias riesgosas que tienen la obligación de informar a las autoridades y al vecindario respecto de la generación habitual de residuos sólidos, líquidos y gaseosos, y la contaminación generada a raíz de accidentes.

Como afirma Basterra, el derecho de acceso a la información pública en cualquiera de las ramas de los tres poderes del Estado, hasta la reforma constitucional de 1994, solo estaba amparado implícitamente en la norma de los artículos 1º, 14 y 33. Con la última reforma que se realizó a nuestra carta política, si bien no se incorporó específicamente una única norma

⁵ Basterra, Marcela I., ob. cit. en nota 3, p. 2.

⁶ Sitio de Internet citado en nota 4.

que contemple la obligación estatal de brindar información a los ciudadanos, si se contempla específicamente el deber estatal de facilitar y allanar el acceso a la información pública en casos concretos.

Esos casos son: con relación a los partidos políticos (art. 38); al medio ambiente (art. 41); a los consumidores de bienes y servicios (art. 42); y en lo que se refiere a los datos personales obrantes en los registros o archivos estatales (art. 43, 3er párrafo)⁷.

También hay que considerar los tratados con jerarquía constitucional incorporados en el art. 75, inc. 22. En el art. 13, inc. 1º, del Pacto de San José de Costa Rica, se dice que ese derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información sin consideración de fronteras. Este principio ya estaba incorporado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. Fue contemplado, asimismo, por la Asamblea de la ONU en 1949 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2), en los que se consagra el derecho de recibir información como la contracara necesaria para el ejercicio de la libertad de expresión.

De ahí que se afirme que el derecho a acceder a las fuentes donde se hallan las noticias es la regla. Consecuentemente, todos los actos del gobierno deben ser

comunicados a la opinión pública a fin de que la sociedad ejerza el control que le compete, solo excepcionalmente en casos en que estén comprometidos los derechos de los particulares o la defensa nacional puede restringirse el acceso a las fuentes de información pública.

El fundamento teórico para acceder libremente a la información es la naturaleza pública de la misma. En otras palabras, se trata de información relevante a la vida y a decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto.

En este sentido, la Corte en el fallo "Ganora" establece que la regla general es el acceso a la información y la excepción es la negativa. Más aun, como dice Fayt en su voto, cuanto más amplia es la zona del secreto de Estado tanto más reducida es la zona de transparencia ligada a la construcción de la democracia en la sociedad⁸.

Si queremos impulsar este derecho, es necesario el establecimiento de una regulación estatal tendiente a asegurar el acceso amplio a la información de origen diverso.

En este sentido, para requerir información pública a los poderes del Estado resultaría insuficiente la sola ausencia de prohibición. La satisfacción plena del derecho supone un complejo de normas que establezcan consecuencias

⁷ Basterra, Marcela I., ob. cit. en nota 3, pp. 40-1.

⁸ Fallos 322:2139.

jurídicas relevantes que se desprendan de un permiso general, como la imposibilidad de imponer restricciones arbitrarias en el ejercicio del derecho.

Por ejemplo, es razonable reconocer que el derecho al libre acceso a la información está limitado por la protección de otros derechos o valores colectivos, tales como la protección a la intimidad, el sigilo industrial, la defensa nacional y las negociaciones internacionales. Cuando se trata de un proceso judicial, los límites están determinados por las garantías del debido proceso.

Una vez institucionalizado el reconocimiento del derecho al libre acceso a la información, cada organismo puede instrumentar un mecanismo operativo para permitir su ejercicio por todos los ciudadanos fijando el plazo dentro del cual el funcionario deberá expedir la información solicitada.

En casos de excepción donde se haga imposible entregar la información requerida, entendemos que el funcionario debe presentar un informe escrito donde fundamente los motivos de la negativa.

IV. Proyecciones institucionales de tal derecho

Entre las múltiples proyecciones del ejercicio de esta facultad nos interesa

destacar su conexión con otros derechos. En efecto, poder acceder a la información pública, sin duda, tiene un papel relevante a la hora de poder exigir al Estado que cumpla sus obligaciones en orden a determinados derechos tales como el derecho a la salud, a la educación, etcétera.

Abramovich y Courtis con acierto señalan que la falta de producción de información o la privación de la misma por parte del Estado constituyen violaciones a obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que se debe fundamentalmente a que la exigibilidad de los mencionados derechos está sujeta a la definición de determinadas conductas del Estado, definición que -sin embargo- resulta imposible sin la información necesaria previa referida a cada uno de esos derechos. Agregan los autores que el control del cumplimiento de la obligación de progresividad, por ejemplo, cuando involucra el análisis de la evolución de indicadores de resultado, requiere necesariamente información que permita conocer al menos el punto de partida y el punto de llegada que están bajo comparación⁹.

Así afirman que el principal propósito de todo sistema de indicadores es dar cuenta de dos factores claves: la voluntad y la capacidad del Estado de promover y proteger los derechos humanos¹⁰.

⁹ Basterra, Marcela I., ob. cit. en nota 3, p. 35, quien cita a Abramovich, Víctor y Courtis, Christian.

¹⁰ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", en la obra colectiva *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos*///

Esos indicadores, respecto a los derechos sociales, se proyectan en el programa de gobierno y esta planificación por el término de un año se denomina presupuesto. El presupuesto general expresa la autorización para recaudar las rentas y para gastar en el ejercicio financiero anual y se la considera la atribución más trascendental que tiene el Legislativo.

El presupuesto es la herramienta fundamental de un plan global de gobierno que se pone en marcha con el fin de cubrir las demandas de la población. Comprende aspectos económicos, sociales y políticos, por lo que representa la política pública que mayor incidencia tiene en la calidad de vida de los ciudadanos.

La mayoría de los ciudadanos conocen poco o nada acerca del sistema presupuestario en su conjunto, esto limita su posibilidad de participar en su formulación y evaluarlo de manera sustancial.

Los formatos en que son presentados son difíciles de comprender. De este modo, la formulación y aprobación del presupuesto se constituye en un ejercicio cerrado de negociación entre distintos grupos de poder.

Es fácil concluir que los presupuestos se adoptan sin la previa participación de la ciudadanía. Sin embargo, todos

los meses esos mismos ciudadanos disponen de sus sueldos, es decir de un monto determinado de dinero, y hacen una previsión de los ingresos que tendrán ese mes. Luego, realizan un plan de gastos: considerando sus necesidades y los gastos fijos que permitan cubrirlas. Seguramente, el criterio que aplicarán para gastar el dinero estará establecido sobre la base de sus prioridades (educación, medicina, alimentación y vestimenta de sus hijos, pagos de los servicios públicos, esparcimientos y otras), proyectando de este modo el destino de sus fondos.

No es muy distinto disponer el destino de los fondos públicos, si lo hacen los mismos ciudadanos, que proyectan en micro sus fondos personales, podrán determinar el cumplimiento de las obligaciones comprometidas por el Estado en los convenios internacionales o la satisfacción de las promesas que hicieron sus gobernantes para acceder al poder. Estamos hablando del efectivo desarrollo del llamado presupuesto participativo.

V. Presupuesto participativo

En el lenguaje corriente, cuando hablamos de proyectos, nos referimos al deseo o propósito que tenemos de hacer algo. Para esto pensamos, planificamos y ordenamos una serie de acciones que nos ayuden a lograr aquello

///por los tribunales locales, Martín Abregú y Christian Courtis (compiladores), Cels, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 333.

que queremos. En sentido técnico, un proyecto público es algo similar, se trata del ordenamiento de un conjunto de actividades que se deben emprender, combinando la utilización de recursos financieros, humanos y técnicos, que se realizan con el propósito de conseguir un determinado objetivo o resultado en un tiempo y espacio determinado.

Cuando hablamos de presupuesto participativo, esos proyectos conforman un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas que se abren a los ciudadanos para permitirles informar a los responsables de las políticas de gobierno acerca de sus necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia para su satisfacción.

Podemos conceptualizar el presupuesto participativo como un procedimiento que permite intervenir a la ciudadanía opinando respecto de la aplicación de los fondos públicos y controlando las rendiciones de cuentas referentes a su utilización, a las que están comprometidos los responsables en los períodos inmediatos posteriores a la gestión del período presupuestario¹¹.

Esta práctica de gestión puede convertirse en una vía para restablecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, y generar cambios en las prioridades de la administración, al incorporar instancias de participación ciudadana para deliberar acerca de las necesidades y demandas comunitarias. Hoy se lo ha implementado, al

menos en el aspecto formal, en más de 400 ciudades del mundo.

Este nuevo espacio permitiría al ciudadano común opinar respecto del gasto, la inversión, los recursos y, lo que es más importante, el control de la actividad financiera del sector público.

Debemos advertir que, si bien se han abierto ámbitos de participación ciudadana, el proceso de presupuesto participativo ensayado no es vinculante; por eso, el rol del decisor no fue reemplazado.

Al no ser vinculante, el gobernante solo puede comprometerse y dar explicaciones de su comportamiento ante los ciudadanos participantes del proceso, lo que está muy lejos de realizar una transferencia de competencias de decisión.

Entendemos que esto puede corregirse con la finalidad de lograr que el proceso de participación abarque desde el control del gasto público hasta su forma de financiamiento, pasando por todas las instancias de decisión de los organismos del Estado.

Para ello debe existir un importante esfuerzo de difusión y capacitación de los ciudadanos de los mecanismos y posibilidades de colaboración. El acceso del ciudadano a las informaciones se debe poder realizar sin ninguna restricción y la información

¹¹ <http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa2.html>.

debe estar compilada de manera que se pueda relacionar con el sistema presupuestario y contable, como de hecho lo hacen en la vida cotidiana.

VI. Algunas experiencias del presupuesto participativo

Si bien existe escasa normativa respecto de este instituto, se han llevado a cabo algunas experiencias con relación a municipios.

Desde 1989 en Porto Alegre el pueblo, a través de un proceso que se realiza en las distintas regiones de la ciudad, establece su forma de funcionamiento de manera autónoma, escoge sus prioridades temáticas, de obras y servicios, y elige el Consejo del Presupuesto Participativo. Así crea una esfera pública no estatal, donde la sociedad instituye, tanto el proceso de cogestión de la ciudad, como el mecanismo de control social sobre el Estado¹².

a) En la Ciudad de Buenos Aires¹³

En el transcurso de 2002, el gobierno de la Ciudad puso en marcha su primera experiencia de presupuesto participativo, contemplado en el art. 52 de la Constitución de la Ciudad y en la Ley n° 70 de sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público.

El 6 de abril de 2006 se realizó una reunión del Consejo de Presupuesto

Participativo. Allí se lo reconsideró contemplando la recién sancionada Ley de Comunas. Con este objeto se definió la constitución de un comité cogestivo que decidió realizar la fiscalización del presupuesto participativo 2006 y analizó diversas alternativas para el ejercicio 2007.

Asimismo, el presupuesto participativo 2008 considera un ciclo de debate y elaboración que tiene una duración total de entre cinco y siete meses. Comenzará en febrero de 2007 y finalizará durante la primera quincena de agosto.

Durante el ciclo de debate, se establece como instancias de participación ciudadana, el foro promotor del presupuesto participativo por CGP Comunal, las asambleas barriales, los consejos comunales del presupuesto participativo y una semana del presupuesto participativo denominada "Los porteños deciden".

Con el trabajo realizado por el consejo comunal cada coordinador del presupuesto participativo del CGP comunal y el Ministerio de Gestión Pública y descentralización llevarán adelante una campaña de difusión masiva de la lista de proyectos confeccionados en cada consejo, invitando a la ciudadanía a votar durante una semana los proyectos que serán incluidos en el presupuesto del año siguiente. Las instancias de votación previstas son urnas

¹² http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa2_6.html.

¹³ http://www.buenosaires.gov.ar/pp/?menu_id=11512.

en cada una de las sedes de los CGP comunales, el sitio de Internet, votaciones telefónicas o en forma personal en la reunión plenaria de la asamblea comunal.

También se prevé un Congreso del Presupuesto Participativo ideado como un foro permanente de estudio e información, que tiene por objeto inaugurar y clausurar el proceso de debate de cada ejercicio, evaluar y considerar las modificaciones propuestas al proceso y diseñar nuevas instancias masivas de elaboración de propuestas.

b) En la Provincia de Buenos Aires¹⁴

Desde 2005 se ha considerado necesario implementar en forma progresiva el presupuesto participativo en las municipalidades de los partidos de la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de posibilitar a los ciudadanos asignar las prioridades en que deben ser empleados los fondos del gobierno municipal.

Se busca un mayor contacto con los ciudadanos para reconstruir los tejidos sociales amenazados por la crisis. Se pueden proponer nuevas formas de gestión pública que garanticen su eficiencia a través de la intervención de los ciudadanos y profundizar las bases democráticas del régimen.

Concretamente se verifica la participación de los vecinos en la definición de las prioridades de inversión.

Se considera imprescindible disponer de mecanismos que aseguren la legitimidad de los medios empleados, aunque en principio no se cuente con una dinámica de participación ciudadana. Se busca una toma de conciencia por parte de la ciudadanía que les permita apreciar las ventajas de participar en los asuntos públicos.

c) En la Municipalidad de La Plata¹⁵

Desde el año 1998 se buscaron recrear los centros comunales que integran las funciones ejecutivas descentralizadas con una mayor participación ciudadana.

El presupuesto participativo 2006 quiere intensificar la descentralización de la administración estatal y ampliar los alcances de la participación ciudadana. En este sentido, busca definir las prioridades de gestión del ejecutivo municipal para el año 2007.

Prevé una serie de etapas como la presentación de propuestas por técnicos de la comuna y la Universidad Nacional de La Plata y luego una priorización de demandas, desarrollando para ello talleres barriales en cada una de las zonas establecidas.

Más tarde se contempla la constitución de un Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo a escala de todo el partido y, por último, el proyecto de presupuesto se eleva al Concejo Deliberante.

¹⁴ <http://www.reformapolitica.gba.gov.ar/dpresupuesto.php>

¹⁵ <http://www.laplata.gov.ar/gobierno/institucional/secretaria>

d) En la Ciudad de Río Cuarto, Pcia. de Córdoba¹⁶

Desde 2001 se realizan jornadas de capacitación con vecinos y referentes sociales, instituciones barriales, clubes e iglesias con el objetivo de capacitar sobre esta importante herramienta de participación.

Así se distribuyen las cartillas de prioridades barriales para que los vecinos la discutan en su sector. Elaboradas y discutidas las prioridades por parte de los vecinos, se realiza la reunión final en los talleres del Presupuesto Comunitario. De esta reunión final participan el intendente, los secretarios, subsecretarios, directores, concejales y demás funcionarios municipales.

e) En Resistencia, Pcia. del Chaco¹⁷

Desde el año 2003 se ha creado una comisión especial de presupuesto participativo para la ciudad de Resistencia. Además se ha realizado una jornada declarada de interés municipal y provincial. Numerosos actores de la sociedad civil participaron de la comisión especial y promovieron la implementación del presupuesto participativo. Se ha confeccionado un proyecto de reglamento que establece un gabinete del presupuesto participativo integrado por represen-

tantes del ejecutivo y del legislativo de la municipalidad.

f) En Maipú, Pcia. de Mendoza¹⁸

Desde 2001 su elaboración respeta ciertas etapas que se dan a lo largo del año en cada uno de los distritos definidos para la descentralización municipal.

La discusión se inicia de manera muy amplia y con el planteo de varias problemáticas barriales, hasta llegar al final del proceso con la definición de las prioridades de cada distrito. Estas prioridades deberán ser jerarquizadas por el municipio en la relación de obras y la prestación de servicios del siguiente año.

g) En El Hucú, Pcia. de Neuquén¹⁹

Desde el año 2002 se organizaron reuniones donde los vecinos elaboraron propuestas para el ámbito territorial y sectorial. Se eligieron 20 vecinos, que fueron los encargados de planificar el presupuesto, junto con los concejales y el jefe comunal. Se estableció un orden de prioridades de inversión.

h) En Rosario, Pcia. de Santa Fe²⁰

Rosario cuenta con una buena experiencia en este instituto realizada desde el año 2003.

¹⁶ http://www.poderciudadano.org.up_downloads/temas/8_1.pdf

¹⁷ http://www.poderciudadano.org.up_downloads/temas/8_1.pdf

¹⁸ http://www.poderciudadano.org.up_downloads/temas/8_1.pdf.

¹⁹ Sitio de Internet citado en nota 16.

²⁰ http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp2.jsp.

La municipalidad informa a través de los medios de comunicación acerca de la zona elegida para la realización de los talleres de micro planificación.

En el presupuesto participativo 2005 se realizaron 40 asambleas barriales, entre el 12 de abril y el 21 de mayo del 2004, que formaron parte de la primera ronda de ese presupuesto.

Este instituto se integra con rondas de Asambleas Barriales, Consejos Participativos de Distrito, segunda Ronda de Asambleas Distritales y tercera ronda o cierre. Para trabajar, cada uno de los distritos se divide en áreas barriales con la idea de permitir a los vecinos elaborar propuestas más cercanas a su problemática.

En la ronda de asambleas se quieren saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas y elegir a los representantes de los vecinos en el Consejo Participativo de Distrito. La asamblea se conforma en talleres donde concurren grupos de vecinos acompañados por una coordinadora. Las inquietudes se pasan en forma de reclamos en el Centro Municipal de Distrito.

VII. El presupuesto participativo y el proceso de democratización

Con el presupuesto participativo aparece la idea de someter a la decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades en las que

gastar los recursos, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno por intermedio de un proceso tanto de debates como de consultas. Pero este ciclo de debates queda esterilizado, si no se traduce en una justa distribución del ingreso y en una considerable mejora de las condiciones de vida de la gente más desfavorecida.

Es cierto que la consagración normativa lograda en las distintas ciudades analizadas implica una superación de las bases constitutivas de las formas de dominación que predominan actualmente, pero también lo es que, si el proceso consultivo no termina por reemplazar a la elite dominante en la toma de decisiones, el "presupuesto participativo" se convierte en un instituto de fines nobles donde no aparecen los medios para llevarlos a cabo.

Se dice que Porto Alegre conoció un gran desarrollo en varios dominios, como en vivienda, transporte colectivo, recolección de residuos, alimentos, hospitales, desagües, medio ambiente, alojamiento social, alfabetización, escuelas, cultura y seguridad, pero no se dice que el presupuesto participativo no es resolutivo sino solo consultivo. El representante del ejecutivo tiene poder de veto sobre las propuestas y estas quedan comprometidas en su casi totalidad por el pago de la deuda pública y las concesiones al gran capital²¹.

²¹ <http://www.po.org.ar/po/po702/el.htm>.

La posibilidad de los habitantes de los distintos barrios de definir muy concreta y democráticamente el destino de los fondos municipales y nacionales no puede quedar en una enunciación normativa sino que es imprescindible llevarla a la práctica ciudadana. De esa forma, se haría imposible cualquier desvío de fondos o abuso y las inversiones corresponderían exactamente a los deseos de la mayoría de la población.

La inclusión de los ciudadanos en las decisiones macroeconómicas es legítima porque la riqueza social, que se reparte por medio del erario nacional, es un producto generado por el trabajo de esos mismos ciudadanos. En segundo lugar, la decisión respecto de la asignación de esas cuotas afecta en gran medida su calidad de vida.

La composición del patrimonio nacional en lo que hace a privatizaciones importantes, en los convenios internacionales de comercio o en el presupuesto del Estado, afectan la vida de todos. Por eso es necesario luchar por el control de las mayorías sobre las decisiones económicas más significativas de la producción, distribución y redistribución del producto social.

La inversión es la variable estratégica de cualquier sistema, no solo en lo referente al poder político que otorga sino en cuanto al nivel de vida y seguridad social de las mayorías. Por lo tanto, las áreas de inversión priori-

tarias, y la proporción respectiva del PBI destinada a ellas, tienen que decidirse por mecanismos de democracia directa.

La metodología específica de esa participación dependerá de las posibilidades concretas para evacuar el nivel de información contable necesaria. Puede realizarse en la inversión presupuestaria, por la determinación de los rubros y volúmenes de producción o limitarse a la asignación ciudadana de determinadas partes del presupuesto sobre las carteras de Educación, Defensa y Sociales. Lo importante es que las decisiones sean tomadas por los ciudadanos en votaciones universales²².

Para esto necesitamos un vigoroso ejercicio del derecho a la información. Una herramienta de indiscutible valor como el "presupuesto participativo" no funciona por su sola enunciación en el articulado normativo, sino que es preciso que el Estado demuestre una firme voluntad política para estimular la participación ciudadana. Esto implica, fundamentalmente, informar a la ciudadanía que no puede participar si carece de los elementos que le permitan elegir opciones o determinar prioridades. Por otra parte, se requiere institucionalizar espacios de participación de manera de dar constancia y periodicidad a la interacción con la comunidad, aunque prevalezca la cultura delegativa en lo que hace a las responsabilidades públicas.

²² Dieterich, Heinz, *Democracia participativa y liberación nacional*, Nuestra América, Buenos Aires, 2003, p. 166.

De existir una férrea voluntad política por parte de los gobernantes en la institucionalización del presupuesto participativo y en el derecho de acceso a la información, los ciudadanos participarán en el gerenciamiento de los recursos públicos y en el diseño de las políticas públicas al percibir que sus decisiones se transformaron en obligatorias para el poder de turno.

En este sentido, el proceso democratizador se enfrenta con dos obstáculos. El primero es que en nuestro país el presupuesto participativo no es vinculante. No obstante, la ley que lo implemente podría establecer esta obligatoriedad condicionando el tipo de participación, el monto del presupuesto sometido a consulta y la forma de tomar las decisiones.

Otra dificultad es que todavía no logramos una ley nacional de acceso a la información y además las normas de diversos niveles que consagran el derecho al libre acceso a la información solo alcanzan a la información pública. No obstante ello, la Ley de Libre Acceso a la Información Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (N° 303/99) expresamente alcanza a la información de empresas privadas pero de interés público²³.

El libre acceso a la información y el carácter vinculante del presupuesto participativo constituyen pasos necesarios para que se pueda vehicular de modo adecuado la participación de todos.

Solamente cuando se da un intercambio informativo entre gobernados y gobernantes, cuando los gobernados tienen el conocimiento en debido tiempo y forma de toda la actividad que se realiza dentro de la esfera pública, que implica el accionar de los gobernantes en la toma de las decisiones, podemos hablar de presupuesto participativo y del principio del fin para una cultura política basada en la tutela, en el clientelismo y en el patrimonialismo político.

VIII. Conclusiones

En la actualidad, hablamos de deserción en la participación ciudadana, tanto en los partidos políticos como en otras instituciones intermedias de la sociedad, como son los sindicatos. En los primeros, debido quizá a las decepciones que han provocado en la sociedad el clientelismo, el debilitamiento de las instancias de democracia interna y las falencias en su rol de tamiz de las pujas corporativas. En los segundos, por la pérdida de representatividad, causada por la desindustrialización y el desempleo estructural de la última década, sumada a la corrupción y claudicación de gran parte de su dirigencia.

De ahí que subsista por parte de la ciudadanía la delegación de responsabilidades, o el ponerse en el típico papel de víctima y proyectar sobre los demás los compromisos propios.

²³ <http://www.farn.org.ar/docs/p23/capa4.html>.

A su vez, las paradojas del progreso tecnológico y el aumento de la exclusión social terminaron instalando en la sociedad un reclamo generalizado por la transparencia de gestión y por conductas éticas de parte de los gobernantes.

Estas ambigüedades permiten que la cultura del “no te metas” conviva con experiencias de participación que ponen al desnudo la falta de voluntad política de los responsables del poder para brindar los instrumentos normativos necesarios para facilitar el acceso a la información pública o para prescribir un presupuesto participativo vinculante.

Aun así, el presupuesto participativo ha logrado instalar el concepto de que las decisiones públicas pueden quedar al alcance de todos. Por otra parte, la consideración tradicional de la libertad de expresión y prensa ha adquirido dimensiones sociales que cobran cuerpo a través de la formulación de la libertad de información como derecho de todo miembro de la sociedad a obtenerla en tiempo perentorio y sin justificar la petición.

Su tutela normativa reglamentando el derecho de manera adecuada a los intereses de las mayorías tendría un fuerte impacto en la recepción y cumplimiento de las demandas sociales y, sobre todo, en la inclusión de los protagonistas en la mesa de discusión de la distribución de la riqueza.

Bien dice Sagüés que el derecho de acceso a la información pública, encapsulado históricamente en la noción de la forma republicana de gobierno que proclama el artículo primero de la Constitución Nacional, es una buena muestra de cómo de un concepto inicial pueden adoptarse nuevas variables. En efecto, si la publicidad es algo intrínseca a la República, ¿cómo no concluir que los habitantes, y en particular los ciudadanos, cuentan con el derecho a informarse de los actos y de las omisiones adoptados por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones? Por lo demás, ¿cómo efectivizar el principio de responsabilidad de los gobernantes, si no es a través del conocimiento de lo que hacen y de lo que no hacen tales funcionarios?²⁴.

Lo mismo puede afirmarse respecto del presupuesto participativo. Este es un contrato social que afecta directamente a cada ciudadano por lo que aporte con sus impuestos y por lo que reciba de los servicios públicos.

Por eso se hace imprescindible que conozca qué es, cómo es su presupuesto, el de su lugar, el del espacio territorial del que forma parte, y pueda decidir sobre dicho presupuesto, participar sobre la manera en que se recauda, saber y poder elegir cómo se gasta, intervenir en las prioridades, el orden de importancia y realización de las obras, y al final del circuito controlar su ejecución.

²⁴ Basterra, Marcela I., ob. cit. en nota 3, p. XXIII, Prólogo de Néstor Pedro Sagüés.

Por otra parte, si en la reforma de 1994 preferimos expandir extraordinariamente los compromisos constitucionales existentes en materia social, debemos concluir que tenemos que hacernos cargo en la práctica de lo que hemos prometido y ratificado en los documentos normativos.

Este poner en práctica los derechos tiene su costo económico y, por la misma razón, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales está supeditada en buena parte a las conductas o a las políticas que con relación a estos desarrolle el Estado.

En este caso, la cuestión central es que si el Estado no permite el acceso a la información disponible en torno de esos derechos, la exigibilidad por parte de quien es el titular del derecho se frustra en gran medida o en su totalidad. De ello surge la necesidad de parte del individuo de reclamar la información que el Estado no produce, o que -teniéndola- la oculta²⁵.

Esta lógica de exigencia previa de información se ha extendido en diversas ramas del Derecho reguladas a partir de la matriz paradigmática del Derecho Social. Entre otras: a) en el Derecho Ambiental -por ejemplo, en el caso de los informes de impacto ambiental que se tornan imprescindibles como medidas anteriores para prevenir determinados daños-, b) en los derechos del consumidor, la obligación

de jerarquía constitucional que exige que se brinde información adecuada y veraz en relación con el consumo, c) en cuanto al derecho de los pueblos originarios -comunidades indígenas- y de minorías culturales en las que se necesitan informes de impacto cultural previos a la adopción de medidas que en mayor o menor medida terminarán afectando la vida cultural del grupo²⁶.

Este acceso amplio a la información, que supera en muchos casos la contenida en la esfera estatal, se impone como una necesidad de los tiempos que vivimos para evitar que la democracia quede en las manos de grupos corporativos que atienden sus intereses particulares, dejando a un lado el interés general.

La construcción de una ciudadanía activa que se configure como elemento determinante para la consolidación de verdaderos sujetos poseedores de derechos y deberes tiene que ver con su efectiva decisión sobre el destino de los recursos públicos. El acceso a la información permite a cualquier persona elegir el documento de su interés sin tener que justificar la solicitud y brinda una oportunidad para lograr que el poder político se ejerza en beneficio de toda la comunidad y para toda la comunidad, y no en provecho de una parte o de un grupo.

El civismo, como virtud ciudadana, necesita que el Estado brinde los medios para que brote en la conciencia de los

²⁵ Basterra, Marcela I., ob. cit. en nota 3, p. 36.

²⁶ Basterra, Marcela I., ob. cit. en nota 3, p. 36, quien cita a Abramovich, V. y Courtis, C.

individuos, con mayor o menor claridad, ciertas ideas sobre cuestiones críticas. El libre acceso a la información y el presupuesto participativo vinculante se convertirían en los canales para lograr esa cuota de abnegación social reclamada.

Es cierto que el individuo no ha logrado desarrollar plenamente su persona-

lidad, que se encuentra sometido a la presión de formas de vida en las que la inseguridad y la incomunicación lo aíslan en cuanto persona humana, pero no es menos cierto que los nuevos niveles de vida, los avances de la ciencia y de la técnica ponen en sus manos la posibilidad de fundar un orden coherente, racional, voluntario y libre²⁷.

²⁷ Fayt, Carlos S., *Ciencia Política y Ciencias de la Información*, Eudeba, Buenos Aires, 1987, p. 40.