

Dos aspectos puntuales acerca del régimen del presupuesto participativo porteño

Guillermo M. Scheibler

I. Introducción.

Afirman sus protagonistas que una experiencia exitosa de presupuesto participativo sólo es posible gracias a un “*pacto político*” no escrito entre el Poder Ejecutivo y las asociaciones de la sociedad civil, por el cual el gobierno transfiere una importante parte de su poder al pueblo que participa en forma voluntaria en un proceso abierto de debate y decisión, y canaliza sus demandas y propuestas por ese conducto¹.

Se trata de un novedoso procedimiento de participación ciudadana que *abre* a la intervención de la sociedad civil una de las áreas claves de toda gestión gubernamental como es el diseño y seguimiento del presupuesto estatal. Tradicionalmente la elaboración del proyecto de presupuesto está a cargo de oficinas específicas del ala económica de la administración, y dada su complejidad y magnitud suele sufrir pocas modificaciones en su obligado paso por el legislativo. A ello cabe agregar la poca predisposición de los parlamentos para considerar la *cuenta de inversión*, lo que generalmente se produce con varios años de retraso y como un mero trámite formal. Todo ello no hace más que confirmar que, el componente democrático —siquiera indirecto— se encuentra muy alejado de lo que a elaboración y control del cumplimiento del presupuesto se refiere.

De allí que el procedimiento de presupuesto participativo pretenda instalar otro modo, más directo, flexible e informal, de debatir democráticamente el destino de parte de los recursos del erario público, y de ejercer el control y seguimiento de su posterior erogación.

De este modo, se presenta como un mecanismo de participación de avanzada, en cuanto reúne las distintas facetas que comprenden la participación ciudadana. En primer término el acceso a la información, ya que los funcionarios de las distintas áreas de la administración deben *bajar* a debatir con los vecinos y poner a su alcance los *números* de su gestión. En segundo lugar, la posibilidad de emitir su opinión antes de la elaboración final del proyecto de presupuesto, votando prioridades de inversión o introduciendo nuevas propuestas de obras o servicios. Y por último, son los propios vecinos —a través de delegados de cada área barrial electos en asamblea— quienes pugnan en el seno del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) por la inclusión de las prioridades votadas en el proyecto final, y luego realizan el *seguimiento* de su posterior ejecución.

La adopción de fórmulas participativas como el presupuesto participativo requieren de un importante consenso en sus dos sujetos. Por un lado, una sociedad civil activa, consciente y deseosa de participar en forma masiva y por el otro una administración con una voluntad *real* de abrir espacios institucionales a la intervención de la ciudadanía, con la consiguiente cesión de poder que ello implica.

En el ámbito de nuestra Ciudad, pese al auspicioso comienzo de su vida institucional signado por la sanción de un notable Constitución -rica en mecanismos de participación, transparencia y control-, a casi diez años de esa fecha, el grado de avance *efectivamente* observado en materia de participación dista mucho del previsto por el constituyente y permite, en líneas generales, adoptar una posición crítica, si no escéptica. Se advierte la presencia —con notables excepciones, por cierto de una administración —acompañada aquí por el legislativo²— con deficientes sistemas de control y escasa vocación **en los hechos** por la participación ciudadana³.

Por ello, resulta indispensable señalar que en las ciudades en que se ha aplicado con éxito el presupuesto participativo, ello ha sido merced a administraciones que hicieron de él un eje central de su gestión. La administración debe de algún modo suscribir al respecto con la sociedad civil ese “*pacto político no escrito*” que mencionábamos al comienzo, y atenerse a cumplirlo. Además, se trata como quedó expuesto de un procedimiento complejo, cuya construcción exitosa se adivina gradual y a mediano plazo.

II. El derecho a la participación

El derecho a la participación, si bien presente desde sus orígenes en nuestra Constitución Nacional⁴, ha adquirido un especial status a partir de la reforma de 1994 y se encuentra presente -expresa o tácitamente- en numerosas disposiciones incorporadas en tal ocasión (arts. 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43).

¹ UTZIG, JOSÉ EDUARDO, “El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental”, www.worldbank.org/participation/spanish

² Recordar, a modo de ejemplo, que un grupo de vecinos de la Ciudad de Buenos Aires se vieron obligados a requerir el auxilio de la justicia para poder presenciar las sesiones de la Legislatura ante una disposición que establecía que los 120 lugares disponibles en las galerías serían distribuidos a través de “dos invitaciones de las que dispondrá cada legislador para cada sesión”, lo que claramente constreñía el carácter público de la sesiones que expresamente enfatiza la constitución de la Ciudad en su artículo 74. Lo que se vio agravado por las agresiones que sufrieron las magistradas intervinientes (ver SPISSO, RODOLFO R., El Poder Judicial de la Ciudad agraviado y amenazado, Periódico Económico Tributario – La Ley, 2 de diciembre de 2002).

³ Para citar sólo algunos ejemplos, la Legislatura incumplió el plazo constitucional para sancionar la Ley de Comunas (las elecciones de sus integrantes debían realizarse a más tardar en octubre de 2001), lo que motivó un fallo judicial que ordenó su sanción durante el período legislativo 2003 (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala I, autos “García Elorrio, Javier María contra GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, resueltos el 19 de mayo de 2003). Ver al respecto comentarios al fallo de FLORENCIA GRIGERA Y ROBERTO HERMIDA en el SJDA de LL del 30 de marzo de 2004. Por otra parte en casi diez años de autonomía nunca se convocó a consulta popular (y cuando se lo pretendió hacer el Tribunal Superior de Justicia debió anularla ante la clara desviación de poder que tal convocatoria importaba, Acordada Electoral N°3/99), y el presupuesto participativo comenzó a implementarse seis años después de sancionada la Constitución de la Ciudad. No resulta un dato menor en este análisis que las fuerzas políticas que con su acuerdo mayoritario sancionaron la Constitución de la Ciudad, son las mismas que la gobiernan desde 1996, y que tuvieron mayoría en el Legislativo hasta el año 2003.

⁴ Fluye del principio de soberanía popular innato en la forma republicana de gobierno, y se traslucía en diversas disposiciones del texto histórico (arts. 14, 33, entre otros).

Asimismo, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre afirma que *“toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos”*. Similares disposiciones contienen el art. 23, inciso 1, apartado a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁵.

Por otra parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción⁶ en su artículo III, inciso 11 obliga a los firmantes a considerar la aplicación de *“mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”*⁷.

III. La Constitución de la Ciudad

La Constitución porteña define a las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 1º como una “democracia participativa”. Consecuentemente, dispone que su estado *“promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden”* que impidan *“la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”* (art. 11, *in fine*).

Respecto al tema que nos ocupa, el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad⁸ establece *“el carácter participativo del presupuesto”* y agrega que *“la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”*.

De allí se aprecia que el convencional no ha previsto un modo en particular para concretar la intervención de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto, elección que reservó al legislador⁹, con la sola condición de no utilizar los mecanismos de iniciativa popular, referéndum vinculante y consulta popular no vinculante¹⁰.

IV. La Ley 70¹¹

La ley de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad garantiza en su artículo 9º la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales, y prevé

⁵ Todos ellos con jerarquía constitucional conforme el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

⁶ Aprobada por ley 24.759.

⁷ Téngase presente que, conforme sostiene GORDILLO (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ª Edición, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, pág. XVI-8), los principios jurídicos contenidos en la CICC resultan plenamente operativos.

⁸ Incluido en el capítulo XVII, *Economía, Finanzas y Presupuesto* del Título II, *Políticas Especiales*, del Libro I, *Derechos, Garantías y Políticas Especiales*.

⁹ La temática del presupuesto participativo no se encuentra incluida entre aquellas para las cuales la Constitución establece un sistema de mayorías agravadas y *doble lectura* (artículos 81, 82, 89 y 90), por lo que sólo requiere una mayoría simple para ser aprobada.

¹⁰ Ver arts. 64, 65 y 66 de la Constitución de la Ciudad.

la articulación a esos efectos de los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

Por otra parte dispone que los sistemas establecidos y regulados por esa Ley y toda norma que se dicte en consecuencia “*tendrán en consideración*” las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población (artículo 10º), y que esta última comprende el proceso de elaboración y “*seguimiento*” del presupuesto (art. 29º).

Como vemos, la ley de administración financiera ha esbozado algunos lineamientos respecto del presupuesto participativo:

- a) Indica la metodología en el que deberá materializarse la participación ciudadana, esto es “*a través de foros temáticos y zonales*”. Pareciera descartar la vía electoral, que por otra parte, ha excluido el constituyente.
- b) Impone a la administración la obligación de “*considerar*” las prioridades que surjan de la consulta a la población. Más allá del carácter que en definitiva se le otorgue, la administración deberá –al menos- realizar un estudio de la prioridades acordadas por la ciudadanía y, en caso de apartarse total o parcialmente del resultado de la consulta, fundar tal circunstancia.
- c) Establece que la participación no se limita a la elaboración del presupuesto sino que incluye el posterior seguimiento de su ejecución. Se trata de la necesaria otra cara de la moneda, el monitoreo durante la ejecución del presupuesto por parte del ciudadano del cumplimiento efectivo de las prioridades oportunamente definidas.

Sin perjuicio de lo expuesto, pareciera que estas pautas sólo resultarán válidas en tanto no esté sancionada la ley específica de presupuesto participativo, toda vez que el legislador podría apartarse de ellas al reglamentar el instituto en particular.

V. El PP porteño.

Desde el año 2002 se practica año a año en la Ciudad el procedimiento de *presupuesto participativo* por el cual se ha pretendido dar cumplimiento a la manda constitucional incluida en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad, y se abrió una instancia de participación ciudadana directa en la elaboración de las pautas presupuestarias de la administración.

Al margen del análisis de las luces y sombras que dicha experiencia práctica arroja hasta el presente¹², este trabajo pretende dejar planteadas –en forma somera y esquemática- y esbozar una primera aproximación respecto de dos importantes cuestiones frente a las cuales

¹¹ Sancionada el 27/08/98, promulgada por Decreto N° 1843/98 del 21/09/98 y publicada en el BOCBA N° 539 del 29/09/98. Disponible en www.cedom.gov.ar

¹² Falta de compromiso *real* del conjunto de la administración que se tradujo en deficiencias en su difusión, trabas burocráticas, etc.. También se advirtió la ausencia de una creciente y sostenida participación popular que le diera sustancia y *peso propio* a los ámbitos de discusión y decisión del PP. Sin perjuicio de todo ello, sectores activos de la población y sus organizaciones desarrollaron interesantes experiencias, que permiten abrigar esperanzas para el futuro.

aún no se ha definido¹³ una posición en el marco del *presupuesto participativo* porteño. Estas son: **a)** la necesidad o conveniencia de una ley reglamentaria (y en su caso con qué alcance) y **b)** el carácter vinculante o no respecto de la administración de las prioridades votadas en los foros barriales.

VI. ¿Es conveniente una reglamentación rígida del presupuesto participativo?

Previo a abordar la cuestión en relación a la experiencia porteña de presupuesto participativo y con la intención de ilustrar brevemente al respecto, efectuaremos una somera caracterización esquematizada de las posiciones existentes.

A favor de una institucionalización rígida del presupuesto participativo, esto es mediante el dictado de una ley u ordenanza, se ha dicho que ello avienta el riesgo de ligar estrechamente la permanencia del instituto a los resultados electorales de un partido político¹⁴. Ello pues, se ha entendido que al cambiar la titularidad de la gestión política de la administración podría romperse el “*pacto político*” que sostiene el mecanismo, y así cesar o desvirtuarse la experiencia. De este modo, la existencia de una norma que detalle en forma pormenorizada el procedimiento resultaría un suerte de “*garantía*” de continuidad del presupuesto participativo.

Por el contrario quienes sostienen la necesidad de otorgar flexibilidad a sus normas, plantean que el procedimiento debe regirse principalmente por un *reglamento* elaborado por sus participantes, y pasible de rediscusión y modificación anual. Agregan que de este modo se preserva la dinámica del PP y se evita tanto su burocratización como su cooptación política. De esta manera se garantizaría que el reglamento se ajuste a la realidad local, lo que permite autorregular el proceso y conservar su dinámica creativa¹⁵.

También subyacen en estas dos posiciones –si bien no de un modo general o mecánico-, dos concepciones del *presupuesto participativo*. Entre los primeros, los que lo ligan más a un procedimiento estatal de una autonomía limitada y tutelado en forma permanente por los poderes “constituidos”. Entre los segundos, se ubicarían –en este muy burdo esquema- quienes realzan el carácter de *esfera pública no estatal* del presupuesto participativo, como un espacio autónomo *no estatal* donde interactúan la sociedad civil y la administración.

VI.1. La cuestión en Porto Alegre

Al respecto cabe, señalar que en la ciudad de Porto Alegre¹⁶, más allá de un artículo genérico en la Ley Orgánica Municipal¹⁷ no existe otra norma emanada de los órganos

¹³ Como ya veremos, quizás no resulte apropiado pretender tener cuestiones “*definidas*” al respecto.

¹⁴ UNDP – UN HABITAT, *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?*, Quito, AH Editorial, 2004.

¹⁵ UNDP – UN HABITAT, *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?*, Quito, AH Editorial, 2004.

¹⁶ Cuna del instituto.

¹⁷ El artículo 116, primer párrafo, reza textualmente: “*Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual*”.

estatales que regule el funcionamiento del presupuesto participativo. Es la propia sociedad, de manera autónoma, quien dicta su reglamento. Ello por cuanto no entiende al presupuesto participativo como una obra acabada, perfecta e indiscutible¹⁸, sino —muy por el contrario— un proceso en constante mutación y superación de lo nuevo sobre lo viejo.

De este modo, año a año el ejecutivo y los representantes de la sociedad civil han efectuado una evaluación crítica del proceso a través de una Comisión Paritaria. Asimismo el Consejo del Presupuesto Participativo discute y eventualmente introduce, sin condicionamientos del Ejecutivo —sus representantes en el CPP no tienen derecho a voto— del Legislativo, modificaciones en el reglamento, los criterios de distribución de los recursos entre las regiones, etc.

Por esta vía se fueron incorporando criterios como los consejeros con delegación imperativa, la sustitución o revocatoria de mandatos cuando los consejeros abandonan o no cumplen las funciones asumidas, la incompatibilidad para ser funcionario y consejero, la utilización de criterios de proporcionalidad ante la falta de consenso para elegir a más de un consejero, o el espíritu de solidaridad a la hora de definir variables (población, carencia de equipamiento público) para jerarquizar obras y servicios¹⁹.

Siguiendo este patrón, en la mayoría de las ciudades brasileñas el PP no está institucionalizado mediante leyes u ordenanzas, sino que depende de la voluntad política del gobierno local y del grado de movilización y conciencia de la población y sus organizaciones.

VI.2. En nuestra Ciudad.

A diferencia de lo que sucedió en sus orígenes brasileños, en nuestra Ciudad el *presupuesto participativo* tiene una recepción constitucional expresa, y el propio constituyente ha diferido a una ley reglamentaria la obligación de *“fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”*.

Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la ley 70, entre 1997 y 2001 muchos alegaban que el mecanismo no podía ponerse en práctica atento la ausencia de la ley reglamentaria que exigía la constitución. La crisis de fines de 2001 aceleró los tiempos²⁰ y el PP comenzó a implementarse en 2002 con un reglamento que a partir de 2003 comenzó a ser debatido y elaborado por el Consejo del Presupuesto Participativo²¹.

¹⁸ GENRO, TARSO Y DE SOUZA, UBIRATÁN, Presupuesto Participativo – La experiencia de Porto Alegre, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 56.

¹⁹ PONT, RAÚL, “Democracia representativa y democracia participativa”, en Por una nueva esfera pública – La experiencia del Presupuesto Participativo, FISCHER, NILTON BUENO Y MOLL, JACQUELINE [compiladores], Buenos Aires, Ed. El Farol, 2002.

²⁰ Desarrollamos más la relación entre la implementación del presupuesto participativo en Buenos Aires y la crisis de diciembre de 2001 en “El presupuesto participativo y la emergencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, publicado en AHE, DAFNE SOLEDAD (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia, II*, Buenos Aires, FDA, 2002.

²¹ Donde confluyen los delegados electos en los foros barriales, organizaciones no gubernamentales y funcionarios del gobierno.

Numerosos proyectos presentados en la Legislatura regulan con distinto grado de detalle el procedimiento y las instancias del presupuesto participativo²², de donde se sigue que - tarde o temprano- se sancionará la ley que prevé el artículo 52 de la Constitución.

Estimamos que dicha norma, no debería profundizar en el detalle del procedimiento, sino que resultaría conveniente que establezca cierto marco de funcionamiento del mecanismo y garantice su defensa a través de herramientas jurídicas adecuadas.

En esta línea resultaría conveniente que la reglamentación legal asegurase:

- a) el acceso oportuno a la información precisa, completa y clara;
- b) la amplia difusión de la convocatoria a los foros o asambleas;
- c) la flexibilidad y el pluralismo en los procedimientos;
- d) la determinación de instancias de rendición de cuentas;
- e) mecanismos de seguimiento de la ejecución;
- f) la transparencia de todo el procedimiento;
- g) la dotación de recursos para el buen funcionamiento administrativo;
- h) la inversión en formación y capacitación ciudadana.

VII. ¿Efecto vinculante o consultivo?

Como ya vimos, no surge de la norma constitucional el carácter de la *consulta* sobre las prioridades presupuestarias, esto es si es a mero título informativo o si se trata de un expresión vinculante de la voluntad ciudadana, que implica algún tipo de obligación para la administración. No resultaría compatible con el espíritu que abriga el estatuto porteño interpretar que el término “consulta” necesariamente implica una opinión no vinculante²³, por lo que la cuestión será zanjada oportunamente por el legislador, quien no encontraría óbice constitucional en conferirle carácter vinculante al producto del procedimiento que en definitiva se adopte.

Pero, claramente el eventual carácter vinculante, sólo podría –ley mediante- obligar a la administración a incluir en el proyecto de presupuesto a enviar a la Legislatura la prioridad definida en el marco del PP. Nunca, en nuestro actual esquema constitucional, podría ser vinculante *respecto de la Legislatura*, pues es ese órgano el titular de la facultad de sancionar el presupuesto (art. 80, inciso 12, CCABA).

²² Actualmente sólo dos conservan estado parlamentario, el 78-D-2004 (Diputado Busacca) y el 1504-D-2004 (Diputada Ripoll).

²³ A favor de esta interpretación, obsérvese que el constituyente creyó necesario aclarar expresamente al reglar los institutos de participación ciudadana que la consulta popular **no es vinculante** (art. 66).

Numerosos proyectos de ley plantearon el efecto vinculante de las prioridades definidas en el procedimiento de PP, incluso respecto de la Legislatura²⁴, lo que obliga a consideración sobre si ello resulta una decisión acertada.

En general hay consenso en sostener que un procedimiento como el del PP se basa fundamentalmente en un “pacto no escrito” entre la administración y la sociedad civil. Es ése el marco que le da –so pena de afrontar las consecuencias de su violación- el carácter imperativo a las conclusiones a las que arriben los participantes del PP, reforzado por el creciente grado de representatividad y masividad que el procedimiento alcance.

Consagrar un carácter vinculante por ley, en momentos en que el PP no reviste en la ciudad de un grado de inserción real de entidad en la ciudadanía (foros de discusión en la Ciudad reúnen en algunos casos a 100 o 200 vecinos²⁵), implica el riesgo de desvirtuar seriamente el principio democrático y otorgar un excesivo poder a *minorías activas* que no necesariamente pueden obedecer a un interés comunitario.

Estimamos que el mejor síntoma de la salud y vigencia de una experiencia de PP es su masividad y la *necesidad y conveniencia* de la administración de honrar el resultado de los ciclos de consulta.

²⁴ Proyecto 1504-D-2004, Diputada Ripoll.

²⁵ Sobre los miles habilitados por el reglamento.