

El presupuesto participativo como instrumento para una gestión democrática de la ciudad

Por Diaz Ailén

“La participación ciudadana no es una exigencia retórica, ni una formalidad informativa, sino un debate político y cultural en el cual han de poder intervenir muchos actores,...”

Jordi Borja y Zaida Muxí (2000).

Introducción

El presente artículo tiene como puntapié inicial un trabajo final presentado a una materia¹ de la maestría que me encuentro cursando en la Universidad de Buenos Aires. Si se parte de la base que en un estado republicano y democrático es fundamental la participación ciudadana, también hay que tener en cuenta que ésta no siempre logra vislumbrarse, y mucho menos hacerse efectiva en la realidad cotidiana. De ahí surge el interrogante de cómo hacer para que dicha participación se concrete, en lo inmediato se liga a esta premisa la necesidad de contar con acceso a la información pública, y en consecuencia hay que volverse a preguntar cómo debe fomentarse y ejercitarse el derecho a la información pública, el cual nos proporcionará el material imprescindible para el debate público. En miras de este binomio, suelen pensarse métodos o técnicas para favorecer o estimular estos derechos.

Ya no hay duda acerca de su jerarquía normativa, se tratan de derechos humanos, siendo el estado el principal garante de los mismos.

Quizá hace unos años atrás, mecanismos como la audiencia pública resultaban muy prometedores, ello se plasmó en el gran tratamiento que tuvo dicho mecanismo por parte variados doctrinarios². Sin embargo, ni ella, ni el

¹ La materia en cuestión, Técnicas de la Participación, incluyó la entrega de un trabajo final titulado: Los Gobiernos Locales y la Gestión Democrática de la Ciudad: La herramienta del Presupuesto Participativo, fue realizado en el marco de la Maestría de Derecho Administrativo y Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, que me encuentro cursando.

² Por citar solo algunos trabajos: Gordillo, Agustín (2002), Licitación, audiencia pública, referendo, participación popular y prestación de servicios públicos, La Ley/A/954; Navas, Sebastián, (2012) La exigencia previa de la celebración de la audiencia pública en materia de aumentos de tarifas de servicios públicos ¿constituye una garantía constitucional?, La Ley/Ar/Doc/6019; Fonrouge, Maximo, (1998) Las audiencias públicas, Revista de Derecho Administrativo n° 24, Lexis Nexis.

referéndum, ni el plebiscito popular previsto en nuestra Constitución Nacional, han logrado una efectiva y real participación. En virtud de ello, surgió el novísimo instrumento del presupuesto participativo generando grandes expectativas, que si se canaliza adecuadamente podría lograrse un rol educador en la ciudadanía respecto a la participación activa, y a su vez a través de él dinamizar otros derechos fundamentales. Podríamos decir que se encamina a constituirse en un instrumento articulador entre el estado y la sociedad, un acercamiento de los gobiernos a la gente, con la finalidad de tomarse decisiones en forma conjunta, para que los afectados por las políticas estatales puedan participar, acompañando, proponiendo, controlando las decisiones gubernamentales. Es allí donde se pone en práctica la gestión democrática de la ciudad, como mecanismo de democracia directa en el ámbito local.

Lo Previo: El acceso a la Información Pública

Un estado que pretende efectivizar una democracia constitucional, que en su legislación se adhiere a principios de transparencia, acceso a la información pública y responsabilidad, requiere brindar información respecto de la actividad de los órganos de la administración, pues ello es condición y requisito previo de toda participación real de los ciudadanos, y también frente de control y crítica del ejercicio del poder (López Olivera, 2007).

Por ello, en las próximas páginas nos ocuparemos en primer lugar del acceso a la información pública, como medio necesario para la participación ciudadana, en particular en el ámbito local, donde es posible el desarrollo de la gestión democrática de la ciudad, a través de la técnica del presupuesto participativo.

Partimos del supuesto que para que haya una mayor inteligibilidad de la problemática a dilucidar es necesario comenzar por lo general para luego abreviar en lo concreto. Así vislumbramos el derecho humano al acceso a la información, que se encuentra amparado por nuestra Constitución Nacional. De esta forma, su artículo 1º, al establecer el sistema republicano y de gobierno democrático, instaure como regla la publicidad de los actos de gobierno. Más adelante, en artículo 14 consagra el derecho de peticionar a las autoridades y de expresar las ideas por la prensa; así como el respeto por la libertad de expresión en sus (artículos 32 y 33, respectivamente). Y, concretamente, el derecho de acceso a la información pública está garantizado en los artículos 41, 42, y el artículo 75 inc. 22, éste último otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales consagran el derecho de acceso a la información pública como derivación directa de la libertad de pensamiento y expresión. En particular, fue reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.19), la convención Americana sobre Derechos Humanos (art.13). Asimismo, se encuentra previsto por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en la cual cabe destacar, Argentina es parte a partir de la sanción de la Ley N° 26.097.

A su vez, podemos citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 19, también lo receipta el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En el ámbito nacional, contamos con algunas leyes que específicamente promueven el acceso a la información y la participación ciudadana, a saber:

Ley N° 24.076 y N° 24.065 (marcos regulatorios de gas y electricidad respectivamente).

Ley de defensa del consumidor (N° 24.240), Ley de Ética en la Función Pública (N° 25.188), Ley General del Ambiente (N° 25.675), Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (N° 25.811), Ley de proyección de datos personales (N° 25.326).

Enhorabuena, ya contamos con una ley de de Acceso a la Información Pública, N° 27.275, que entrará en vigencia en septiembre de este año. Esta necesaria norma, ha de ser celebrada y como afirma la Dra. Gelli (2016) es “un gran paso para la transparencia, el control de la gestión estatal y el consiguiente aseguramiento de los derechos. Conocer para controlar, peticionar para corregir eventuales decisiones”.

Luego de este repaso normativo, queremos enfatizar que estas disposiciones buscan fortalecer el activismo ciudadano. Así, un Estado democrático moderno, debe habilitar el diálogo entre el ciudadano que pregunta y opina, y el gobernante que informa y escucha, para mejorar su gestión. Se estimula la participación ciudadana y, en particular en lo que nos interesa, en la cosa pública municipal, lo que implica poner en manos de los ciudadanos las herramientas para impulsar políticas que mejoren la calidad institucional de la comuna, y como consecuencia de ello, mejoren su propia calidad de vida. Como ha establecido la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1946, la información pública, en manos de las personas, es la “piedra angular de todas las libertades”.

Por lo antes expuesto creemos que los municipios deben cumplir un rol protagónico en el fortalecimiento de la democracia y el sistema federal de gobierno y en este sentido, actuar en sintonía con otros niveles de gobierno, pensando y articulando políticas en conjunto, para y por la sociedad.

Es insoslayable mencionar la situación jurisprudencial respecto al acceso a la información pública, contamos con el célebre fallo de la Corte Interamericana *Claude Reyes v. Chile* (2006)³, y en el ámbito nacional la Corte Suprema también

3 “*Claude Reyes v. Chile*” (2006), donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo la existencia de un nuevo derecho humano fundamental como es el derecho acceder a la información pública y expresamente estableció “el derecho de buscar y recibir información del gobierno”. En particular, la Corte estimó que el derecho a la libertad de expresión comprendía el derecho a solicitar y recibir información bajo el control del Estado. En esa sentencia la Corte no solo reconoció al acceso a la información pública como un DDHH fundamental, sino que también marcó ciertas pautas de vital importancia para la vida y funcionamiento de tal derecho,

lo reconoció con el carácter de derecho humano, manteniendo una doctrina basada en los estándares internacionales en la materia, obligando a los organismos públicos a transparentar y publicar la información⁴.

Debe destacarse que en la Provincia de Buenos Aires y, en especial, en cada uno de los municipios de ésta, no hay ni hubo grandes trabajos sobre la materia, o consenso para buscar las mejores prácticas sobre las modernas doctrinas en la materia. En primer término, la Provincia mantiene un atraso enorme en política de acceso a la información pública. Así, la ley en vigencia, N° 12.475, es la encargada de garantizar dicho derecho a nivel local; pero a pesar de tener tal propósito se encuentra realmente desactualizada en base a los estándares internacionales mínimos en la materia y, en buena medida, restringe más de lo que garantiza al derecho de acceso a la información pública. De esta forma exige, por ejemplo, un interés directo o un derecho subjetivo para poder pedir la información y, requiere brindar una motivación o, fundamentación, de por qué se pide información⁵.

La Participación Ciudadana en la Gestión Pública

El acceso a la información y la participación ciudadana son dos caras de una misma moneda, para poder participar en la cosa pública es necesario contar previamente con información adecuada y veraz, sino sería casi inverosímil poder participar adecuadamente en el debate público, es por ello que están íntimamente relacionadas. Esta dupla acceso a la información-participación fomenta la transparencia de la gestión pública como así también el control social de dicha actividad. A estas alturas es indudable que forma parte de un elemento esencial del Estado Social y Democrático de Derecho.

tales como que la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un vínculo o interés directo para su obtención, y el principio de máxima divulgación, que establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a una serie restringida de excepciones. A su vez, también reconoció el principio de “buena fe”, en virtud del cual el Estado debe adoptar políticas activas tendientes a generar una cultura de transparencia, y responder a los pedidos de información de manera oportuna, completa y accesible.

4 Fallos “ADC c/ PAMI” (2012), “CIPPEC c/ EN - Ministerio de Desarrollo Social” (2014), “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Inspección General de Justicia” (2014), “Gil Lavedra, Ricardo y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios” (2014) y “Guistiniani c/ YPF” (2015).

5 Véase los fundamentos del proyecto de modelo de ordenanza para el acceso a la información pública, elaborado por la Clínica de Acceso a la Información Pública, dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la UNLP, recuperado en http://clinicas.jursoc.unlp.edu.ar/files/proyecto_ordenanza_acceso_a_la_informacion.pdf Consultado en junio de 2017

Tras mencionar el andamiaje jurídico en el cual reposa el acceso a la información, cabe ahora aludir a lo que se entiende por participación ciudadana en la gestión pública, pues a la misma nos queremos abocar. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en su artículo 2º “(...) se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos sociales culturales y civiles de las personas, y de las organizaciones o grupos que se integran, así como de las comunidades y pueblos indígenas”⁶.

Estamos convencidos que la participación ciudadana es el mejor medio de transformación, mediante el cual se podría cubrir el vacío de legitimidad en la actividad pública, pues ella es una fuente legitimadora democrática en el interior del propio aparato del Estado, que garantizaría la adopción de las decisiones, se tomen en cuenta a todos los sujetos interesados o, al menos, sea valorado el conjunto de los intereses implicados.

Por eso no hay dudas de lo beneficioso que resulta una participación social activa, pues la valoramos en su capacidad de romper con la inercia de la exclusión y segregación de la mayoría de la población y, sobre todo, de los sectores populares, en la toma de decisiones de las políticas públicas que afectan su vida y posibilidades de desarrollo, y en la necesidad de un reapropiamiento de la esfera pública que promueva, y dinamice las relaciones entre el Estado y la sociedad. Una participación mayor, con calidad y diversidad, llevará a la consolidación de democracias sólidas en todos los niveles del Estado.

La participación puede entenderse en diversos grados, así nos encontramos: 1) como derecho de acceso a la información; 2) participación como consulta; 3) participación como codecisión 4) participación como cogestión⁷.

Son estas dos últimas formas, las más innovadoras y más eficaces en relación al vínculo Estado sociedad. Por ello pregonamos por una democracia participativa, necesaria en estos tiempos de crisis y deslegitimación que sufre nuestro sistema de representación política. Han quedado insuficientes aquellas técnicas otrora novedosas y esperanzadoras como el plebiscito, el referéndum y la consulta popular, hoy en día la participación ciudadana debe ser más activa, crítica y conciente, es decir que busquemos una participación que articule políticas generando innovación institucional y procesos de legitimación a través de

6 Recuperado en: http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf, consultado en julio de 2017

7 Conforme la clasificación hecha por Medici, Alejandro, “El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia”, en Medici, Alejandro (2011), *El Malestar en la Cultura Jurídica*, La Plata, Edulp.

consensos, no presupuestos sino renovados en forma continua a través de la co-decisión con la ciudadanía.

Este postulado no tiene como objetivo la mera consagración de la participación ciudadana como una buena práctica de gobernanza a estas alturas del siglo XXI, por el contrario se la reivindica no sólo como un derecho en sí, sino como condición dinamizadora o garantía genérica del ejercicio de los otros derechos.

Sin dudas que las políticas de participación ciudadana forman un derecho político específico, pero también y, al mismo tiempo, son condiciones necesarias del ejercicio de otros derechos.

Como indica Medici (2011), “la participación ciudadana tiene como objeto la democratización del espacio público y no se limita al ámbito de las instituciones políticas sino que se extiende asimismo al campo de la sociedad civil; se orienta a fortalecer las capacidades autoorganizativas de la sociedad, y es un medio de socialización de la política y de generación de nuevos espacios y mecanismos de articulación entre estado y sociedad. Fundamentalmente pretende tener en cuenta la opinión e, incluso, la codecisión de los afectados por las decisiones”.

No somos ingenuos y, sabemos que la complejidad de las sociedades contemporáneas, hacen inevitable algún grado de representación política y delegación. No obstante es innegable que en el espacio local-municipal-, es más factible plantear una articulación entre las formas de la democracia representativa y participativa.

Un nuevo enfoque: Gestión Democrática de la Ciudad

En esta instancia nos parece apropiado destacar la gestión Democrática de la Ciudad, como un novedoso sistema de democratización de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad, el cual supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma sistémica propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de estas últimas.

Es decir que la gestión democrática de la ciudad puede ser entendida como control y participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las Administraciones Públicas locales y de las organizaciones populares.

En definitiva, se pretende el reconocimiento de los procesos y mecanismos jurídico-políticos adecuados que garanticen la participación efectiva de los ciudadanos y de las asociaciones representativas de intereses, en el proceso de formulación e implementación de la planificación urbana y de las políticas públicas: para una promoción democrática de las ciudades.

Normativamente este instituto lo encontramos en la provincia de Buenos Aires, con la Ley N° 14.449 de “Justo Acceso al Hábitat”, en su artículo 10 inc. c) como principio rector de dicha legislación, y la Sección VII “gestión democrática y participación” (artículos 57 y 58).

En este orden de ideas, vemos que el mayor desafío para los gobiernos locales, está dado en poder superar el rol tradicional que se le tiene asignado- prestador de servicios básicos- y poder asumir de manera creciente el papel de actor y promotor de una ciudad más justa y participativa.

Concordamos con Zárate (2004) cuando propone “que (se) debe generar mecanismos institucionales que posibiliten la real incorporación y la participación de los diferentes actores sociales, perfeccionando así su accionar democrático. El elemento primordial es la articulación, pues ni el sector público, ni el sector privado, ni los líderes sociales por separados tienen la fuerza, las competencias y las herramientas necesarias para llevar a cabo sostenidamente un proceso de desarrollo local”.

Entonces, la decisión político crucial, es incorporar procesos participativos en la toma de decisiones para propender construir consensos o, al menos, lograr un significativo apoyo social. Fundamentalmente se requiere la presencia activa del conjunto de la comunidad en la identificación de los problemas y soluciones, como así, en las etapas de ejecución, administración y control de gestión de las acciones del ámbito público.

Es por todo ello, que decimos que se debe democratizar en forma efectiva la acción política, integrando a los ciudadanos a un nuevo espacio público. Esto es posible, en la medida en que la participación popular, destinatarios de las políticas públicas, sean real y efectiva.

Ahora sí: El Presupuesto Participativo

En virtud de lo expuesto anteriormente, a continuación nos abocaremos a una de las técnicas que posibilita una gestión democrática de la ciudad, que fomenta el acceso a la información pública y la consecuente participación que tanto añoramos: conocida como Presupuesto Participativo.

En primer término, debemos aclarar qué se entiende como ‘presupuesto público’:

es un instrumento fundamental del gobierno, debe representar un proyecto de plan anual, expresando las finalidades y las acciones a realizar, debiendo constituirse en una estimación razonable de los programas que se desarrollan para cumplir con las metas y objetivos que se fijan. El presupuesto público se caracteriza por tener una doble finalidad, por un lado un instrumento de programación de las acciones de gobierno, y como así también un medio que posibilita el control de las finanzas públicas, convirtiéndose ‘en un instrumento

de importancia política fundamental para la gestión socio-estatal' expresando por un lado los resultados de las políticas tributarias y por otro, como los recursos producidos se destinan a las inversiones públicas" (Zárate Zenon , 2004).

Ahora sí, el presupuesto participativo tal vez sea la principal innovación institucional en materia de democracia participativa local en los últimos años, se hace mundialmente conocido y se extiende a Iberoamérica e incluso a Europa, a partir de la experiencia de Porto Alegre, Brasil en el año 1989.

No existe una definición única, porque los Presupuestos Participativos varían mucho de un lugar a otro. Sin embargo, en general, el Presupuesto Participativo es "un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos. Puede ser entendido también como un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina a través de diferentes mecanismos de debate y consulta, las prioridades para la realización de inversiones, obras y acciones de gobierno"⁸.

Es virtuosa la puesta en marcha de un proceso que genera una estructura orgánica de carácter asambleario que permite, mediante técnicas de debate, diagnóstico y priorización que todas las propuestas de los participantes (organizaciones sociales de distinto tipo, vecinos a título personal, junto con los técnicos municipales y los representantes electos) sean discutidas y tenidas en cuenta en los momentos de toma de decisiones.

Resulta entonces en un proceso de cogestión, fruto de la articulación de la democracia directa y de la democracia representativa cuando son genuinos y no slogan de legitimación política, este tipo de procesos suponen una inversión de la forma tradicional de toda de decisiones (de arriba hacia abajo) favoreciendo que los ciudadanos decidan y obligando a los representantes electos y funcionarios encargados de la ejecución, en este espacio público se convierte en un verdadero centro de decisión.

Puede decirse que allí donde los presupuestos participativos arraigan constituyen un proceso educador, formador de ciudadanía más crítica, más conciente y más exigente, posibilitando que el vecino sea protagonista de las decisiones que afectan su vida cotidiana, pudiendo mejorar sus condiciones de vida, y no dejando su actividad política relegada al voto, sino que se incluye la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto en el cual él puede participar para modificar sus condiciones de vida.

El presupuesto participativo es un mecanismo que necesita del acercamiento de la sociedad con la autoridad pública, por ello sólo un país, Perú tiene una Ley Nacional de Presupuesto Participativo aplicable al conjunto de los municipios y

⁸ Véase <http://base.socioeco.org/docs/72respuestas.pdf> Visitado en junio 2017.

provincias. En el resto de los casos se concentran municipio (distritos, regiones o delegaciones), especialmente en las grandes ciudades.

Lo original del Presupuesto Participativo es la elaboración de una matriz presupuestaria a partir de las demandas territoriales y temáticas. Un primer momento clave de la prioridad de las demandas se hace en las asambleas. Un segundo momento clave será la prioridad final de las demandas. En las ciudades donde existe un Consejo del Presupuesto Participativo son los consejeros quienes tienen esta responsabilidad.

Un gran tema con estos procesos, son los montos destinados. Los recursos, se saben, son escasos y, la forma de destinarlos es una elección política, lo trascendente es que esta decisión ya no es solo del gobierno de turno, sino que incluye a la sociedad en su conjunto. No obstante, esta forma de decisión no hace que se posean más recursos sometidos a discusión, sin embargo esto no es un obstáculo definitivo o una condicionante. Lo que si hay que tener en cuenta es transparentar el monto, por muy limitado que éste sea, explicitando por qué es limitado y, en consecuencia que sea la población quien defina reglas claras de juego para su asignación. El promedio de recursos destinados para la aplicación del PP varía entre el 1 y el 10% del total del presupuesto público. Se puede considerar que como comienzo, parece un buen porcentaje, sabiendo siempre que se trata de gastos flexibles, sin embargo, sería deseable que el monto aumentara en relación a una verdadera ciudadanía activa. Por otra parte, es posible que los ciudadanos conformes con el cumplimiento de sus propuestas, consideren cumplir con sus deberes fiscales, ya que en municipios que implementaron el PP se ha evidenciado un aumento de la capacidad recaudatoria [en] del municipio.

En estas latitudes

Si se toma como ejemplo la República Argentina, se observa que la política de presupuesto participativo surgió en la ciudad de Rosario, a consecuencia de la crisis económica y social de 2001, en respuesta a las necesidades de relegitimación de las autoridades políticas y de reequilibrar el abismo económico-social entre ciudadanos/as. El objetivo era consolidar dispositivos más justos de redistribución de los recursos a nivel local, como un modo de reconstruir el vínculo entre Estado y Sociedad, gobernantes y gobernados, profundamente dañado por dicha crisis⁹.

En la actualidad se cuenta con un Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), creada en el año 2009 con su Consejo Directivo, constituido por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Ministros de la Nación. El objetivo de la RAPP es establecer una herramienta pública de promoción, sostén,

9 Véase

https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf
Visitado en junio 2017

fortalecimiento y expansión, pues, son varios los municipios que cuentan con esta herramienta, con resultados dispares. No debemos olvidar que el PP es un instrumento perfectible, en el cual cada municipio tiene su impronta a la hora de trabajar, y de implementar la metodología de desarrollo de las diferentes etapas. Sin embargo, su institucionalización es muy valorable y, si acaso, no se efectúa un acabado desarrollo, siempre hay oportunidad de encauzarlo.

Evidentemente, el PP es una gran oportunidad para la organización y participación de la sociedad civil, la cual a través de asambleas se detectan los problemas del Barrio, es decir, los vecinos plantean los problemas que existen en él. Las autoridades municipales no siempre están capacitadas para detectarlas, la carencia que ocasiona la presencia de la autoridad pública en muchos sectores, requiere de mecanismos que ponga a “la vista” los serios problemas, que en oportunidades se traducen en violaciones a derechos humanos, que deben corregirse. En virtud de ello, las propuestas no son unilaterales por parte de la administración, sino que son los vecinos que padecen dichos inconvenientes y afectación a sus derechos quienes enumeran sus propuestas para mejorar su calidad de vida, pues son los primeros interesados. La próxima instancia de esa participación vecinal, está dada en el orden de prioridades que se establecerán dada la importancia o necesidades barriales. Estas asambleas de discusión, pueden contar con la participación de los técnicos municipales para informar y verificar la viabilidad de los proyectos. Finalmente deberán elegir delegados barriales quienes realizarán el seguimiento de sus propuestas con el fin de convertirlas en proyectos concretos, listos para su ejecución.

Una vez más se focalizará en la condición básica para el buen funcionamiento del PP: sus participantes deben recibir en tiempo y forma la información necesaria. En tal sentido es importante comunicar a toda la ciudadanía acerca de todos los aspectos pertinentes al desarrollo del PP; esto forma parte de una condición necesaria para una mayor y mejor participación.

A su vez, estos procesos participativos necesitan encauzarse institucionalmente, por ello se establecen reglamentos de funcionamiento. El mismo debe contar con la flexibilidad y periodicidad de revisión suficiente que responda al carácter dinámico y a los cambios que vayan surgiendo de su propio funcionamiento. La revisión periódica de sus reglas es necesaria, dado que se trata de una política que permite y motiva un continuo aprendizaje. En relación a la reglamentación, un objetivo a lograr sería el diseño de un autorreglamento, muchos estados locales alcanzaron esta situación, pero existen casos en los cuales es la propia administración que con la visión clásica de gestión, reglamenta el procedimiento, como sucede en el caso de la ciudad de La Plata¹⁰.

10 El presupuesto participativo en la capital de la Provincia de Buenos Aires, nace por Ordenanza N° 254, del 21 de febrero del 2008 y es reglamentada por Ordenanza N° 343 al 29 de febrero del mismo año.

Algunos Inconvenientes

Pero más allá de estos beneplácitos, debemos ser conscientes que la aplicación del presupuesto participativo no siempre tiene “éxito” ni obtiene el resultado esperado, pues es necesario contar previamente con ciertas condiciones y tener una real vocación de aplicación del sistema. En primer lugar, es ineludible contar con el compromiso de la autoridad pública que lleve adelante el proceso y, no sea un mero eslogan político, para que se concrete en la efectivización de las decisiones tomadas en forma conjunta con los vecinos. En segundo lugar, el interés de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Esta condición es determinante para la sostenibilidad de la experiencia. Por ello, es de vital importancia la publicidad y la difusión que el organismo estatal lleve a cabo. La tercera cuestión es una clara definición de las reglas del juego, siempre elaboradas con la participación de la población. Estas reglas se refieren a los montos que serán discutidos, los tiempos y las etapas, las pautas en la toma de decisiones (y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad decisional de cada actor), las formas de repartición entre las divisiones de la ciudad, y la composición del Consejo del PP- si es que se crea-. Estas reglas, como se ha dicho con anterioridad no deben ser decididas unilateralmente sino que necesitan ser construidas con la población y luego ajustadas año tras año, en función de los resultados obtenidos. La cuarta condición es la capacitación de la población y de los funcionarios municipales, tanto sobre el presupuesto en general como sobre el Presupuesto Participativo en particular, explicando cuál es su monto, el origen de los recursos y la estructura actual del gasto. Es importante también clarificar cuáles son los rubros que son de responsabilidad municipal y los que exceden su responsabilidad. Una quinta condición está relacionada con la necesaria información a la población, a través de todos los medios posibles: información sobre las fechas y lugares de reunión, y las reglas de juego que han sido definidas para el año. Finalmente, la sexta condición es la prioridad de las demandas jerarquizadas por la población con criterios técnicos que consideren un análisis de las carencias en equipamiento y servicios públicos. Esto es importante para posibilitar una distribución más justa de los recursos a fin de superar las desigualdades¹¹.

Otros elementos a tener presente son la persistencia de una cultura política de tipo clientelista, así como la fragilidad de las estructuras administrativas y organizacionales, que plantean escenarios conflictivos a los principios y valores del presupuesto participativo. De esta forma puede generarse una participación declamada que en realidad no profundiza un proceso de innovación institucional ni de generación de consensos exigentes¹². Ante esta situación es posible verificar

11 De las condiciones necesarias para el funcionamiento del Presupuesto Participativo consultado en <http://base.socioeco.org/docs/72respuestas.pdf>, junio 2017

12 Situación que puede observarse en la aplicación del Presupuesto Participativo en la ciudad de La Plata.

obstáculos que pueden presentarse : desconfianza en la política en general y en cumplimiento de los proyectos; falta de mapeo de todos los actores y sus intereses, dificultades para que el vecino se enganche en los tiempos previsto, estrategias no planificadas, ni continuas, falta de difusión a la ciudadanía y, en particular, a los jóvenes, desinformación en el propio seno del municipio, debilidad en la cantidad y calidad de técnicos del municipio.

En relación a la aplicación del presupuesto participativo, el municipio debe ponderar cabalmente, entre otras cosas, las situaciones que hemos mencionado, dado que ello favorecerá su éxito. De esta forma para dotar a las gobiernos locales de poder efectivo, no basta con dictar normativas que lo declaren o reconozcan, sino que deben esforzarse en la praxis y la innovación de la gestión.

A modo de Conclusión

Queremos subrayar la importancia y la revalorización que los gobiernos locales, deben darse pues poseen importantes responsabilidades de planificación económica, social y ambiental, y sin dudas son los entes estatales más cercanos a las necesidades de la población. Es precisamente la articulación entre la planificación integrada del territorio, y la incorporación activa del ciudadano en procesos como el presupuesto participativo, los que actúan como motor del desarrollo sustentable. Es por este motivo que los municipios pueden ejercer un papel importante en el liderazgo de los vínculos y relaciones entre los diversos actores implicados en los nuevos y viejos conflictos sociales, con el fin de orientar los cambios que nos permitan construir pueblos y ciudades más cohesionado y más sostenibles, social, económica y medioambientalmente.

Esta ecuación permite observar al presupuesto participativo como una gran herramienta en busca del nuevo rol que debe darse a los gobiernos locales, abriendo las puertas a un proceso de cogestión de los asuntos públicos entre el gobierno y la sociedad contribuyendo, así, a la profundización de la democracia directa en el espacio local.

Nos guía la esperanza de llegar a una sociedad más justa y democrática, por eso no debemos olvidar la primacía del acceso a la información pública para la obtención de una participación activa y eficaz de la ciudadanía, en pos de ejercitar todos sus derechos, y en particular lograr ser partícipes y controladores de la aplicación de los mismos.

Bibliografía

CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA (2009), Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal.

CLÍNICA JURÍDICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, (2017), *Proyecto de ordenanza modelo para el acceso a la información pública*, Recuperado en: http://clinicas.jursoc.unlp.edu.ar/files/proyecto_ordenanza_acceso_a_la_informacion.pdf.

GELLI, M. A. (2016). “Ley de Acceso a la información pública, los principios, los sujetos obligados y las excepciones”, *La Ley*, AR/DOC/2969/2016.

JORDI BORJA Y ZAIDA MUXÍ (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Ed. Electa.

MEDICI, A. (2011). “El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia”, en *El Malestar en la Cultura Jurídica*, La Plata, Edulp.

MOSCARIELLO, AGUSTIÓN R (2017). “El procedimiento administrativo y el diseño de políticas públicas participativas” Recuperado en: <http://www.mndabogados.com.ar/novedades/el-procedimiento-administrativo-y-el-diseno-de-politicas-publicas-participativas>. Consultado junio 2017.

LÓPEZ OLIVERA, M. (2007) “Participación ciudadana y acceso a la información pública” Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/25.pdf> Consultado junio 2017.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (2013). “Presupuesto Participativo”, Buenos Aires, s/e, Recuperado en https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf Consultado junio 2017

SCHIBLER, G. M. (2017). “Dos aspectos puntuales acerca del régimen del presupuesto participativo porteño”. Recuperado en <http://www.adaciudad.org.ar/sitio/pdfs/eventos/ponencias/Presupuesto%20Participativo%20-%20Guillermo%20Scheibler.pdf>.

UN-HABITAT (2017). “¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? Quito, s/e, 2004”. Recuperado en: <http://base.socioeco.org/docs/72respuestas.pdf>.

ZÁRATE, ZENÓN JORGE (2004), “Las nuevas formas de participación ciudadana y los cambios necesarios para eficientizar la gestión municipal”. Recuperado en: <http://eco.unne.edu.ar/administracion/jornadas/area1/trab06.pdf>.