

TITULO DE LA PONENCIA

Presupuesto Participativo

NOMBRE

Yuri Ferro

AFILIACIÓN INSTITUCIONAL

Universidad del Salvador, Buenos Aires - Argentina

RESUMEN

El objetivo de la ponencia es determinar los factores que conducen la democracia liberal representativa a una crisis de legitimidad y por ello proponer un nuevo modelo de gestión pública que pueda darle respuesta a dicha crisis . Para ello se compara el rol de tres categorías de ciudadanía dadas en tres diseños de elaboración, ejecución y control de los presupuestos municipales. Las variables que explican a las tres posibles dimensiones de las categorías de ciudadanía, la redefinición de las categorías de ciudadanía y la recuperación de la legitimidad de su comunidad política son: *la categoría liberal de ciudadanía ,el diseño tradicional de presupuesto y la Democracia Liberal Representativa; La categoría neoliberal de ciudadanía, la Nueva Gestión Pública y el Estado Neoliberal. Las nuevas categorías de ciudadanía, el Presupuesto Participativo y el surgimiento de la autonomía municipal.* La metodología utilizada fue cualitativa y con técnicas de análisis documental. Para tanto fueron utilizados como referentes 3 municipios que hayan implementado el diseño de presupuesto participativo y atravesado por una crisis institucional representativa. Entre los cuales 2 son brasileños y uno es argentino.

Introducción

El diseño tradicional de elaboración, ejecución y control de los presupuestos municipales ha cumplido insatisfactoriamente con su tarea administrativa durante las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, generando una profunda sensación de malestar en la ciudadanía y una creciente desnaturalización del rol que se asigna usualmente a las políticas públicas gubernamentales.

La verticalidad del diseño hegemónico, otorgada por legislaciones vigentes, es la causa principal de la inoperancia política, del fomento de grupos de presión y en parte responsable por los vicios atribuidos a la llamada “mala administración” de los recursos públicos; La asimetría existente entre las demandas reales de poblaciones excluidas y las inversiones realizadas por las municipalidades es apenas una entre las consecuencias de dicha verticalidad y

se debe a la falta de mecanismos que habilitan a la ciudadanía a participar en el diseño y gestión de su presupuesto.

Para darle una respuesta al por qué de una crisis de representación y con el propósito de redireccionar la atención de la comunidad política, la ponencia propone narrar la historia de del diseño tradicional de presupuesto y enumerar los mecanismos de un “nuevo diseño” a partir del cual la ciudadanía es invitada a administrar sus reales requerimientos, estableciendo el precedente de una Democracia Participativa armónicamente sintonizada con los propósitos de la Democracia Representativa.

Para tanto, la ponencia tendrá como base un estudio comparado de tres experiencias puntuales : Porto Alegre y San Pablo, en Brasil durante los períodos de 1989 y 1998-2002 ; Buenos Aires, en la Argentina durante el período de 2002-2006.

1.-La categoría liberal de ciudadanía, el diseño tradicional de presupuesto municipal y la Democracia Liberal Representativa

La categoría liberal de ciudadanía era fundamentada y posteriormente legitimada en el marco de una Democracia Liberal Representativa a través de la *lógica del reconocimiento*; Lógica que concebía a la comunidad política como *cuerpo de voz activa* y la ciudadanía como *cuerpo de voz pasiva*, . Dichos cuerpos eran los que les conferían *legitimidad* a una comunidad política determinada y por otro lado, *reconocían* apenas la existencia *de lo social* de una ciudadanía apartidaria. Frente a esta exposición del rol de la presencia o ausencia de voz en el contexto social podemos identificar las fronteras de la categoría liberal y en parte explicar sintéticamente el por qué y cómo su relación con el diseño tradicional de gestión de políticas públicas ha generado un proceso de *crisis de legitimidad del sistema de representación política* y a su vez una fragmentación de los principios de ciudadanía en Brasil y en la Argentina. Sobre todo durante las décadas de redemocratización.

Lo inherente a las fronteras de la categoría es claro y necesario *a priori* para que entendamos a la dinámica del diseño tradicional hegemónico ¹ y

¹ Como la definiría M. Foucault : “ Arqueología de un silencio”.

también para que entendamos por qué éste establece una ruptura de lo social a tal punto de fragmentar la ciudadanía para contrastarla con las llamadas *contingencias sociales*² .

El primero factor a ser considerado de la *lógica del reconocimiento y de su dinámica* – es que ambas le quitaran históricamente al ciudadano cualquier posibilidad de intervención o de participación directa en el diseño del presupuesto municipal, provincial o nacional. Por qué? Además de contemplarlo como *unidad social pasiva* inmersa en *ambientes* demandantes de políticas públicas; El diseño defiende en si la hipótesis política de que la estructura social no tiene capacidad operativa para solucionar estratégicamente a sus problemas. Es un diseño cuya dinámica obedece al principio de una jerarquía socio-política, de una relación de mando y obediencia restrictiva³ que es representada por una burocracia tecnócrata o una autoridad gubernamental respaldada por el peso específico de la ley. “En efecto” – dicen Jorge Drekos y Francisco Fuster – “ El uso y la legislación vigente contribuyen a⁴ que el mecanismo actual, mediante el cual el Departamento Ejecutivo (el Intendente, sus secretarios) tiene la facultad privativa de elaborar el presupuesto a su solo arbitrio para que luego sea refrendado por el Consejo Deliberante, resulta arcaico y ineficiente y da lugar a numerosos vicios “⁵ .

El segundo factor esta contenido por el primero: lo político y la política en el momento de diseñar y de aplicar un presupuesto son propios y exclusivos de aquellos cuerpos de voz, funcionarios que ejercen un rol en el Gobierno de la Ciudad o integrantes de una comunidad política que son llamados a formar parte de un gobierno. Es decir que de una cierta manera, la *burocracia estatal*, los elegidos a formar un Gobierno y la comunidad política conforman una trinidad de actores políticos que desde lo municipal hacia lo nacional, poseen el privilegio cuando comparados a los demás actores sociales

² Entendemos por contingencias sociales : 1) contingencias de origen patológico (enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); 2) contingencias de origen biológico (maternidad, vejez y muerte) y 3) contingencias de origen socioeconómico (paro forzoso, desempleo y cargas familiares excesivas).

⁵ Autonomia Municipal/ Jorge Drekos y Francisco Fuster – 1 ed – Buenos Aires: Sudamericana COPPPAL

involucrados en el momento de *responder activamente* al planteamiento de una *cuestión dada*⁶.

Es importante resaltar que históricamente en la Argentina, el movimiento justicialista, específicamente durante el primero Gobierno del General Juan Domingo Perón, ha sido caracterizado por ser una excepción a la dinámica del diseño tradicional porque pudo asimilar a las demandas de un sector popular urbano *excluido* y a la vez integrarlo como parte de un cuerpo de voz activa. Los sindicatos, las cooperativas y otros sectores de la sociedad civil representados por las demandas de los movimientos sociales pasaron a influir directamente en el momento de formar una *agenda*. El primero gobierno de Perón, el último gobierno de Vargas y el gobierno del presidente depuesto João Goulart han sido más que excepciones; referentes en cierto sentido que podemos atribuir a la participación.

La síntesis de ambos factores afirman los primeros pasos de un enfoque que a través de sus particularidades y universalidades defendía a los intereses del Estado y la primacía de un poder político restrictivo. En fin, la Democracia Liberal Representativa ha despojado continuamente al ciudadano de los significados simbólicos que forjarán y configuraran históricamente al concepto mismo de ciudadanía participativa. En cierto sentido, tanto en la Democracia Liberal cuanto en dichos procesos “la igualdad del Estado de Derecho no pasaba de una igualdad jurídica y apenas intentaba esconder la enorme desigualdad presente en la sociedad civil en función de la propiedad privada de los medios de producción”⁷

b.- El malestar en la ciudadanía liberal y el proceso de crisis de legitimidad

La lógica del reconocimiento atribuida al diseño tradicional de presupuesto municipal en el marco de una Democracia Liberal Representativa terminó por fabricar una tensión entre las demandas o intereses de la

⁶ En este contexto entendamos por *cuestión* a un asunto social problematizado y carente de respuesta; La *respuesta* como el derecho de *acción política* de una *ciudadanía excluyente*.

sociedad civil y la voluntad de una comunidad política. Es decir, la sociedad civil y la sociedad política son conceptos que pasaran a definirse cada cual como la antinomia del otro. Este hecho determinó la aparición de cinco problemáticas puntuales que a partir de los años 1980 generaran un terreno propicio para el avance de la ofensiva Neoliberal tanto en Brasil cuanto en la Argentina.

b-1) La falta de coherencia entre el proyecto electoral y la formación de una agenda por la parte de los gobernantes .

b-2) La falta de contacto entre los electores y los elegidos .

b-3) La existencia de una burocracia de carácter autoritario en distintos sectores de la administración pública .

b-4) Desarticulación de las fuerzas sindicales.

2.- La categoría neoliberal de ciudadanía, la Nueva Gestión Pública y el Estado Neoliberal

La Nueva Gestión Pública ha operado en la América Latina bajo el pretexto de “Reinventar el Gobierno”, infundiéndole a éste una cultura política de espíritu y dinámica empresarial. Por ello, las administraciones públicas en el Brasil gobernado por Fernando Collor de Mello y en la Argentina gobernada por su par Carlos Menen, redujeron considerablemente el tamaño y peso específico del Estado Nacional en los procesos de decisiones de políticas públicas a través del argumento de devolverle la autoridad política a sus ciudadanos. Autoridad que había sido completamente aplastada por los gobiernos militares de turno. Además, para poder redefinir al concepto mismo de autoridad política, la Nueva Gestión Pública alegaba introducir en el *cuero de voz activa* al menos a un nuevo actor político fundamental para el mantenimiento de una Democracia de veras participativa: *el empresario*.

La perspectiva de ambos gobernantes, guiadas por los dictámenes del Consenso de Washington “economía, eficacia y eficiencia”, pasaran a reorientar el Estado Nacional y los municipios en relación a los “incentivos de

mercado, tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del *ciudadano como cliente* ” .

En términos generales, podemos afirmar que las llamadas “*Reconceptualización, Realineación, Restructuración y Reingeniería* del Estado Nacional no contribuyeran efectivamente y económicamente a un proceso de modernización del Estado sino que para su progresiva desaparición como gestor público; Su reorientación en relación a los incentivos de mercado y de la planificación estratégica de la economía a largo plazo condujo el sindicalismo comprometido, los movimientos sociales, por ejemplo, hacia la dirección de un sólido abismo y la antigua *burocracia estatal* que había sido deslegitimada por servir a los *Procesos Militares* fue sustituida en parte por una *nueva burocracia, supuestamente apolítica y "neutral"*, que en su búsqueda de un gran ahorro fue destinada :

a-) Priorizar lo económico sobre lo social ya que atendía a las demandas ciudadanas según un margen estimado de costos . Lo que ha contribuido a la progresiva marginación de áreas urbanas y por consiguiente de sus ciudadanos, multiplicando contingencias sociales.

b-) Ceder, pactar o accionar de acuerdo a los intereses de Grupos de Presión. De esta manera formando en su seno a una élite de burócratas técnicamente capaces y motivados a defender a intereses supra-estatales ajenos a los intereses de la sociedad civil.

c-) Abandonar progresivamente a las problemáticas socio-económicas y socio-políticas orientadas a la “microgestión”,

d-) Establecer una nueva relación de mando y obediencia desde la cual tanto el ciudadano cuanto el gestor municipal pasaban a integrar a un cuerpo de voz pasiva.

e-) Profundización de la Dimensión Vertical y Representativa al tomar en cuenta a las actitudes del ciudadano como cliente.

3.- Las nuevas categorías de ciudadanía, el Presupuesto Participativo y surgimiento de la autonomía municipal.

El Presupuesto Participativo es parte de una *hipótesis política transformadora* que surge en el Estado brasileño de Rio Grande do Sul, en la ciudad de Porto Alegre. Desde 1989 cuando fue por el Gobierno de Olivio Dutra hasta la actualidad ha sido adoptado como modelo de diseño en más de 400 municipios de todo el mundo.

Es una *hipótesis política transformadora* porque al asumir a las ideas reguladoras de Participación Directa, Transparencia y Eficacia se distancia a la vez de las categorías liberales y neoliberales de ciudadanía. Desde un principio el ciudadano y el gestor municipal son contemplados como un mismo cuerpo de voz activa, contribuyendo para el surgimiento de una autonomía municipal que pone en jaque a los tradicionales mecanismos de control del poder público y una fin a la relación política tradicional de mando-obediencia.

a-) Sobre la dimensión Horizontal y participativa de una nueva gobernanza

Inúmeros autores han defendido el supuesto de que la Democracia Participativa abre la posibilidad del surgimiento de una nueva dimensión horizontal de la gobernanza. Esto radica en el hecho de que la Democracia Participativa reconoce a una multiplicidad de nuevos actores políticos, la complejidad del tejido social y concibe la idea de que la comunidad / sociedad organizada posee la capacidad operativa para solucionar estratégica y tácticamente a sus problemas. Sobre todo , es capaz de asimilar a las contingencias sociales . Esta concepción de una nueva dimensión horizontal no está enteramente equivocada porque de hecho y por derecho la tarea del Gobierno ya no compete apenas a los elegidos a formar a tal Gobierno o a una élite de burócratas especializados sino que también a un sinfín de nuevos actores involucrados en el momento de diseñar e implementar el presupuesto.

No obstante, el Presupuesto Participativo o cualquier otro modelo de Gestión Pública no rompe con la *relación política de mando y obediencia* . Lo que nos hace concluir que el nuevo diseño puede asumir una dimensión horizontal de la gobernanza en el momento de elaborar el Presupuesto⁸ pero

⁸ Las Plenárias municipales o Asambleas

definitivamente en el momento de ejecutarlo, responde a *una dimensión vertical de la misma* porque depende de la buena voluntad de los gobiernos de turno.

Con esto podemos decir que el Presupuesto Participativo restablece el equilibrio en la balanza de poder y reafirma a los *llamados mecanismos de control* estatal sobre el sector popular o sobre áreas urbanas marginadas pero no en los sentidos de variadas combinaciones de represión sino que a través de nuevos factores de cooptación y organización corporativa ya que la misma sociedad pasa a fiscalizar los presupuestos ya que forma en si a un nuevo grupos de presión alineado con los principios cívicos⁹.

El ejemplo de la aplicación del Presupuesto Participativo en la Ciudad de San Pablo en el año 2001 bajo el Gobierno de Marta Suplicy ha demostrado que el diseño no es apenas un instrumento de Democracia Directa o Participativa. En más de 300 asambleas, el Gobierno de la Ciudad pudo registrar quejas de ciudadanos distantes a cualquier lazo de vida política y social institucionalizada. Zonas de la ciudad, de favelas o villas. que anteriormente se encontraban gobernadas por mafias locales, pasaran a organizarse para discutir a distintas formas de elaboración del presupuesto de su municipio col el respaldo del Poder Público. Es decir que el Estado pudo recuperar no sólo la autonomía municipal como también asumir a nuevos mecanismos de control, restablecer su legitimidad y cooptar preferencias que le facilitarían el ejercicio del Gobierno sobre territorios que anteriormente había perdido el dominio .

La agenda de cuestiones en San Pablo pasó a ser definida a partir de los siguientes pasos :

a-1) Asambleas Preparatorias

a-2) Asambleas Deliberativas cuyo fin era el de elegir Delegados

a-3) Ciclo Temático. El Ciclo temático es propuesto por el Poder Público. Usualmente cada ciclo temático es compuesto de 5 temas prioritarios. Los delegados temáticos electos por la ciudadanía en las Asambleas debaten con

⁹ Aunque el Presupuesto Participativo sea en muchos casos nada más que una política de Gobierno en algunos municipios , éste ya ha adquirido a algunas Los mecanismos de control .

el poder público sus preferencias cuanto a políticas públicas direccionadas a : “ Saneamiento Básico, Transporte, Desarrollo Económico, Ciudadanía, Inclusión Social y Urbanismo.

Indudablemente, en el momento de armar una agenda de cuestiones públicas han surgido conflictos entre los grupos de presión, los intereses de una ciudadanía desorganizada , problemas en discernir un orden de prioridades pero la *Localización del Voto*, por ejemplo, ha sido una herramienta fundamental como indicador de importancia.

La *localización del Voto* ha permitido reconocer un orden de prioridades y dirigir los esfuerzos del poder público y de la ciudadanía hacia áreas más necesitadas.

b-) La posibilidad de una gobernanza participativa en la ciudad de Buenos Aires y la legislación porteña.

La Ciudad de Buenos Aires ha tenido la posibilidad de implementar el Presupuesto Participativo a partir del año 2002, año de una crisis institucional y representativa generalizada en toda la República de la Nación Argentina. Los ciudadanos porteños pudieran contar con cuatro ediciones de gobernanza participativa, otorgando una constitución de un Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo, contribuyendo en su diseño y promoviendo un orden de prioridades entre sus objetivos.

Aparentemente, en la ciudad de Buenos Aires no hubo una resistencia por parte de la legislación vigente. Según Ricardo Romero – “ El principio de Democracia Participativa recorre a toda la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires” pues “ establece mecanismos e institutos de Participación como la *Audiencia Pública, Iniciativa Popular, Consulta y Referéndum, Revocatoria de Mandato* y diversos instrumentos de Gestión como las *comunas* y, especialmente el *carácter participativo del presupuesto* .”

Entre tanto los objetivos del Presupuesto han sido de los más diversos. En sus cuatro ediciones o del período de 2002-2006, la lista de

prioridades y objetivos ha cambiado de forma sutil en cada versión. Lo que demostraría una continuidad institucional del proceso a primera vista pero el contrario de lo ocurrido en la ciudad de San Pablo, por ejemplo, los diseñadores del Presupuesto Participativo en Buenos Aires necesitaran hacer una masiva campaña de difusión y cooptación. Lo que indica en un análisis superficial una amplia y profunda sensación de malestar en la ciudadanía en relación a cualquier tipo de política pública pensada desde el Gobierno. En términos de cultura política, la ciudadanía porteña ha elegido a formas supra-estatales de participación; Las Asambleas Populares, las Ollas Populares terminaran disputando la militancia ciudadana en inúmeros objetivos , logrando alcanzar resultados impensables pero no pudieran darle abasto a las demandas de dicha ciudadanía en un objetivo tan puntual cuanto en la problemática estructural de la salud.

La experiencia supra-estatal de las Asambleas Populares es un ejemplo de lucha y inaugura un cambio generacional , la construcción de nuevos significados simbólicos y una dimensión horizontal real de la gobernanza . Aliada al proceso de Presupuesto Participativo es la posibilidad de democratización de la Democracia.

Conclusiones

El presupuesto participativo es más que un simple diseño institucional o un mecanismo gubernamental de democracia participativa; Es el reconocimiento de un carácter histórico, discursivo, práctico y contingente de la ciudadanía; Es en si y para si el resultado de un proceso socio-político y histórico-cultural particular desde el cual una nueva categoría de ciudadanía, forjada en las municipalidades de Brasil y en la Argentina, reconoce a sus contingencias, construyendo progresivamente a su protagonismo, otorgando nuevos significados simbólicos a las funciones públicas y nuevas fuentes de legitimidad a su comunidad política.

A consecuencia de su implementación hemos acompañado también al surgimiento de una comunidad organizada que en su “qué y cómo hacer cotidiano” es capaz de institucionalizar a sus demandas con eficiencia y transparencia como en ningún otro modelo de diseño de gestión pública. En él las izquierdas y derechas políticas deben redefinir sus relaciones de mando y obediencia porque se encuentran frente a una nueva lógica del reconocimiento ; De lo Popular y de lo Anti-Popular.

En sentidos amplios y estrictos es una respuesta directa a la Nueva Gestión Pública y a la ofensiva neoliberal identificada con el Consenso de Washington en los años 1990 y en la actualidad. Cuando aplicamos un nuevo modelo de diseño de presupuesto participativo , recuperamos lo político y la política en el ámbito público desde los esfuerzos de la ciudadanía, reinterpretemos la legitimidad del poder público, delimitamos las fronteras de influencia de los llamados Grupos de Presión y forjamos el nacimiento de una ciudadanía participativa que al abandonar a la pasividad de sus categorías esencialmente liberales asume a nuevas capacidades que le “permiten” accionar políticamente de acuerdo a sus reales dimensiones ; defendiendo a sus reales intereses, reduciendo las asimetrías socio-económicas y socio-políticas entre sus pares y finalmente, democratizamos la Democracia.

