

“PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y CORRESPONDENCIA FISCAL CON INCLUSIÓN SOCIAL”

Lic. Sandra Tennerini

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	2
II. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS.....	4
III. PRINCIPIOS DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	7
IV. ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	9
V. CONCLUSIONES	12
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	15

I. INTRODUCCIÓN

Los principios de correspondencia fiscal a través de los tiempos han ido perfeccionándose respecto a su alcance e implicancia, siendo la definición para el caso en que se cumplan de manera pura, los siguientes: a) El que recauda tiene que coincidir con el que gasta; b) El que paga los impuestos tiene que coincidir con el que se beneficia con el gasto; c) El que recauda tiene que coincidir con el que es votado.

Actualmente se conoce que es poco probable que se de esta relación de manera perfecta dada la existencia de transferencias intergubernamentales de igualación, como la Coparticipación Federal o Municipal en cada provincia, y por eso lo que se busca es que al menos exista una correspondencia fiscal marginal, lo que significa que por cada nuevo peso gastado por encima del monto original básico de funcionamiento, deben cumplirse los tres principios enunciados anteriormente.

Una forma de asegurar que se cumplan los mismos, es adoptar mecanismos de asignación de los recursos que sean participativos de la sociedad e inclusivos de toda la población involucrada. A nivel municipal (gobierno subnacional de menor nivel) hay mucho potencial para adoptar estos mecanismos dada la cercanía de la población a los gobernantes y la mayor especialización en la realización de determinadas actividades que le son exclusivas.

El momento de elaboración del presupuesto anual es ideal para propiciar la participación ciudadana. Esto es así dado que es una forma de expresar el Plan de Gobierno ya que contiene la asignación de bienes y servicios que recibirá cada sector de la comunidad, y al mismo tiempo define quiénes serán los que aportarán el mayor esfuerzo económico y monetario para la concreción de ese plan.

El presupuesto entonces, es el instrumento mediante el cual se plasman las decisiones gubernamentales, las prioridades de la gestión, los responsables de llevarlas a cabo, los beneficiarios de cada acción y los recursos necesarios para cada una de ellas. Así el presupuesto municipal en función de la cantidad y calidad de la información que nos suministre, será una herramienta que en manos de la ciudadanía perfecciona el control de la gestión pública.

Si bien los procesos presupuestarios son en general cerrados a la participación amplia, y complejos desde lo técnico, es posible generar formas en las cuales la ciudadanía pueda influir en el proceso, de manera de:

- Poder ejercer un control que mejore la rendición de cuentas a la comunidad.
- Influir en la distribución de los recursos en la sociedad a través de una mejor y más eficiente asignación del gasto público, definiendo las prioridades, en busca del desarrollo con mayor equidad y justicia social, propiciando la inclusión de todos los sectores.
- Identificar los sectores beneficiados con mayor capacidad económica para exigirles el mayor esfuerzo económico o un mejor cumplimiento de sus obligaciones tributarias, cumpliendo con principios de solidaridad y distribución de la riqueza.

Pero sin duda, cualquier estrategia en este sentido requiere previamente **contar con información adecuada, oportuna y accesible a cualquier ciudadano** que desee conocer en qué se gastan los dineros públicos. La transparencia del proceso presupuestario debe ser la regla, y las organizaciones de la sociedad civil, así como sectores académicos, deberían generar instancias de capacitación dirigidas a la

ciudadanía, para que entre todos podamos cumplir un rol activo en el control de la definición de políticas y su implementación, y cómo obtener los recursos para poder cumplirlas.

El Presupuesto público (Municipal, Provincial y Nacional) tiene una enorme influencia sobre la vida de los ciudadanos dado que cumple 3 funciones centrales:

- Asigna bienes públicos a la ciudadanía
- Redistribuye los ingresos
- Define las prioridades del gasto público

Dado que los recursos provienen de la sociedad (a través de los impuestos, tasas y derechos), ésta puede exigir que el dinero público se distribuya y se gaste en forma transparente y de acuerdo a las necesidades de la población. Dentro de esta concepción se enmarca el proceso de Presupuesto Participativo.

II. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

El presupuesto participativo es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre su ciudad para mejorar el desarrollo con justicia social. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos *una parte* de las inversiones anuales en su localidad.

En primer lugar, el Presupuesto Participativo es un proceso concreto de democracia directa, de construcción de lo público, que efectivamente involucra a muchos ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas propiciando la consolidación de la democracia social.

En segundo lugar, nadie conoce mejor los problemas de cada barrio o sector que quienes viven en él. De esta forma se mejora el diálogo entre el Estado Municipal y la ciudadanía, se fortalecen los lazos comunitarios y se hace más eficiente el manejo de los recursos.

En tercer lugar, la población puede controlar mejor qué se hace con el dinero público que ellos mismos aportan. La elaboración participativa de presupuestos municipales ofrece excelentes oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil, las entidades intermedias y los ciudadanos participen en los procesos de asignación de recursos y a través de este control se disminuyan las posibilidades de mal uso de los fondos públicos.

Finalmente, esta mayor transparencia en el destino de los fondos públicos genera un efecto positivo respecto a la responsabilidad ciudadana de pagar sus impuestos, tasas y derechos, para generar los recursos necesarios que permitan llevar a cabo los proyectos que ellos mismos están solicitando.

Los objetivos perseguidos, por tanto, serán:

- a) **Mayor control de los actos de gobierno:** a través de la definición conjunta con la participación activa del vecino, de las necesidades de cada distrito municipal. Se busca estrechar el vínculo entre gobierno-vecino-organizaciones de la sociedad civil.

- b) Transparencia de la actividad estatal:** al conocerse cuáles son las actividades ineludibles a realizar y cuales se pueden definir con el vecino, de acuerdo a la priorización de las mismas con la intervención de habitante de la localidad. Es decir, el trabajo conjunto logra que el ciudadano tenga un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la estructura municipal, sus distintas áreas, las competencias, capacidades y la realidad presupuestaria.
- c) Incentivo al cumplimiento de la obligación tributaria:** en la medida que podamos identificar transparentemente el destino de los recursos municipales se espera un mayor compromiso fiscal por parte del vecino para que el Municipio pueda realizar lo que se ha pautado en forma conjunta.
- d) Conocimiento del destino de los recursos que aportan los vecinos:** sin dudas lo expresado precedentemente tiene que ver con la concientización de los recursos que la comunidad es capaz de generar y que administrará la Comuna, destinándola a aquellos usos que los vecinos necesitan realmente para mejorar su calidad de vida, dentro de las posibilidades reales, haciendo que a mayor recaudación se presten efectivamente mejores servicios. Esto es lo que se mencionó anteriormente como correspondencia fiscal marginal.
- e) Concientización de la importancia de la participación vecinal:** Los primeros años se busca el compromiso de participación de la gente, para que pierda el miedo a expresar sus necesidades en un ámbito distinto y con motivos no tradicionales: la elaboración real del presupuesto. Progresivamente se va capacitando al vecino para que puedan plantear necesidades que no sean sólo de infraestructura sino en otros ámbitos de intervención municipal como el

deporte, la cultura, la asistencia social, etc. Esto necesita asegurar una amplia publicidad que favorezca una presencia numerosa de vecinos.

f) Generar proyectos de escala local: se busca contribuir al desarrollo de los distintos barrios de la ciudad, facilitando también la concreción de iniciativas de gestión asociada o de autogestión para fortalecer las comunidades locales y sus potencialidades.

g) Generar mayor conciencia de justicia social: Al interactuar con todos los vecinos de las distintas latitudes del municipio, se puede influir en la conciencia solidaria de las necesidades de otras zonas distintas a las que habitamos, para que el presupuesto se distribuya equitativamente propiciando un desarrollo armónico y sustentable del municipio.

III. PRINCIPIOS DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La importancia asignada por una Administración a los gastos surgidos de las demandas de los vecinos puede verse a través de la estimación de la porción de los gastos –o recursos- que quedan libres de decisión dentro del total de erogaciones, asociadas a la política presupuestaria del ejercicio, y que se someten a la discusión participativa.

Lo anterior tiene sustento en que existen erogaciones fijas o rígidas, que son las que hacen al funcionamiento administrativo del Municipio: personal, servicio de la deuda, alquileres, agua, luz, gas, teléfono, elementos de seguridad e higiene y equipamiento para efectuar las prestaciones municipales definidas por las autoridades

en funciones, que son consistentes con el plan de gobierno que expresaron al momento de asumir la conducción (ganar las elecciones). Por lo tanto, el margen que queda para la discusión conjunta con el vecino no siempre es el deseable, según cómo sea la estructura municipal. Sin embargo esto no debería ser obstáculo para iniciar los procesos de participación ciudadana, porque generan ese mayor compromiso del funcionario y del vecino por mejorar la asignación de recursos y puede llevar a que los gastos fijos disminuyan a través del tiempo, permitiendo mayor disponibilidad de recursos para los gastos variables de co-gestión.

Por ejemplo, para el presupuesto 2011 en la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza (Mendoza) el monto sometido a discusión vecinal alcanzó el 2% de los recursos estimados¹, siendo este el primer año de aplicación.

Las distintas experiencias de Presupuesto Participativo se basan en los siguientes principios, los que constituyen los pilares u orientaciones en los que se debe sustentar, procurando que estén siempre presentes para darle continuidad y que no devenga en abstracta la participación de la gente, a pesar de los cambios de gobierno. Estos son:

- **Principio de la democracia participativa.** Para que sea la ciudadanía y sus organizaciones representativas quienes, desde las audiencias y los talleres, analicen su realidad local, definan sus problemas más importantes y encuentren alternativas de soluciones colectivas y no particulares para unos pocos.

¹ Fuente: Ordenanza N°3.790 de Presupuesto 2011, Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. Ver detalle en http://www.ciudademendoza.gov.ar/files/185/Listado_Proyectos_Ppto_2011.pdf y/o en <http://www.ciudademendoza.gov.ar/info-municipal#titulo>

- **Principio de la inclusión:** Para favorecer la participación y satisfacción de las necesidades de los sectores tradicionalmente marginados, permitiendo que la distribución de los recursos asignados ayude en alguna medida a disminuir las exclusiones sociales y a nivelar las oportunidades de desarrollo de todos los sectores.
- **Principio de la transparencia:** Sin información de los actos de gobierno, la ciudadanía no podría tomar las decisiones más adecuadas.
- **Principio de la tolerancia:** Dado que involucra al conjunto de ciudadanos y ciudadanas quienes tienen la posibilidad de discutir y concertar, requiere que haya tolerancia para escuchar y aceptar las diferentes maneras de pensar.
- **Principio de la igualdad de oportunidades:** Se debe garantizar la participación sin discriminación de carácter político, ideológico, religioso, de género o de otra naturaleza.
- **Principio de solidaridad:** Al conocer mejor el conjunto de necesidades de la población se puede programar su atención asignando más recursos a los que menos tienen o a quienes se encuentran en situaciones más desventajosas. Está relacionado con el principio de la Inclusión.

IV. ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Cuando un Municipio se anima a encarar un proceso de presupuestación de democracia directa, con la participación del vecino, hay algunas etapas que debería seguir para que el proceso sea amigable, creíble y convocante. No existe una única

experiencia y cada sociedad tendrá su impronta, según el nivel de desarrollo cultural, social, económico, etc.

En primer lugar deberá definir los recursos que podrán ser afectados a cada programa presupuestario, descontando los gastos fijos de funcionamiento de la administración municipal. Así se determinará el monto sometido a la discusión participativa. Este puede anunciarse previamente, para que sirva de marco a la demanda vecinal, o puede utilizarse una vez conocidas las necesidades y los proyectos, para decidir cuáles pueden quedar incluidos en el presupuesto en discusión y cuales quedarán en un banco de proyectos a la espera de mayores recursos.

Luego, comenzará el proceso de consulta vecinal, en el cual se pueden enumerar dos etapas diferenciadas, cada una con las siguientes características:

- a) Entrenamiento de la participación ciudadana:** En los primeros años de implementación se debe hacer hincapié en que el vecino pierda el miedo a opinar en un ámbito de co-gestión y reconozca que sus ideas van siendo llevadas a cabo. Para ello se pueden instrumentar una o varias mesas de trabajo multidisciplinaria por Distrito o sector en que se divide el Municipio, para que todos los interesados puedan expresar las necesidades de su barrio –sea por sí o a través de una Unión Vecinal organizada. El Municipio será el encargado de reunir la información y elaborar el proyecto o programa esbozado en las asambleas.
- b) Ejecución plena:** A medida que vaya aumentando la participación ciudadana y la ciudadanía se vaya entrenando en la manera de elaborar proyectos susceptibles de ser incluidos en un presupuesto público, se pueden ir

conformando las Mesas de Trabajo Temáticas por Distrito. Desde cada una surgirán los proyectos relacionados con las necesidades colectivas de cada uno de los Distritos respecto a los servicios que puede brindar el Municipio en los distintos temas de interés (obra pública, cultura y deportes, acción social, medio ambiente y defensa civil, atención del contribuyente, etc.) con la supervisión de los funcionarios municipales participantes.

Los proyectos que surjan serán evaluados por las áreas municipales competentes, desde el punto de vista de la factibilidad técnica y económica, para ser incluidos en el Presupuesto dentro de las posibilidades de recursos existentes y las prioridades acordadas, manteniendo el equilibrio territorial y la distribución solidaria; reforzando en aquellas zonas donde haya mayor atraso en la inversión pública.

Luego, comenzará una etapa de definición de prioridades en relación a los recursos disponibles asignados para el Presupuesto Participativo. Con la participación de los funcionarios de cada área se establece el punto de corte de los programas que quedan incluidos según la restricción presupuestaria. Con aquellos que quedaron sin financiación se deberá elaborar un banco de proyectos que se irán incluyendo en el ejercicio corriente si mejora la pauta de recaudación estimada, o quedarán a la espera del próximo ejercicio si vuelven a ser solicitados por los vecinos.

Una vez elaborado el consolidado del presupuesto entre los gastos fijos prefijados, los proyectos de gobierno y los proyectos o programas definidos con los vecinos, se dará forma de Ordenanza para ser remitido a la aprobación del órgano deliberativo (los Concejos Deliberantes).

Una alternativa a considerar será la realización de una asamblea con los vecinos participantes del proceso de presupuestación para comunicar el presupuesto definitivo elaborado y presentado al Concejo, para facilitar a la sociedad el monitoreo de la actividad municipal durante el ejercicio y dejar aprobado el banco de proyectos no incluidos por restricción presupuestaria.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los principios de correspondencia fiscal a través de los tiempos han ido perfeccionándose respecto a su alcance e implicancia, aceptándose que la correspondencia fiscal perfecta es muy difícil dada la existencia de transferencias intergubernamentales y, por lo tanto, lo que se busca es que al menos exista una correspondencia fiscal marginal, lo que significa que por cada nuevo peso gastado en el margen deben permitir asociar los recursos con los gastos y con las autoridades responsables de ejecutarlos.

Una forma de asegurar que se cumplan los mismos, es adoptar mecanismos de asignación de los recursos que sean participativos de la sociedad. Reconociendo al presupuesto como el instrumento mediante el cual se plasman las decisiones gubernamentales, las prioridades de la gestión, los responsables de llevarlas a cabo, los beneficiarios de cada acción y los recursos necesarios para cada una de ellas, es que se postula que es la herramienta ideal para asegurar esa participación. Para que esto sea posible, la transparencia del proceso presupuestario debe ser la regla, y las organizaciones de la sociedad civil, así como sectores académicos, deberían generar instancias de capacitación dirigidas a la ciudadanía, para que entre todos puedan

cumplir un rol activo en el control de la definición de políticas y su implementación, y cómo obtener los recursos para poder cumplirlas.

La idea del Presupuesto Participativo nace como un sistema innovador y revolucionario para formular y hacer el seguimiento del presupuesto municipal. En sus años de aplicación en distintos municipios o ayuntamientos de varios países ha demostrado que la administración transparente y democrática de los recursos es una manera más eficaz y efectiva de realizar el gasto, en proyectos no sólo destinados a la infraestructura urbana sino también a la mejora del nivel de vida de la población. También ha sido esencial para romper las cadenas y las barreras burocráticas que separan a la sociedad del Estado y para formar una ciudadanía activa y movilizadora.

El Presupuesto Participativo es un proceso concreto de democracia directa, de construcción de lo público, que efectivamente involucra a muchos ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas propiciando la consolidación de la democracia con justicia social. Es un instrumento de planificación anual y un espacio de co-gestión con la sociedad, al menos de una parte de la asignación de recursos a gastos sociales. Es decir, la elaboración participativa de presupuestos municipales ofrece excelentes oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil, las entidades intermedias y los ciudadanos participen en los procesos de asignación de recursos y a través de este control se disminuyan las posibilidades de mal uso de los fondos públicos.

El trabajo conjunto logra que el ciudadano tenga un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la estructura municipal, sus distintas áreas, las competencias, capacidades y la realidad presupuestaria. Como contrapartida, mejora el compromiso

ciudadano en el cumplimiento de sus obligaciones (como el pago de impuestos) y el control de los actos de gobierno. Indirectamente, por tanto, se cumplen los principios de la correspondencia fiscal marginal: quien gasta debe recaudar los fondos para cumplir con los proyectos definidos por la ciudadanía; los que definen los gastos marginales son los que pagan sus tasas e impuestos para financiarlos; finalmente, el que recauda los recursos marginales es el que fue votado por los mismos ciudadanos que participan del proceso de presupuestación.

En conclusión, el proceso se hace más transparente para ambos lados, disminuye la corrupción y genera incentivos para mejorar la recaudación, siendo más eficientes en su uso.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Portal del Presupuesto Participativo y de Estadísticas Fiscales en la página web Municipalidad de la Ciudad de Mendoza. www.ciudaddemendoza.gov.ar
2. Portal del Presupuesto Participativo en página web Municipalidad de Godoy Cruz. www.godoycruz.gov.ar
3. “La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)”, Concurso de Buenas Prácticas, Dubai, 1996. Ver en www.habitat.aq.upm.es
4. Ley Marco de Presupuesto Participativo de la República del Perú N°28.056 del 07/08/2003.
5. Luna, E. y Tennerini, S. ¿Qué es un Presupuesto de Recursos y Gastos? ¿Qué significa “Participativo”? La organización para Godoy Cruz y sus números para el 2007, Mendoza, Favim-Municipalidad de Godoy Cruz.