Primeras Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y universidad
Mar del Plata, 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 2011
MESA 9: IDEOLOGÍA, GOBIERNO Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Título: Descentralización, presupuesto participativo y democracia

Autores:

Virginia Bonora - Laboratorio de Políticas Públicas (LPP)

contacto: virginiabonora@gmail.com

Eduardo Faierman - Laboratorio de Políticas Públicas (LPP)

contacto: faierman@gmail.com

Palabras clave: participación – democracia – descentralización

INTRODUCCIÓN

“¿Por qué me interesa tanto la política? Si pudiera responder de una forma muy sencilla, diría lo siguiente: ¿por qué no debería interesarme? Es decir, qué ceguera, qué sordera, qué densidad de ideología debería cargar para evitar el interés por lo que probablemente sea el tema más crucial de nuestra existencia, esto es, la sociedad en la que vivimos, las relaciones económicas dentro de las que funciona y el sistema de poder que define las maneras, lo permitido y lo prohibido de nuestra conducta”.

Michel Foucault

En 1996, la Constitución local estableció que la Ciudad de Buenos Aires debía conformarse de acuerdo a una concepción ampliada de la democracia, y esto a partir de dos grandes mandatos: el de organizarse en Comunas, y el de implementar procedimientos de consulta a la población sobre las prioridades de asignación de recursos para el diseño del Presupuesto General.

Sin embargo, la ley Orgánica de Comunas (Nº 1777), marco regulatorio del mecanismo de descentralización político y administrativo, fue sancionada once años después, debiendo completarse el proceso de transición en mayo de 2007 a través del llamado a elecciones de autoridades comunales, las que finalmente fueron convocadas mediante la Ley 3223 para junio de 2011, debiendo comenzar su gestión efectiva en diciembre del mismo año.

Las comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propios. Entre sus objetivos, expresados en la ley arriba mencionada, están los de facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos, y promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa. De acuerdo al articulado de la citada norma, la descentralización de la gestión pública implica, entre otras cuestiones, la descentralización territorial de la ejecución de aquellos programas presupuestarios con un impacto local específico en materia de desarrollo social, cultura, deportes y defensa de consumidores y usuarios, la descentralización de la función de control, la gestión pública participativa, el seguimiento Comunal de la gestión del Poder Ejecutivo en el ámbito local, y la desconcentración de la gestión operativa y administrativa. Así, esta nueva organización de la Ciudad en comunas obliga al Poder Ejecutivo central, al menos en principio, a delegar aquellas competencias que son propias de una intendencia, para concentrarse en aquellas exclusivas de una gobernación.

El gobierno de las Comunas es ejercido por un órgano colegiado denominado Junta Comunal, constituido por siete miembros elegidos en forma directa por los ciudadanos domiciliados en la respectiva Comuna. Además, cada una cuenta con un Consejo Consultivo Comunal como organismo consultivo y honorario de participación popular. El mismo está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial, además de poder estar integrado también por los vecinos que deseen participar en forma individual de las actividades del mismo.

Las Juntas Comunales tienen a su cargo, como competencias *exclusivas*, la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, y la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes; la elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio. Sólo las comunas tienen potestad para ejercer las competencias descritas, pero no son excluyentes de otras competencias que las mismas están habilitadas a ejercer, denominadas por la ley “competencias concurrentes”.

Las competencias que tienen a su cargo en forma concurrente con el Poder Ejecutivo, relevantes a los fines de este trabajo, son: la participación en la planificación, prestación y control de los servicios; la decisión, contratación y ejecución de obras

públicas, proyectos y planes de impacto Comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano; la evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial; la participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, desarrollados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial, y la gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

SOBRE LA INVOCACIÓN AL ORDEN

Durante el año 2011, y ante la inminencia de la puesta en marcha de las comunas en el 2012, el Poder Ejecutivo porteño generó tres acciones específicas para limitar la participación ciudadana en la política comunal.

La primera medida consistió en la presentación ante la Legislatura, en junio de este año, de un proyecto de ley altamente controversial, dado que propone reducir el alcance de las competencias exclusivas y concurrentes. Sin embargo, en el debate que generó el proyecto en la sesión de la Comisión Tripartita¹ en la Legislatura porteña, el Poder Ejecutivo no reconoció tal intención:

*“Respecto del **proyecto de ley**, como todos ustedes saben la Ley de Comunas es una ley marco. Estableció a grandes rasgos el proyecto de comunas. Como toda ley*

¹ La comisión Bipartita está integrada por las diputadas y los diputados de la Comisión de Descentralización y Participación y por todos los vecinos y vecinas de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que la Tripartita cuenta además con representantes del Ejecutivo.

La Ley 3233, a través de su artículo 5º, crea la Comisión Bipartita de Información, Seguimiento y Control del cumplimiento de las siguientes acciones, en relación al proceso de descentralización, bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo:

- a. Iniciar un programa intensivo de difusión y formación pública relacionado con el proceso de descentralización.
- b. Realizar campañas de esclarecimiento y divulgación mediante el uso del sistema de medios de publicidad públicos, con referencia a dicho proceso y los comicios que oportunamente se lleven adelante.
- c. Remitir a la Legislatura un programa de transferencia de competencias y servicios.
- d. Abstenerse de emitir o producir actos que signifiquen intromisión o menoscabo de las funciones de competencia exclusiva de las comunas o lesionen su participación en las competencias concurrentes.
- e. Adecuar la presentación de proyectos de ley, de concesiones y de uso o transferencia de servicios a lo establecido en la Ley 1777.

La Comisión Tripartita, es creada por Ley 3719, donde crea la Comisión de Información, Seguimiento y Control del cumplimiento de las acciones descriptas en el artículo 5 de la ley 3233, constituida por representantes del Poder Ejecutivo, relacionados con las áreas atinentes al Proceso de Descentralización con rango no inferior a subsecretario, y la Comisión Bipartita, mencionada más arriba.

marco, en todos los países del mundo y en todas las épocas, una ley marco nunca define la parte operativa o de funcionamiento de ningún instrumento o estructura organizacional...A partir de ahí, se debe generar un cuerpo normativo que sustente y haga viable la nueva estructura organizacional. Nuestro planteo a través del proyecto y de las ideas que volcamos en la modificación de algunos artículos persigue hacer más expeditiva una ley” (declaraciones² del Subsecretario de Acción Ciudadana³, dependiente de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los resaltados son nuestros)

¿En qué sentido este proyecto haría “viable y expeditiva” la organización de la Ciudad en gobiernos comunales? Básicamente, lo que propone es limitar todos aquellos aspectos de la actual ley que hacen a los mecanismos de participación ciudadana y autonomía de los gobiernos comunales. En lo que refiere a las competencias exclusivas, las comunas no tendrían a su cargo el mantenimiento de calles ni avenidas, ni de los espacios públicos existentes en sus territorios, sino sólo de aquellos que establezca la reglamentación realizada por el Poder Ejecutivo central, lo cual no sólo dejaría en manos de éste la determinación de las competencias exclusivas, sino que además anualmente podría modificar la reglamentación limitando las facultades comunales discrecionalmente⁴. Además, propone la supresión de la elaboración participativa del presupuesto Comunal, incluso eliminando al Consejo Consultivo en la discusión de su elaboración, lo cual constituye una indiscutible clausura de la participación ciudadana

Al mismo tiempo, el proyecto propone limitar las competencias concurrentes, suprimiendo la posibilidad de efectuar contrataciones de obra pública, y limitar el poder de policía de la comuna sobre el uso de los espacios públicos y el suelo. Además, suprime la intervención de la Comuna en la formulación y ejecución de programas sociales, y todo aporte que puedan realizar a las organizaciones de la sociedad civil.

² <http://www.legislatura.gov.ar/legislatura/306/images/com--6.26-09-11.doc>

³ De acuerdo a la página Web del Gobierno de la Ciudad, esta área es responsable de “acercar, mejorar y fortalecer la relación del Estado con la ciudadanía, a través de una gestión de calidad basada en la participación ciudadana. Disminuir hasta eliminar la brecha entre lo que el ciudadano espera recibir del Estado y lo que realmente recibe en concepto de servicios. Es decir, incrementar el nivel de satisfacción de la población a través de una mayor calidad de las prestaciones, implementando procesos de mejora continua, incrementando la descentralización y desconcentración de trámites y servicios, y logrando el compromiso de calidad de todos los organismos involucrados”.
http://buenosaires.gob.ar/areas/jef_gabinete/atencion_ciudadana/sub_atencion_ciudadana.php?menu_id=24559

⁴ Debe señalarse que esta propuesta del Poder Ejecutivo es inconstitucional, dado que estaría desoyendo el inciso 1 del artículo 128 de la Constitución local, el cual establece como competencia exclusiva “el mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto”.

La propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Comunas también deroga la injerencia de éstas en todo lo que hace a las políticas especiales. La ley vigente establece que, conforme lo establecido en el Título Segundo de la Constitución de la Ciudad, las Comunas intervienen en la elaboración y planificación de políticas en las áreas de salud, educación, medioambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad entre varones y mujeres, niños, niñas y adolescentes, juventud, personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo y seguridad social, consumidores y usuarios, comunicación y presupuesto, función pública, ciencia y tecnología y turismo. El territorio comunal es donde la calidad del diseño y ejecución de las políticas especiales es puesta a prueba; eliminar a las Juntas y a los Consejos Consultivos de la participación en el diseño y control de estas políticas entra en abierta contradicción con los derechos sociales consagrados por la Constitución, además de reforzar la postura sobre los derechos sociales como derechos “programáticos” (Abramovich y Courtis, 2006).

La segunda medida se tomó el 7 de julio de 2011, tres días antes de las elecciones para Jefe de Gobierno, Legisladores y Juntas Comunales. En esa fecha, el Poder Ejecutivo publicó el Decreto 376, mediante el cual creó las Unidades de Atención Ciudadana (UACs), dependientes de la Subsecretaría de Atención Ciudadana. En sus considerandos, sostuvo que

“en orden a optimizar la gestión de servicios a cargo del Poder Ejecutivo, es necesario generar las estructuras que permitan perfeccionar la concreción de los compromisos asumidos con los vecinos de la Ciudad, a través de órganos cuya responsabilidad primaria consista en coordinar la prestación de servicios cuya competencia exclusiva se encuentra a cargo de otros Ministerios y organismos, propendiendo a su optimización, a la unificación de criterios de gestión y al cumplimiento de fines convergentes”

La defensa de este decreto se asentó en que sus fines son puramente operativos, sin intervención sobre la política comunal. De hecho, el Subsecretario de Atención Ciudadana manifestó:

“¿Qué es lo que hicimos? Sencillamente, hemos dado una cobertura normativa. Esa fue la génesis de las UAC. No hay ninguna connotación política detrás.

Fue una medida absolutamente operativa, que tuvo cero análisis y evaluación desde la política” (sesión de la Comisión Tripartita del 26/09/11⁵, los resaltados son nuestros)

No obstante ello, las UACs creadas por este decreto tienen responsabilidades primarias que hacen a la descentralización de los servicios⁶ y que se corresponden con las competencias de las Comunas⁷; por ejemplo, las acciones de coordinación y jefatura de los servicios que se brindarán en las Comunas, estarán a cargo de las UAC. Así, se genera una estructura que, en el organigrama de la administración pública, se coloca por encima de la Junta Comunal, y que contará con los recursos para gestionar, con la capacidad para articular con los Ministerios y con un Director General designado por el Poder Ejecutivo que sería, en los hechos, el “jefe” de los integrantes de las Juntas Comunales. Es decir, los representantes del gobierno comunal, elegidos por el pueblo, no sólo estarían obligados a responder a un Director General, elegido por la administración central, sino que además no podrían ejercer sus funciones primarias (las establecidas por la Ley de Comunas vigente) porque el Ejecutivo le dio esa potestad, vía decreto, a las UACs. De esta manera, el Poder Ejecutivo de la Ciudad materializa su intención de limitar la capacidad de gestión de las Juntas Comunales y de los Consejos Consultivos y, con ello, desvirtúa el proceso de descentralización política y de profundización de los mecanismos de democracia participativa.

Es particularmente notable que tamaño limitación de las competencias de gobierno de las Comunas (tanto las del proyecto de modificación de la ley actual, como las del decreto 376) sean descritas como vacías de “connotación política”, como vimos en la cita transcripta. En este sentido, podríamos decir que el decreto curiosamente se ajusta a la definición de política y policía que realiza Jacques Rancière, para quien existe un sentido común que define como “política” a aquello que en realidad corresponde llamar “policía”, y que no sería otra cosa que el “conjunto de los procesos

⁵ <http://www.legislatura.gov.ar/legislatura/306/images/com--6.26-09-11.doc>

⁶ Actualmente desconcentrados en los Centros de Gestión y Participación Comunal, estructura dependiente exclusivamente del Poder Ejecutivo, y designada por éste.

⁷ Estas son: Procurar (...) el buen funcionamiento en la prestación de servicios a cargo de otros Ministerios, propendiendo a su optimización y a la unificación de criterios de gestión y calidad de servicios. Asistir y promover la coordinación de la prestación de servicios de distintas áreas de gobierno, mediante relaciones de colaboración y cooperación inter administrativa. Ejercer la supervisión, coordinación y control en la prestación de servicios. Proponer, coordinar y ejecutar acciones para optimizar la calidad de atención y servicios brindados por el GCBA. Gestionar y realizar el seguimiento de los reclamos, quejas, denuncias, solicitudes y trámites presentados por los vecinos, distribuyéndolos a las áreas competentes.

mediante los cuales se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades, la organización de los poderes, la distribución de los lugares y funciones y los sistemas de legitimación de esta distribución” (2010:43). Porque si algo no se le puede negar al Poder Ejecutivo es que las limitaciones a las competencias de las comunas, el cierre a la participación y a la democracia directa que significan, es propio del poder de policía, y difícilmente puedan ser confundidas con la política, como analizaremos más adelante.

La tercera medida se tomó en septiembre de 2011. Como parte del proyecto de ley de Presupuesto del Gobierno (que asciende a un total de \$32.705 millones) el Ejecutivo propuso un total de \$71.833.400 para las Comunas; es decir, planifica destinarles tan sólo el 0.22% del presupuesto general. Sin embargo, la ley de comunas vigente establece que en los primeros dos años de puesta en marcha de los gobiernos comunales, el presupuesto anual total asignado puede ascender hasta el cinco por ciento del total correspondiente al presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la ciudad. El 5% del presupuesto equivale a 1635 millones, es decir 109 millones por comuna contra los menos de 5 millones hasta ahora asignados.

Recordemos que, de acuerdo a la ley vigente, las comunas pueden gestionar actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios con su propio presupuesto. El presupuesto propuesto por el Ejecutivo está destinado exclusivamente a gastos en personal y bienes de uso y consumo. Por lo tanto, de ser aprobado con estos importes, las comunas durante el 2012 no podrán desarrollar ningún proyecto comunitario, de ningún tipo.

LA IMPUGNACIÓN COMO POLÍTICA

Hasta el momento, hemos observado exclusivamente la acción policial del Poder Ejecutivo, la “normalización” de ese potencial “gobierno de cualquiera” que constituye, como apuesta democrática no representativa, la descentralización del gobierno en las Comunas. Pero la esfera pública porteña, que desde la sanción de su propia Constitución ha sido regida por los principios de la democracia representativa⁸, y simultáneamente

⁸ Como bien señala Jacques Rancière, la democracia revela que jamás habrá, bajo el nombre de política, un principio único de comunidad capaz de legitimar la acción de los gobernantes a partir de leyes inherentes a los grupos humanos. La “sociedad democrática” es un trazado ilusorio destinado a sostener tal o cual principio de gobierno. Los gobiernos son siempre ejercidos por la minoría sobre la mayoría, y en ese sentido, son inevitablemente oligárquicos. El “poder del pueblo”, que desvía al gobierno de sí mismo, marca la separación entre el *ejercicio* del gobierno y la *representación* de la sociedad. Lo que define a la “democracia representativa” (y que es más adecuado denominar “sistema parlamentario”) es una forma de funcionamiento del Estado fundada inicialmente en el privilegio de las “elites naturales” y

sometida a la fragmentación y privatización de su gestión de lo público, al responder a la lógica sectorial del poder económico, es enfrentada ahora a lo que Rancière denomina “la racionalidad del desacuerdo”. El gobierno insiste en permanecer dentro de la lógica de relaciones de autoridad propias de la reproducción del cuerpo social, como lo ilustra su defensa de la legitimidad “intrínseca a su forma” de su proyecto de desfigurar la Ley de Comunas:

“Simplemente, el Poder Ejecutivo envía un proyecto al Poder Legislativo para que lo trate y lo evalúe. Si el cuerpo legislativo, con su lógica de mayorías y de representación, entiende que el proyecto no va a prosperar, o que sí lo hará, desde el Poder Ejecutivo esperaremos una respuesta (declaraciones del Director General de Descentralización y Participación Ciudadana, sesión de la Comisión Tripartita del 26/09/11⁹).

En esta defensa, intenta mantener afuera del *logos político*, de la “voz inteligible e inteligente” en el diálogo político a ese “cualquiera” que es para él, el ciudadano que mediante mecanismos propios de la democracia directa pretende impugnar su poder, su monopolio de la gobernabilidad. Pero la “racionalidad del desacuerdo” se le impone cuando su interlocutor refuta, para escándalo del “animal político”, el lugar al que se lo quiere destinar, reclamando, recordando la existencia de un escenario común entre “representantes y representados”; en otras palabras, enfrentando a la lógica policial, el principio de la igualdad:

“Ustedes pretenden destruir la Ley 1777 (...) el tema de las comunas estaba presurizado y ustedes vienen a despresurizarlo, trayendo la eficiencia y la gestión a esta pobre e ignorante ciudadanía que no sabe cómo manejarse en cuestiones civiles, políticas, administrativas y organizativas. ¿Ustedes creen que esto es mejor para todos nosotros y para ustedes? ¿No saben lo que puede venirse políticamente? ¿Creen que los que estamos acá somos los únicos? ¿Creen que no hay gente y ciudadanos afuera? Sí, hay muchos más. Nosotros no nos movemos como si fuéramos partidos políticos, sino como consejos autoconvocados. Está en la historia de las comunas” (Vecina de la Comuna 10, sesión de la Comisión Tripartita del 26/09/11¹⁰, los resaltados son nuestros)

desviada poco a poco de su función por las luchas democráticas (Rancière, 2006).

⁹ <http://www.legislatura.gov.ar/legislatura/306/images/com--6.26-09-11.doc>

¹⁰ <http://www.legislatura.gov.ar/legislatura/306/images/com--6.26-09-11.doc>

En este desacuerdo, “uno de los interlocutores entiende y a la vez no entiende lo que dice el otro” (Rancière, 2010:8). Así, el Poder Ejecutivo porteño se topa con el escándalo que le supone la existencia de un “otro” (los comuneros no atrapados en la trama institucional, a quienes se quiere expulsar de toda participación en lo público modificando la ley de comunas) que se constituye como interlocutor inasible, que no manifiesta una particularidad específica, que no es posible reducir a su condición de “interlocutor”, de segunda persona en el juego dialógico entre partes. Y es que ese “otro” es aquel a quien la lógica policial no desea constituir como tal. Es en la impugnación, en el litigio entre estas partes, que la política toma su forma misma, y donde el orden policial aparece con más fuerza, luchando contra la constitución de un cuerpo político que exige fundamentarse en la constitución de una comunidad de iguales: “lo que constituye el carácter político de una acción no es su objeto o el lugar donde se ejerce sino únicamente su forma, la que inscribe la verificación de la igualdad en la institución de un litigio, de una comunidad que solo existe por la división” (Rancière, 2010:47). Como se observa en la disputa presentada por los ciudadanos que se niegan a aceptar las modificaciones a la Ley de Comunas, la democracia requiere de un nivel de agencia, de la irrupción del “pueblo” escena pública “deshaciendo los ordenamientos” y actualizando el olvidado principio igualitario sobre el que descansa todo régimen.

EXPERIENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Uno de los riesgos del proceso de descentralización de la Ciudad en gobiernos Comunales, aún bajo los lineamientos de la Ley Orgánica de Comunas sin las modificaciones propuestas por el ejecutivo porteño, es que las actuales desigualdades sociales, ahora fácilmente observables en términos geográficos, se consoliden políticamente. El hecho de que las Juntas Comunales sean colegiadas, y tengan el “contralor” de los Consejos Consultivos, no nos debe ocultar el hecho de que sólo una mínima parte de la ciudadanía porteña tiene información suficiente sobre lo que implica la descentralización de la Ciudad, cuáles son sus alcances, y cuáles son sus “posibles agencias” en tanto ciudadanos. Una de las razones principales de la fragmentación en la gestión pública es que la organización del Estado responde a la lógica sectorial del

poder económico, permitiéndole a este último privatizar, “colonizar” el área de gobierno vinculada a sus intereses, y el actual diseño del gobierno comunal no es inmune a eso.

Ni la sola puesta en marcha de las comunas con los lineamientos existentes, y mucho menos con la modalidad propuesta por el ejecutivo, transforman inercialmente las viejas prácticas de gobierno y de ejecución de políticas públicas. Abrir el juego de la gobernabilidad como estructuración del campo de acción de los otros (Foucault, 2007) a los actores históricamente excluidos de la participación política (más allá de la estricta representación y delegación) implica una impugnación a la lógica policial.

Una herramienta de apertura de la participación democrática es el Presupuesto participativo. Su primera implementación en el mundo data del año 1989, en la Ciudad de Porto Alegre (capital del Estado de Río Grande do Sul, Brasil) de la mano del Partido de los Trabajadores, ganador en las elecciones municipales del año anterior. En el éxito y consolidación de esta experiencia jugaron un papel clave la conjunción de tres factores:

1. El amplio consenso y apoyo popular con que el Partido de los Trabajadores, claramente progresista, llegó al poder en 1988. Para esta fuerza política, la puesta en marcha de un Presupuesto Participativo era esencial para que los recursos públicos se destinaran a mejorar las condiciones de vida del sector más pobre de la Ciudad, revirtiendo viejas prácticas corruptas que hasta entonces eran un impedimento para un desarrollo local integrado e integrador de todos los sectores de la sociedad.
2. La existencia de movimientos sociales organizados en red, los cuales facilitaron la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para la coordinación de la participación ciudadana.
3. La descentralización de competencias que eran exclusivas de los estados nacionales.

A dos décadas de la primera experiencia en Porto Alegre, son más de 140 las municipalidades en Brasil que implementaron programas de presupuesto participativo siguiendo el exitoso modelo portoalegreense¹¹.

¹¹ Un ejemplo destacable es el éxito del Presupuesto Participativo implementado desde el año 2001, en la Ciudad de San Pablo (Brasil) (Marquetti et al, 2008). Con una población superior a los 10 millones de personas, San Pablo implementó el Presupuesto Participativo en coincidencia con su propio proceso de descentralización administrativa en 31 subprefecturas, que promovió una dinámica de descentralización administrativa de la ciudad y cuyo impacto se reflejó en el desarrollo exitoso de su presupuesto participativo. Habiendo comenzado por las áreas de salud y educación, para el año 2004 abarcaba todas las áreas de gobierno (organizadas bajo los ejes de “políticas sociales” y “políticas urbanas”) asignando bajo esta metodología 1,1 billones de reales, con la participación de 82.000 personas.

En forma simultánea al inicio del sistema de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, en la (aquel entonces) Municipalidad de Buenos Aires se realizó una experiencia similar, mediante el Programa de Talleres de Planeamiento y Gestión. Su objetivo fue elaborar un presupuesto particular para proyectos barriales, pero el giro neoliberal del gobierno municipal impidió que este objetivo se realizara.

En 1996, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires estableció el carácter participativo del Presupuesto General en su artículo 52, donde además se impuso la obligación de la creación de una ley que fije los procedimientos de consulta a la población sobre las prioridades de asignación de recursos.

Al respecto, la Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público N° 70, garantiza en su artículo noveno la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas, a través de la realización de foros temáticos y zonales, para lo cual “se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo”. La misma Ley establece en su artículo 29 que “el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires tiene carácter participativo, el que se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento”.

En junio 2002 se implementó, como proyecto piloto, el Plan de Prioridades Barriales. En esta experiencia participaron 4500 personas en 16 foros barriales, quienes a través de la realización de 250 reuniones lograron identificar 338 prioridades presupuestarias. Estas prioridades fueron incorporadas en un anexo especial del Presupuesto General de la Ciudad. A este proyecto piloto siguió el Plan de Presupuesto Participativo 2003, donde 9450 personas en 43 barrios participaron en 450 reuniones y votaron 189 prioridades, las que fueron integradas en el Presupuesto General. El Plan de Presupuesto Participativo 2004 participaron 14000 personas en la identificación y votación de prioridades; y 600 de éstas fueron incorporadas en el Presupuesto General (Rodgers, 2005). El diseño institucional del Presupuesto Participativo fue muy similar al implementado en otras Ciudades: debate de las necesidades barriales en asambleas, y luego en comisiones técnicas locales, en las áreas de desarrollo socioeconómico, funcionamiento público y ambiental, educación, salud, cultura y seguridad. Pero, más allá de las particularidades del diseño del proceso de participación, su implementación se vio afectada por el accionar del Consejo Provisional del Presupuesto Participativo (integrado por vecinos y representantes de organizaciones sociales) que más que resultar

una representación de la ciudadanía, respondía a los lineamientos de la aquel entonces Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, del gobierno porteño. No es menor el hecho de que el Presupuesto Participativo, al descentralizar la formulación de prioridades por parte de los vecinos en los distintos barrios, supone un compromiso de parte del Poder Ejecutivo con los procesos de descentralización en su eje democrático. En el breve periodo de implementación del Presupuesto Participativo en la Ciudad, las instancias centrales de decisión continuaron con los mismos recursos y atribuciones.

Durante el año 2005, la cantidad de participantes bajó a 6000 (menos de la mitad de los participantes del año anterior) y las prioridades votadas apenas llegaron a la mitad de las del año anterior. En el 2006, se restableció la cantidad de participantes se restableció a 9000, y las prioridades votadas ascendieron a 650.

Es necesario destacar un aspecto vital para el éxito de un presupuesto participativo: el grado de ejecución de las prioridades votadas. Durante el año 2002, la ejecución alcanzó un 80%, descendió a 70% en el 2003, a 60% en el 2004, 40% en el 2005 para finalmente ser ejecutadas tan sólo el 21% de las prioridades votadas en el 2006.

Desde el año 2010¹², el gobierno porteño desfiguró los mecanismos anteriores para la elección participativa de prioridades presupuestarias, transformándola en una votación vía Internet, denominada honestamente “encuesta” por el Ejecutivo porteño, de iniciativas propuestas por éste. Más allá de que la metodología anterior fuera imperfecta, y la ejecución trunca, es innegable que la discusión en asambleas abiertas de prioridades presupuestarias era un paso hacia una participación democrática directa de la ciudadanía en decisiones de las que hasta entonces había sido excluida, y en las que ahora se la incluye en un auténtico “como sí”. Las “iniciativas ganadoras” del 2010 muestran la mínima relación existente entre este “presupuesto participativo” y la participación democrática:

“De las 45 iniciativas ganadoras, 34 están concentradas en seis puntos: 11 instalaciones de semáforos - 5 bacheos y reparación de veredas - 7 mejoras en la señalización vial y nomenclaturas - 3 luminarias - 5 rampas y estacionamientos - 3 instalaciones de juegos en jardines maternas. Las 11 restantes propuestas son las siguientes: 2 seguridad, mayor presencia de la metropolitana - 1 ampliación de bocas desagüe - 1 instalación de carteles en hospitales - 2 mejoramientos en plazas - 1 desarrollo del circuito turístico en

¹² No existen datos publicados por el Gobierno de la Ciudad para el periodo 2007-2009.

*San Telmo - 1 poda de árboles - 1 control de impacto ambiental - 1 medidas a tomar con animales abandonados en Palermo - 1 contenedores de residuos.*¹³

Durante los últimos tres años fueron presentados ante la Legislatura porteña varios proyectos¹⁴ de presupuesto participativo. Todos estos mencionan algún nivel (barrial, comunal o incluso inter comunal) de definición de prioridades presupuestarias. Sin embargo, no siempre están contemplados simultáneamente el nivel barrial, comunal y supracomunal, ni la articulación entre ellos es clara. Al mismo tiempo, algunos proyectos establecen el carácter vinculante de los anteproyectos elevados al Ejecutivo, aunque la mayor parte de los proyectos presentados definen a éstos como de carácter consultivo, sin obligación del Ejecutivo de incorporarlos a su proyecto de ley de presupuesto anual.

En este trabajo, nos concentraremos en el último proyecto, presentado por el Presidente de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura porteña, dado que, a nuestro entender, engloba los aspectos más desafiantes del resto de los proyectos presentados, a la vez que posee una estructura muy similar a la de las experiencias de presupuesto participativo llevadas a cabo en Brasil, especialmente a la experiencia de la Ciudad de San Pablo, colocándose en las antípodas de la actual propuesta para la participación ciudadana del ejecutivo porteño.

El proyecto se denomina “Sistema de Planeamiento y Presupuesto Participativos”, y tiene como objetivo fijar las metas y prioridades del Presupuesto Anual, del Programa General de Acción de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad. El mismo busca garantizar la participación de aquellos ciudadanos que están por fuera de organizaciones sociales o de partidos políticos, mediante la realización de “Asambleas Comunales Temáticas”, las que serían abiertas para toda su población, debiéndose constituirse con la participación obligada de los miembros del Consejo Consultivo Comunal, de trabajadores públicos que realicen sus tareas en organismos ubicados dentro de la Comuna, y de habitantes domiciliados en las respectiva Comunas, que no formen parte de aquellos. Esto último evitaría, al menos en parte, que las asambleas sean “aparteadas” por aquellos vecinos que poseen sobrada experiencia en la militancia barrial. Además, habilita la creación de un espacio de

¹³ <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/descentralizacion/cgp/encuestas/>

¹⁴ Los proyectos mencionados pertenecen a Dip. Di Filippo, Dip. Fernández, Dip. Puy, Dip. Naddeo, Dip. Libertino Dip. Sánchez Andía y Dip. Rafael Gentili.

aprendizaje de acción política colectiva, de intercambio de vivencias y de experiencias de lucha y movilización.

En estas Asambleas Temáticas, los participantes tendrían dos grandes deberes cívicos: el primero, evaluar la ejecución de los proyectos incluidos en ejercicios presupuestarios anteriores; el segundo, elaborar diagnósticos, proyectos y establecer prioridades presupuestarias en las siguientes áreas temáticas (correspondientes al capítulo II, Políticas Especiales, de la Constitución de la Ciudad): educación, salud, ambiente, espacio público, seguridad, cultura, vivienda, desarrollo económico, niñez y adolescencia, tercera edad y discapacidad.

Luego, estas asambleas elegirían delegados para la discusión de las prioridades votadas por cada comuna en los Foros Temáticos. Los delegados serían los únicos con voz y voto en los foros; tanto los delegados de las quince Juntas Comunales como los ministros de gobierno (integrantes también de los foros) sólo cuentan con voz, pero no con voto. En los foros temáticos, se deberían consensuar las prioridades presupuestarias llevadas por los delegados de cada Comuna. De esta manera, se permitiría que el debate vaya más allá de las demandas exclusivamente comunales, o de carácter coyuntural, al enfrentar las distintas propuestas obligando a la discusión de la ciudad como un todo, y definiéndose así directrices, elaboradas en forma directa por la ciudadanía, de acción estratégica para el gobierno.

En la definición de las prioridades presupuestarias de las políticas especiales, de acuerdo al proyecto descrito, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de evaluar la factibilidad de la propuesta elaborada por los Foros Temáticos. Pero éstos, luego de evaluar los comentarios realizados por el Ejecutivo, serían los responsables de elaborar la versión definitiva del conjunto de prioridades a ser incorporadas al anteproyecto de Presupuesto.

En síntesis, el proyecto descrito procura posibilitar la participación de la población que no suele asistir a otro tipo de actividades políticas. Además, al incorporar a los trabajadores públicos, revaloriza el saber que éstos tienen en áreas tan sensibles y donde el conocimiento técnico y las experiencias son esenciales a la hora de diseñar propuestas de acción. También busca garantizar que las Políticas Especiales sean discutidas tanto a nivel intra Comunal, como entre las Comunas, lo que permitiría que se elaboren planes más eficientes al poder identificar y diferenciar problemáticas comunes y problemáticas particulares de determinadas áreas, adecuando los alcances y diseño de cada propuesta. De esta manera, las propuestas de cada Comuna se integrarían

a un Plan General, pero a la vez que se particularizan sus necesidades sin que éstas sean invisibilizadas, lo que es garantizado por la presencia de delegados en cada una de las instancias de diseño.

Pero lo que es más interesante, es que construye un nuevo escenario donde la lógica policial es enfrentada a la lógica igualitaria: esta propuesta de Planeamiento y Presupuesto Participativos implica poner en pie de igualdad (al establecer un espacio de diálogo y negociación obligados) al Poder Ejecutivo (los ministros de cada área en discusión) con la ciudadanía (hasta ahora, los “sin logo”).

Si bien el Planeamiento Participativo no implica la ruptura del “contrato social” en la delegación del ejercicio del poder soberano, sí puede constituirse como lucha, siempre en renovación, contra la tendencia de todo gobierno a achicar la esfera pública y convertirla en un asunto privado. Es uno de los desafíos del Planeamiento Participativo: ampliar la definición de “espacio público” donde el ciudadano se constituya realmente como sujeto político. Una subjetividad sin una ciudadanía políticamente activa conduce al autismo, a la des-socialización, a la individualización de la relación Estado-sociedad. De Sousa Santos (2005) al respecto señala que:

“en un espacio público en el que el Estado convive con intereses y organizaciones no estatales cuyas actuaciones coordina, la democracia redistributiva no puede quedar confinada dentro de una democracia representativa concebida para la acción política en el marco del Estado (...) con la nueva constelación política la democracia representativa perdió las escasas capacidades distributivas que pudo llegar a tener. En las actuales condiciones, la democracia redistributiva debe ser una democracia participativa y la participación democrática debe incidir tanto en la acción de coordinación del Estado como en la actuación de los agentes privados (empresas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales) cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado” (Santos 2005:96).

La implementación de un Planeamiento y Presupuesto Participativos debería tener como objetivo último la construcción de un espacio de lucha ciudadana, que afirme en su acción el carácter público de los espacios privatizados como asuntos de gobierno. Un espacio donde el pueblo “sea soberano”, rompiendo la privatización de lo público por el juego de las instituciones y su monopolización por las estructuras de dominación. En este sentido, de Sousa Santos (2005) señala que la politización de lo social, de lo cultural, e incluso de lo personal, abre un inmenso campo para el ejercicio de la

ciudadanía y revela, al mismo tiempo, las limitaciones de la ciudadanía de extracción liberal, incluso de la ciudadanía social, circunscrita al marco del Estado y de lo político por él constituido. Es posible pensar y organizar nuevos ejercicios de ciudadanía – porque las conquistas de la ciudadanía civil, política y social no son irreversibles y están lejos de ser plenas- y nuevas formas de ciudadanía –colectivas y no meramente individuales, basados en criterios político jurídicos que, al contrario de los derechos generales y abstractos, incentiven la autonomía y combatan la dependencia burocrática, personalicen y localicen las competencias interpersonales y colectivas.

CONCLUSIONES

“(El proceso igualitario) consiste en el juego de prácticas guiadas por la presuposición de la igualdad de cualquiera con cualquiera y de la preocupación por verificarla. El nombre más apropiado para designar este juego es emancipación” Jacques Rancière

No es un tema menor vislumbrar de qué manera se imbrican la descentralización de la Ciudad en Comunas y la implementación de un Presupuesto Participativo de alcance mayor al de la experiencia de los últimos años. Los resultados del proceso de descentralización pueden verse afectados si la puesta en marcha del Presupuesto Participativo se realiza demasiado tarde. Y con esto, nos referimos a los riesgos de que su implementación se realice en un escenario de Juntas Comunales y Consejos Consultivos consolidados como estructuras de poder autorreferenciales. Y esto, bajo la advertencia de que la implementación de un Presupuesto Participativo, superador de los anteriores ensayos, implica cambios estructurales al interior del Estado, que hagan posible el proceso, más allá de la perfección de su diseño: “de no mediar reglas de funcionamiento en una metodología diseñada a tal fin, los actores convocados a ese escenario replicarían sus lógicas sectoriales y razonamientos disciplinares, el verticalismo de sus pirámides organizacionales y sus prácticas clientelares para la construcción de poder (...) al replicar sus prácticas replicarían sus resultados: aquellos que configuran la situación presente que se desea resolver” (Redin y Morroni, 2004).

La propuesta analizada en este trabajo introduce una disputa sobre el lugar de los sujetos políticos en la dinámica de gobierno, entendido éste como la estructuración de un campo posible de acción de los otros (Foucault, 2007). En esta disputa, los Consejos

Consultivos Comunales tienen la oportunidad de rebelarse, de impugnar la configuración de la política como policía.

Una lectura inocente del Presupuesto Participativo puede ver en éste la voluntad de “compartir poder de gobierno”. Pero lo cierto es que eso carece de lógica: no sólo el poder es una acción y en tanto tal se ejerce, no se comparte, y el sujeto de la acción puede ser colectivo pero no único, por lo que su ejercicio siempre estará en disputa; sino que la distancia entre “Ciudadanía” y “Estado” (aquel definido como el monopolio del ejercicio de la violencia física y simbólica) no es salvable. Hay inevitablemente un “otro” sobre el cual se busca estructurar el campo de acción de lo posible. EL proyecto analizado introduce, pone en tensión esa distancia, busca hacer posible la impugnación, la disputa sobre la privatización del espacio público. Pero de ningún modo puede ser pensado como “compartir poder”. Pero sí crea un campo de acción posible para los sujetos políticos, aquellos “capaces de trabajar sus propios relatos y tradiciones solicitando, conmoviendo, subvirtiendo un dispositivo de poder” (Natalucci y Pérez, 2008). Y en este proceso, hacer de la individualización represiva¹⁵ una individualización reflexiva, emancipadora. El presupuesto participativo propone activar, o más bien crear un campo que atraviesa lo institucional sin ser atrapado en lo institucional; es decir, un constante acto político contra el constante acto policial, un campo de participación real a un colectivo históricamente excluido de la acción democrática. Y esta activación trae consigo un escenario de conflicto; el presupuesto participativo no es consenso, sino todo lo contrario: es hacer público el conflicto, abriendo el juego en esta disputa a la totalidad de la ciudadanía (hasta ahora, el plan de gobierno ha sido participativo, pero como proliferación de espacios privados avalados por una acción estatal que favorece los fascismos societales).

El Presupuesto Participativo debería hacer posible, en términos de Bourdieu, la acción política como subversión política, la cual presupone una subversión cognitiva, una reconversión de la visión del mundo. La participación de la población en la discusión del presupuesto destinado a las políticas sociales sería el espacio para esa subversión; subversión que abre otros espacios, otros dispositivos de gubernamentalidad, otra estructuración de un campo de acciones posibles. Dice Foucault: “el gobierno de los hombres es una práctica que no es impuesta por quienes

¹⁵ Como forma específica de la privatización del principio de la protección social, caracterizada por supeditar las condiciones de vida de las personas a la situación y a las prácticas del sujeto en tanto individuo, al mismo tiempo que desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación con y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores.

gobiernan a quienes son gobernados, sino una práctica que fija la definición y la posición respectiva de los gobernados y los gobernantes entre sí y con referencia a los otros”. El presupuesto participativo debería ser capaz de convertirse en herramienta de acción de gobierno así entendida, donde los trabajadores, organizaciones sociales, personas, actúen en tanto sujetos políticos y formen parte de la disputa sobre el carácter de lo público. Si bien el proyecto de presupuesto participativo observado se mueve en parte dentro de un marco institucional, en la forma en que los Consejos Consultivos pueden conformarse reside su potencialidad para poder jugar por dentro y por fuera del marco institucional, atravesándolo, usándolo pero también pudiendo ser usado por éste. Y este es el gran desafío de todo proceso participativo de estas características: poder construirse como una estrategia de acción capaz de atravesar lo institucional, operar sobre lo institucional, sin devenir institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Curtis, C. (2006) *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social constitucional*. Buenos Aires, Estudios del Puerto, 2006.

Foucault, Michel (2007) *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el College de France (1978-1979)* Argentina. Fondo de Cultura Económica.

Marquetti Adalmir (comp.) (2008) *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. San Pablo, Xamá Editora.

Morroni, W. y Redin M. (2004) *Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana*. En Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales. Buenos Aires, Editorial GCBA

Natalucci, Ana y Pérez, Germán (2008) *Estudios sobre movilización y acción colectiva: interés, identidad y sujetos políticos en las nuevas formas de conflictividad social*. En “La comunicación como riesgo: sujetos, movimientos y memorias. Relatos del pasado y modos de confrontación contemporáneos” Ana Natalucci (comp). Buenos Aires, Ediciones Al Margen.

Rancière, Jaques - (2006) *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.
Rancière, Jaques (2010) *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Rodgers Dennis (2005). *¿Vale nada lo politizado? El presupuesto participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03*. Crisis States Research Centre working papers series1, 72. Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK

Sousa Santos, Boaventura (2005) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires, CLACSO.