

FIRMA INVITADA

Foro de
Experto

**GUSTAVO DANIEL
DI PAOLO**

*Docente/Consultor en la
Universidad Nacional de La
MATANZA-Universidad
Nacional de Lanús, Buenos
Aires (Argentina).*

Del 18 al 29 de octubre de 2010:

Presupuesto público y gestión participativa. Control social y responsabilización

INDICADORES DE CONTEXTO

País: Argentina. 36.260.130 habitantes

Región: Buenos Aires. 13.827.203 habitantes

Municipio: La Plata. 694.253 habitantes

RESUMEN ANALÍTICO

La actividad financiera pública debe ajustarse a principios tales como **legalidad** –sumisión total y absoluta al Derecho–, **eficacia** –relación entre los resultados obtenidos y los objetivos marcados o preestablecidos–, **eficiencia** –relación entre los medios utilizados y los resultados obtenidos persiguiendo la optimización de los recursos empleados– y **economía** –relación entre los medios utilizados y los objetivos perseguidos–.

En correlato, el control de la actividad financiera pública en el entorno de los gobiernos locales, está emparentado con la inspección, fiscalización e intervención de los ingresos y gastos públicos. En cuanto a las tipologías de control puede consignarse que existe un control preventivo, previo o a priori (control "ex ante"), un control ulterior o a posteriori (control "ex post" y luego de practicado el acto, constituyendo actualmente la modalidad de control más habitual), y un control concomitante o simultáneo (que tiene también un componente de carácter preventivo).

PALABRAS CLAVE

Gestión, Participación, Responsabilización, Articulación.
Presupuesto.

INTRODUCCIÓN

Desde el rol social que le toca a los políticos / agentes / actores involucrados / interesados en procesos de participación y desarrollo social y económico, la metodología (participativa) de trabajo es la herramienta de transformación y construcción, que hoy más que nunca debe estar cerca de la gente, en función de la construcción de un proyecto colectivo compartido, equitativo, fértil e incluyente. Este re-direccionamiento "productivo" de nuestra sociedad afecta de manera directa los procesos de planificación participativa. Si bien la Planificación Participativa juega un rol esencial al facilitar la participación comunitaria y colaborar en el ensanche de la toma de decisiones, consideramos que es necesario instrumentar mecanismos de revisión constantes en la metodología que atiendan a la dinámica de los procesos sociales; tales como: los plazos de planificación y gestión, la institucionalización del Plan, en términos de articulación cierta y creciente de los espacios instituidos y los espacios instituyentes, la revisión de la dialéctica entre la concreción de las acciones coyunturales y las acciones estructurales, y la dinámica respecto de los objetivos de corto y largo plazo. La participación en la toma de decisiones, en la iden-



tificación y selección de las acciones a emprender por parte de la ciudadanía requiere, por parte de la dirección institucional, asumir que la toma de decisiones dejará de ser un acto del equipo de gobierno para ser el resultado de la acción ciudadana canalizada por el equipo de gobierno¹.

Complementariamente, se divisa un control interno que se produce cuando el sujeto que lo ejerce depende del ente cuyos actos supervisa (pertenece a su estructura aunque tenga un atisbo de independencia funcional y orgánica), y un control externo que es ejercido o sobrellevado por un sujeto independiente del órgano controlado. A su vez, se opera un control jurisdiccional o técnico que puede ser realizado por órganos de control interno o externo de la naturaleza referida (Sindicatura, Auditoría o Fiscal Municipal, o Tribunal de Cuentas en su defecto) y un control político canalizado a través del cuerpo legislativo (Concejo Delibe-

rante) que puede sustentarse en un control a priori y del principio de legalidad, en un control de la gestión financiera, y en un control "a posteriori" indistintamente².

DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA DEL PROYECTO O EXPERIENCIA

Preliminarmente, se requiere de un espacio participativo de planificación, acuerdos, negociaciones y concertaciones, en el cual instituciones intermedias, organismos no gubernamentales, centros académicos, y autoridades públicas se relacionen de un modo que permite construir -en conjunto- propuestas para mejorar la gestión en un entorno de calidad. En el contexto de la conceptualización de la participación, el papel de las organizaciones intermedias debe ser reconocido en la constitución del nuevo Estado. Hay quienes idealizan su representatividad y sus capacidades, y hay quienes las desprecian argumentando su "debilidad" (que en todo caso es la debilidad del tejido social, resultado sí de múltiples causas: una de más importantes es la ausencia de acciones estatales destinadas a favorecer el desarrollo de un sector autónomo). Mientras se las piense -y por ende así se actúe- como un lugar de clientelismo, manipulación o coopta-

¹ Este concepto es desarrollado en mayor grado de detalle por Juan José Camarasa Casterá, Inspector General de Servicios de la CARM, Profesor del Master de Calidad de la Escuela de Negocios de la Universidad de Murcia, y socio fundador del Instituto Murciano para la Excelencia "IMEX" en "La Calidad en la Administración Pública".

² Artículo 63 de la CARTA ORGÁNICA DE LA CIUDAD DE RIO CUARTO, Argentina.

ción y no como un potencial enriquecedor de la formulación de políticas y de participación ciudadana, de producción de ideas y compromisos, y por lo mismo, un actor capaz para el intercambio con otros actores (en particular con los partidos, los gobiernos y el Estado), se las seguirá desprotegiendo y dominando, como sucede, en vez de protegerlas y liberarlas, como debiera ser.

En la medida en que los enfoques participativos pasan del nivel de los proyectos al de las políticas, inevitablemente entran en los ámbitos de gobierno, y encuentran que la participación sólo puede ser efectiva si incide en el cambio institucional. En la medida en que avanzan las acciones para mejorar el gobierno y la capacidad de respuesta del Estado, también aparecen en primer plano las cuestiones relativas a la manera en que los ciudadanos se involucran y presentan sus demandas al Estado. Tanto en el Sur como en el Norte, existe un creciente consenso respecto a que la manera de avanzar se encuentra en un enfoque que combine tanto una sociedad civil más activa y comprometida, capaz de expresar las demandas de la ciudadanía, como un Estado más efectivo y con mayor capacidad de respuesta, capaz de ofrecer los servicios públicos

necesarios. En pos de reconceptualizar la participación y la ciudadanía, la búsqueda de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado implica repensar los modos en que se articulan y representan las demandas ciudadanas en los procesos políticos, así como reformular los significados de la participación y la ciudadanía en relación con las formas que adopta, a nivel local, la gestión de los asuntos públicos. En todo el mundo hay una búsqueda creciente de mecanismos que puedan impulsar estas formas más incluyentes y deliberativas de involucramiento entre el ciudadano y el Estado. La tendencia hacia el 'desarrollo participativo' se ha enfocado en el valor del conocimiento y la visión local como fundamentos del desarrollo y en las formas directas de participación a todo lo largo del ciclo de los proyectos (diagnóstico de necesidades, planeación, implementación, monitoreo y evaluación). De esta experiencia ha surgido un amplio abanico de herramientas y metodologías participativas, que ahora pueden aplicarse al ámbito de la 'gobernanza participativa'. El derecho a participar se relaciona también con los derechos a la inclusión y a la obligatoriedad, mediante los cuales la gente pobre puede aspirar a exigir una mayor trans-

parencia y una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos. Hacer efectivos estos derechos plantea enormes retos para la gobernanza local y los nuevos mecanismos de consulta para el involucramiento ciudadano cada vez más asociados a ella. Es mucho lo que se espera de la descentralización democrática, especialmente en sus formas innovadoras³.

El Control de Gestión tiene a su cargo la evaluación interna y general, de manera integral e integrada, de todas las dependencias del Poder Ejecutivo Municipal y de los organismos descentralizados, autárquicos o no. Tiene como finalidad analizar la eficacia, eficiencia y economía en la Administración Municipal⁴.

El auge se evidencia en elementos diversos: su reconocimiento como entidades propias de un Poder Público, la democratización de las estructuras locales, la participación ciudadana, el reconocimiento de la autonomía municipal, la descentralización, cambios en los sistemas electorales de alcaldes y concejales, la aparición de asociaciones de municipios, ampliación de las competencias municipales, el fortalecimiento de su capacidad financiera, transformaciones en sus modalidades de gestión y la incorporación de recursos tecnológicos. Respecto a la situación

³ En este sentido explora John Gaventa en "Hacia una Gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: Seis Propuestas para la Discusión". Instituto de Estudios para el Desarrollo Universidad de Sussex. Traducción: Rosa Delia Caudillo y Gerardo Alatorre

³ Artículo 154 de la CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE RÍO TERCERO, Argentina.

de conflicto, se percibe a partir de aspectos como: la forma de organización territorial del Estado, el poco respaldo electoral de los funcionarios locales, las gestiones administrativas ineficientes e ineficaces, proliferación de burocracias y entidades administrativas, desatención a los servicios y equipamientos locales, la redistribución de competencias y su financiamiento, compartidas con los otros poderes del Estado.

La participación ciudadana se presenta constitucionalmente como la expresión de un derecho humano de naturaleza política cuyo ejercicio se concreta por diferentes medios, cumpliendo un deber individual o estableciendo un principio organizativo de la Administración Pública. También, como un proceso sociopolítico que en el ámbito municipal se relaciona con los procesos de planificación y descentralización.

Tomando en cuenta las referencias normativas, no hay mención expresa del control social en diversos países, sin embargo, se identifica en la noción general del control ciudadano o comunitario, en el contexto de los distintos aspectos de la planificación pública y las manifestaciones de la participación ciudadana.

Este control social se relaciona con el control institucional propio de los órganos públicos, y en al ámbito municipal se percibe una integración, complementen-

to o cooperación entre ambas modalidades de control, para satisfacer la vigilancia y la fiscalización sobre los recursos públicos, la gestión gubernamental, el comportamiento y las acciones de funcionarios públicos o personas y organizaciones sociales, que cumplen funciones públicas, mediante el manejo de los recursos y el patrimonio proveniente de las instituciones públicas, a fin de ejecutar programas o proyectos en las comunidades.

Las contralorías sociales son organizaciones de la ciudadanía para el ejercicio de la participación ciudadana en el control del gobierno local y la gestión pública municipal, son una modalidad de asociación vecinal o comunitaria, para coadyuvar en el ejercicio del control sobre la actividad de los funcionarios y los particulares que cumplen funciones públicas.

En definitiva, el control social es un medio de participación ciudadana o mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y el control de la gestión pública municipal, en la ejecución de planes, programas y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales y en la conducta de los funcionarios públicos⁵.

CONCLUSIONES

La reflexión que se opera es hasta qué punto y en qué tipo de



La participación ciudadana se presenta constitucionalmente como la expresión de un derecho humano de naturaleza política cuyo ejercicio se concreta por diferentes medios

sociedades se toma conciencia por parte de la ciudadanía de su contribución a la financiación de la cosa pública y del correlativo derecho a controlar a qué se destina. Consecuentemente, el ciudadano exige de los poderes públicos la prestación de unos servicios, la intervención para garantizar un nivel de bienestar, la posibilidad de participar en las fases de propuesta y de planificación de la actividad pública pero tal vez no sea consciente o adolece de cierta pereza a la hora de ejercer un control que vaya más allá de la crítica informal o de la sanción de carácter político en los procesos electorales.

Realmente se percibe un mayor interés y participación

⁵ José Gregorio Delgado Herrera. "Municipios, participación ciudadana y control social" en [www.gumilla.org.ve/files/documents/evento%20sobre%20control%20social%20\(2\).doc](http://www.gumilla.org.ve/files/documents/evento%20sobre%20control%20social%20(2).doc)

ciudadana en la discusión de medidas y políticas públicas, pero muy escaso en la fase de rendición de cuentas y en fiscalizar con la misma intensidad. Se nota un mayor involucramiento e injerencia ciudadana relacionada con el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas (en un entorno de modelo relacional y transversal), pero una más acotada participación en referencia al control y a la rendición de cuentas.

La transparencia en el entorno de la gestión pública, y la libertad de información y de expresión son aspectos esenciales en el marco democrático. Por ello, la herramienta fundamental de la transparencia es el acceso a información en poder del Estado. En correlato a lo expuesto, el fenómeno de la corrupción ha adquirido gran magnitud y relevancia en los últimos años mientras, en un proceso paralelo y concomitante, la transparencia se ha transformado no sólo en un objetivo político esgrimido sino también en un factor asociado al crecimiento económico.

En correlato, se requiere la operativización de un mecanismo de responsabilización, la canalización de un control social, y esencialmente una suerte de retroalimentación o "feedback" con el ciudadano, a fin de abordar la corrupción organizada en el entorno de la gestión pública. Preliminarmente se debe evitar el debilitamiento de la estructura o mecanismo de control jurisdiccional o técnico, político o parlamentario, y social -si existiera canalizado en

el marco normativo de cada país-, con el objeto de acotar y limitar el accionar de la corrupción organizada.

BIBLIOGRAFÍA

1) SUBIRATS, JOAN (1994), "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración". CEPAL/GTZ (2000), "Descentralización y Desarrollo Económico Local: Estudio de Caso de la Ciudad de Córdoba, Argentina", LC/R 2010, Santiago de Chile.

2) PORTO, ALBERTO Y CONT, WALTER (1998) "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", Desarrollo Económico, IDES, Número Especial, vol. 38, otoño.

3) SMITH, B. (1985) *Decentralization: The territorial dimension of the State*. London: Allen Et Unwin.

4) BOISIER, SERGIO (1990) "La descentralización: un tema difuso y confuso", ILPES (Santiago de Chile), Serie Ensayos, Documento 90/05.

5) MUSGRAVE, R. Y P. MUSGRAVE (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw Hill. National and provincial constitutions.

6) BLUTMAN, GUSTAVO (1998), *Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989- 1992*, Eudeba, Buenos Aires. Argentina.

7) CAO, HORACIO (2003) "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina". Tesis de Doctorado. Comisión de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

8) PÉREZ, LISSETTE. (2003). "La participación ciudadana y la efectividad de la gestión municipal". Facultad de Derecho. Universidad de la Habana, Mimeo.

9) IGLESIAS, ANTONIO Y PÉREZ, LISSETTE.(2003). "Gestión local y participación ciudadana. Experiencias y retos para Cuba". Seminario Internacional "La Administración Pública en el Siglo XXI: retos para la investigación y el desarrollo humano". CEAP-UH 8-9 dic., Mimeo.

10)ELIZALDE H., ANTONIO (2002) "Democracia representativa y democracia participativa".

11)GOMÀ, RICARD; BLANCO, ISMAEL (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal, 8-11 de octubre.

12) FONT, J. 2001. "Participación local. Más allá de la democracia asociativa". Ponencia presentada al V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), La Laguna/Tenerife, septiembre.

13) FONT; J. Y BLANCO, I. (2001). "Conclusiones" en Font, J. Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel. P. 219 a 235.

14) GOMÀ, R. Y FONT, J. 2001. "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en Font, J. Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel, 61 -76.

15) FONT, J. (2001b) "Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos", Papers de la Fundació, Barcelona, Fundació Rafael Campalans.