

EL PRESUPUESTO Y LA PARTICIPACIÓN . . . . .	99
I. Consideraciones generales . . . . .	99
II. Legalidad y legitimidad del presupuesto . . . . .	102
III. El principio de justicia material del gasto. Un ejemplo del derecho constitucional comparado . . . . .	105
IV. El presupuesto participativo . . . . .	110
V. La política económica democrática . . . . .	114
VI. Parte final: el presupuesto y la ética . . . . .	116

## EL PRESUPUESTO Y LA PARTICIPACIÓN

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

Cuando presentamos nuestro libro *Derecho constitucional económico* (Ed. Abeledo Perrot), omitimos *ex professo* el tratamiento del presupuesto, fundamentando tal voluntaria omisión en la introducción del mismo libro. Sigo creyendo que el tema está suficientemente tratado en las obras referidas al derecho financiero y derecho tributario en general, siendo la obra de Giuliani Fonrouge la referencia obligada en la materia y siendo el objeto de aquélla, mi obra, presentar un punto de vista constitucional de los problemas económicos, reivindicando, en buena medida, la contribución fundacional alberdiana al derecho público.

Puntualizó la omisión el presentador de mi libro, doctor Roberto T. Alemann —aunque aceptó mis razones en el debate— y desde entonces he reflexionado sobre el tema, pensando en escribir este artículo, motivado por los comentarios del destacado jurista y economista.

Sobre el tema no puedo esconder ciertos prejuicios derivados de mi convicción acerca de la denominada “crisis del presupuesto” desde las enseñanzas del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y que muchos otros autores destacan, negándole la vigencia de la función de control y la función institucional que la constitución pretende, para limitarse a un cálculo de carácter técnico limitado a la burocracia de la administración, concentrada en el Poder Ejecutivo y donde la función de los legisladores se limita a una mera aprobación formal.<sup>1</sup>

Se ha señalado en ese sentido que el presupuesto ha adquirido en los últimos tiempos una fisonomía puramente “contable” (una expresión cifrada de las cantidades por gastar), dejando de lado sus perfiles jurídico (instrumento normativo), económico (instrumento de planificación y desarrollo) y político (instrumento de gobierno y control). Ha dicho Sainz

1 Dromi, Roberto, *Presupuesto y cuenta de inversión*, Buenos Aires, Astrea.

de Bujanda que tanto los políticos, como los juristas y los economistas se han desentendido del problema presupuestario, en detrimento del papel normativo y de fiscalización que constitucionalmente se le ha conferido al presupuesto,<sup>2</sup> resaltando, en definitiva, que el presupuesto ha incrementado su papel como instrumento de gobierno, en detrimento de su papel como instrumento de control.

Ese carácter técnico que ha ido adquiriendo el presupuesto a la par del crecimiento de la burocracia durante la etapa del denominado “estado de bienestar”, dando cumplimiento a la profecía de Max Weber, y ha ido también desarrollando mecanismos técnicos de control bajo la premisa de que el control legislativo constituía un mero control formal que resultaría ineficiente desde el punto de vista práctico de ejercer el control delimitando responsabilidades. En tal sentido, algunas constituciones latinoamericanas han establecido mecanismos constitucionales específicos para el control de ejecución presupuestaria y el control “externo” de la hacienda pública, como es el caso de las constituciones de Chile y de Venezuela. El derecho público provincial también registra antecedentes particulares en las Constituciones de Chubut y de Santa Cruz. La provincia de Buenos Aires, por su parte, cuenta con un Tribunal de Cuentas que es anterior a la organización nacional, establecido durante la gubernatura de Martín Rodríguez y que goza de autonomía constitucional en cuanto al control de la hacienda pública provincial.

Sin perjuicio de las consideraciones técnicas a que venimos haciendo referencia y que han incrementado la literatura presupuestaria en términos de partidas, gastos, recursos, etcétera y su forma de computarlos y agruparlos; nuestro interés, desde el punto de vista del derecho constitucional, es el de revalorar el presupuesto desde la perspectiva política e institucional.

Las razones para hacerlo así son menos superfluas de lo que pudiera suponerse. Cuando se sancionó la Ley de Convertibilidad, una serie de medidas lograron enderezar en un tiempo asombrosamente razonable nuestra economía después de largos años de padecer el flagelo inflacionario y, en los últimos años, sufrir una descarnada hiperinflación que consumía los ahorros, el esfuerzo y la propiedad de muchos argentinos.

Entre esas acciones, las dos más destacadas consistieron en determinar el valor del peso argentino mediante una ley sancionada por el Congreso

2 Sainz de Bujanda, F., “Organización política y derecho financiero”, *Hacienda y derecho*, Madrid, IEP, t. I.

de la Nación. La otra medida, también de suma importancia y de relevante efecto práctico, consistió en que el Congreso aprobara los presupuestos anualmente y dentro del término de las sesiones ordinarias. Esta última decisión contribuyó al ordenamiento del sistema fiscal federal y a la optimización de la recaudación impositiva. Ambas acciones, que a mi criterio constituyen las medidas económicas más importantes de los últimos años para sanear el estado general de las cuentas públicas y del sistema económico, no consistieron más que en dar estricto cumplimiento a las disposiciones constitucionales, en el primer caso al artículo 75 inciso 11 según el cual corresponde al Congreso: “Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación”, en tanto que en el inciso 8 del mismo artículo se le encomienda también al Congreso: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recurso de la administración nacional, con base en el programa general de gobierno y en el plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

El artículo 75 inciso 2 se refiere a la coparticipación federal y en la parte pertinente —tercer párrafo— dice:

La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio nacional.<sup>3</sup>

En un sistema de gobierno representativo y libre no se concibe que el Poder Ejecutivo pueda gastar las rentas nacionales o invertir las a su capricho sin autorización alguna de los representantes directos del pueblo, que provee las fuentes de donde dimanar aquéllas.

El profesor Germán J. Bidart Campos establece una diferencia entre la que llama concepción “financiera” o formal del presupuesto y otra más ligada a las políticas públicas que programa el Estado a tono con el modelo socioeconómico de la Constitución, en el que hay que computar los

<sup>3</sup> Dalla Via, Alberto Ricardo, *Constitución de la nación argentina. Texto según la reforma de 1994*, 2da. ed., Librería Editora Platense, 1996.

valores, los principios y los derechos que hacen de columna vertebral en el sistema axiológico y en la constitución toda. Si se omite este horizonte, se hace difícil visualizar el presupuesto como un instrumento de rectoría y gestión de aquellas políticas y, en su meollo, de la economía que combina y coordina la actividad pública y la privada.<sup>4</sup>

Bidart afirma que la Constitución reformada en 1994 se enrola en el segundo sentido cuando en el artículo 75 inciso 8 estipula que el Congreso fija anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos conforme a las pautas del tercer párrafo inciso 2 con base en el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Sostiene que por encima del programa general de gobierno y del plan de inversiones públicas planea todo el conjunto de principios, valores y derechos personales que, año tras año indican cuáles necesidades sociales muestran prioridad para subsanar males y promover bienes. De allí que en las dos medidas que lleva el referido trabajo, el autor se plantee el “contenido material de la ley de presupuesto” y la conveniencia de que la Constitución fije un “mínimo” presupuestario para el gasto social, respectivamente.<sup>5</sup>

Seguramente en el pensamiento del destacado constitucionalista no estaba ausente la advertencia de Juan Bautista Alberdi: “El poder de crear, de manejar y de invertir el tesoro público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del tesoro puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado el país”.<sup>6</sup>

## II. LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD DEL PRESUPUESTO

Bielsa definió al presupuesto como un cálculo previo y exacto de los recursos o ingresos y de los egresos o gastos fijados por el Poder Legislativo, para ser realizado en un periodo administrativo que, por principio, es de un año. Por su parte, Bidart Campos explica que el contenido del presupuesto se divide en dos grandes grupos: ingresos y egresos; ubicándose entre los ingresos la autorización para recaudar impuestos, y entre los egresos la autorización para efectuar gastos e inversiones, el reconoci-

4 Bidart Campos, Germán J., *El orden socioeconómico en la Constitución*, Ediar, 1999, p. 360.

5 *Idem*.

6 Alberdi, Juan Bautista, *Sistema económico y rentístico*, Luz del Día, 1954.

miento de créditos a los particulares, la autorización para hacerlos efectivos, etcétera.<sup>7</sup>

En el caso argentino, como en casi todas las constituciones, la confección del presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo y su aprobación o rechazo corresponde, por diferentes procedimientos, al Poder Legislativo. Por la tradicional importancia que se asignó y que ciertamente tiene el manejo de los fondos públicos, ha sido siempre el órgano representativo por excelencia el que ha tenido esa elevada misión.

Sin embargo, el procedimiento de formación presupuestaria ha perdido su valor como garantía con el transcurso del tiempo. Éste es un hecho de la realidad dentro del mismo juego democrático y que se ve demostrado por la forma habitual en que se desarrollan las relaciones entre el gobierno y las cámaras, por la complejidad técnica de su elaboración que en términos generales suele ser desconocida por muchos parlamentarios, quienes a la hora de tener que decidir se limitan a un examen formal y a una votación, generalmente aprobatoria.

Durante mucho tiempo, sobre todo desde la perspectiva del Estado liberal de derecho, el presupuesto actuó como el eje, como la garantía principal de someter al control del pueblo la gestión de la hacienda pública, a través de sus representantes legítimos. Sin embargo ese sistema de control presupuestario ha constituido meramente un mecanismo de carácter formal o de legalidad, frente al cual es menester propugnar un control material o de legitimidad. Resulta necesario contar con un sistema de control más efectivo, conforme a más cercanos criterios de justicia.

Si bien no puede desconocerse la importancia que mantiene el presupuesto como instrumento formal de conocimiento de la actividad gubernamental, no menos cierta es su declinación como elemento fundamental del sistema. En la actualidad no basta con la adecuación formal a la norma. Debe analizarse la justicia en su contenido intrínseco, en sus dos grandes partes: ingreso y gasto. Dada por supuesta la adecuación formal a las normas, surge la necesidad de aplicar principios concretos de distribución que hagan plena la justicia social establecida como objetivo en la constitución (artículo 75 inciso 19).

Bajo el apogeo del Estado liberal de derecho se asentó el principio de “capacidad de pago” como un parámetro de justicia material del concur-

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar.

so individual de los ciudadanos al sostenimiento del gasto, colocándose como elemento relevante en una visión antropocéntrica del derecho tributario y de su función garantista.<sup>8</sup> De ese modo, desde la misma Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se estableció la contribución proporcional, de acuerdo con la propiedad y la fortuna (artículo 13). Ése fue el criterio que siguieron las constituciones demoliberales y es una proyección al terreno económico del concepto de igualdad ante la ley, el cual no equivale a igualdad absoluta sino a igualdad ante iguales circunstancias.

En esa corriente se alinea la Constitución nacional sancionada en 1853 cuando el artículo 4o. prevé la formación del tesoro nacional, enumerando entre los recursos que lo conforman a las contribuciones que impone a la población equitativa y proporcionalmente el Congreso general. En tanto que el artículo 75 autoriza al Congreso federal a imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan (inciso 2).

Por su parte el artículo 16 consagra constitucionalmente la igualdad ante la ley y dice en su última parte: “La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que se trata de igualdad ante iguales circunstancias, aun cuando la reforma constitucional de 1994 ha puesto el énfasis en la “no-discriminación” y en el paradigma de la “igualdad real de oportunidades” (artículo 75 inciso 23) como nuevo concepto material de la igualdad.

La Constitución española de 1978 presenta en este punto un sesgo más progresista ya que recoge la clásica contribución real pero en la forma progresiva. Así lo enuncia el inciso 1 del artículo 31 cuando afirma: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.<sup>9</sup>

El derecho tributario ha tenido un gran desarrollo y con mucho celo las constituciones resguardaron a los pueblos de los abusos del fisco. Muchas

8 Dalla Via, Alberto Ricardo, “Las garantías en el derecho constitucional argentino”, *Revista Argentina de Derecho Constitucional*, núm. 2, Buenos Aires, EDIAR.

9 Alzaga, Oscar, *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.

cartas y documentos constitucionales tuvieron su origen en los abusos impositivos. La independencia estadounidense tiene orígenes impositivos. Nos basta al efecto recordar la tradicional norma inglesa que reserva el tratamiento de las leyes sobre contribuciones a los comunes para evitar así los abusos de la nobleza.

Tanto empeño liberal por buscar la justicia en el plano individual del tributo ha evolucionado en el marco del Estado social y democrático de derecho hacia el resguardo de la otra cara de la moneda cuando de presupuesto se trata: el gasto. Será entonces la elaboración de un criterio o principio de justicia del gasto la que proporcione el parámetro de participación general en la riqueza comunitaria dentro de la nueva orientación del derecho constitucional, así como también del derecho financiero. De manera que, de la trilogía interés individual-tributo-derecho tributario, pasamos a la nueva trilogía interés colectivo-gasto-derecho financiero, sin que el nuevo interés por la segunda desmerezca el valor axiológico de la primera.

### III. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA MATERIAL DEL GASTO. UN EJEMPLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

En la sección anterior nos ocupamos de la declinación del presupuesto como elemento fundamental del sistema de control de gestión de la hacienda pública. Dicha declinación tiene diferentes causas entre las cuales pueden citarse las siguientes, conforme lo ha señalado Francisco Escribano López: 1) Por el grado de rigidez del presupuesto, característica principal en otros ordenamientos y que es debida al funcionamiento del principio de legalidad del gasto y a la vinculación de los márgenes de decisión tanto del gobierno cuanto de las Cámaras, a pesar de que nada se haya explicitado en este tema respecto de las Cámaras en la Constitución española. 2) Por las enormes dificultades de hecho y jurídicas con que se encuentran las Cortes generales para realizar la función que les atribuye el párrafo 1 del artículo 134. El análisis del procedimiento de aprobación y, sobre todo, de las interpretaciones que tienden a limitar drásticamente el poder de enmienda de las Cámaras sobre el presupuesto, son sólo una muestra, si bien expresiva, de aquella afirmación general.<sup>10</sup>

10 Escribano López, Francisco, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

Ante esto, el principio de justicia material del gasto aparecerá no solamente como la axiología del contenido material de la contracara del ingreso, sino también como un principio rector de la realización de los objetivos colectivos en el Estado social, al tiempo que dará nueva vida a la función parlamentaria en el acto de aprobación del presupuesto. El tradicional análisis de contralor legal será también una revisión de elección de objetivos conforme a justicia material.

La norma constitucional que consagra el denominado “principio de justicia material del gasto público” en la Constitución Española de 1978 es el artículo 31.2 que textualmente establece: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

La inclusión de esa disposición en la Sección Segunda del Capítulo II del Título I de la Constitución ha planteado algunas críticas en la doctrina jurídica de España, toda vez que algunos autores sostuvieron la conveniencia sistemática de incluirla en el Título VII de la Constitución, titulado “Economía y Hacienda”.<sup>11</sup>

Con criterio comparatista también se han señalado críticas al artículo 4o. de la Constitución de la nación argentina, cuya redacción originaria se atribuye a Benjamín Gorostiaga, al haber sido incluido en la denominada “parte dogmática” y no en la “parte orgánica” donde parecería corresponder por tratarse de una norma de organización. La respuesta a tales objeciones formales se encuentra en la íntima relación que en el sistema rentístico de la Constitución tienen las normas de organización con los derechos subjetivos involucrados, en especial la propiedad y la igualdad. En ese mismo sentido, hemos afirmado en distintas oportunidades que la habilitación al constituyente de 1994 por la ley declarativa de necesidad de la reforma 24.309 para el federalismo fiscal y fortalecer el federalismo, bien pudo reconocer a las garantías constitucionales en materia fiscal como integrantes del sistema tributario de la constitución y proceder a su reforma fortaleciendo las garantías en esa materia. De ese modo, el constituyente reformador hubiera podido dar cabal cumplimiento a un deseo generalizado de la ciudadanía que, en buena medida puede interpretarse como expresión de un “sentimiento constitucional”.<sup>12</sup>

11 Alzaga, Oscar, *Comentario sistemático de la Constitución española de 1978*, Madrid, Del Foro, 1978.

12 Dalla Via, Alberto Ricardo y Gutman, Marcos Gabriel, *Regimen penal tributario*, prólogo del doctor José O. Casas, Némesis.

En el mismo sentido, la objeción doctrinaria apuntada en España, encuentra respuesta en los fundamentos expuestos por el ponente que propuso la inclusión de la referida norma durante los debates constitucionales. El apartado 2 del artículo 31 fue propuesto en forma de enmienda por la agrupación independiente del Senado, bajo el número 674. El profesor Fuentes Quintana sostuvo en aquélla ocasión: “La hacienda no solamente tiene la mano del impuesto para recaudar el conjunto de los fondos que necesita con objeto de satisfacer las necesidades públicas y atender a los gastos, sino la mano del gasto público que completa, como es lógico, la mano de la imposición. Constituye una incoherencia separar estas manos, ya que la hacienda podría destruir con la mano del gasto público lo que ha construido y edificado con la mano del impuesto”.<sup>13</sup>

De la norma constitucional comentada surgen entonces importantes criterios de análisis en materia de gasto público: 1) posibilidad de que sirva como punto de referencia en las decisiones de gasto, las que operan en dos momentos fundamentales: el de su creación y el de su autorización anual. En ambos momentos puede operar ese principio como nexo de unión entre ese gasto y los fines fundamentales que consagra el ordenamiento. 2) Como criterio de racionalización del gasto para ser aplicado en el momento del control de la ejecución del presupuesto.

Retomando la opinión de Francisco Escribano López, el principio del cual nos ocupamos puede operar “como síntesis de un sistema que en la vertiente del ingreso encuentra su apoyo jurídico en los principios de legalidad tributaria y capacidad económica, y en la del gasto sólo era posible encontrar en la legalidad de su aprobación e inclusión en el presupuesto del Estado. Éste, pues, pierde relevancia como único elemento de referencia y control del gasto mantenido, no obstante, e incluso potenciando su papel de acto de directriz política, síntesis de la política general y momento especialísimo de verificación y control, con base en criterios formales y sustanciales, de la política general del Ejecutivo por parte de las cortes generales”.<sup>14</sup>

La importancia que demuestra el principio de justicia material del gasto nos inclina a tratarlo desde el doble aspecto de la norma y de la reali-

13 De la intervención de la Comisión de Constitución del Senado correspondiente al 29 de agosto de 1978. *Diario de Sesiones*, núm. 45, p. 1989.

14 Escribano López, Francisco, *op. cit.*

dad, vale decir desde el plano de lo jurídico y el plano de lo político, si usamos la terminología del profesor Alberto Antonio Spota.<sup>15</sup>

- a) Se realizará una asignación de los recursos públicos, conforme a equidad entre los particulares y los diversos sectores sociales y las distintas regiones de España.
- b) La planificación y la ejecución de lo programado responderá a los principios de eficiencia y economía.

Siguiendo con el análisis de la norma y los argumentos que surgen de la discusión de la enmienda en el Senado, encontramos que la inclusión de la misma puede justificarse desde tres puntos de vista:

- 1) Se afirma la conexión entre ingreso-gasto, lo cual proyecta jurídicamente la imagen completa y acabada de una actividad financiera que no termina en la percepción del impuesto. De esto surge la necesidad de someter la actividad del gasto a una análisis valorativo, consagrándose constitucionalmente la posibilidad de someter a control jurídico la decisión política del gasto.
- 2) Continuando con la idea de un coherente paralelismo con los principios tributarios, se habla de una asignación equitativa de los recursos. Se trata de señalar que el ciudadano concreto tenga acceso a bienes públicos que el Estado puede satisfacer gracias al ingreso.
- 3) Se consagran como criterios rectores o como grandes pautas, los de eficiencia y economía. La enmienda propuesta hablaba de “principios” de eficiencia y “economicidad”, pero ello fue modificado con el argumento a favor de una mejor redacción de los “criterios” de eficiencia y “economía”. Resulta claro que al ser de gran amplitud, tales criterios necesitan mayor precisión por parte del Tribunal Constitucional a la hora de su interpretación.

En tal sentido, Escribano López entiende como uno de los efectos de la eficacia el que aparezca la norma como garantía de que se cumplan los contenidos de ciertos derechos de naturaleza económica, en tanto que el principio de economía supondría una actividad pasiva que consistiría en un principio de austeridad por parte de la administración que evitase el

15 Spota, Alberto Antonio, *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Buenos Aires, Plus Ultra.

derroche de los fondos públicos, de esto surgiría la responsabilidad de la administración por la desatención de estos criterios en el desarrollo de su actividad.

Dice el autor citado que se trataría de justicia en los *finés*, en el contenido y en la actividad del gasto, y eficiencia y economía en el desarrollo de la misma y en el cumplimiento de ese cometido (*medios*). Nuestras cursivas tienden a demostrar un juego de objetivos mediatos e inmediatos en los criterios constitucionales, lo cual justifica la diferenciación terminológica entre el *principio* de justicia material del gasto y los *criterios* de eficiencia y economía.

En la práctica constitucional, la cuestión consiste en determinar hasta qué punto esta nueva norma jurídica, incluida como enmienda, tiene posibilidades de ocupar el centro del sistema de garantías económicas para el cumplimiento de los fines sociales que se propone el Estado democrático de derecho.

Puede sostenerse que un primer problema sería el carácter programático que tienen las normas económico-sociales, circunstancia que no supone cumplimiento inmediato ni garantiza la inmediatez de tal categoría de derechos, aun cuando hacer notar que ello no disminuye la eficacia constitucional (validez) de la norma.

En concreto, la norma que consagra el principio de justicia material del gasto señala un objetivo por cumplir con los fines del Estado social de derecho que sirve para apuntalar el sistema hacia el logro de esos objetivos; al tiempo que actúa como garantía a favor de los derechos individuales, crea responsabilidades a la administración y renace la importancia del trámite parlamentario de discusión del presupuesto, toda vez que su análisis no se limitará a un control meramente formal de legalidad, sino que también deberá abocarse al control material o de legitimidad del gasto público.

En síntesis, la valoración de la justicia en el gasto, como contrapartida de la tradicional doctrina de la justicia en la recaudación, es coincidente con los fines sociales del nuevo Estado de derecho y el desarrollo doctrinario y mayor precisión que de la institución puedan ir haciendo los parlamentos y los tribunales en sus respectivas funciones, tenderán a hacer más efectiva su aplicación en la realidad, favoreciendo a la consolidación de un Estado de derecho con mayor justicia distributiva.

#### IV. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La democracia política tiene en la doctrina de la soberanía popular su elemento central, es decir que por ella los gobernantes reciben un mandato mediante el voto, que debe ser cumplido durante un determinado periodo. El resultado histórico de ese proceso ha sido que la democracia, al tiempo que permite el acceso del ciudadano común a la política, también limita su participación.

Estos hechos no hacen la democracia menos importante ni apuntan hacia la necesidad de un tipo de régimen político autoritario o dictatorial. Se trata es de “democratizar la democracia” es decir, de crear mecanismos para que se corresponda a los intereses de la mayoría de la población y de crear instituciones nuevas, por la forma o por la ruptura, que posibiliten que las decisiones sobre el futuro sean siempre compartidas.

En lo que se refiere a la democracia, “compartir” significa que entre aquellos elegidos por el sufragio universal y los escogidos mediante otras formas de participación directas, sean acordadas nuevas formas de decisión. El denominado “presupuesto participativo” es un ejemplo.<sup>16</sup>

Entre los muchos autores que definieron la democracia, Norberto Bobbio afirma que ésta existe “donde hay varios grupos en concurrencia por la conquista del poder a través de una lucha que tiene por objeto el voto popular”.<sup>17</sup> A esa concepción instrumental de la democracia como conjunto de reglas o procedimientos cabría agregar el valor de la participación que se ha incorporado de manera más expresa a nuestro ordenamiento con la reforma constitucional de 1994 y que llevara a García Belsunce a opinar que, después de la reforma, nuestra constitución se ha tornado menos representativa y republicana, pero más democrática.<sup>18</sup>

La Constitución nacional sancionada en 1853 estableció la forma de gobierno representativa y republicana, siguiendo el modelo de la constitución de los Estados Unidos, que en este punto tomó las ideas de Sieyes en materia de representación política, consagrando el denominado mandato representativo por oposición al mandato imperativo en la relación entre

16 Ubitaran de Souza, Tarso Genro, *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*, EUDEBA

17 Bobbio, Norberto, *Diccionario de a Política*, Giuffrè, Padova.

18 Horacio García Belsunce pronunció tales conceptos en una mesa redonda titulada “El nuevo derecho público” realizada en el Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado de la Universidad de Belgrado en diciembre de 1994.

gobernantes y gobernados. De ese modo, el artículo 1o. de la norma fundamental, debía necesariamente correlacionarse con el artículo 22 cuando dice que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”.

A partir de esas disposiciones, muchos autores de la doctrina entendían vedadas las denominadas formas de “democracia semidirecta”, como el referéndum o el plebiscito que favorecerían, sin embargo, una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Los nuevos artículos 39 y 40 incorporados a la Constitución nacional por el constituyente de 1994, incluyen la iniciativa popular para sanción de leyes y la llamada “consulta popular”.

El derecho de iniciativa viene a ensanchar la base de ejercicio de la soberanía popular, a partir de la introducción de este importante instrumento de la democracia participativa. Las constituciones provinciales reformadas desde 1983 han venido recogiendo este nuevo derecho, con escasa práctica aún, pero de indudable fuerza de representatividad popular.

La obligatoriedad para el Congreso de la nación de dar expreso tratamiento a un proyecto presentado por más del 3% del padrón electoral (alrededor de 600,000 ciudadanos) en el transcurso de un año de iniciado en la Cámara de Diputados, está limitada razonablemente al excluir de su objeto a los proyectos referidos a reforma constitucional (su mecanismo está expresamente consagrado en el artículo 30, y es una de las características de la rigidez de nuestro sistema), tratados internacionales, presupuesto y materia penal.

En similar sentido la figura de la consulta popular amplía los márgenes de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, sin alterar los límites del artículo 22 de la Constitución nacional.

Se distingue entre la facultad del Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados —se suma una nueva atribución exclusiva a las previstas en el artículo 52— la de convocar a una consulta con carácter vinculante, y la facultad del presidente en similar sentido pero sin ese alcance: de esta manera se resguarda el elemental principio de prudencia política para las competencias de estos diferentes poderes.<sup>19</sup>

La idea de participación política, incorporada en las nuevas constituciones, por oposición al anterior concepto de representación política, en-

19 Dalla Via, Alberto Ricardo, *Constitución de la nación argentina, op. cit.*

tiende que la conquista del gobierno por medio del voto no debe agotar la participación de a sociedad, sino que, al contrario, debe permitir el inicio de otro proceso, generando dos focos de poder democrático: uno, originario del voto; otro, originario de las instituciones directas de participación.

Esta cuestión ha sido enfatizada por destacados autores, como el español Pedro de Vega, quien señala que en nuestros tiempos existe una fuerte crítica sobre la legitimidad de ejercicio, aunque esa crítica es menos rigurosa con la legitimidad de origen en la medida en que se respeten los procesos electorales y las elecciones sean limpias.

De acuerdo con esta visión, la democracia no puede ser separada de la libertad, y la libertad no puede ser aislada de una igualdad mínima de oportunidades, para crear decisiones que objetiven una creciente supresión de las desigualdades existentes entre las clases sociales. Sin igualdad no se puede influir ni decidir sobre la propia desigualdad social.

En ese contexto aparece el presupuesto participativo como un instrumento de la democracia directa en el ámbito de las finanzas públicas; por medio de este mecanismo, los ciudadanos pueden, directa y concretamente, operar en la lucha por sus derechos, combinando la decisión individual (querer participar) con la participación colectiva (que genera decisiones públicas).<sup>20</sup>

Lilia Goday, una especialista en la materia ha señalado que, dentro de esa tendencia a abrir el juego de la participación, aparecen en las legislaciones locales institutos tales como la audiencia pública, la doble lectura, la consulta popular o el presupuesto participativo, con el fin de que las decisiones de los gobiernos sean avaladas, convalidadas y legitimadas por los vecinos, y que éstos ejerzan un mayor control de gestión sobre las políticas públicas. Esto, a su vez, hace más transparentes los actos de gobierno y evita o disminuye situaciones de corrupción.<sup>21</sup>

Lilia Goday describe el presupuesto participativo, básicamente como un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el que la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones del gobierno.

20 Ubitaran de Souza, Tarso Genro, *op. cit.*

21 Goday, Lilia, "Presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires. Primera experiencia en la Argentina", *Revista de la ASAP*. De la misma autora puede verse "El Presupuesto Participativo como una herramienta fundamental de participación ciudadana", *Responsabilidad anti-corrupción*, núm. 23, p. 5.

Es, desde otro punto de vista, una valiosa herramienta de planificación presupuestaria.<sup>22</sup>

En tal sentido, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera coherente con una tendencia hacia la democracia participativa que se refleja a lo largo de todo su texto, dice en su artículo 52: “Se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”.

En materia presupuestaria, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sigue un prolijo ordenamiento donde el artículo 52 declara la clásica universalidad del presupuesto que, como consecuencia, requiere también de una participación en cuanto a su formulación. Se consagra también la anualidad, con la posibilidad de reconducir el presupuesto del año anterior si el nuevo no estuviera aprobado. Sobre la base de la experiencia y para disuadir malas prácticas, se determina la especificidad del presupuesto, de modo tal que la llamada “ley de las leyes” sirva a su finalidad y no a otros objetivos como la creación o derogación de tributos por vía indirecta o a establecer disposiciones generales de cualquier otro orden.<sup>23</sup>

Otras garantías de orden contable como la asignación del recurso a cada gasto son bienvenidas. Desde este punto de vista es especialmente destacable el último párrafo del artículo 53, donde se establece que “no hay gastos reservados, secretos o análogos, cualquiera que sea su denominación”. De ese modo se preserva la transparencia y el principio de unidad de caja que debe regir en esta materia, al tiempo que se cancela una fuente de abusos contrapuestos con la ética republicana, habida cuenta de los abusos cometidos en la utilización de los fondos reservados. El constituyente se ha preocupado así también del sistema financiero en dos artículos, 54 y 55, que otorgan una función principal al Banco de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>24</sup>

En tal sentido, el 27 de agosto de 1998 se dictó la Ley 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y control del Sector Público de la Ciudad, que en su artículo 9o. “garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa Ge-

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Dalla Via, Alberto Ricardo, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Editorial de Belgrano.

<sup>24</sup> *Ibidem.*

neral de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales. A esos efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo”.

Un sondeo encargado por el gobierno porteño a una consultora local en febrero de 1998 apuntaba que el 87.4 % de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires está de acuerdo en que lo consulten respecto de cuáles son las prioridades para su barrio en particular, y el 85.1 % se manifiesta a favor de que lo consulten sobre las prioridades de la ciudad en general. La mejor manera de realizar esta consulta es —siempre de acuerdo con los expresado por los vecinos— la votación en colegios (64.6%) o las encuestas (62.7%), seguido por los buzones en los comercios (39.4%) y por último (32.6%) por las audiencias públicas. Ante un menú de opciones predeterminado, los vecinos prefirieron como mejor fuente de consultas las encuestas de opinión (32.1%), seguidas por formularios recibidos junto a boletas de ABL (17.8%), urnas con sugerencias en calles y lugares públicos (11.8%) y asambleas populares (10.3%).<sup>25</sup>

## V. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEMOCRÁTICA

La política económica puede formularse mediante diversos tipos de acuerdos básicos. Un contrato social al que se ha llegado en una situación de incertidumbre sólo se puede mantener bajo ciertas condiciones; por esta razón, la solución del consenso en política económica queda restringida a cuestiones fundamentales y aspectos a largo plazo. Una sociedad que progrese más allá de una medida meramente individualista, se verá en la necesidad de establecer reglas e instituciones políticas básicas, incluidas entre ellas la delimitación de las esferas pública y privada y la determinación del grado de descentralización federal de la nación. En una escala inferior necesitará establecer qué procedimientos se deberán utilizar para la toma de decisiones, en qué áreas y con qué propósitos, y cómo se podrá mejorar su funcionamiento.

Para Bruno S. Frey, los mecanismos básicos de la toma de decisiones incluyen los precios, las elecciones democráticas y referéndums, la utilización de la administración pública y la negociación entre grupos de intereses, agregando que el consenso social se puede referir también a los

25 Citado por Goday, Lilia, *op. cit.*

acuerdos tomados en distintas áreas económicas, tales como la asignación de recursos, la distribución de la renta y la estabilización.<sup>26</sup>

El consenso sobre los derechos políticos y las instituciones fundamentales es ventajoso para todo el mundo en una situación de incertidumbre. Una vez que se establecen los derechos y las instituciones gubernamentales, el curso de los acontecimientos políticos y económicos queda determinado en buena parte. De allí que constituyan el núcleo del consenso social.

Los individuos y los grupos pueden hacer que se conozcan sus preferencias en el futuro proceso político-económico, únicamente cuando sus derechos políticos básicos están garantizados, incluida la separación fundamental entre los sectores sociales organizados colectiva o privadamente. La gente puede vivir junta de forma productiva únicamente si impide que el Estado se vuelva dictatorial, violando innecesariamente sus preferencias. La separación de poderes y la descentralización regional son importantísimos límites constitucionales ante el posible monopolio del Estado.

Ninguna política económica puesta en práctica por un gobierno y su administración satisfará los deseos de la población, si los individuos no gozan de derechos políticos básicos, y si las instituciones fundamentales del Estado no permiten que sean expresadas las preferencias de la gente. En este sentido, una política económica democrática presupone que el entramado básico dentro del que se desarrolla la acción política diaria se encuentra perfectamente establecido.

Frey también agrega que una de las tareas más importantes a la que se enfrentan individuos y grupos es la de llegar a un acuerdo sobre los procedimientos que deben utilizarse para la toma de decisiones democráticas. Para poder llegar a una decisión sensata en una situación de incertidumbre, los actores económicos han de informar al público y a los grupos sobre las características de los diversos mecanismos existentes para la toma de decisiones.<sup>27</sup>

Existen varios procedimientos de decisión entre los que se puede elegir dentro de un sistema democrático. Entre los mecanismos directos, la regla de la mayoría simple (con sus ventajas e inconvenientes) es la más importante. Los mecanismos indirectos funcionan por medio de las elecciones.

26 Frey, Bruno S., *Para una política democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

27 *Ibidem*.

Generalmente el distinto peso obtenido por los partidos en los sistemas parlamentarios es el que decide quién formará el gobierno que, a su vez, ostenta el poder para tomar las decisiones políticas. En los sistemas presidencialistas, en cambio, el jefe del Ejecutivo se elige directamente. Los gobiernos elegidos democráticamente establecen las políticas sobre el ciclo, la asignación de recursos y la distribución de una manera concreta. Esto debe tenerse muy en cuenta cuando se está tratando de llegar a un consenso social.

Existen muchos otros mecanismos decisorios democráticos, algunos de los cuales son muy novedosos. Resulta conveniente tenerlos en cuenta, ya que logran evitar algunas de las desventajas de la regla de la mayoría simple, haciendo posible la introducción de nuevas reglas sociales para la toma de decisiones que son ventajosas para todo el mundo en una situación de incertidumbre y que tienden a la formación de una racionalidad colectiva. Entre los autores que se dedicaron a estudiar este problema destacan Kenneth J. Arrow y Anthony Downs.<sup>28</sup>

## VI. PARTE FINAL: EL PRESUPUESTO Y LA ÉTICA

El presupuesto presenta distintas facetas, entre las que cabe puntualizar su carácter de programa de gobierno o de obra política, así como su función de garante de la unidad del Estado, su contribución a conformar la unión nacional y su función en la armonía o distribución social.

El carácter político del presupuesto fue subrayado por Gastón Jeze al señalar que “el presupuesto es por naturaleza un acto político”. Si en algo se manifiesta el quehacer político es, precisamente, en la dimensión y el destino del gasto público: toda decisión de gobierno implica un gasto, y éste debe estar en el presupuesto que, por ello, es la manifestación positiva de la voluntad del Estado.

De allí también la “esencia política” a la que hace referencia Maurice Duverger al referirse a las medidas financieras: “Éstas son formas particulares de la autoridad pública, disposiciones especiales del poder del Estado, poder y autoridad que constituye el objeto mismo de la ciencia política”.<sup>29</sup>

28 Arrow, Kenneth J., *The Limits of Organization*, Nueva York, Norton 1974. Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1957.

29 Duverger, Maurice, *Hacienda pública*, Barcelona, Bosch, 1968.

El presupuesto tiene también una naturaleza institucional al tratarse de una instancia fundamental para hacer efectiva la forma republicana de gobierno. La relación de colaboración que organiza entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es la que permite asentar los elementos que mantienen en pie al Estado.<sup>30</sup>

El presupuesto contribuye a la unión nacional a través de los distintos niveles de competencia que surgen de la forma federal de Estado adoptada en el artículo 1o. de la Constitución nacional, de manera que, como señalara Juan Bautista Alberdi “las provincias no abandonan ni enajenan ni se desprenden de la porción de renta que entregan al gobierno nacional”.<sup>31</sup>

Oportunamente señalamos que la dimensión territorial del mercado en la Constitución se conforma en buena medida a través del principio constitucional de integración económica, y que comprende la integración fiscal, monetaria y financiera, materia en que el presupuesto ocupa un lugar protagónico y se proyecta también en la integración jurídico-normativa.<sup>32</sup>

El carácter social del presupuesto surge como una derivación lógica de la necesidad de jerarquizar su plano sustancial o de prioridades políticas y axiológicas por sobre los aspectos meramente técnicos o formales, porque, en definitiva, en el presupuesto confluyen en unidad los fines y los ideales nacionales.

Pero el perfil del presupuesto que más nos interesa destacar en esta parte es el ético, conforme la expresión de Cayetano Licciardo, y que queremos enfatizar no solamente por contraste aplicado a la realidad, sino fundamentalmente por imperio de la cláusula ética introducida en el artículo 36 de la Constitución nacional en la reforma de 1994 y que entendemos como un principio cardinal para todo sistema.

Según Lord Gladstone, “un gasto que fuese más allá de las legítimas necesidades del país, no sólo constituye un desperdicio pecuniario, sino también político y, sobre todo, representa un gran mal moral”, de allí que Licciardo considere que la clave para la interpretación sana de la Constitución no sólo se encuentra en los límites a los gastos y el control de su gestión, sino en la verificación de que en las autorizaciones para gastar

30 González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Estrada, p. 441.

31 Alberdi, Juan Bautista, *Sistema económico rentístico de la confederación argentina según su Constitución de 1853*, Buenos Aires, Luz del Día.

32 Dalla Via, Alberto Ricardo, *Derecho constitucional económico*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1999.

se respeten los derechos y garantías consagrados en la Constitución nacional.<sup>33</sup>

Y esto es así porque el presupuesto debe mostrar en qué gasta el Estado, como garante del bien común, en el plano de su competencia primaria, y qué gasta en el de su competencia secundaria, derivada de su naturaleza de ser subsidiario.

Para finalizar, Juan Bautista Alberdi ha señalado que “todo dinero público gastado en objetos que no sean los que la Constitución señala como los de la asociación política argentina, es dinero malgastado y malversado. Encerrado en ese límite, el tesoro nacional, como se ve, tiene un fin santo y supremo, y quien le distrae de él, comete un crimen, ya sea el gobierno cuando lo invierte mal, ya sea el ciudadano cuando roba o defrauda la contribución que le impone la ley del interés general”.<sup>34</sup>

33 Licciardo, Cayetano, “Presupuesto y ética política a la luz de la Constitución nacional”, *Revista Información Empresaria*, núm. 249, octubre de 1991, pp. 24 y ss.

34 Alberdi, Juan Bautista, *op. cit.*