PRESUPUESTOS PÚBLICOS ¿INSTRUMENTO POLÍTICO O DEL DESARROLLO?

Cristina Teresa Penso D'Albenzio
Galileo Acosta Tovar
Profesores investigadores del Departamento de Administración de la UAM-A

Introducción

La gran deuda pública interna y externa así como las exigencias de la apertura externa de preservar la disciplina fiscal, establecen restricciones a los presupuestos públicos. Con el argumento de que el desarrollo exige esfuerzos, cobra fuerza la idea de los presupuestos equilibrados y se justifica la disminución de los gastos públicos. Por ende, el rechazo de la expansión del gasto público por sus efectos adversos sobre la economía incide en los gastos sociales y tiene un impacto desfavorable sobre las condiciones de vida de la gran mayoría de la población del país.

En el presente trabajo se invita a la reflexión sobre algunos problemas cruciales en relación con los presupuestos públicos. En primer lugar se cuestiona su contribución para hacer viable el desarrollo. Posteriormente se analiza la posibilidad de llevar a la práctica un proceso presupuestal de características incluyentes, que incorpore no sólo la opinión de los ciudadanos, sino su participación en las decisiones sobre la asignación de recursos para el desarrollo.

Para exponer las divergencias de opiniones con relación a los usos de los presupuestos, se recurre a una conversación imaginaria entre dos importantes filósofos del pensamiento político occidental: Maquiavelo y Montesquieu. En la obra *Diálogo en el Infierno*, su autor Maurice Joly confronta los puntos de vista atribuidos a ambos pensadores respecto al gobierno y las finanzas públicas. Aun cuando dicha obra fue escrita en 1864, muchas de las afirmaciones y discusiones del texto presentan gran similitud con hechos presentes.

La creciente exigencia de la sociedad civil de participar en las decisiones de gobierno se refuerza al mismo tiempo con la necesidad de incorporarla para resolver los problemas sociales que se agudizaron con la disminución del gasto público. Estos requerimientos han rebasado las características de los presupuestos públicos tradicionales, planteándose la necesidad de nuevos esquemas que permitan facilitar el acceso ciudadano a las decisiones presupuestales. Respecto a esto, se exponen algunos puntos esenciales de experiencias exitosas en la elaboración de presupuestos públicos participativos, como es el caso de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, y se revisa su replicabilidad para el caso de México.

¿Un debate del pasado?

Maurice Joly coloca frente a frente a Maquiavelo y a Montesquieu, y resulta muy interesante que el debate de las ideas de estos dos personajes permanezca vigente al día de hoy, y las preocupaciones en torno a los presupuestos y al manejo de los fondos públicos de entonces a la fecha no varíe mucho en esencia.

En dicha conversación, muchas de las opiniones vertidas por Maquiavelo exaltan a Montesquieu, hombre de un mundo político muy distinto de aquel en el que se desarrolló Maquiavelo. No obstante, aun cuando a partir de la discusión podemos darnos cuenta de que, si bien los puntos de vista de un hombre proveniente de la época de las monarquías absolutistas entran en contradicción en más de un aspecto con los vertidos por un pensador que corresponde a la época de las revoluciones europeas del siglo XVIII, también podemos percibir que muchas cuestiones perduran en las discusiones actuales.

Montesquieu, que representa la razón y al mundo ideal del "deber ser" de los Estados contemporáneos, trata de convencer a Maquiavelo que para tener un sistema financiero perfecto debe haber un control y publicidad sobre los gastos gubernamentales.

Plantea también que el presupuesto de ingresos (los impuestos o tributos) debe establecerse teniendo en cuenta las necesidades de los gobernados antes que las pretensiones de los gobernantes. Menciona que se debe poner especial cuidado en el empleo de los fondos, así como en quienes resultarán beneficiados con las erogaciones gubernamentales, es decir, la tarea gubernamental no sólo debe ser cobrar impuestos sin antes saber para qué van a ser utilizados. Se necesita saber cuánto dinero se va a emplear y para qué usos prioritarios no superfluos se van a emplear antes de poder recaudarlos.

Otros dos aspectos que enfatiza Montesquieu respecto al sistema presupuestal, en los que se expresa "la perfección del sistema financiero" (Joly, 1974:175) según el propio Montesquieu, son el *control* y la *publicidad*. Este último aspecto saca a la luz las entradas y salidas de la riqueza pública en manos del gobierno. Todo lo anterior desemboca en el hecho de que los gobiernos tienen la necesidad de organizar sus finanzas de tal manera que se presente un equilibrio entre las entradas y salidas.

El principio de la publicidad es, en opinión de Montesquieu, una conquista moderna, y su consagración se operó con el gobierno democrático. En el pasado el presupuesto era un documento secreto para conocimiento de un pequeño círculo de confianza del monarca. El principio de la publicidad del presupuesto, teóricamente exige que las diversas fases de su ejecución se verifiquen públicamente, de modo que todo el mundo tenga la posibilidad de formarse idea sobre la administración financiera gubernamental.

Control y publicidad, para Montesquieu, son aspectos altamente limitantes en cuanto a la discrecionalidad absoluta del manejo presupuestal, por medio de los cuales el gobierno no podría engañar a los gobernados, y así, las erogaciones que se realicen de los fondos públicos se harán siempre en aspectos aprobados por la nación. En las democracias modernas, todos –o casi todos– los textos legales se publican para su conocimiento, lo que genera la formación de una opinión pública. Dicho acto posee un profundo contenido relativo al Estado de Derecho y al control popular de la actividad gubernamental. No obstante, este proceso se puede convertir en una simple formalidad, y el control popular queda limitado a la elección de representantes.

Por otra parte, Montesquieu menciona que respecto al manejo de la deuda pública los gobernantes tienen que actuar de manera responsable, de modo que dicha deuda corresponda a los recursos existentes y no se comprometa de más a las finanzas públicas del país (Joly, 1974:178).

Montesquieu defiende un presupuesto público como el de los Estados modernos, el cual considera un instrumento responsable y particularmente justo, lo que se garantiza por la posibilidad de que los impuestos sean votados por los representantes del pueblo. Es un medio a través del cual los ciudadanos a través de sus representantes limitan el poder de los gobernantes. Por lo tanto, para Montesquieu, la labor del gobierno se reduce esencialmente a dos operaciones: "recibir y gastar" (Joly, 1974:175), por lo que percibe al presupuesto público como un asunto económico-administrativo.

Por su parte, Maquiavelo representa en este diálogo el lado más inescrupuloso del debate, mostrando desde una postura crítica y objetiva algunos caminos por donde el ideal de las democracias representativas y la obtención y asignación de recursos por parte del Estado pueden dejar de responder a los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Maquiavelo considera que los aspectos resaltados por Montesquieu no son razones de peso que puedan

limitar la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos por parte de las autoridades, en tanto que en dichos gobiernos se reserva al soberano facultades excepcionales.

Maquiavelo menciona: "¿Acaso en los Estados constitucionales mismos no se reserva formalmente al soberano la facultad de abrir, mediante ordenanzas reales, créditos suplementarios o extraordinarios durante los periodos de receso legislativo?" (Joly, 1974:179). La aprobación de dichos fondos por el aparato legislativo, una vez que éstos se han utilizado, le parece a Maquiavelo un aspecto que facilita mucho la discrecionalidad gubernamental respecto a los fondos públicos. Además, argumenta que la fuerza del Estado es tan grande, que las cadenas administrativas que le puede imponer una legislación son tan delgadas que puede éste pasarlas por alto con re-lativa facilidad y sin consecuencias graves.

Define al presupuesto como un marco que establece los límites dentro de los cuales ha de actuar el gobierno pero, desde su perspectiva, dicho marco es lo suficientemente flexible como para permitir la discrecionalidad del gobierno respecto a los fondos públicos. Las limitaciones que establece resultan ser ficticias ante la posibilidad de allegarse recursos por vía de créditos complementarios, suplementarios, extraordinarios, provisorios, excepcionales, etc.

Menciona que las limitaciones que un presupuesto impone también pueden evadirse mediante el arte de agrupar las cifras de manera adecuada; como ejemplo menciona que: "Al amparo de la palabra *extraordinario* pueden encubrirse fácilmente ciertos gastos discutibles y determinados ingresos más o menos problemáticos" (Joly, 1974:179).

También menciona que los aspectos más criticables de la gestión financiera de cualquier gobierno pueden ser contrarrestados ante la opinión pública, a través de una buena campaña de prensa. Con esto podemos observar la importancia que ya para entonces tenían los medios de comunicación para los gobiernos, cuestión que al parecer en nuestros días no es muy distinta. En cierta parte del texto de Joly, Maquiavelo expresa lo siguiente: "No olvidéis que la administración financiera es, en muchos sentidos, una *cuestión de prensa*" (Joly, 1974:193).

Utiliza en provecho de una administración discrecional de los recursos la tan *virtuosa* publicidad que encuentra Montesquieu en los presupuestos modernos, con lo cual, aun cuando la deuda pública se incremente a niveles casi insostenibles, la población se puede mantener tranquila a través de una buena estrategia de medios (Joly, 1974:196-198).

Podemos decir que en opinión de Maquiavelo, a diferencia de lo expresado por Montesquieu, el manejo presupuestal antes que ser un simple documento económico-administrativo, es un asunto político.

Las posiciones expuestas y defendidas por ambos personajes pueden ser sujeto, y de hecho lo son, de una amplia discusión que se ha extendido hasta la actualidad. A continuación se presenta una serie de reflexiones en torno a las mismas, poniendo énfasis en la actualidad y pertinencia de dicho texto en los debates contemporáneos sobre los presupuestos y el gobierno.

El presupuesto público: ¿Práctica maquiavélica?

La perspectiva de Maquiavelo deja asomar algunas imperfecciones por las cuales los presupuestos modernos son falibles, o al menos no tan perfectos como lo creía la teoría encarnada en Montesquieu. Una breve introspección en la forma en que se elaboran y manejan los presupuestos actuales en nuestro país puede corroborar de cierta manera la perspectiva del primero de estos pensadores.

Respecto a la moderación de impuestos generales por la que aboga Montesquieu en los presupuestos modernos, en el caso de México algunos investigadores encuentran que se han reducido solamente en favor de las empresas, aduciendo la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de mayor ahorro e inversión del sector privado que permitan una mayor dinámica económica, cuestión que por cierto no resultó del todo, no obstante que se redujo la tasa del ISR a las empresas (del 32% al 30%), se aumentó el porcentaje de deducción inmediata a empresas pequeñas y medianas, y se redujo el impuesto a los activos del 2% al 1.8% durante el sexenio pasado (Huerta, 1999).

El rescate bancario que se realizó por medio del Fobaproa-Ipab y su impacto en el presupuesto son también aspectos que pueden corroborar en cierta medida lo expresado por Maquiavelo. En las sucesivas medidas gubernamentales relacionadas con el funcionamiento de los bancos[1] hemos quedado endeudados por generaciones, lo cual repercutirá inevitablemente en el presupuesto público, y esto con la anuencia de

los representantes ante el Congreso de la Unión, los cuales, si nos atenemos al pensamiento de Montesquieu, deberían impedir cualquier manejo de este tipo como garantes de los intereses de las mayorías.

Con este movimiento, 82 mil millones de dólares serán pagados por los mexicanos en el transcurso de los próximos 46 años por medio del IVA y el resto de los impuestos federales, así como derechos y aprovechamientos sobre el petróleo y otros ingresos del sector público. El costo fiscal del Fobaproa-Ipab está desglosado de la siguiente manera: 633 mil millones de pesos del costo del Fobaproa hasta diciembre de 1998, más 100 mil millones de pesos de intereses hasta julio de 1999, lo que da un total de 733 mil millones de pesos, equivalentes a 72 mil millones de dólares a los precios actuales. A lo anterior hay que sumar 120 mil millones de pesos del rescate de Serfín y Bancrecer, equivalentes a 10 mil millones de dólares adicionales que corren ya por cuenta del Fobaproa (*Revista Macroeconomía*, 1999).

Una fracción del impuesto que cada mexicano pague por sus alimentos y su vestido, sus diversiones, sus transportes, su vivienda, por todo artículo de consumo y por el pago de impuestos federales de todo tipo, será destinado al rescate bancario de 1994-99 durante las próximas cuatro décadas y media. En otras palabras, los niños que nazcan en el curso de los próximos 46 años, estarán obligados a pagar una parte del rescate bancario Fobaproa-Ipab, lo mismo que los mexicanos actuales, cualquiera que sea su condición social o económica; inclusive pagarán aquellos que nunca han entrado a un banco ni recibido algún servicio bancario.

El pago anual del Fobaproa-Ipab, será equivalente a 25 mil millones de pesos mexicanos, o 2 mil 500 millones de dólares americanos a los precios de 1999. Esta enorme cantidad de dinero fue equivalente durante ese mismo año al presupuesto total del Gobierno del Distrito Federal o a casi tres veces al presupuesto anual de la UNAM, y fue mayor a cualquier presupuesto anual de cualquier estado de la República. Esta cantidad anual, que será destinada durante casi medio siglo al pago del rescate bancario fue comparable al presupuesto completo destinado a la educación pública nacional durante 1999 (*Revista Macroeconomía*, 1999).

La importancia y la repercusión que todo esto tiene y tendrá en los presupuestos, y la necesidad de la aplicación de mayores impuestos que esto implica para los futuros gobiernos, nos habla de la necesidad de buscar mecanismos para profundizar la normatividad acerca de las decisiones en relación con la disposición y uso de los recursos públicos.[2]

Por otra parte, cuando la oposición exigió en el Congreso una revisión de las cuentas del Fobaproa-Ipab y se contrató a una agencia extranjera para revisarlas, los medios de comunicación poco profundizaron respecto a los resultados de dicha auditoría, dado que contenía informaciones poco convenientes de difundir para el Estado, lo que puede acercarnos un poco más a la *publicidad* planteada por Maquiavelo que a aquella defendida por Montesquieu.

La herencia fiscal del sexenio pasado no fue la de un presupuesto público en equilibrio,[3] sino un conjunto de pesadas cargas financieras derivadas del endeudamiento público.[4]

El problema central reside en el monto total de las deudas del gobierno y en la gravitación que éstas van a tener en el presupuesto público. Según Ricardo Becerra, los pasivos provenientes del rescate bancario podrían llegar a un monto similar al de la actual deuda oficial total del gobierno, equivalentes en números gruesos a 30% del PIB. Tarde o temprano tendremos que hacer frente al servicio de esas obligaciones (Becerra, 2000).

No obstante, la existencia de un Congreso plural y el arribo al poder de un gobierno distinto al que ostentó la presidencia durante más de 70 años, ha provocado que la discusión presupuestal sea más democrática. El proyecto presupuestal presentado por el Ejecutivo Federal para el año 2001 tuvo que ser adecuado según las exigencias de los congresistas.

La utilidad del presupuesto público

La literatura más antigua sobre el presupuesto público lo conceptualizaba básicamente como un plan financiero. Escritos más actuales, sobre todo tras la modernización estatal que se dio tras la primera guerra mundial, reconocen las consecuencias del presupuesto y le conceden importancia como instrumento de planeación económica. La elaboración del presupuesto recibió mucha atención en razón de la oportunidad que ofrecía para impulsar al desarrollo de la economía nacional. De un medio para autorizar gastos, se convirtió en uno de los principales instrumentos de la política económica.

> El presupuesto es mucho más que un documento financiero; representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, legislativos y administrativos (Rosas, 1992:179).

Bajo cualquier forma de gobierno, el presupuesto desempeña un papel muy importante en la realización de los fines del desarrollo y en la observancia de la política económica y social que permitan alcanzar el desarrollo. El presupuesto, independientemente de su función jurídico-contable al interior del gobierno, en lo macroadministrativo representa la concreción práctica de las políticas públicas. Sirve como instrumento para decidir cómo debe gastar el gobierno sus recursos y quién recibirá los beneficios, en función de que las decisiones acerca de las formas de obtención de los recursos y la asignación de los mismos favorece a unos grupos de la sociedad y puede perjudicar a otros.[5]

Mientras la disposición de los recursos públicos responda a la particular idea de desarrollo de un gobierno, grupo, elite o partido y unos pocos acaparen recursos públicos, una gran parte de la población continuará excluida de los beneficios del desarrollo.

Dado que las ideas y conceptualizaciones del desarrollo son diversas y también lo son las formas de alcanzarlo, el fortalecimiento de la participación evitaría que se descuiden las prioridades de la mayoría de los ciudadanos.

El problema reside en quienes deben participar en las decisiones. La institucionalización del desarrollo debe, en los hechos, contemplar cómo articular las demandas de la sociedad civil, organizada o no, y redefinir las reglas del juego acerca de la participación de los diferentes actores sociales distintos al gobierno en las fases de conceptualización, implementación y evaluación de las labores gubernamentales. En la actualidad, la reinterpretación del significado de "lo público" implica participación de otros actores y no sólo la decisión gubernamental.

Acceso ciudadano a los presupuestos públicos

El presupuesto público en el sentido actual, aparece hasta el siglo XVIII como creación del Estado Constitucional. Es la doctrina de la división de poderes la que da pleno sentido a la existencia de una limitación por parte de un Parlamento elegido por el pueblo, a la facultad gubernamental tanto de establecer tributos como de efectuar pagos.

Para que el Poder Legislativo pueda cumplir con su función de autorizar las erogaciones, éstas deben presentarse adecuadamente clasificadas hasta llegar a las partidas individuales para un gasto específico.

En el mundo occidental el Poder Ejecutivo tiene necesidad de someter al Poder Legislativo la aprobación del presupuesto, con lo cual teóricamente el segundo debe equilibrar la gran suma de poder que posee el primero. Es la oportunidad para que los representantes del pueblo se reúnan a intervalos regulares para examinar, discutir y autorizar las demandas económicas, y este proceso es uno de los baluartes del gobierno democrático. Es esta característica la que garantizaría el buen empleo de los recursos por parte del Estado.

El principio de la legalidad constituye una de las diferencias más notables entre el gasto público y el gasto privado. Ello marca el tránsito de los antiguos sistemas absolutistas representados por Maquiavelo a las repúblicas y monarquías constitucionalistas modernas representadas por Montesquieu.

La discrecionalidad en materia de contribuciones y gastos que ejercían unilateralmente y arbitrariamente los soberanos fue sustituida, tras ácidas luchas, por el principio del consentimiento por parte de los representantes de los contribuyentes en las Cámaras. En esta línea de reflexión se puede pensar en modificar la normatividad en función de que estas formas de representación no cumplen con sus objetivos.

En los hechos, el control legislativo se puede llegar a convertir, como de hecho así sucedió durante la mayor parte de los más de 70 años de gobiernos priístas en nuestro país, en un formulario protocolar, más que en un mecanismo para evitar asignaciones de recursos clientelares que favorezcan a grupos minoritarios de poder.

La representatividad en ocasiones tiende a desvirtuarse, en razón de que la voluntad del representado en diversos casos es sustituida por la del representante, por lo que el elector, si bien tiene el poder de elegir al representante, el verdadero poder de decisión (en gran medida con autonomía de los intereses de sus representados) está en manos del representante.

Los partidos políticos, en tanto que se han convertido en organizaciones dedicadas a la conquista y mantenimiento del poder, no parecen ser instrumentos institucionales que sirvan para vincular una participación efectiva de la gente en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades de los presupuestos gubernamentales; suelen asumir posturas neutrales o poco comprometidas, o bien disfrazar sus verdaderas intenciones cuando sienten que no contarán con el consenso de grupos o mayorías de oposición. A su vez, en el Congreso los representantes suelen olvidarse de su mandato y se adhieren a las posiciones partidistas.

Debido a los nexos con sus partidos, los representantes en el Congreso no asumen la cabal representación de los ciudadanos, por lo que es imprescindible emprender reformas a la legislación y reglamentos que permitan avanzar hacia una participación ciudadana activa. No obstante, haciendo honor a la realidad, en los últimos años el Congreso ha dejado por momentos estas posturas y ha asumido su papel como ente crítico y vigilante de los intereses ciudadanos, logrando echar hacia atrás en 1999 y en el año 2000 la Propuesta de Ley de Egresos que el Ejecutivo les hizo llegar, misma que fue aprobada sólo tras fuertes discusiones y un gran proceso de negociación en el que, por cierto, la participación ciudadana estuvo ausente.

Los pros y contras de la participación ciudadana en los presupuestos públicos

Los Estados democráticos actuales no parecen ser ni participativos ni incluyentes, el bien común se ha convertido en retórica. Ante la dificultad de determinar el "bien común" para todos los integrantes de la sociedad, en una realidad en la que los distintos grupos difieren tanto en los fines elegidos como en los medios que se consideran adecuados para alcanzar esos fines, su definición se logra por medio de la interpretación que de éste dan los gobernantes, por lo que se presenta la paradoja que menciona Luis Villoro: "El interés general se cumple entonces con decisiones para el pueblo, no del pueblo" (Villoro, 1996:335).

Pero ¿Por qué razones se deja la participación ciudadana fuera de las discusiones del Presupuesto Público? Muchas y muy diversas pueden ser éstas, pero entre ellas podemos destacar el hecho de que los gobiernos en muchas ocasiones anteponen a los intereses ciudadanos los de ciertos grupos privados que, aunque minoritarios, resultan ser grandes aportadores de recursos a las campañas políticas y a los gobiernos mismos.

Otro aspecto que se ha argumentado contra la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto es el que éste resulta ser un proceso muy complejo, por lo que el ciudadano común no se encuentra en condiciones de conocer ni evaluar. No obstante, estos argumentos no resultan lo suficientemente válidos para excluir al grueso de la población de las decisiones presupuestales, siendo que ellos son los principales afectados de las mismas.

El argumentar la falta de competencia técnica de la población para entender sobre el presupuesto, no es aceptable en tanto que, si se quisiera, se podría expresar en términos accesibles para la mayoría.

El argumento de que la complejidad de las decisiones gubernamentales son tales que tienen que ser tomadas por especialistas, tiene que ver también con el surgimiento de las burocracias y lo que posteriormente se ha dado en llamar las *tecnocracias gubernamentales*, mismas que poco o ningún interés tienen en ubicar las decisiones presupuestales en términos accesibles al ciudadano común, en tanto que ello significaría la pérdida de su discrecionalidad al respecto.

No obstante, los gobiernos en el proceso de construcción de políticas y la implementación de cambios se enfrentan al problema de obtención de consensos, pues con frecuencia las prioridades gubernamentales no se aceptan o no sirven para satisfacer las necesidades y los intereses de los ciudadanos. Establecer las prioridades presupuestales de manera exitosa requiere información y compromiso de parte de distintos actores. La participación e involucramiento de los interesados puede conducir a mejores resultados al respecto.

En palabras de Michel Crozier: "En nuestro mundo complejo, una política activa y realista a un mismo tiempo no puede manejarse sin la colaboración práctica de los ciudadanos que deben participar en el esfuerzo colectivo" (Crozier, 1992:9).

Bajo esta premisa, los gobiernos deben propiciar otras modalidades de atención de las necesidades y reclamos de los ciudadanos, y la participación ciudadana se ha identificado como una clave para perfeccionar la acción gubernamental.

Una experiencia notable al respecto es la que se presentó respecto al empleo y manejos de los fondos públicos en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. En dicha ciudad surge un proceso de descentralización que no alteró el formato ni la maquinaria estatal, pero que resultó realmente revolucionario respecto al manejo de los presupuestos, generándose una nueva forma de relación social y política en la ciudad a través de lo que se ha dado en llamar un "presupuesto participativo".

Esta experiencia ha mostrado cómo a través de la participación de la gente en la decisión de los presupuestos públicos se puede obtener una mayor justicia social en la asignación de los recursos públicos.

Las experiencias y la posibilidad de reproducción en otros contextos

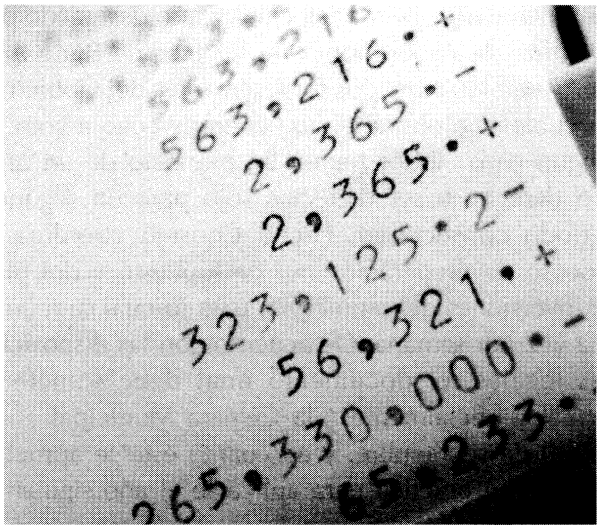
Las buenas prácticas llevadas a cabo en otros lugares,[6] no siempre pueden instrumentarse en contextos distintos. El caso de Porto Alegre ha sido tomado como ejemplo a seguir; sin embargo, no es fácil encontrar las mismas condiciones que llevaron a buen fin la aplicación del presupuesto participativo en este municipio. Se debe tener en cuenta la influencia de factores sociales, como por ejemplo el asociacionismo local y la tradición política regional, que al impulsar la solución de problemas sociales crearon un ambiente propicio. También incidieron las particularidades de la historia autoritaria que se vivió durante la dictadura militar del país, misma que modificó sustancialmente el equilibrio de poder en las regiones, y coadyuvó a la transferencia de atribuciones y responsabilidades que estaban anteriormente en manos del Gobierno Federal a los Estados y ciudades.

Ante las promesas de campaña que había hecho la administración entrante a partir de 1989, respecto de apoyar a la población que se encontraba en extrema pobreza, se trató de sanear las finanzas de la Ciudad[7] pretendiendo que estas fueran más equilibradas, evitando tanto la evasión de impuestos y reduciendo los gastos administrativos innecesarios. Una vez alcanzado esto, salió a la luz la propuesta del "presupuesto participativo" en abril de 1989.

Dicho presupuesto comenzó a operar a partir de una regionalización de la ciudad, misma que se dejó en manos de las asociaciones comunitarias ya existentes de tiempo atrás. De hecho, las propias asociaciones comunitarias serían las que decidirían sobre esta nueva regionalización a partir de las cuales se formaría un Consejo Ciudadano, el cual debía ser verdaderamente tomado en cuenta en los procesos de decisión importantes para la ciudad.

De esta manera se pasó de la antigua subdivisón regional en cuatro grandes regiones, a una nueva constituida por dieciséis, mismas que no correspondían con divisiones cartográficas o políticas preexistentes, sino con la identidad de la comunidad. Las regiones debían escoger a los delegados que representarían a cada una de ellas. Por otra parte, ante la manifiesta desconfianza que se tenía respecto a las clásicas promesas gubernamentales, se planteó la necesidad de que el "presupuesto participativo" se mantuviera autónomo, es decir, que éste no tuviera que someterse a ninguna de las instancias gubernamentales institucionales, con lo que el control ciudadano estaba garantizado.

El presupuesto participativo se formula durante una serie de reuniones deliberativas, en una de las cuales el gobierno debe exponer lo hecho durante el año anterior con los fondos públicos, es decir, se presenta una rendición de cuentas a los gobernados. Por otra parte, se debe exponer a los ciudadanos las expectativas respecto a los recursos financieros disponibles para el siguiente año, respecto a los cuales se discuten los criterios y los métodos de implementación. Asimismo, los delegados deben contactar a las personas de su región y discutir sus demandas en función de la capacidad de inversión posible y, sobre todo, decidir sobre las prioridades generales, por ejemplo: educación, servicios de salud, obras de pavimentación, etcétera.



De esta manera, al conocerse el total de las inversiones, las cuales a su vez, como ocurre siempre, no pueden cubrir de manera total las necesidades y requerimientos sociales, se inicia un periodo intenso de negociación y búsqueda de acuerdos internos en torno a las prioridades y demandas existentes. En el caso de que no se pueda alcanzar un consenso, en posteriores reuniones debe votarse sobre cualquier cuestión en disputa. De esta manera se crea una gran oportunidad de evaluación del desempeño general del gobierno y los desempeños administrativos insatisfactorios son fácilmente detectables y pueden modificarse, ya no en función de algún tipo de interés individual sino, en palabras de Zander Navarro: "sustentados por una legitimidad social indiscutible que el proceso atribuye a estas situaciones, cuando ellas ocurren. (Navarro, 1998:306).

Una vez resueltas estas primeras etapas, se instala formalmente el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y este se convierte en el escenario administrativo más importante para determinar el presupuesto municipal, en razón a que tiene la última palabra sobre cualquier asunto relacionado con el presupuesto, contando solamente con el apoyo técnico suministrado por el gobierno a través del llamado Gabinete de Planeación (Gaplan) el cual se encuentra directamente vinculado a la prefectura. A sus reuniones puede asistir cualquier persona interesada en hacerlo, y cabe mencionar que al paso del tiempo el CPP ha ido ganando terreno en otros asuntos del gobierno tales como la política salarial del municipio y el plan de carrera de los funcionarios, entre otros.

El CPP está formado por dos consejeros junto con sus correspondientes suplentes electos en cada región, así como por un representante del sindicato de los funcionarios de la Prefectura y otro designado por la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre.[8] También tiene dos representantes del Gobierno, los cuales, no obstante, no tienen derecho a voto en ningún caso. Todos tienen un mandato de un año, con derecho a ser reelectos sólo para un segundo período consecutivo. Dicho Consejo coordina el proceso de preparación del presupuesto y del plan de inversiones del municipio, para lo cual se reúnen una vez por semana. De acuerdo con las disposiciones legales, el documento final debe someterse formal y oficialmente a la Cámara Municipal antes del 30 de septiembre, y en cuanto éste se aprueba, se pone en práctica para aplicarse al año siguiente.

En la discusión permanente entre el CPP y el Gaplan se combinan las prioridades de las regiones con la disponibilidad financiera y con los requerimientos técnicos y legales. El Gaplan traduce las demandas comunitarias en formatos presupuestarios y produce estudios de viabilidad técnica y económica.

Puede darse el caso de que las decisiones iniciales resulten inviables, y por tal el CPP debe aceptar algunos cambios en las demandas decididas para una región en particular. El objetivo es emitir un Presupuesto detallado, el cual deberá armonizar las demandas con la viabilidad financiera.

Por otra parte se ha implementado lo que se ha dado en llamar un "Plan de Inversiones", el cual procura establecer una equidad entre las regiones que integran la ciudad, aplicando recursos en aquellas que por su condición de pobreza así lo requieran.

La participación ciudadana durante los dos primeros años no fue la esperada, debido a diversos problemas como la ya mencionada desconfianza hacia las propuestas gubernamentales y en segundo lugar, por los problemas presupuestales a que se enfrentaba dicho gobierno. A partir de 1991 la participación ha ido en un aumento gradual. Por otra parte, el cuidar la representatividad de los participantes en el CPP ha sido una preocupación constante, por lo que al número total de ellos se ha antepuesto la representatividad de los mismos. No obstante, también se han reconocido irregularidades al respecto como el inflamiento en las cifras de la participación de las personas con la idea de que así se genere una mayor presión en las decisiones para la aplicación de los recursos.

Resulta interesante destacar que ante la consolidación del "presupuesto participativo", el gobierno local retomó lo aprendido y decidió aplicarlo a otros ámbitos, incluyendo el planeamiento global de la ciudad.

Los resultados de este tipo de presupuestación fueron, entre otros, la fuerte reducción de las prácticas clientelistas, la afirmación de la noción de representación como un valor social, la cual es una premisa de su sustentabilidad democrática para una sociedad que desea consolidar su transición política. También se menciona que en la ciudad, especialmente entre los grupos de más bajos ingresos, las personas se están acostumbrando cada vez más a desarrollar intensas negociaciones, a tratar personalmente con las autoridades municipales y a encarar cuestiones complejas relacionadas con el presupuesto y sus mecanismos.

Se pudo observar que se desencadenó: "un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración de poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal, y también, entre otros impactos meritorios, reduciendo prácticas clientelistas y, en consecuencia, ampliando la transparencia general en el uso de los fondos públicos" (Navarro, 1998:294).

El éxito del presupuesto participativo en esta ciudad condujo a partir de su implementación a una serie de victorias electorales en la región por parte del Partido del Trabajo durante los últimos doce años (Osava, 2000), lo que ha permitido extender esta práctica hacia otros municipios y ciudades.

No obstante, a pesar de los resultados positivos logrados tras diez años de aplicación en Porto Alegre, el presupuesto participativo sigue enfrentando serias resistencias al interior del Estado, sobre todo en municipios donde los alcaldes no son miembros del Partido del Trabajo.

Por su parte, en la Ciudad de México se está impulsando un proceso de inclusión de la ciudadanía en el diseño de un presupuesto más incluyente, mismo que el propio Gobierno del Distrito Federal ha denominado "presupuesto participativo", con este fin, en algunas delegaciones se está convocando a Comités vecinales, organizaciones civiles y sociales y a la ciudadanía en general para participar en las mesas informativas y de preparación de propuestas para el programa "Hacia un presupuesto participativo".

Con la puesta en práctica de experiencias conducentes a la instrumentación de presupuestos participativos se busca abrir espacios y mecanismos claros de participación en algunas delegaciones del Gobierno del Distrito Federal, para que los ciudadanos puedan proponer, dar prioridad, vigilar y evaluar el mantenimiento y construcción de obras; la atención de servicios urbanos y la puesta en práctica de programas de desarrollo social en salud, cultura, cuidado del medio ambiente, y fomento económico, entre otros. Este ejercicio puede abrir las puertas a procesos de mayor envergadura en la participación ciudadana, como lo ha demostrado la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en el ámbito internacional, o en algunos municipios de nuestro país, según lo afirmó el delegado de Tlalpan (López, 2001).

Entre las dificultades que este proceso encara se destaca la exclusión de esta modalidad presupuestaria de la normatividad de la ciudad (Hernández, 2001). Sin embargo, las posibilidades de éxito de estas prácticas dependerán asimismo de la idoneidad de figuras de representación como los Comités vecinales, siendo que cada una de las delegaciones presenta características socioeconómicas y culturales muy distintas, con diferencias en cuanto a la existencia de organizaciones sociales y civiles que pueden facilitar u obstaculizar los procesos según sea el caso.

Aun cuando se reconoce que un experimento de este tipo no puede reproducirse tal cual en contextos distintos al de la ciudad de Porto Alegre -en la que se conjuntaron diversos factores tanto de tipo social como políticos para su implantación-, puede considerarse como una buena pauta a seguir, pero sobre todo, es una referencia respecto a la posibilidad de una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos de índole presupuestal, sin que se desarticule ni pierda forma el manejo de los fondos públicos, de hecho es una manera de legitimarlos y acercarlos a la gente.

Conclusiones

Los problemas acerca de las decisiones en cuanto al uso y control de los recursos públicos forman parte del debate actual. El uso de recursos para fines y necesidades del "príncipe" (el carácter maquiavélico del presupuesto público) dista mucho de concebirlo como un instrumento de desarrollo. Las asignaciones presupuestales delimitan qué acciones públicas se llevarán a cabo y cuáles quedaran sólo como enunciados.

Transformar los presupuestos públicos en instrumentos del desarrollo es una tarea ardua, comenzando por el hecho de que deben dejar de considerarse botín o patrimonio de los gobiernos o grupos, para lo cual es imprescindible modificar la discrecionalidad subyacente en la forma de construir políticas, que asocia las decisiones públicas con los gobiernos y regatea al ciudadano el genuino acceso a los presupuestos.

El tránsito de políticas gubernamentales a públicas implica considerar la participación de los ciudadanos en cada una de sus fases. Las personas tienen el derecho de decidir sobre todos aquellos asuntos que comprometen su futuro y en particular sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Cuestiones como la participación social en la asignación de recursos y la revisión de la cuenta pública, deben replantearse como vía para que el uso de la técnica presupuestal pueda ser un elemento coadyuvante de un desarrollo más equitativo de la sociedad.

Para lograr que el acceso ciudadano en las decisiones públicas deje de ser una formalidad, se debe propiciar la existencia de definiciones claras respecto a qué asuntos deben decidirse de manera pública y en qué espacios, así como la definición de la modalidad de representación adecuada. La delimitación de las competencias de las distintas instancias (Cámaras, Asambleas legislativas, etc.) en problemáticas específicas debe abrir la posibilidad de contemplar otras instancias para dar cabida a diferentes modalidades de participación ciudadana.

La replicabilidad del caso de Porto Alegre, Brasil está pendiente aun cuando se conoce de antemano que en el caso mexicano cada municipio posee sus propias particularidades, con las variaciones y dificultades que esto representa. Sin olvidarnos de los múltiples problemas que la participación y su alcance enfrentan, hemos considerado que para llevar a buen término el acceso ciudadano a los presupuestos públicos la confianza entre las partes y la comprensión de las expresiones y perspectivas de los distintos actores reviste importancia.

Asimismo, para que la participación sea efectiva deben abandonarse las recurrentes prácticas clientelares. Las prioridades de la gente deben ser la directriz de establecimiento de objetivos, programas y proyectos a través de la participación popular. Se plantea así la necesidad de que los gobiernos generen un entorno favorable para la acción ciudadana, elemento imprescindible para fortalecer la participación y el acceso ciudadano a los presupuestos públicos.

Notas

1 Nacionalizaciones, privatizaciones y rescates.

2 Al estilo de Maquiavelo en el texto de Maurice Joly titulado Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu.

3 Se argumenta que este aspecto es un requisito como base de recuperación sostenida.

4 Esto se expresa en el hecho de que alrededor del 85% del presupuesto del 2000 se encontraba comprometido de antemano. En el 2000, las deudas generadas por el saneamiento financiero y los programas de apoyo a deudores de la banca tuvieron un costo de 34 mil millones de pesos, el doble que en 1999 (Zacarías, 2000:32).

5 La asignación de recursos favorece a ciertas demandas y olvida otras, dando prioridad a ciertos sectores en desmedro de otros.

6 Municipios de otros países o incluso del mismo país.

7 Que se encontraba en graves dificultades económicas presupuestales ante el desorden que había imperado durante la administración anterior.

8 Éste fue un consorcio de organizaciones fuertemente politizado fundado en 1983, el cual "reflejaba la liberalización política del país durante la primera parte de esta década. La Unión estuvo intensamente involucrada en varias áreas de conflicto y de disputa, tales como viviendas populares, acceso a la educación, oferta de servicios de salud en los barrios más pobres, y derechos humanos, entre otras de menor envergadura" (Navarro, 1998:299).

Fuentes Bibliográficas

Crozier, Michel (1992), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.

Habermas, Jürgen (1995), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Joly, Maurice (1974), *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Barcelona, Seix Barral.

Navarro, Zander (1998), "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre (Brasil)". En: Bresser Pereyra, Luis y Cunil Grau, Nuria (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas, Paidos-Clad.

Rosas, Alfredo (1992), *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, México, UAM-I.

Villoro, Luis (1996), *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional.

Publicaciones Periódicas

Becerra, Ricardo (2000), "La amenaza fiscal del 2000", *Semanario Etcétera*, México D.F., 16 Diciembre.

Castillo, Carlos, (1999), "Brasil: Izquierda amplía experiencia de democracia directa", *Inter Press Service México*, Río de Janeiro, 4 Marzo.

Revista Macroeconomía (1999), Comentario editorial, "Endeudados por generaciones", México D.F., 15 Agosto.

Ferrari, Sergio (2001), "Por un nuevo consenso mundial", *Agencia Informativa Púlsar*, México D.F., 16 Enero.

Hernández, Eduardo (2001), "Piden en Cuauhtémoc que ciudadanos vigilen el gasto", *El Economista*, México D.F., 27 Junio.

Huerta G., Arturo (1999), "Presupuesto NO sustentable", *Revista Macroeconomía*, México D.F., 15 Diciembre.

López Rivas, Gilberto (2001), "Ciudadanía y presupuesto", *La Jornada*, México D.F., 22 Junio.

Osava, Mario (2000), "El futuro político de la izquierda se jugará en Sao Paulo", *Inter Press Service México*, Río de Janeiro, 7 Noviembre.

Penso D'Albenzio, Cristina Teresa. "Participación para el desarrollo. Desafíos para gobiernos y organizaciones civiles" *Revista Gestión y Estrategia No. 19*, México D.F. En prensa.

Zacarías Ramírez, Tamayo (2000), "Reforma fiscal, ¿Arrojados del paraíso?", *Revista Expansión*, México D.F., 11 Octubre.