
Artículos

Condiciones de legitimidad del proceso democrático: regulación de la relación entre los representantes políticos y el dinero para una deliberación más inclusiva

Ornela Mazza Gigena*

Resumen

El presente trabajo tiene por finalidad analizar dos cuestiones que vinculan a los representantes políticos con el dinero: por un lado, el financiamiento de campañas políticas y el consecuente acceso a cargos públicos; y, por otro lado, la vinculación entre los representantes, la sociedad civil y el presupuesto público. Para delinear y promover un concepto de democracia inclusiva deben vincularse ambas cuestiones, considerándose necesariamente las condiciones por las que se accede al poder, el grado de representatividad que pueden tener los candidatos respecto del destino del dinero público, y la posibilidad de que exista participación de los representados al momento de diseñar el presupuesto de ingresos y gastos para cada ejercicio anual.

En nuestro país, la legislación vigente contempla algunas limitaciones en materia de gastos de las agrupaciones políticas para el financiamiento de campañas pero ella resulta deficiente, principalmente porque el sistema de sanciones no logra generar una coerción suficiente para evitar hechos que violen estas disposiciones. Asimismo, si bien existe un tope para el financiamiento privado, la legislación omite el establecimiento de sanciones concretas para este caso. Se añade a ello el grado de informalidad en la rendición de cuentas de los gastos efectuados en Campañas políticas.

Por otra parte, una vez accedido al debate público, la existencia de un marco normativo que permite la toma de decisiones sobre el presupuesto público sin participación ciudadana y sin un debate robusto de nuestros representantes, genera un debilitamiento de nuestro sistema democrático.

Palabras clave: Democracia – Igualdad - Financiamiento de campañas políticas
- Presupuesto Público - Gasto Público

Fecha de recepción: 30 de noviembre de 2016 | Fecha de aprobación: 05 de octubre de 2017

* Universidad de Buenos Aires, omazzagigena@derecho.uba.ar.

Abstract

The aim of this work is to analyze two matters that link political representatives with public money. On one hand, the financing of political campaigns and the access to public positions. On the other hand, the relation between representatives, civil society and public budget.

In order to outline and promote a concept of inclusive democracy both matters should go along, taking into account the conditions through which representatives access to power, the degree of representation that the candidates can have in the destine of public money and the possibility of the constituents to participate in the design of the annual budget.

In our country, current legislation contemplates some limitations regarding the expenditures of political groupings during campaigns, but they are deficient; mainly because the system of penalties is not effective. Furthermore, although there is a limit for private financing, the legislation omits sanctions for these cases. The informality of the accountability regarding expenditures during political campaigns is another factor.

Additionally, the regulatory framework for decision making regarding public budget allows it without citizen participation and without a robust debate, which generates a weakness of our democratic system.

Key words: Democracy - Equality - Financing of Public Campaigns - Public Budget - Public Expenditure

1. Introducción. El alcance de la igualdad en el debate público

Muchas personas en la sociedad pregonamos el valor de la democracia y, pese a todos sus problemas actuales –como ser la fuerte crisis de representación política en América Latina¹–, seguimos defendiendo sus postulados y creemos que es la mejor forma de gobierno, o al menos, la mejor de todas las conocidas e imaginadas.²

Sabemos que una fuerte expresión de la democracia consiste en participar en la elección de nuestros representantes a través del voto popular. Sin embargo, limitarla a ello deslegitima en cierto modo las decisiones públicas y nos exige participar de modo más activo y cotidiano en la vida pública, controlar a nuestros representantes y exigir canales institucionales idóneos que protejan y mejoren la calidad democrática.

El disenso sobre qué entendemos por democracia no es nuevo y determinar cuáles son sus prerequisites y condiciones mínimas para su constitución, de qué manera ellas se explicitan y, principalmente, cómo se logra un balance entre las decisiones mayoritarias y la protección de las minorías en una sociedad compleja y pluralista –como lo son muchas de las sociedades modernas, incluyendo la nuestra– implica un enorme desafío para los estudiantes y los docentes del Derecho, en particular del Derecho Constitucional.

No intento abordar en este artículo el concepto de democracia –ni, mucho menos, desconocer las discrepancias que existen respecto del mismo y las discusiones acerca de su valor epistémico–, pero dado que es el sistema de gobierno que en la actualidad nos rige, me parece un buen punto de partida entender la democracia como práctica social, en palabras de Carlos Nino, en el sentido de que constituye una conducta regular y actitudes predecibles.³ Para Nino, estas prácticas crean instituciones orientadas hacia cualidades morales del diálogo o deliberación que

11

¹ Para profundizar sobre este tema en particular, véase Couso, Javier, “Las Democracias Radicales y el ‘Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano’”. Disponible en: https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA13_Couso_CV_Sp_20130420.pdf. Último acceso: 25 de noviembre de 2016. Rodríguez Garavito, César (Coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1ª ed., 2011.

² Adam Przeworski sostuvo esta idea al afirmar que “...la democracia tiene límites en relación con la extensión de la igualdad económica, la participación efectiva, la agentividad perfecta y la libertad. No obstante, creo que no hay ningún sistema político que pueda funcionar mejor, ni que sea capaz de generar y mantener en las sociedades modernas el grado de igualdad económica que muchos miembros de esas sociedades desearían ver. No hay sistema político capaz de hacer individualmente efectiva la participación política de cada uno, ni de hacer de los gobiernos los perfectos agentes de los ciudadanos. Y si bien en la democracia el orden y la interferencia no se combinan fácilmente, no hay ningún otro sistema político que se aproxime siquiera a hacerlo.” Przeworski, Adam, *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1ª ed., 2016, p. 53.

³ Nino, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1997, p. 23.

“...presuponen la posibilidad de transformación de las preferencias de la gente”.⁴

Uno de los debates entre los principales estudiosos de las teorías de la democracia está delimitado por la existencia y, sobre todo, el conocimiento de la verdad moral, considerándose los presupuestos formales decisivos para otorgar validez a los principios morales.

Para Rawls la idea de razón pública especifica al nivel más profundo los valores morales y políticos básicos que determinan las relaciones de un gobierno democrático con sus ciudadanos y de éstos entre sí⁵. Ella se aplica a aquellas cuestiones que caen dentro de lo que el autor denominó “foro político público”, vinculado al discurso de los jueces en sus decisiones judiciales, de los funcionarios públicos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los candidatos a cargos públicos y sus jefes de campaña⁶. De esta forma, afirma que “...cuando todos los funcionarios competentes actúan según la razón pública y todos los ciudadanos razonables se consideran legisladores ideales que siguen la razón pública, la expresión jurídica de la opinión mayoritaria es ley legítima”.

La idea *rawlsiana* de razón pública implica considerar al resto de las personas como iguales en el debate público. En palabras de Cohen⁷ los participantes del debate público deben verse como formal y esencialmente iguales:

*Formalmente iguales por el hecho de que las normas que regulan el procedimiento ideal no eligen a individuos por alguna ventaja o desventaja; todo el que posea la capacidad deliberativa (...) tiene la misma categoría en cada etapa del proceso deliberativo, y se admite que así es (...) Los participantes son esencialmente iguales, pues la distribución existente del poder y los recursos no inciden en sus posibilidades de contribuir a la deliberación, y esa distribución no le otorga facultades decisivas en la deliberación.*⁸

Ahora bien, este modelo de igualdad puede llevarse a cabo recortando su alcance al momento en que los participantes “ponen su primer pie” en el debate público, pero no considera factores previos, prerequisites necesarios para poder acceder a ese

⁴ *Ibíd.* Vale señalar que esta concepción de la democracia tiene un enfoque dialógico, distinto de otras concepciones que parten de la misma base –la democracia como transformadora de las preferencias de las personas–, como las populares y las perfeccionistas. Para Nino, el enfoque dialógico encuentra en el diálogo “...un medio para contener los intereses egoístas y el poder de las facciones que se basan entre ellos. Este límite se logra gracias a la característica del dialogo de excluir aquellas posiciones que no pueden ser defendidas desde un punto de vista imparcial”.

⁵ Rawls, John, *El derecho de gentes*, Barcelona, Editorial Paidós, 2001.

⁶ *Ibíd.* El autor reconoce en este último caso la dificultad de trazar la línea de responsabilidad entre los candidatos y sus jefes de Campaña.

⁷ Cohen, Joshua, “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1998.

⁸ *Ibíd.*

debate. Es decir, puede darse el caso de que se cumplieren los requisitos formales de “tratar a todos como iguales”, por ejemplo, plasmando ese derecho en una constitución o ley escrita, y que, en materia procedimental, todos los participantes tengan el mismo tiempo para hablar, sus razones sean igualmente escuchadas y se respete la regla “una persona, un voto”. Sin embargo, en democracias representativas como la nuestra, lo antedicho no es suficiente para considerar cumplido el requisito de la igualdad, en tanto se dejan de lado consideraciones vinculadas a la relación representantes políticos-dinero que influyen de modo directo sobre la igualdad de oportunidades para acceder a ese debate.

Este punto es crucial, dado que los representantes participan de la contienda electoral a través de los partidos políticos de los que forman parte, los que son considerados “instituciones fundamentales del sistema democrático” por expreso mandato constitucional⁹. En este sentido, no todos los partidos políticos tienen la misma estructura y extensión territorial, así como respaldo financiero para afrontar campañas políticas y difundir sus propuestas.

Por otro lado, una vez “puesto un pie” en el debate público, la toma de decisiones se ve condicionada por el manejo que se realiza sobre el dinero público, especialmente por la falta de participación y debate con la que se proyecta y elabora el presupuesto público, y la facultad de ciertos funcionarios de modificar unilateral y discrecionalmente ese presupuesto. En la práctica, no existe la participación de los ciudadanos respecto de las decisiones que se tomen sobre el presupuesto público. A ello se suma que el sistema jurídico actual, tal y como está diseñado, impide que todos los representantes participen en condiciones de igualdad en este proceso al otorgar facultades para modificar ese presupuesto sólo a algunos funcionarios que no representan a todos los sectores de la sociedad.

En este sentido, deviene entonces necesario trabajar sobre dos cuestiones que vinculan las decisiones públicas con el manejo del dinero: la primera es la (des) igualdad en el acceso a cargos públicos por cuestiones vinculadas al financiamiento de las campañas políticas, límites de gastos, rendición de cuentas y sanciones a los partidos políticos, entre otros; y la segunda, la (falta de) participación y representatividad en la elaboración del presupuesto público.

Si bien estas dos cuestiones no son las únicas que vinculan a los representantes con el dinero, me parece pertinente analizarlas por la injerencia directa que ellas tienen sobre la igualdad y el grado de participación en el debate público, constituyendo pilares esenciales para la construcción de un sistema igualitario de acceso a los cargos públicos y a la consolidación del autogobierno.

⁹ Constitución Nacional de la República Argentina, art. 38. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

II. Acceso a cargos públicos y financiamiento de campañas políticas

Una de las deficiencias en el proceso electoral de nuestro país se basa en la dificultad de algunas personas para acceder a cargos públicos, especialmente la dificultad de algunos partidos políticos de financiar sus campañas y realizar propaganda política, lo que limita la amplia difusión de sus propuestas y el consecuente impedimento de ingreso al debate.

Si bien nuestro sistema electoral actual¹⁰ garantiza una base de aportes públicos para las actividades de campaña de los partidos, así como espacios en medios audiovisuales para propaganda, también permite los aportes de privados.¹¹ Ello puede generar situaciones de desigualdad producto del alcance masivo que pueden tener los partidos con más recursos, poder e influencias, en tanto no sólo imposibilita el ingreso de nuevos partidos en el juego electoral sino que corrompe el vínculo entre los representantes ya elegidos y sus representados. Las altas sumas de dinero necesarias para financiar las campañas políticas obligan a los candidatos a recurrir a grandes grupos empresariales y corporativos que podrían exigir algún tipo de trato preferencial *a posteriori* ejerciendo sobre sus representantes una presión tal que éstos terminan por modificar sus razones en el debate público. En este punto, los representantes se corrompen y dejan de expresar en el debate las proposiciones morales que tienden a la imparcialidad para contentar a los grupos de interés que contribuyeron al financiamiento de sus candidaturas.

14

Es entonces cuando se produce un quiebre en el proceso que legitima la decisión colectiva y permite acceder al conocimiento de la verdad moral, sea que ésta se alcance mediante la reflexión individual, o sea a través de la discusión intersubjetiva (práctica discursiva), o bien teniendo en cuenta los resultados de esa discusión (práctica real, consenso).¹² Pasando a otro plano de análisis, vulnera lo que Rawls considera elemento esencial de la democracia deliberativa, esto es la existencia de un marco de instituciones constitucionales democráticas que establezca el escenario para cuerpos legislativos deliberantes.¹³

Lo que quiero decir es que independientemente de las cuestiones metaéticas en juego (cuestiones que claramente no son menores para la construcción de una teoría de la democracia) el control y la transparencia sobre el financiamiento de las campañas políticas resulta una condición de legitimidad del proceso democrático, en dos niveles: un nivel instrumental, en tanto propicia el marco para la constitución

¹⁰ Regulado por la Ley N° 26.571 de Partidos Políticos, B.O. del 14/12/2009.

¹¹ *Ibid.*, art. 58.

¹² Aquí apelo al análisis tripartito que realiza Nino (*supra* nota 3, p. 154), realizando una propuesta constructivista a través del análisis contrapuesto de las concepciones presentadas por John Rawls y Jürgen Habermas.

¹³ Rawls, J., *supra* nota 6, p. 5.

de un órgano legislativo deliberante serio e íntegro; y un nivel intrínseco, puesto que promueve la igualdad de tratamiento de todas las personas que quieran vincularse con las cuestiones públicas.

Me sitúo entonces en un plano anterior al análisis epistemológico sobre la decisión colectiva; cualquier postura metaética que profesemos para la construcción de un modelo democrático, sea éste igualitario,¹⁴ dialógico,¹⁵ liberal,¹⁶ etc., incluye el fortalecimiento de las condiciones necesarias para un debate igualitario no sólo una vez accedido a él sino de modo previo a su ingreso. De este modo, la regulación del financiamiento de las campañas políticas no resulta sólo una condición instrumental ni responde a cuestiones operativas de acceso al debate sino que intenta prevenir fallas en el control del financiamiento de la actividad político– partidaria que generen una clase política elitista y representativa de unos pocos sectores sociales.

Dworkin parece encontrar una solución a este problema al defender la limitación en los gastos de campaña que puedan realizarse. En este sentido, sostuvo que: *...el dinero es, por otra parte, también el problema más fácil de resolver, al menos en teoría. Una sociedad libre no puede decidir el tono que sus políticos adoptan, tipo de argumentos que ofrecen al público, o qué noticias o escándalo político divulgar o no (...) Pero una sociedad libre puede –o al menos eso parece– limitar la cantidad de dinero que los candidatos, o cualquier otra persona, puede gastar en campañas políticas.*¹⁷

15

Este no fue el criterio predominante en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, lo que ha llevado a algunos juristas a realizar severas críticas a la decisión tomada en el caso “*Buckley v. Valeo*”¹⁸ que declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones de la ley federal que limitaba el gasto en las campañas electorales,¹⁹ y como consecuencia, los candidatos a cargos públicos pasaron a tener absoluta libertad para elegir la utilización tanto de fondos de su patrimonio privado como de fondos públicos. Sólo en el segundo caso se admitió que el Congreso pueda establecer límites a los gastos de los candidatos.

¹⁴ Desarrollada, entre otros, por Rawls y Cohen, obras citadas.

¹⁵ Propuesta, entre otros, en Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Editorial Paidós, 1999.

¹⁶ Defendida, entre otros autores por Gutmann, Amy, “Deliberación, desacuerdo y votación”, en Hongju Koh, Harold y Slye, Ronald (comps.), *Democracia Deliberativa y Derechos Humanos*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2004.

¹⁷ Dworkin, Ronald; “The Curse of American Politics”; *New York Review of Books*; October 17, 1996, traducción propia.

¹⁸ 424, U.S. 1, 1976.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Fiss, Owen M., “Money and Politics”, Faculty Scholarship Series, Paper 1320, 1998. Disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1320. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

En nuestro país, la legislación actualmente vigente²⁰ contempla que los gastos de agrupaciones políticas destinados a campaña electoral no podrán superar la suma resultante de multiplicar el número de electores habilitados por un módulo electoral que tiene un valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo. Año tras el año, el Congreso Nacional omitía fijar en las respectivas leyes de Presupuesto el valor del módulo, por lo que, en los hechos, terminaba siendo fijado por la Cámara Nacional Electoral, hasta el año pasado que el Congreso fijó el valor del Módulo para el año 2017 mediante Ley N° 27.341.²¹

Ello intenta dar una garantía de igualdad para todos los partidos y agrupaciones que participen del proceso electoral. Sin embargo, vemos que el sistema de sanciones por violaciones a esos toques de gastos resulta deficiente puesto que es indirecto. Es decir, si bien la norma establece una sanción determinada para el caso de incumplimiento de esos toques, cual es la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales,²² en la práctica el incumplimiento sólo es posible de cotejar por medio de la presentación de los informes previos y finales de Campañas e Informes contables que presenten los partidos y agrupaciones políticas.

16

Lo cierto es que esta presentación no siempre se ha realizado en el tiempo establecido en la normativa y, en algunos casos, directamente se omitió su presentación. Así, según datos de la Cámara Nacional Electoral correspondientes al período comprendido entre los años 2007 y 2017, puede verse que no se aplicó ninguna sanción a los partidos y agrupaciones del distrito de la Capital Federal por superar el tope máximo de gastos permitidos, pero se impusieron 480 multas por retardo en la presentación de informes de estados contables e informes de Campaña, y 290 sanciones de pérdida de aportes públicos, de las cuales 49 implicaron la pérdida total de todo aporte por no presentar dichos informes.²³

Por otro lado, la normativa vigente también contempla un límite a los aportes que realicen los privados para financiar campañas electorales. Así, el artículo 44 de la Ley N° 26.215 establece que los partidos políticos o alianzas no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por la ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza.

²⁰ Ley N° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, del B.O. 01/07/2010 y Ley N° 26.571, *supra* nota 10.

²¹ Ley N° 27.341 de Presupuesto Administración Nacional, del B.O. 21/12/2016.

²² Véase, art. 62, inc. d) de la Ley N° 26.215, *Ibid.*

²³ Datos publicados en un Informe del Registro Nacional de Partidos Políticos de la Cámara Nacional Electoral. Disponible en: https://www.pjn.gov.ar/cne/cne/regimen_sanciones/Capital%20federal.pdf. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

Sin embargo, del mismo modo en que sucede con el tope de gastos permitidos, el sistema sancionatorio resulta deficiente. En este caso en particular, la Ley N° 26.215 no establece una sanción para quien vulnere este tope, simplemente exige a los partidos y alianzas que informen la identificación de las personas que hayan realizado las contribuciones o donaciones en el informe final de Campaña y en los informes contables anuales lo que, como vimos anteriormente, no siempre se realiza en el tiempo y forma requerido en la ley y, en algunos casos, directamente se ha omitido, dando lugar a la pérdida total de aportes públicos.

En la práctica, este sistema termina beneficiando a los partidos políticos más grandes por no considerarse en todos los casos la capacidad económico-financiera del infractor para la imposición de las sanciones, lo que puede generar un incumplimiento deliberado en base a un cálculo costo-beneficio de los resultados de la violación (por ejemplo, prescindir de los aportes públicos a cambio de no presentar los informes finales de Campaña en donde constan los aportes efectuados por privados que superan ampliamente el monto de aquellos aportes públicos).

A ello se suma la existencia de un sistema deficiente de rendición de cuentas que pareciera inferir un fuerte grado de informalidad en lo que respecta a recursos que no provienen de aportes del Estado. Así, un estudio realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) concluyó que, en algunas rendiciones de partidos políticos y campañas electorales correspondientes al año 2015 se omitieron ingresos y gastos con actividades que fueron de público conocimiento. Expresa el Informe que:

... [T]anto Mauricio Macri como el [sic] Daniel Scioli realizaron en 2015 cenas para recaudar fondos antes de que se inicie el período de campaña. Sin embargo, en ninguna de las rendiciones ni los partidos PRO y PJ, ni de las alianzas Cambiemos y FPV se registran donaciones recibidas en esas fechas.²⁴

Por otro lado, el informe mencionado señala como problemático el hecho de admitir las donaciones a las campañas políticas realizadas con dinero en efectivo, ya que ello implica que la ley termina permitiendo las donaciones anónimas, e impide de este modo conocer el origen de ese dinero e identificar al donante. Esto resulta alarmante si se considera que en las elecciones presidenciales del año 2015 el 90% de los aportes privados declarados por las campañas fueron realizados con dinero en efectivo.²⁵

²⁴ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), *Informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente*, Buenos Aires, 2017. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017.pdf>. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

²⁵ *Ibíd.*

Por lo antedicho, podemos ver que los mecanismos que impiden que algunos partidos y agrupaciones ejerzan una influencia mayor en los electores no siempre funcionan de manera ordenada, sistémica y con control robusto, lo que dificulta el acceso igualitario a la contienda electoral de grupos o partidos nuevos o minoritarios.

Si bien no es la idea realizar un análisis pormenorizado de las falencias de nuestro sistema de control en el financiamiento de la actividad política ya que eso excede ampliamente el objeto de este trabajo, citar el ejemplo de lo que sucede en nuestro país podría mostrarnos claramente que una regulación más severa en la relación dinero-representantes podría mejorar estos aspectos y ayudar a fortalecer la democracia.

III. Elaboración del presupuesto público

Otra de las implicancias de la relación entre el dinero y la democracia, refiere a deficiencias (falta de participación ciudadana, delegación en órganos no democráticos de cuestiones sustanciales) en la elaboración del presupuesto público dado que resulta difícil imaginar un estado de autogobierno colectivo si desconocemos qué recursos tenemos, en qué se gastan, de qué manera y para qué.

En algunos países, el presupuesto público es elaborado a través de la modalidad de presupuesto participativo, el que constituye un mecanismo que permite a la ciudadanía tomar decisiones de manera directa en el diseño y la elaboración de los gastos e ingresos previstos para una determinada sociedad en un determinado período de tiempo.

De esta manera, permite a los ciudadanos incorporar las demandas a la proyección del presupuesto, definir cuales son las prioridades de la sociedad y los criterios de asignación de fondos públicos, elaborar Planes de gastos, inversiones y programas, y controlar de manera directa la ejecución de esas acciones.

Se ha definido al presupuesto participativo como:

...una mecánica diferente de presupuestación por la cual una parte del presupuesto municipal o regional se reserva para decisiones que se tomarán en asambleas deliberativas; estas prioridades deberán convertirse en proyectos que luego serán consensuados, negociados o rechazados por las áreas de gobierno y por la población votante. (...) En este proceso se reúne actores públicos y privados y particularmente, la sociedad civil está llamada a ocupar un lugar protagónico deliberando, cogestionando con el Estado local y auditando la gestión de gobierno. La sociedad civil es la principal interlocutora del sector público a la vez que la que debe contribuir a garantizar la ejecución de los acuerdos y las políticas (BID, 2008).²⁶

²⁶ Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas; en el marco del proyecto CEPAL/UNFPA: "Programa Regional de Población" (RLA/6P41A- componente: Estructuras familiares

Uno de las primeras ciudades donde se implementó el presupuesto participativo de modo exitoso fue en Porto Alegre, Brasil. Allí se estableció un sistema basado en la elaboración del presupuesto en tres instancias: la primera, la celebración de Asambleas regionales y temáticas; la segunda, el desarrollo de foros de participación; y la tercera, la discusión de los presupuestos y la difusión de un Plan de asignación para los representantes de la ciudadanía en el Consejo.²⁷

En algunas ciudades de países europeos como Italia, Francia, España y Portugal también se incorporó la figura del presupuesto participativo. Sin embargo, algunos autores destacan importantes diferencias con el modelo establecido en Porto Alegre, como por ejemplo que se trata de "...procesos que vienen desde arriba; no son instrumentos de inversión de las prioridades sociales; están ligados también con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina; son procesos consultivos y no deliberativos."²⁸

Más allá de ello, en los estados en los que se implementó el presupuesto participativo con foros de amplio debate entre los ciudadanos, se demostró una mejoría en la capacidad para alcanzar resultados distributivos, en generar una nueva dinámica y autonomía en las gestiones municipales y en la promoción de elementos más democráticos en la cultura política.²⁹

Asimismo, se ha señalado que la implementación del presupuesto participativo generó un cambio en las relaciones de los propios ciudadanos locales, al permitir romper con la estructura vertical que imponía el vínculo entre el Jefe del estado y los ciudadanos, generando entre estos últimos relaciones horizontales y un dialogo más fluido e integral respecto de las prioridades de la sociedad y la interacción entre los trabajadores locales que operan en el territorio y el poder político.³⁰

En nuestro país, no existe a nivel nacional la modalidad de presupuesto participativo, por lo que la elaboración del presupuesto público es realizada a

19

en *América Latina y el Caribe*); 2009. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LCI3123_es.pdf;jsessionid=2F36D3D3E0B98B4EFEF18EA533E92D2D?sequence=1. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

²⁷ Para profundizar sobre el tema, veáse Mairal, Pilar; "El Presupuesto Participativo como experiencia de Gestión Participativa. El caso de Porto Alegre"; en *Revista THEORIA | Proyecto Crítico de Ciencias Sociales*; Uersidade Católica do Rio Grande Do Sul (PUCRS). Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/materiales/hismat/index.html>. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

²⁸ Para mayor análisis, veáse Sintomer, Yves, "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", comunicación presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 noviembre de 2004.

²⁹ Avritzer, Leonardo, "Presupuestos Participativos. Distribución, eficiencia y cultura democrática", en *Revista La Era Urbana*, Rosario, Edición especial, Marzo de 2004, p. 10.

³⁰ Sintomer, Yves, "Democracia Local y Presupuesto Participativo", en *Revista La Era Urbana*, *supra* nota 27, p. 53.

través de nuestros representantes.³¹ Así, es el Congreso el que fija anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas.

A nivel local, tras la crisis socio-económica sufrida en nuestro país en el año 2001, algunas provincias y municipios incorporaron en su legislación la figura del presupuesto participativo, otorgándole en cada caso distinta jerarquía normativa. Así, el primer municipio que lo incorporó fue el de la Ciudad de Rosario por medio de una Ordenanza Municipal,³² siendo para el año 2011 cuarenta y ocho los municipios que habían regulado dicha práctica.³³

En otros casos, la regulación fue impuesta por normativa provincial, tal como sucedió en las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires. En el primer caso, mediante la sanción de la Ley provincial N° 3001³⁴ se habilitó a los municipios a adoptar el instituto del Presupuesto participativo, garantizando la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso, con el correspondiente rol de control de ellos en los asuntos públicos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, se estableció el Programa provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo mediante el Decreto N° 3333/05.³⁵

20

Por su parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el presupuesto participativo fue incorporado en su Constitución, a través del artículo 52, el que prescribe: “Se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos.” La ley que ordena la manda constitucional no ha sido sancionada al día de la fecha, sin perjuicio de los numerosos proyectos presentados en la Legislatura Porteña en los últimos años.³⁶

Más allá del avance normativo en algunas de las provincias y municipios que se han citado como ejemplo, lo cierto es que en la práctica no se ha llegado a implementar el Presupuesto Participativo en todos los estados en los que éste se encuentra regulado, y depende, en muchos casos, del compromiso que asuman las autoridades del gobierno de turno.

En otros casos, lejos de replicarse un sistema similar al de Porto Alegre, la implementación del Presupuesto Participativo se efectuó sin foros de participación y debate reales, sino simplemente a través de un sistema de votación vía internet

³¹ Constitución Nacional de la República Argentina, art. 75, inc. 8.

³² Ordenanza N° 7326, Concejo Municipal de Rosario, 09/05/2002.

³³ Véase mapa de Municipios argentinos con Presupuesto Participativo en *Informe UNICEF “EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”*, 2013, p. 17. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

³⁴ Ley provincial N° 3001 de Régimen de las Municipalidades de Entre Ríos, del B.O. 31/10/1934.

³⁵ Decreto N° 3333/05 de la Provincia de Buenos Aires, 28 de diciembre de 2005

³⁶ Entre los años 1998 y 2016, se presentaron más de 50 proyectos, de los cuales actualmente sólo uno posee estado parlamentario. Expediente 68-D-2016, con cuatro “Expedientes hijos” adheridos.

de proyectos ya presentados; o bien mediante la posibilidad de presentar proyectos que son seleccionados por un grupo de profesionales que determinan su factibilidad pero sin ser sometidos a Asambleas o foros vecinales.³⁷

A nivel nacional, como ya se mencionó, el Presupuesto Participativo no se encuentra contemplado en nuestra legislación, siendo tarea de nuestros representantes elaborar el presupuesto de gastos e ingresos por cada ejercicio, tarea que, con la sanción de la Ley N° 26.124,³⁸ se delegó en algunos casos al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, otorgándosele “superpoderes” para modificar las partidas del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional según “considere necesarias”, sin intervención del Congreso Nacional.

Ello genera un quiebre en el proceso democrático, no sólo porque se deja en manos de una sola persona y a su simple discrecionalidad la facultad de ponderar la distribución del gasto e incluso incrementar prácticas en beneficio de grupos de interés públicos y/o privados, pudiéndose contradecir incluso lo decidido por el Congreso Nacional producto de la deliberación, sino porque aquella ley tiene un vicio de origen: fue sancionada con carácter excepcional en un estado de emergencia económica –producto de la crisis de 2001– pero su vigencia fue prorrogada y se aprobó en forma permanente en el año 2006.

Más allá de los ápices constitucionales en materia de delegación legislativa – que no resultan un asunto menor– podemos ver la deficiencia en lo que Waldron menciona como principios procedimentales que debe cumplir la legislación,³⁹ los que no poseen un carácter meramente moral sino que se constituyen, en palabras de Gargarella como verdaderos principios morales,⁴⁰ no sólo sobre cómo deben ser elaboradas las decisiones colectivas y qué actores deben participar en ellas sino cuál es el sentido que debe guiar ese procedimiento y la finalidad normativa. En el caso, los legisladores no sólo vulneraron una cláusula constitucional sino que lo hicieron en detrimento de los más esenciales valores democráticos.

El diseño del presupuesto público no es una herramienta más de gestión cotidiana de la Administración Pública sino una cuestión esencial para el autogobierno, por lo que cualquier decisión que limite a futuro la participación de los ciudadanos –por sí o por medio de sus representantes– debe ser sometida a un mayor escrutinio

³⁷ Tal es el caso del sistema de Presupuesto Participativo implementado en la Ciudad de La Plata.

³⁸ Ley N° 26.124, modificatoria de la Ley de Administración Financiera, del B.O. del 08/08/2006.

³⁹ Waldron, Jeremy, *Political Political Theory. Essays on Institutions*, Capítulo 7, Harvard University Press, 2016.

⁴⁰ Gargarella, Roberto, “J. Waldron: Political Political Theory 2” [blog post], *SEMINARIO DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y FILOSOFÍA POLÍTICA. UNA MIRADA IGUALITARIA SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO*, publicación del 26 de abril de 2016. Disponible en: <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2016/04/j-waldron-political-political-theory-2.html>. Último acceso: 25 de noviembre de 2016.

por parte de la sociedad.

Esto se vincula de manera estrecha con los derechos individuales, desde dos planos distintos: el primero, desde un plano procedimental, en relación a lo que Nino denominaba *umbral de legitimidad deliberativa*.⁴¹ las instituciones mayoritarias se encuentran en mejores condiciones que los jueces para definir cuestiones relativas a derechos que son prerequisites para la constitución democrática *si y sólo si* ellas superan el umbral de legitimidad deliberativa. Sólo de ese modo, las decisiones colectivas relativas a derechos deberían considerarse superiores a cualquier otro individuo, por ejemplo, un juez. En caso contrario, esa decisión, aunque mayoritaria, podría ser considerada ilegítima.

Desde un plano sustantivo, tomar una decisión referida a materia presupuestaria implica hablar de derechos. Ya lo afirmaron Holmes y Sustain: los derechos no son independientes de sus costos.⁴² Éstos últimos son los costos incluidos en el presupuesto, mientras que "... los derechos se definen como intereses importantes que pueden ser protegidos de manera confiable por individuos o grupos usando instrumentos de gobierno".⁴³

Es por ello que resulta una tarea pendiente la discusión sobre la cantidad y calidad de los recursos económicos destinados a proteger los derechos individuales y colectivos como una cuestión esencial en una democracia de tipo inclusiva, debiendo considerarse un sistema que permita la participación de todos los posibles afectados de las decisiones que se tomen respecto al presupuesto de gastos e ingresos públicos.

22

IV. Conclusiones

La idea de este trabajo fue desarrollar dos aspectos fundamentales de la relación entre el dinero público y los representantes con el objeto de demostrar ciertas falencias en la regulación de ambos aspectos que pueden limitar o anular la construcción de una democracia igualitaria y participativa, en la que los ciudadanos se vinculen con los asuntos públicos y sus derechos sean respetados.

A través del mismo, pudimos ver que la regulación referida al financiamiento de campañas políticas y a la elaboración del presupuesto de gastos e ingresos públicos resulta restrictiva del debate. En el primer caso, porque genera condiciones favorables de ingreso al debate a los partidos con más poder e influencias, dejando desprotegidos a los partidos con menos recursos. En el segundo caso, porque una vez

⁴¹ Nino, *supra* nota 3.

⁴² Holmes, Stephen y Sunstain, Cass, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 1ª ed., 2011.

⁴³ *Ibid.*, p. 34. Comparto en este sentido las palabras de González Bertomeu en oportunidad de escribir el prólogo para esta obra: "Dime cuántos impuestos te cobran (y cómo se gastan) y te diré qué derechos tienes: así podría resumirse la tesis central del valioso libro que prologo."

ingresado a ese debate, genera distancia entre los representantes y los representados, al no permitir a estos últimos participar del diseño sobre presupuesto público, e incluso impidiendo hacerlo a los propios representantes por invocación de la Ley N° 26.124 que otorga facultades al Jefe de Gabinete de Ministros de modificar discrecionalmente las partidas presupuestarias.

No es objetivo de este trabajo proponer soluciones concretas para el fortalecimiento de esos vínculos que, en nuestra sociedad, se encuentran deteriorados, pero sí puede ser un primer paso para comenzar a pensar en ello si consideramos algunos de sus aspectos como prerequisites para construir un nuevo concepto de democracia.

V. Bibliografía

1. Libros y artículos

Avritzer, Leonardo, “Presupuestos Participativos. Distribución, eficiencia y cultura democrática”, en *Revista La Era Urbana*, Rosario, Edición especial, Marzo de 2004.

Cohen, Joshua; “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1998.

Couso, Javier, “Las Democracias Radicales y el ‘Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano’”. Disponible en: https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/sela/SELA13_Couso_CV_Sp_20130420.pdf.

Dworkin, Ronald; “The Curse of American Politics”; *New York Review of Books*; October 17, 1996.

Gutmann, Amy, “Deliberación, desacuerdo y votación”, en Hongju Koh, Harold y Slye, Ronald (comps.), *Democracia Deliberativa y Derechos Humanos*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2004.

Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Editorial Paidós, 1999.

Holmes, Stephen y Sunstein, Cass, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1ª ed., 2011.

Mairal, Pilar; El Presupuesto Participativo como experiencia de Gestión Participativa. El caso de Porto Alegre; *Revista THEORIA | Proyecto Crítico de Ciencias Sociales*; Universidade Catolica do Rio Grande Do Sul (PUCRS).

Nino, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1997.

Przeworski, Adam; *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo Veintiuno Editores, 2ª ed., 2016.

Rawls, John, *El derecho de gentes*, Barcelona, Editorial Paidós, 2001.

Rodríguez Garavito, César (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1ª ed., 2011.

Sintomer, Yves, “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, comunicación presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 noviembre de 2004.

“Democracia Local y Presupuesto Participativo”, en *Revista La Era Urbana*, Rosario, Edición especial, Marzo de 2004.

Stolowicz, Beatriz, “La crisis del sistema representativo”, *Revista UAM*. Disponible en: <http://www.uam.mx/difusion/revista/dic99/stolowicz.html>.

Fiss, Owen M., “Money and Politics” (1998), Faculty Scholarship Series, Paper 1320. Disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1320.

Waldron, Jeremy, “Deliberación, desacuerdo y votación”, en Hongju Koh, Harold y Slye, Ronald (comps.), *Democracia Deliberativa y Derechos Humanos*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2004.

Political Political Theory. Essays on Institutions, Capítulo 7, Harvard University Press, 2016.

2. Informes y blogs

Gargarella, Roberto, “J. Waldron: Political Political Theory 2” [blog post], Seminario De Teoría Constitucional Y Filosofía Política. Una Mirada Igualitaria Sobre El Constitucionalismo, publicación del 26 de abril de 2016. Disponible en: <http://seminariogargarella.blogspot.com.ar/2016/04/j-waldron-political-political-theory-2.html>.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Creci-

miento (CIPPEC), Informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente, Buenos Aires, 2017. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017.pdf>.

Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas; en el marco del proyecto CEPAL/UNFPA: “Programa Regional de Población” (RLA/6P41A- componente: Estructuras familiares en América Latina y el Caribe); 2009. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LC13123_es.pdf;jsessionid=2F36D3D3E0B98B4EFEF18EA533E92D2D?sequence=1.

Informe de UNICEF “EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf.

3. Normativa

25

Constitución Nacional de la República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Decreto N° 3333/05 de la Provincia de Buenos Aires, 28 de diciembre de 2005.

Ley N° 26.124, modificatoria de la Ley de Administración Financiera, del B.O. del 08/08/2006.

Ley N° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, del B.O. 01/07/2010.

Ley N° 26.571 de Partidos Políticos, del B.O. del 14/12/2009.

Ley provincial N° 3001 de Régimen de las Municipalidades de Entre Ríos, del B.O. 31/10/1934.

Ordenanza N° 7326, Concejo Municipal de Rosario, del 09/05/2002.

4. Portales Web

Portal Cámara Nacional Electoral: <http://www.electoral.gov.ar>.

Portal de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <https://www.legislatura.gov.ar/>.

Portal del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/introduccion.php?menu_id=6784

Portal del Presupuesto Participativo de la Ciudad de La Plata: <https://presupuesto-participativo.laplata.gob.ar>.