

El presupuesto participativo en la UNGS

Un avance para la mayor participación democrática en la asignación de los recursos públicos

1. Introducción

Desde el año 2006 la Universidad Nacional de General Sarmiento asumió la elaboración de su Presupuesto a partir de una estrategia de elaboración de planes de carácter plurianual, de forma tal de lograr una programación presupuestaria secuenciada y de mediano plazo que permitiera organizar las necesidades a partir de prioridades definidas institucionalmente y atenderlas de manera previsible.

Desde hace más de una década, se asumió también que las necesidades de recursos adicionales se elaboraran, discutieran y aprobaran a partir de los llamados “Proyectos Especiales”, por medio de los cuales las diferentes áreas y dependencias de la UNGS (Institutos, Secretarías y Centros dependientes del Rectorado) identifican sus necesidades, resaltan los problemas o desafíos a resolver y explicitan los objetivos a lograr con los recursos adicionales que se solicitan.

A su vez, la UNGS diferenció claramente los recursos y gastos en “recurrentes” y “no recurrentes”, de manera de identificar claramente el tipo de financiamiento necesario para cada fin. Esta particularidad fue luego adoptada por el sistema universitario nacional en su conjunto para identificar el carácter del financiamiento de las diferentes iniciativas y/o programas de política pública.

Por último, desde hace algunos años, y en línea con lo comentado en el párrafo anterior, para los Proyectos Especiales se identificaron diferentes rangos y componentes (equipos de personal de investigación-docencia, equipos de personal técnico-administrativo, infraestructura, equipamiento, etc.), de forma tal de lograr una mayor especificación de las necesidades y establecer techos presupuestarios para cada rango o componente.

En todos estos años, la UNGS ha ganado prestigio en el sistema universitario nacional por el esfuerzo y el logro institucional que significan la elaboración de Planes Anuales y su correspondiente Presupuesto, detallados al extremo, con un alto nivel de transparencia y de información para la toma de decisiones, y con una participación democrática de los representantes de los distintos claustros de la vida de la Universidad en los procesos de elaboración, tratamiento, aprobación, ejecución y control.

Todo este proceso se lleva adelante hoy en el marco de las instituciones de lo que correspondería caracterizar como una democracia “representativa”, dado que el órgano de gobierno encargado de discutirlo, aprobarlo y modificarlo es el Consejo Superior, donde se encuentran los representantes de los diferentes claustros que componen la comunidad universitaria según el sistema de representación previsto en las normas estatutarias.

La participación es una herramienta clave para derrotar la exclusión política, ya que permite que las personas ejerzan plenamente su ciudadanía y fortalezcan el verdadero sentido de la democracia. Sin embargo, existen diferentes niveles de participación en relación a la toma de decisiones públicas:

- a) Informativa:** los involucrados solamente reciben la comunicación de las acciones que se llevarán a cabo.
- b) Consultiva:** los involucrados son consultados sobre de las acciones que se llevarán a cabo y pueden aprobar, modificar o desaprobar lo planificado.
- c) Vinculante:** los involucrados participan en la elaboración y toma de decisiones, son los que identifican los problemas, los que diagnostican y elaboran los planes y toman decisiones sobre las acciones a seguir.

Esta última es la forma propia de lo que suele llamarse democracia “participativa”. Pero, para ser eficiente, necesita que los participantes tengan los elementos necesarios para que su participación sea protagónica. De otro modo, aunque teóricamente sean decisores, en la práctica serán meros legitimadores de lo que otros propongan.

De lo que aquí se trata es precisamente de introducir una herramienta novedosa, el Presupuesto Participativo (PP), para avanzar en un proceso de construcción de una democracia participativa que pueda combinarse con –y enriquecer– la democracia representativa que tenemos. De manera general, la idea es que este instrumento provea a la Universidad de la posibilidad de desarrollar un proceso más complejo y más rico para asignar una parte de los recursos públicos de la institución por esta vía. Ello generará una mayor implicancia de la comunidad universitaria en la distribución de bienes materiales y simbólicos, y un cambio del sentido de la participación ciudadana en la institución.

2. El presupuesto participativo

2.1 Conceptos generales

Lanzado por el Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre, Brasil, en 1989, primero a escala municipal y luego –diez años más tarde– a nivel estadual (provincial), el PP incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el gasto gubernamental. Con más de 20 años de existencia, el PP es reconocido internacionalmente como una “buena práctica” de gestión pública.

El PP no es un producto acabado, perfecto o indiscutible. Por el contrario, es un proceso de construcción masiva y permanente. Por eso, no es posible identificar una única definición, pero se puede establecer algunos conceptos generales que permiten conocer sus principales características.

Por ejemplo, la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), de la que la UNGS es miembro adherente, define al PP como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con el presupuesto estatal.

Otros conceptos agregan al anterior que el PP es “una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión” (Sousa Santos).

También se señala que en el PP “el ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonistas permanentes de la gestión pública” (Genro y de Sousa).

En definitiva, el PP implica romper con la concepción tradicional del presupuesto como un instrumento tecnocrático que sólo puede ser abordado por técnicos y/o profesionales. De esta forma se transforma en una herramienta técnico-política en la que la sociedad y el Estado están plenamente involucrados.

Entre las características que se valoran positivamente de esta herramienta de democracia participativa se pueden mencionar:

- a. la recuperación de prestigio social de la política.

- b. la participación ciudadana.
- c. el perfeccionamiento de la gestión pública.
- d. el control por parte de la ciudadanía al Estado.
- e. la combinación de democracia representativa y democracia directa.
- f. la democratización de la relación Estado-sociedad y la creación de una esfera pública no estatal.

2.2 Las principales variables

Al analizar las diferentes experiencias de PP en el mundo, se advierte que una de sus dificultades –y también de sus riquezas– radica en que ninguna experiencia es igual a otra. Tienen diferencias, a veces grandes, cualitativas, y otras simplemente cuantitativas. Algunas de las principales variables de diferenciación son presentadas a continuación:

2.2.1 Democracia directa y democracia representativa comunitaria

La primera gran diferencia se refiere a las formas de participación en el proceso de PP. La primera es de democracia directa: todos los ciudadanos y todas las ciudadanas tienen el derecho de participar directamente en el PP. Cada uno puede decidir a partir del principio de voto universal o bien siendo parte de un consenso. Los ciudadanos controlan directamente el proceso. La segunda forma de participación, relativamente común en las experiencias latinoamericanas, es de democracia indirecta. La participación en las discusiones y en las decisiones se da, por ejemplo, a través de organizaciones sociales, barriales, gremiales y otras. El ciudadano está representado a través de sus líderes, pero no actúa directamente ni controla directamente el proceso. Se trata de una forma de democracia al mismo tiempo representativa y comunitaria. A pesar de la proximidad posible entre la ciudadanía en general y sus representantes comunitarios, esta forma de democracia representativa puede llegar a tener riesgos y límites parecidos al de la democracia representativa convencional. Entre estos dos extremos (democracia directa y democracia representativa comunitaria) se sitúan las formas de participación en el PP.

2.2.2 ¿Quién tiene el poder de decisión con relación a los presupuestos?

Por lo general, todas las experiencias se vinculan a la democracia representativa en el sentido de que el Parlamento es directamente responsable en última instancia (y a veces en primera instancia) del voto del Presupuesto, preparado de forma participativa. Sin embargo, las experiencias se sitúan entre “consultas ciudadanas” más o menos amplias, donde los poderes Ejecutivo y Legislativo conservan todo su poder, y “experiencias deliberativas”, en las cuales la los participantes del PP tienen un poder real. Sus decisiones serán avaladas, con alteraciones excepcionales, por parte del Poder Legislativo.

2.2.3. El control social y la fiscalización una vez aprobado el presupuesto

Cuando el presupuesto está aprobado, un primer ciclo se cierra y otro se abre: el referido a la ejecución del presupuesto y a su transformación en obras y en servicios. Si bien todas las experiencias comparten la voluntad de ejecutar, existen diferencias cualitativas fundamentales en la forma de conducir este segundo ciclo: el control de la ejecución presupuestaria, la transparencia del proceso y el control final. Existen divergencias fuertes desde el control a partir del Ejecutivo (quien retoma su poder convencional) hasta el control desde los ciudadanos sin mandato ni formación particular. Entre estos puntos existe una gama de matices. Queda claro que el control ciudadano en el segundo ciclo (de ejecución) permite ver hasta qué grado hubo devolución de poder a la ciudadanía, y también hasta qué grado hubo apropiación del poder devuelto por parte de la ciudadanía.

2.2.4. Gestión de la escasez o control pleno de los recursos públicos

Otra variable se refiere a la proporción del presupuesto público, y por lo tanto a los valores absolutos que se ponen en discusión. Existe una diferencia abismal entre experiencias que debaten montos poco significativos de su presupuesto y aquellas que ya alcanzaron un porcentaje elevado (tanto de gastos “recurrentes” –gastos de personal, gastos de funcionamiento– como de gastos “no recurrentes” –inversiones, obras, etc.–). Una atención particular, para las instituciones públicas que están atravesando por un proceso de PP, está dado por las finanzas públicas, y la necesaria comprensión de los actores involucrados para entender, por una parte, el potencial que representa el PP, y, por otra, sus límites presupuestarios.

2.2.5 El grado de formalización o institucionalización

La última variable identificada para diferenciar las experiencias se refiere al grado de formalización, que varía de la informalidad del proceso (descansando sobre el dinamismo de la sociedad civil y la voluntad del Poder Ejecutivo) hasta su reglamentación con un conjunto de normas sancionadas por el Poder Legislativo. Esto implica una diferencia entre una perspectiva “movimientista” y una perspectiva institucional.

2.3. Antecedentes históricos y su evolución

Desde sus orígenes en Porto Alegre, y luego –ya a nivel estadual– en Rio Grande do Sul o en los pocos otros estados brasileños que intentaron el proceso, pero con menos énfasis (Rio de Janeiro y el Distrito Federal), o donde el PT terminó el proceso prematuramente (Espírito Santo y Mato Grosso do Sul), el PP se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todos los involucrados en los temas de democracia, desarrollo local, finanzas y políticas públicas. Ha sido adaptado y adoptado por una amplia gama de otras ciudades de América Latina, fuera de Brasil, y hoy se implementa en diversas ciudades de Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica, Uruguay, Chile, Ecuador y Argentina. También, con distinta intensidad, en países europeos (Francia, Alemania, España, Portugal e Italia) y en los continentes africano y asiático.

Desde sus orígenes hasta hoy, el PP ha pasado por distintas etapas, registrando un importante crecimiento a nivel mundial. Una lectura histórica de las experiencias iniciadas desde 1989 permiten identificar tres fases: una de experimentaciones entre 1989-1997, otra de masificación brasileña entre 1997-2000 y otra de expansión fuera de Brasil y diversificación del año 2000 en adelante.

En Argentina, su origen se remonta a la salida de la crisis de comienzos de este siglo. El primer lugar donde se implementó fue el municipio de Rosario (y, en una frustrada tentativa, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en 2002. En la actualidad se desarrolla en casi 50 municipios. En su distribución geográfica en el territorio nacional está presente en catorce provincias, en muchas de las cuales se desarrolla en las ciudades capitales (Córdoba, Mendoza, Corrientes, La Plata, Ushuaia, Neuquén, Santa Fe, Resistencia, Viedma, San Salvador de Jujuy, San Luis). La provincia de Buenos Aires es la que cuenta con mayor cantidad de municipios con PP. Diez de ellos se ubican en el Conurbano Bonaerense.

Si, a la vez, tenemos en cuenta la cantidad de ciudadanos con posibilidades de participar a través de esta política pública, hay un salto cuantitativo en los últimos años, ya que de una cifra levemente superior a los dos millones de habitantes en 2007 se pasa a una cifra cercana a los doce millones de habitantes en 2011. Es decir, un 30% de la población argentina.

2.4. La distribución de los recursos y el cambio de sentido de la participación ciudadana

Otro aspecto importante a considerar es la innovación que introduce el PP en la distribución de los recursos públicos. La dinámica que instala el PP redefine la forma de establecer la agenda en las políticas públicas entre el Estado y los ciudadanos por medio de la discusión y el debate en asambleas, que resultan en la ponderación de los problemas y sus posibles soluciones.

Se trata de reemplazar una modalidad de gestión tradicional por otra donde la ciudadanía, organizada en espacios que son de acceso universal y voluntario, y tras haberse interiorizado sobre el funcionamiento institucional, realiza un diagnóstico de los problemas, formula proyectos para su abordaje, y, mediante votaciones o consensos, establece una priorización de los mismos, que (una vez superados los análisis de factibilidad y viabilidad correspondientes) deberán ejecutarse en el ejercicio presupuestario siguiente. Las soluciones, luego convertidas en proyectos, son ejecutadas utilizando el presupuesto público. En consecuencia, el presupuesto estatal no es una mera cuestión técnica, sino, fundamentalmente, una cuestión política, y de máximo interés público.

Tal como lo indica Boaventura de Souza Santos en *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo*, son varios los criterios utilizados para establecer el reparto de los recursos. En el caso de la experiencia de Porto Alegre, analizada por el autor, esos criterios son tres: la población total de la zona o región; el nivel de carencia de servicios o infraestructura y la prioridad temática elegida por la población. De este modo, a la zona o región que tiene la mayor carencia y la mayor población, en combinación con la voluntad política establecida en la prioridad temática, se le asignan más obras y servicios. Sin embargo, en las cientos de experiencias de PP, ésta no es la única forma de asignar los recursos. Existen experiencias que sólo utilizan criterios territoriales o temáticos, otras que combinan ambos, y otras que incorporan los criterios de la edad o el género de la población. En cualquier caso, realmente subyace una avanzada democracia sin techo, o, mejor dicho, cuyo techo estaría dado por debatir, deliberar y decidir el porcentaje del presupuesto público con esta orientación y los criterios de distribución que se aplican.

La otra cuestión fundamental es la que se refiere al sentido de la participación. En el PP la participación no es tomada como el momento, dentro de las rutinas del sistema democrático, en el que se convoca a la población para elegir a sus representantes. Aquí se trata, sobre todo, de que, a partir de un espacio de encuentro entre Estado y ciudadanos, la sociedad intervenga en la construcción de políticas públicas y determine una nueva forma de gestionar el Estado.

Esta nueva participación contiene el objetivo superador de darle voz a aquellos que, por lo general, no la tienen, lo cual implica la organización de reuniones a donde los ciudadanos asisten sin una formación específica en la formulación de políticas públicas. Esta participación, que en una primera instancia puede estar motivada por intereses individuales, puede devenir a lo largo del proceso en el planteo de demandas colectivas, y en esas reuniones se transmiten desde su lugar, con su propia mirada y su propio lenguaje, las propuestas que luego serán evaluadas en cuanto a su viabilidad por los funcionarios públicos. Nombrar los proyectos propios en función de la elaboración que hace la ciudadanía, y ponderarlos, es una conquista de soberanía cívica. Como efecto correlativo de esta participación, se puede apreciar que el hecho de involucrar a los ciudadanos no solamente enriquece el debate, sino que genera una identificación con los proyectos presentados que hace que la defensa de su necesidad frente a los representantes que tienen que evaluar y aprobar los mismos sea con convicción.

Pero además hay que destacar que esta misma identificación y conocimiento previo sobre el proyecto hace que si éste es elegido, su control y seguimiento será también más efectivo. Al ser un ciudadano o un conjunto de ciudadanos autor de un proyecto, al haberlo defendido, al haberlo explicado, la ejecución y el control de ese proyecto serán, después, más efectivos, ya que nadie mejor que el autor conoce los detalles. Así, los mecanismos del PP contribuyen a reducir al mínimo la probabilidad de una ejecución desvirtuada o mal hecha. Esta forma de participación implica instalar una visibilidad que no existía, en la cual los sujetos sólo aparecían durante los procesos electorales.

3. El involucramiento de la UNGS en la implementación del PP

La UNGS tiene una ya larga historia en la colaboración con distintos municipios y organismos para la implementación de los mecanismos del PP. En primer lugar, corresponde destacar la organización en el Campus de la Universidad, el día 4 de noviembre de 2006, del 1º Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires, donde cientos de vecinos y decenas de organizaciones sociales de la zona coincidieron en cuanto a la necesidad de promover



procesos de democracia participativa en la región. Esa demanda popular tuvo eco en la sanción, por parte del Concejo Deliberante de San Miguel, de la ordenanza N° 35/06, del 23 de noviembre de 2006, por medio de la cual se establece el PP en dicho territorio. Equipos de investigadores-docentes del Instituto del Conurbano (ICO) colaboraron en la redacción de esa norma.

A raíz de las demoras en la implementación efectiva de esa ordenanza, el ICO llevó adelante, como “servicio no rentado a la comunidad”, el proyecto “Ampliación y sustentabilidad democrática: contribuciones para la implementación de la Ordenanza sobre el presupuesto participativo en la localidad de San Miguel”, que incluyó la redacción de una cartilla de formación para agentes territoriales, actividades de sensibilización, información y promoción en la temática para cientos de vecinos de tres barrios de San Miguel. Esto, a su vez, implicó la capacitación en la materia de una decena de estudiantes y la acción de investigadores-docentes, graduados y personal técnico-administrativo de la Universidad.

Dicha actividad contribuyó a su turno a la implementación efectiva del PP, plasmada formalmente en el Decreto N° 304/08 del Intendente de San Miguel, de fecha 26 de marzo de 2008, de Reglamentación del PP. Dicha norma reconoce formalmente el rol de la Universidad en la sanción de la ordenanza de creación del PP y le reserva un importante papel en sus sucesivos procesos anuales. Así, el artículo 39 del decreto establece en su punto 2 que: “Para el cumplimiento de la modalidad de Presupuesto Participativo sancionado en la Ordenanza 35/2006, para los períodos 2007-2008 y 2008-2009, se establece que las Entidades Intermedias y Organizaciones que integrarán el Foro de Organización y Seguimiento serán aquellas cinco que han participado activamente en el proceso de sanción de la Ordenanza N°. 35/2006”. Entre esas instituciones se encuentra la UNGS.

Adicionalmente a su desempeño en el citado Foro, la UNGS participo activamente en la implementación del proceso, por medio de otro proyecto, un “servicio rentado a la comunidad”, que incluyó la capacitación y coordinación de cincuenta estudiantes de primer y segundo ciclo de la UNGS que actuaron como pasantes durante el año 2008 en el municipio de San Miguel, desarrollando tareas como promotores territoriales en los distintos Foros Barriales. En el año 2009, treinta estudiantes de la UNGS desarrollaron la misma tarea, mientras que otros doce lo hicieron en 2010 y siete más se desempeñaron como promotores o en otras tareas de apoyo al PP en 2011.

Paralelamente, durante 2008 se prestó un servicio rentado al municipio de Zárate. Gracias al mismo se redactó una cartilla de formación para agentes territoriales, se sensibilizó a funcionarios locales en materia de PP y se realizó una experiencia piloto en parte del territorio municipal. Para

ello se contó con la colaboración de estudiantes de la UNGS que oficiaron de promotores territoriales.

Durante el año 2009 se brindó asesoramiento al Concejo Deliberante en la formulación de un de un proyecto de ordenanza que fue aprobado en el mes de agosto con el número 3833/09. A su vez, en 2010 el PP se implementó en la totalidad del territorio de Zárate, y un grupo de investigadores-docentes (profesores y asistentes), graduados y personal técnico administrativo de la UNGS participaron en la capacitación a promotores territoriales, que en este caso fueron estudiantes universitarios y terciarios de distintos establecimientos ubicados en el municipio.

A ello se suma, en 2011, el servicio rentado de “Evaluación del PP en Zárate”, que incluye la capacitación de consejeros y la propuesta de indicadores de justicia social para el debate de la distribución territorial de los recursos en el Consejo Ciudadano, y el servicio rentado para “La capacitación a promotores y consejeros del PP” en la ciudad de Cañada de Gómez, Provincia de Santa Fe, que forma parte del acuerdo suscripto con la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

A su vez, en materia de investigación y publicaciones, también en los últimos años se advierte una importante producción de la UNGS vinculada con la temática del PP. A las cartillas de formación mencionadas en párrafos anteriores, se agrega:

- La presentación realizada acerca de la situación de las ciudades argentinas con Presupuesto Participativo efectuada el 13 de diciembre de 2008 en la ciudad de La Plata en el marco del “I Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos: Más participación, mejor democracia”.
- También puede mencionarse la ponencia titulada “Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de presupuesto participativo en municipios del Conurbano Bonaerense” realizada el 22 de agosto de 2009 en la ciudad de Santa Fe en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Asimismo, el Instituto del Conurbano, organizó los días 10 y 11 de septiembre de 2009 el “1º Seminario sobre participación ciudadana y políticas públicas: miradas desde la sociedad y desde el estado”. Tal evento incluyó la mesa temática N° 5: “El Presupuesto Participativo en la agenda local. Alcances y perspectivas”, donde disertaron expertos en la materia de distintas provincias.

- Además, se participo el 5 de diciembre de 2009, en la ciudad de Córdoba, del “Panel de experiencias: el aporte de las Universidades al desarrollo de presupuestos participativos”, en el marco del “II Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos "Participación popular. Una argentina para todos" organizado por la Red Argentina de Presupuesto Participativo.
- Los días 19 y 20 de agosto de 2010 se desarrollaron, en la sede de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación una Jornada de Capacitación Intensiva en Presupuesto Participativo, dictadas por investigadores-docentes de la UNGS y de las que participaron funcionarios municipales de Tapalqué (Provincia de Buenos Aires), Cañada de Gómez (Provincia de Santa Fe) y Bella Vista (Provincia de Corrientes).
- Del mismo modo, vale destacar la presentación sobre “Reflexiones sobre participación ciudadana y políticas públicas” el 4 de diciembre de 2010 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco del “III Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos”.
- El 11 de noviembre de 2011, representantes de la UNGS participaron del panel “Presentación de los resultados de la II Encuesta Nacional de Presupuesto Participativo en Argentina” en el marco del “IV Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos: Protagonismo Popular para Profundizar la democracia”, desarrollado en la ciudad de Corrientes.
- Finalmente, se participo en el IV Seminario Internacional de PP “Presupuesto Participativo, Democracia Participativa y Movimientos Sociales de Chile y América Latina” entre el 1º y el 3 de agosto de 2012 en La Serena, Chile.

Por su parte, en los años 2010 y 2011, un grupo de investigadores-docentes, becarios y graduados presentaron una serie de trabajos en la materia en eventos académicos que tuvieron lugar en distintos puntos del país, a saber:

- Ponencia “Relevamiento a municipios argentinos con presupuestos participativos” presentada el 14 de mayo de 2010 en la ciudad de Rosario en el Congreso Internacional Rosario 2010: “Profundizando la democracia como forma de vida”.

- Ponencia “La experiencia de articulación de la UNGS con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa” presentada el 12 de agosto de 2010 en la ciudad de Salta en el Foro Regional RedMuni 2010: “La agenda local del Bicentenario”.
- Ponencia “La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa” presentada el 11 de septiembre de 2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el IV Encuentro de Economía Política y Derechos Humanos: “América Latina 200 años hacia la independencia económica y la justicia social. La economía al servicio de los pueblos”, organizado por la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo.
- Ponencia “El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política” presentada el 23 de septiembre de 2010 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las IX Jornadas sobre Democracia Participativa: “Nuevas políticas participativas: mecanismos, herramientas y tecnologías en la gestión pública” organizadas por la Asociación Civil Mariano Moreno y publicada en el N° 5, volumen 3 de la Revista Demos Participativa.
- Ponencia “Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del Presupuesto Participativo en la Argentina” presentada en el 6° Congreso Argentino de Administración Pública: “Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Económico e Inclusión Social”, el 8 de julio de 2011 en la ciudad de Resistencia.
- Ponencia “El presupuesto participativo como aporte a una política diferente de gestión urbana” presentada en el 1er Congreso Internacional de Estudios Urbanos: “Pensar la ciudad, cambiar la ciudad Los retos de la investigación en América Latina a comienzos de siglo XXI”, el 24 de agosto de 2011 en Los Polvorines.

En 2010, el Consejo Superior de la UNGS suscribió un Convenio con la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación para brindar capacitación a municipios en proceso de implementación del Presupuesto Participativo. En agosto del año 2012 se firmó un convenio con el municipio de Lanús para brindar capacitación y asesoramiento en la implementación del PP.

Por último, cabe destacar que a partir del desarrollo realizado en este campo, la UNGS se incorporó a la Red Argentina de PP –espacio formalmente constituida el 20 de febrero de 2009 por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación y decenas de gobiernos municipales, de todo el país, que vienen implementando o están interesados en aplicar, el Presupuesto Participativo en su territorio– en carácter de adherente, a partir de una decisión del Consejo Superior en junio de 2011.

4. La experiencia del PP en las universidades públicas argentinas

Claramente, el PP es un instrumento cuyas principales experiencias en la Argentina se han dado en municipios (en Brasil, inclusive, en algunos estados provinciales). Sin embargo, es posible extenderlo a otras instituciones públicas, como las Universidades Nacionales. Dos de ellas, en nuestro país, han iniciado esta experiencia y entre agosto y septiembre de 2012 se organizó un ciclo de charlas en la UNGS para conocer de primera mano esas experiencias contando con la presencia del Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el Lic. Franco Bartolacci, y con el Dr. Pedro Sánchez Izquierdo, Secretario General de la Universidad Nacional del Litoral.

4.1. Universidad Nacional del Litoral

Desde 2010, a través de una resolución del Consejo Superior, el 10% del presupuesto destinado a las Secretarías de Cultura, Bienestar Universitario y Extensión de la UNL puede ser utilizado en propuestas definidas y votadas por los estudiantes con mecanismos de participación directa o semidirecta. Al respecto, la UNL sostiene que la herramienta del PP reivindica los principios de la reforma de 1918 y los readapta a la coyuntura que va cambiando.

Las etapas del proceso son:

- La instancia de validación es el momento en el cual los estudiantes tienen la posibilidad de elegir cuáles van a ser las propuestas que se someterán a votación, así como también, se utiliza esta etapa para la capacitación y el conocimiento del mecanismo.

- Una vez concluida esta instancia se realiza en cada unidad académica la votación de las propuestas de los proyectos que involucran a cada Secretaría de las citadas anteriormente.
- Luego, las propuestas que resulten más votadas son las que se ejecutarán al año siguiente.

La primera experiencia que se llevó a cabo durante el año 2010 arrojó resultados positivos, tuvo una participación importante, de casi 1.700 estudiantes, y el resultado de las votaciones determinó que se ampliara el presupuesto del área de Deportes, para la compra de material deportivo para todas las actividades que se realizan en la Universidad. En el área de Cultura, los votos definieron la inversión en la realización de recitales musicales de grupos locales y regionales en las unidades académicas de Esperanza, Gálvez y Reconquista. Y por último, en Extensión, se eligió un proyecto sobre la temática del primer empleo.

4.2. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

La Facultad de CPyRRII de la UNR, en una primera experiencia de implementación del PP en 2011-12, propuso la formulación, presentación, difusión y selección de proyectos promovidos por los claustros estudiantil, docente y no docente, de manera coordinada con la Secretaría de Planificación y Gestión Institucional y con la colaboración de las otras Secretarías, de un 10% del presupuesto y distribuido equitativamente entre los tres claustros involucrados.

El proceso consta de tres etapas. En una primera instancia se realizan talleres de diagnóstico, organizados por claustro, para debatir sobre las principales temáticas y situaciones problemáticas que podrían abordarse desde el PP de la Facultad. En un segundo momento se desarrolla la etapa de elaboración de los proyectos. Los interesados de los tres claustros, de manera individual o grupal, pueden elaborar proyectos orientados a atender temas y situaciones problemáticas que hayan sido establecidas en el diagnóstico inicial, contemplando la parte del presupuesto que le esté destinado a cada claustro. En un tercer momento, se procede a la difusión de los proyectos elaborados para que la comunidad de la Facultad se informe sobre los mismos y pueda elegir aquel proyecto que le resulte más relevante. Finalmente, se realiza la votación por claustro, para seleccionar los proyectos que se ejecutarán durante el año siguiente. Del proceso de votación pueden participar los integrantes de los distintos claustros, de manera individual y secreta.

5. Líneas y características para la implementación del PP en la UNGS

A partir de el desarrollo institucional logrado en la UNGS en materia de planificación y programación presupuestaria, y en base a la producción teórica y los apoyos en la implementación del PP realizados por los equipos del personal de la UNGS, es posible pensar algunas características que podría tener la implementación del PP en la Universidad, para lo cual se establecen las siguientes bases.

BASES PARA EL DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO, A MODO DE PRUEBA PILOTO A SER EVALUADA Y SISTEMATIZADA, A PARTIR DE UNA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA REALIZADA POR EL CONSEJO SUPERIOR POR MEDIO DE LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO ESPECIAL ESPECÍFICO.

1. Objeto

En las presentes Bases se presentan los principios generales de funcionamiento del proceso de aplicación de las herramientas del Presupuesto Participativo (PP) en la asignación y ejecución de una parte de los recursos presupuestarios no recurrentes del año 2012 reservados para este fin por medio de un Proyecto Especial.

2. Fundamentos

El PP en la UNGS es un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos de la Universidad, mediante el cual los integrantes de la comunidad educativa determinan, dentro del marco de un proceso colaborativo –a través de debates y tomas de decisiones colectivas–, dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno de la Universidad.

Esto significa ampliar a todos los integrantes de la comunidad universitaria la posibilidad de participar en el diseño de las políticas de la institución. A partir del desarrollo logrado en la UNGS en materia de planificación y programación presupuestaria y en base a la producción teórica y los apoyos en la implementación del PP realizados por los equipos de la UNGS a distintos niveles de gobierno, es posible plantear la implementación del PP en la Universidad.

3. Objetivos generales

- Introducir esta política innovadora en el marco de la universidad pública.
- Profundizar la relación entre la democracia, la participación, la asignación de recursos públicos y las políticas públicas.

4. Objetivos particulares

- Promover la generación de respuestas innovadoras a los temas y situaciones problemáticas identificados por los actores, y favorecer que los participantes reflexionen sobre sus prácticas y se involucren en la elaboración de proyectos para transformar la realidad inmediata.
- Incluir la visión de toda la comunidad universitaria en el destino de una parte de los recursos de la UNGS.
- Favorecer la implementación de proyectos que impacten de manera directa en la mejora de la Universidad.
- Promover y consolidar el protagonismo de la comunidad universitaria en el diseño, la discusión y la puesta en marcha de políticas públicas, así como en la evaluación del proceso.
- Optimizar el manejo de los recursos públicos.
- Favorecer el espíritu colectivo para detectar las necesidades, el intercambio de ideas y la generación de consensos y acuerdos.

5. Principios

- **El PP es vinculante.** Eso quiere decir que, más allá del ejercicio del derecho de participar mediante el voto para elegir a las autoridades que las representan, los miembros de la comunidad universitaria tienen acá un poder de *decisión* sobre cómo orientar una parte de los recursos a las prioridades identificadas en la planificación. Que un proyecto sea elegido por esta metodología para ser ejecutado significa que las autoridades de la Universidad tienen la obligación de ejecutarlo.
- **El PP es transparente.** La comunicación será un eje fundamental en este proceso. Esto obligará a reforzar, crear e inventar nuevos canales, y a establecer un abordaje multi-direccional. La comunicación será clara, accesible y pública.
- **El PP es dialógico.** El diálogo es la esencia de este proyecto. Tanto espacios como dinámicas y dispositivos metodológicos se pondrán al servicio de toda la comunidad para que se

retroalimente el propio proceso y se incorporen los elementos críticos y constructivos que permitan promover caminos democráticos para la toma de decisiones.

- **El PP es una herramienta de democracia participativa.** El proyecto busca la profundización de la democracia participativa en la Universidad, con el desarrollo de mecanismos abiertos y horizontales de decisión, donde la comunidad desarrolle un mayor grado de corresponsabilidad.
- **El PP supone y exige la corresponsabilidad.** Eso significa que estamos ante un nuevo estilo de gestión de lo público, donde existe una responsabilidad conjunta entre la comunidad, las autoridades y el personal en la capacidad de tomar decisiones, en la medida que todos somos responsables de las decisiones que tomamos.
- **El PP propone un desplazamiento de lo individual a lo colectivo.** Habrá que establecer los mecanismos que permitan saltar de las prioridades individuales a las decisiones colectivas.

REGLAMENTO
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

I. ORIGEN Y APLICACIÓN DE FONDOS

Artículo 1. Los fondos que se asignen para ser discutidos por medio de la metodología de PP no son distintos de los recursos que la UNGS destina para el resto de sus compromisos. La única diferencia está en el destino de los mismos, que, en este caso, surgirá de las prioridades y proyectos votados por la comunidad universitaria. Las actividades que se seleccionen en el marco de este procedimiento están alcanzadas por la misma normativa y procedimientos que rigen a todas las erogaciones de la administración de la UNGS.

Artículo 2. Los proyectos presentados a la discusión en el marco de la metodología de PP deben ejecutarse con los fondos destinados para tal fin. Esto supone que los proyectos deberán prever gastos que puedan realizarse exclusivamente a lo largo del año en curso, o a lo sumo, posterior a la selección de los mismos.

Artículo 3. El monto de recursos a afectar a la ejecución de los proyectos discutidos y elegidos por la metodología del PP será definido por el Consejo Superior en el marco de la discusión de los “Proyectos Especiales”. Entre ellos, los recursos a ser afectados a este objeto corresponderán a fondos de tipo “no recurrente”.

Artículo 4. Los recursos no recurrentes a los que alude el artículo anterior se asignarán a la ejecución del conjunto de proyectos que resulte seleccionado, de acuerdo a lo establecido en este Reglamento, por los integrantes de los diferentes claustros.

Artículo 5. Ningún proyecto podrá tener un costo superior al 30% ni inferior al 10% del total de los recursos afectados al objeto de este reglamento.

Artículo 6. La formulación, presentación y selección de proyectos serán promovidas por los claustros de estudiantes, investigadores y/o docentes (profesores y asistentes), personal técnico-administrativo y graduados.

Artículo 7. La coordinación del proceso objeto de este reglamento será realizada por el Rectorado, con la colaboración de las Secretarías y Centros de la Universidad.

II. PARTICIPANTES Y REQUISITOS

Artículo 8. Podrán participar todos los miembros de la comunidad universitaria. Ello incluye a: investigadores-docentes y docentes (profesores y asistentes bajo cualquier forma de contratación: regulares, contratados y MAF), estudiantes (de grado y de pregrado, incluyendo a los del CAU y las tecnicaturas universitarias), personal técnico-administrativo (concurado, interino y/o contratado) y graduados. Sus funciones serán participar, diagnosticar, analizar, proponer, discutir, votar, evaluar y supervisar el proceso de presentación, discusión y selección de proyectos a través de la metodología de PP.

Artículo 9. Para participar de este proceso será necesario acreditar la condición que se reviste según las definiciones previstas en el artículo anterior.

III. METODOLOGÍA

Artículo 10. El proceso objeto de este reglamento implica un proceso de “investigación-acción participativa” mediante el cual la comunidad universitaria se hace protagonista de un ejercicio de reflexión y acción. El mismo se materializa a través de la elaboración de proyectos. Un proyecto es una forma simple y efectiva de planificar qué es lo que se quiere hacer, en tanto, de manera ordenada, permite determinar plazos, objetivos, destinatarios, entre otros aspectos, de lo que en principio fue una idea o un propósito. La elaboración de un proyecto exige una serie de pautas que sirven para organizar las ideas, precisar los objetivos, establecer cursos de acción, concretar una serie de actividades y establecer criterios de evaluación. De esa manera, es posible controlar el desarrollo de los proyectos en el marco del ejercicio presupuestario de la Universidad.

Artículo 11. El proceso objeto de este reglamento constará de seis fases: 1) fase de información; 2) talleres de diagnóstico; 3) elaboración de proyectos; 4) presentación de proyectos, 5) elección y 6) ejecución.

Artículo 12. *Fase de información:* La difusión de la información sobre el significado del PP y su funcionamiento se vuelve fundamental si se quiere contar con un alto grado de participación. Para tal fin es necesario evaluar y utilizar los medios más efectivos de propagación de la información. Se incluirá una campaña de información y concientización que incluya la distribución de folletería conteniendo explicaciones sobre el presupuesto participativo, sesiones de información (talleres, plenarios), afiches, volantes, puntos de información en espacios cotidianos, página web, boletín informativo, redes sociales, charlas-debates con especialistas del tema, entre otros.

Artículo 13. *Talleres de diagnóstico:* Una vez concluida la etapa anterior, se realizarán “talleres de diagnóstico”, que podrán incluir temas variados (bienestar universitario, cultura, deportes, acciones con la comunidad e infraestructura) y serán difundidos por los medios con que cuenta la UNGS, para debatir sobre las situaciones problemáticas que podrían abordarse en estos y otros temas desde la perspectiva del PP. El diagnóstico se publicará y difundirá de manera tal que todos los integrantes de la comunidad universitaria tengan la posibilidad de conocerlo y servirá de base para la elaboración de los proyectos.

Artículo 14. *Elaboración de proyectos:* Los integrantes de los claustros, de manera grupal y con la participación de un mínimo de ocho (8) firmantes de por lo menos tres (3) claustros distintos de los cuatro considerados en este proceso (investigadores-docentes, estudiantes, personal técnico administrativo y graduados), elaborarán los proyectos orientados a atender algún o algunos de los temas que surjan de los talleres de diagnóstico.

Artículo 15. Cada firmante solo podrá ser co-autor de un proyecto. La elaboración y presentación de los proyectos se realizará por medio de una ficha que se presenta como Anexo I del presente reglamento.

Artículo 16. Cada proyecto debe cumplir con cinco condiciones: a) responder a los temas indicados en el artículo 13º; b) contar con los criterios del artículo 14º; c) poder ser ejecutados por la UNGS en

el curso del año que fueron elegidos, o a lo sumo, en el posterior; d) ser de jurisdicción de la UNGS y e) tener un costo que se encuentre entre los topes fijados en el artículo 5° del presente reglamento.

Artículo 17. Desde el Rectorado y con la colaboración de las Secretarías y Centros de la Universidad se organizarán instancias colectivas para que los equipos que estén elaborando los proyectos puedan realizar preguntas, despejar dudas, compartir avances con otros equipos y derivar a las áreas técnicas correspondientes las consultas que permitan evaluar la factibilidad técnica del proyecto antes de la presentación del mismo.

Artículo 18. *Factibilidad de proyectos:* Las áreas técnicas de la Universidad que estén vinculadas a cada uno de los proyectos determinarán su factibilidad y realizarán una devolución a los autores, con las explicaciones pertinentes, mediante una ficha que se presenta como Anexo II del presente reglamento, indicando sugerencias u observaciones al proyecto, que deberán estar debidamente fundadas y respetar el espíritu del mismo. Se establecerá un período para la revisión y entrega definitiva del proyecto.

Artículo 19. *Presentación de los proyectos:* Se establecerá una fecha precisa e improrrogable. El proyecto deberá ser enviado en papel a Rectorado o al área que este determine y en forma electrónica a la cuenta de correo que se indique, con el formato establecido.

Artículo 20. Se procederá por los medios de la UNGS a la “difusión de los proyectos presentados”, para que la comunidad universitaria se informe sobre los mismos.

Artículo 21. *Elección:* Se procederá a la votación (ponderada en base a un porcentaje del 25% asignado a cada claustro) de todos los proyectos presentados. Del proceso de votación podrán participar los integrantes de los distintos claustros, tal como han sido definidos en el artículo 8°, de manera individual y secreta. Los proyectos con mayor porcentaje, de acuerdo a la ponderación indicada, y con el límite de la asignación total realizada por el Consejo Superior, serán los que se ejecutarán al año siguiente.



Presupuesto Participativo | UNGS
Una herramienta de participación democrática

Artículo 22. *Ejecución:* los proyectos elegidos del PP serán ejecutados por las dependencias de la UNGS (Institutos, Secretarías, Centros) que tengan entre sus misiones y funciones la incumbencia de intervenir en los temas descriptos en el proyecto elegido.

Artículo 23. El Rectorado o el área que este determine informará el cronograma del proceso de PP.



Anexos

Los presentes Anexos incluyen dos fichas: una para la presentación y otra para la devolución de los proyectos que permitirá encuadrar las ideas. Los ítems principales de la ficha de proyecto son:

- a) *Nombre del proyecto:* presentar en forma simple y sencilla lo que se quiera realizar con este proyecto. La actividad principal tiene que ser claramente identificada en el nombre.
- b) *Diagnóstico de la situación actual:* Detallar claramente cuáles son el/los temas, problemas o necesidades identificados en los talleres de diagnóstico, a los cuales el proyecto intenta dar respuesta.
- c) *Descripción del proyecto:* En este punto hay que explicar las características del proyecto para solucionar los problemas planteados en el diagnóstico, teniendo en cuenta las siguientes preguntas: ¿Qué se hará?, ¿En qué lugar?, ¿Cuanto cuesta?
- d) *Beneficiarios del proyecto:* Señalar a quiénes va dirigida la actividad o a quiénes les va a mejorar su situación al ejecutar este proyecto.



Anexo I

Ficha de elaboración/presentación de proyectos

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2012/13		
N° de Proyecto: (a completar por la Secretaría de Administración)		
Nombre, apellido y claustro de los redactor/es del proyecto:		
Nombre y Apellido	Claustro	Firma
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
Nombre del proyecto:		
Diagnóstico de la situación actual (tener presente que debe remitir a alguno/s de los puntos de los talleres de diagnóstico, por lo que se sugiere consignar el o los talleres de diagnóstico a partir de los cuales surge el proyecto)		
Descripción del proyecto: (en caso de ser necesario adjuntar documentación para una mayor descripción)		
Beneficiarios:		
Costo estimado:		



Anexo II

Ficha de devolución de proyectos

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2012/13	
Nº de Proyecto: (de acuerdo al número asignado por el Rectorado)	
Nombre, apellido y claustro de los redactor/es del proyecto:	
Nombre del proyecto:	
Factibilidad técnica:	
Consideraciones a la factibilidad:	
Nombre sugerido:	
Secretaría Intervinientes	Estimación de costos
Costo global:	Firma responsable: