

La Plata, 28 de diciembre de 2005 .

VISTO El Expediente N° 2200-139/05 y que el Ministerio de Gobierno considera la necesidad de implementar en forma progresiva el Presupuesto Participativo en las Municipalidades de los Partidos que integran la provincia de Buenos Aires, y
Considerando:

Que el presente Decreto tiene como objetivo dotar a la provincia de Buenos Aires de un marco general que permita a cada Municipio el desarrollo e implementación progresiva del régimen de Presupuesto Participativo;

Que el Presupuesto Participativo es un mecanismo por el cual los ciudadanos, a través de su participación directa, asignan las prioridades en que deben ser empleados los fondos del Gobierno Municipal destinado a inversiones;

Que las materias objeto de tratamiento son identificadas a través de la participación directa de la sociedad civil y, una vez establecidas mediante el consenso, son elevadas al Gobierno Municipal que puede incorporarlas como directivas en el momento de sancionar el presupuesto;

Que al permitir a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales y en el control de la gestión de sus recursos, el Presupuesto Participativo se constituye como elemento fundamental para el establecimiento de una democracia más participativa y como medio eficaz de descentralización;

Que los dos procesos anteriores han sido señalados como necesidades clave para la superación de la crisis por la que atraviesan la mayoría de los países en Latinoamérica, y se enmarcan dentro de las llamadas "reformas de segunda generación";

Que las instancias de gobierno que poseen un mayor contacto con los ciudadanos, tales como los órganos municipales, comunitarios, barriales, permiten un nuevo encuentro entre el gobierno y la sociedad reconstruyendo los tejidos sociales amenazados por las crisis;

Que la puesta en práctica de mecanismos concretos que aseguren una participación más activa de la sociedad civil, más comprometida y con mayor capacidad de decisión sobre el manejo de sus recursos, resulta una prioridad de la actual gestión de gobierno;

Que el Presupuesto Participativo se propone como un medio para alcanzar dos objetivos intrínsecamente relacionados: proponer nuevas formas de gestión pública que garanticen su eficiencia a través de la intervención de los ciudadanos y profundizar las bases democráticas del régimen, a través de una mayor participación en cuestiones estrechamente vinculadas con la vida cotidiana;

Que estas características han llevado al Presupuesto Participativo a ser enarbolado como bandera de la modernización que demanda el presente;

Que existen numerosas experiencias de ciudades que ya han adoptado la modalidad del Presupuesto Participativo en la definición de prioridades de inversión;

Que Brasil es el principal referente en la materia, donde más de setenta ciudades, con éxito dispar, han adoptado este mecanismo, entre las cuales se destaca la ciudad de Porto Alegre;

Que su ejemplo se ha extendido hacia otros países de la región, imponiéndose en algunas ciudades de El Salvador, Ecuador, Uruguay y Perú;

Que en la Argentina se destacan las experiencias llevadas a cabo en las ciudades de La Plata, provincia de Buenos Aires, y de Venado Tuerto, en la provincia de Santa Fe, entre otras;

Que el caso de la ciudad de Porto Alegre es paradigmático entre todas estas experiencias;

Que una característica notable en el inicio del proceso en esta ciudad fue que tuvo lugar cuando, en el momento de su implementación (1989), no existían aún mecanismos formales para su realización, y no estaba resuelta la forma en que los ciudadanos se relacionaran con los órganos de gobierno, tales como la Cámara de Representantes Municipales;

Que aún en estas condiciones, la propuesta tuvo un relativo éxito de participación durante su primer año de implementación, y se verificó una importante participación en los dieciséis distritos de la ciudad, aún habiéndose enfrentado a un límite concreto: la falta de recursos para ejecutar las obras priorizadas en las reuniones barriales;

Que la situación mejoró notablemente en 1990, cuando se encaró una reforma tributaria que permitió al Municipio elevar su recaudación directa del 25% (en 1989) al 51% en 1996, permitiendo así la ejecución de las obras;

Que en 1992 se comenzó con la realización de las obras que habían sido comprometidas en los dos años anteriores propiciando, junto con el apoyo que los medios de comunicación masivos daban a la iniciativa, el crecimiento de la participación en las etapas sucesivas;

Que este crecimiento en la participación generó una reformulación de las prácticas políticas en estos distritos, antes dominadas por las relaciones clientelistas;

Que esta posibilidad de intervención directa de los ciudadanos condujo gradualmente a la desaparición de los beneficiarios de los roles de intermediarios entre la ciudadanía y los gobernantes;

Que además de una mejora en las condiciones materiales de la vida de los ciudadanos, producto de la modernización de los servicios básicos y la realización de obras de infraestructura, es posible enumerar otras consecuencias exitosas del programa: la revalorización del rol del representante y de los valores democráticos, principalmente en los sectores de más bajos recursos; el aumento de la cohesión entre las poblaciones bajo el área de influencia de la ciudad, con la consecuente disminución del número de municipios con pretensiones de autonomización del poder estadual; la mejora en las relaciones entre los funcionarios municipales y la población en general, que redundó en una mayor eficiencia de los primeros (con una comprobada disminución en los costos de las obras públicas) y un mayor interés de los segundos en las tareas de la comunidad;

Que esta experiencia ha sido reconocida internacionalmente tanto por los analistas políticos como por los organismos internacionales;

Que el BID ha subrayado la importancia de la participación ciudadana como garantía de transparencia en la administración pública;

Que en la República Argentina, también la ciudad de La Plata se han llevado a cabo una serie de medidas que, concebidas en 1992 pero puestas en práctica entre 1997 y 1999, instituyeron mecanismos de participación concordantes con las "reformas de segunda generación";

Que entre dichas medidas se destaca la puesta en marcha de un programa destinado a la confección de un Presupuesto Participativo, junto con la creación de los Centros y las Juntas Comunales;

Que se destaca también el establecimiento de 19 Juntas Comunales, órganos de representación de la sociedad civil ante las autoridades municipales, cuya función es colaborar en la elaboración de partidas presupuestarias en forma participativa;

Que esta experiencia se ha dado en el marco del Plan de Desarrollo Local, intentando repetir la experiencia del Presupuesto Participativo, con la incorporación de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones;

Que una de las mayores dificultades existentes para la aplicación y el éxito de un Presupuesto Participativo radica en el nivel de la participación efectiva de los ciudadanos;

Que el nivel participativo, no asegurable por medios normativos, debe resultar de un cierto grado de desarrollo de la conciencia cívica de la población, producto de múltiples factores que superan el alcance de una medida concreta;

Que este motivo genera la necesidad de implementar mecanismos que logren revertir la tendencia a la escasa participación de los habitantes dentro de los canales institucionales habituales;

Que como los análisis sobre las experiencias de implementación exitosa del Presupuesto Participativo han demostrado, es necesario que, en las comunidades donde se plantean estas medidas, exista una base de relaciones que garanticen una auténtica posibilidad de participación;

Que se ha demostrado cómo en Porto Alegre el papel de diversas asociaciones y consejos comunitarios resultó fundamental para la construcción de redes de participación efectiva, canales a través de los cuales los ciudadanos pudieran expresar sus opiniones e intereses sobre las prioridades para el destino de los recursos públicos;

Que de esta forma se constituyó un espacio público no estatal, un ámbito privilegiado de acciones comunitarias, que derivó en un proceso de refuerzo de la conciencia civil y participativa de los ciudadanos;

Que el establecimiento de los mecanismos del Presupuesto Participativo y su afianzamiento requieren necesariamente un tiempo de maduración, y por tanto, para que el proceso pueda desarrollarse y la participación de la gente afianzarse, es imprescindible disponer de mecanismos que aseguren la legitimidad de los medios utilizados y garanticen también su funcionamiento durante un cierto tiempo, aunque en principio no se cuente con una dinámica de participación ciudadana que les dé sustento;

Que esta sustentabilidad debe ser proporcionada por los mecanismos institucionales involucrados en su puesta en marcha y también por la ciudadanía, de la cual sólo puede esperarse dicho accionar una vez que la medida adquiera cierta dinámica;

Que más allá del ejemplo exitoso de Porto Alegre, han habido otros casos de ciudades donde esta última prueba no ha podido ser superada;

Que esto señala que la institucionalización de los mecanismos de participación es un factor clave para la sustentabilidad del proyecto, aunque éste sólo tenga éxito si la participación de los ciudadanos lo dota de una legitimidad que excede los formalismos;

Que para ello es necesario insistir en la toma de conciencia por parte de la ciudadanía, posible sólo a partir de una amplia divulgación, en todos los sectores de la sociedad, de las ventajas y la necesidad de participar en los asuntos públicos;

Que el presente proyecto aborda propuestas y soluciones simples que, en algunos casos, ya fueron adoptadas por Porto Alegre, Brasil, ciudad seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas celebrado en Dubai en 1996;

Que otro aspecto relevante del presente es la autorregulación por parte de las Asambleas de Base;

Que la incorporación del principio de autorregulación radica en la decisión de evitar la institucionalización excesiva del mecanismo e impedir la subordinación al Consejo Deliberante Municipal (Cfr. Zander Navarro, Democracia y control social de fondos públicos. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil, 1998);

Que por último, se establece un marco dentro del cual cada Municipio, atendiendo a su particular heterogeneidad y a través de un Programa Provincial para la implementación progresiva del Presupuesto Participativo, diseñe un plan también particular para la puesta en marcha del proceso;
Que asimismo y en tal sentido, el presente propone un esquema marco dentro del cual corresponde, a cada Municipio que se adhiera al mismo, establecer las pautas y tiempos operativos para el funcionamiento del sistema, atendiendo a sus propias particularidades;
Que han tomado la intervención de su competencia Asesoría General de Gobierno y Contaduría General de la Provincia;
Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el ARTICULO 144°, proemio de la Constitución Provincial;

Por ello,

El gobernador DE LA PROVINCIA DE BUENOS Aires

DECRETA:

ARTICULO 1°.- Créase el Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo, a los efectos de contemplar la colaboración del Poder Ejecutivo Provincial con los Municipios en la formulación de las pautas y los manuales de implementación del proceso de Presupuesto Participativo, la capacitación y entrenamiento del personal municipal involucrado, la difusión del programa entre las organizaciones civiles y todas aquellas acciones convenientes para el mejor desarrollo del mismo.

ARTICULO 2°.- Invítase a los Municipios de la provincia de Buenos Aires a promover en forma progresiva la participación de sus respectivas poblaciones en la discusión, formulación y seguimiento del presupuesto de gastos y recursos municipales de acuerdo a los lineamientos y procedimientos de la "Guía para la Implementación del Presupuesto Participativo" que como Anexo I forma parte del presente Decreto.

ARTICULO 3°.- El Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo será conformado por la participación del Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete y la Secretaría General. Este Programa será ejecutado con los recursos existentes en cada jurisdicción.

ARTICULO 4°.- En el marco del Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo, la Jefatura de Gabinete, conjuntamente con el Ministerio de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales y el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal podrán acordar con los Municipios interesados la realización de experiencias piloto antes de la puesta en vigencia definitiva del proceso en tales Municipios.

ARTICULO 5°.- El presente Decreto será refrendado por el señores Ministros Secretarios en los Departamentos de Gobierno y de Economía.

ARTICULO 6°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, dése al Boletín Oficial y pase al Ministerio de Gobierno y al Ministerio de Economía. Cumplido, archívese.

SOLA
F. A. Randazzo
G. A. Otero

ANEXO I

GUIA PARA LA IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

CAPITULO I DE LA REUNION INFORMATIVA PRELIMINAR

ARTICULO 1°.- El Departamento Ejecutivo Municipal convocará a todos los interesados a una Reunión General Abierta, a los efectos de dar conocimiento público a la rendición de cuentas del ejercicio inmediato anterior, la aplicación del presupuesto del ejercicio en curso, la proyección de ejecución y la estimación de recursos y techos financieros para el ejercicio próximo. Dicha reunión tendrá carácter informativo y los intervinientes podrán solicitar información adicional para su consulta.

CAPITULO II DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS ASAMBLEAS DE BASE PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

ARTICULO 2°.- A los fines de la implementación del mecanismo de formulación del Presupuesto Participativo, cada Municipio podrá efectuar la división en territorios o regiones del partido atendiendo al principio de identidad comunitaria.

Para la realización de tal división, se podrá convocar a las sociedades de fomento, cooperativas, fundaciones, agrupaciones municipales y partidos políticos con representación institucional en el distrito, y toda otra forma de asociación comunitaria existente, para que realicen sus propuestas de acuerdo a los

criterios correspondientes. Luego de recibidas las propuestas, el Departamento Ejecutivo Municipal podrá convocar y coordinar una reunión pública para el análisis de las mismas, debiendo elaborar un proyecto que será elevado al Concejo Deliberante para su consideración y aprobación. Asimismo, el Concejo Deliberante podrá adoptar los criterios de división ya existentes en el Municipio o delegar en el Departamento Ejecutivo Municipal su determinación y aprobación.

Dichas divisiones no tendrán carácter vinculante alguno para futuras divisiones institucionales del partido.

ARTICULO 3°.- En cada región o territorio en que haya sido dividido el Municipio se celebrarán las Asambleas de Base, reuniones abiertas a todos los habitantes de esa respectiva región o territorio que quieran participar del proceso para la formulación del Presupuesto Participativo, las cuales podrán contar con la presencia de funcionarios del Departamento Ejecutivo.

La primera Asamblea de Base que se celebre tendrá por objeto difundir la información resultante de la reunión prevista por el Artículo 1°, determinar el cronograma de actividades para el ejercicio en curso, y elegir los Delegados, representantes de esa Asamblea de Base para el Consejo de Delegados, de acuerdo a lo establecido por los Artículos siguientes.

A cada persona asistente a las Asambleas de Base se le entregará previamente una ficha de registro, en la cual deberá constar su nombre, sexo, edad y domicilio, debiendo este último corresponder a la región o territorio donde se celebra la correspondiente Asamblea de Base. Asimismo, podrán participar también aquellos vecinos que, sin poseer domicilio en la región, cumplan su actividad principal de negocios o desarrollen acciones comunitarias en la misma, condición que deberá ser acreditada a través de contratos de alquiler, factura de servicios públicos o certificados de la entidad en la que participen, según corresponda.

El material necesario a efectos del registro de los asistentes será facilitado por el Municipio. Cada persona que tome la palabra en las Asambleas de Base deberá identificarse con su nombre y domicilio.

ARTICULO 4°.- Los Delegados son aquellas personas elegidas en el seno de la primera Asamblea de Base de cada región o territorio en que se haya dividido el Municipio para representarla en el Consejo de Delegados. El número de representantes por región o territorio en que haya sido dividido el Municipio tendrá un mínimo de dos (2), pudiendo ampliarse a tres (3) en caso de que hubiera más de cincuenta (50) asistentes a la correspondiente Asamblea de Base, y a cuatro (4) si hubiera más de cien (100) asistentes. Asimismo, se elegirán Delegados suplentes, que sustituirán a los Delegados titulares en caso de renuncia o ausencias reiteradas.

ARTICULO 5°.- Los Delegados serán elegidos para el período equivalente a un (1) ejercicio presupuestario, pudiendo ser reelegidos por otros dos (2) períodos consecutivos. Asimismo, en caso de haber sido reelegidos por el máximo de períodos, podrán ser nuevamente designados para dicha función luego de transcurrido un ejercicio presupuestario intermedio. La designación y el ejercicio de la función de Delegado tendrá carácter "ad honorem".

ARTICULO 6°.- La elección de los Delegados se realizará mediante voto directo, uninominal y secreto de los presentes en la respectiva Asamblea de Base, a cuyo efecto la autoridad municipal dispondrá de las cédulas que deben ser utilizadas para emitir los votos. Las Asambleas de Base podrán establecer un mecanismo o procedimiento para regular el sistema de elección ajustado a lo dispuesto en el presente artículo.

ARTICULO 7°.- Son funciones de los Delegados:

- a) Informar y asesorar a la población sobre el proceso de formulación del Presupuesto Participativo.
- b) Coordinar y organizar las Asambleas de Base que se realicen, con el objetivo de presentar propuestas de necesidades y ordenar los criterios de priorización de las mismas.
- c) Recabar toda la información, las incidencias y los criterios elegidos por la población en cada una de las Asambleas de Base, preservando el orden de preferencia que se haya establecido en relación a los criterios que posteriormente se utilizarán para establecer las prioridades del partido.
- d) Levantar el acta de cada una de las Asambleas de Base que se realice, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo siguiente.

Los Delegados podrán, según la densidad poblacional, extensión, condiciones de acceso y demás factores particulares de la respectiva región o territorio en que se haya dividido el Municipio, organizar otras reuniones y debates dentro de su área regional o territorial.

Los Delegados en cuanto tales, no podrán adoptar ninguna decisión en relación con las priorizaciones.

ARTICULO 8°.- El acta de cada Asamblea de Base consignará el número de asistentes, la lista de propuestas de necesidades, el orden de los criterios seleccionados para priorizar las obras, así como otras propuestas que hayan surgido en el transcurso de la misma. Cada acta será firmada por los Delegados y los ciudadanos presentes que así lo deseen, y deberá contener la fecha, duración y lugar de celebración de la respectiva Asamblea de Base. Los Delegados deberán conservar y custodiar las respectivas actas para finalmente ser remitidas al Departamento Ejecutivo Municipal junto con el Documento Final al cual se refiere el Artículo 19°.

CAPITULO III DEL CONSEJO DE DELEGADOS PARA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

ARTICULO 9°.- El Consejo de Delegados para el Presupuesto Participativo estará integrado por los Delegados de cada región o territorio en que se hubiese dividido el partido, dos (2) concejales municipales elegidos a tal fin por el Concejo Deliberante y dos (2) representantes del Departamento Ejecutivo Municipal. Los representantes del Concejo Deliberante y del Departamento Ejecutivo Municipal participarán con voz pero no tendrán derecho a voto.

ARTICULO 10.- El Consejo de Delegados para el Presupuesto Participativo tendrá entre sus funciones organizar el proceso y facilitar la coordinación de las Asambleas de Base y de la denominada Asamblea General, determinando su fecha de realización, así como los recursos necesarios para ser llevada a cabo. También será su función el seguimiento y fiscalización de la ejecución del Presupuesto Participativo durante el año en curso en relación con las propuestas efectuadas el año anterior y que hubiesen sido aprobadas por el Concejo Deliberante.

ARTICULO 11.- El Consejo de Delegados para el Presupuesto Participativo podrá solicitar la asistencia técnica del Contador Municipal y de las oficinas técnicas municipales, las que deberán suministrar los datos necesarios que le fueran requeridos, así como los estudios técnicos y legales que resulten necesarios para el cumplimiento de su tarea.

ARTICULO 12.- El Consejo de Delegados del Presupuesto Participativo se reunirá periódicamente, sesionará y tomará sus resoluciones, de acuerdo a la autorregulación que él mismo establezca.

CAPITULO IV DEL PROCESO DE FORMACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

ARTICULO 13.- En cada Municipio se deberá emitir una ordenanza que establezca las materias que serán objeto de tratamiento por el proceso de formulación de Presupuesto Participativo, pudiendo alcanzar las materias contempladas en los incisos 2°, 3°, 6° y 9° del artículo 27; los incisos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° del artículo 28, y los artículos 52 y 59 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley N° 6769/58 y modificatorias.

ARTICULO 14.- El Concejo Deliberante no podrá establecer condiciones que impliquen algún tipo de dependencia o subordinación del proceso a dicho cuerpo o al Departamento Ejecutivo Municipal, debiendo prevalecer el principio de autorregulación por parte de las Asambleas de Base, sin perjuicio de la adopción de las salvaguardas mínimas que garanticen la representación y correcto funcionamiento del proceso.

ARTICULO 15.- Las Asambleas de Base elaborarán un listado de hasta tres (3) necesidades de obras o proyectos de inversión pública, con las especificaciones y localización precisa pertinentes, ordenado en forma decreciente e indicando y fundamentando la prioridad de las mismas. El número de necesidades de obras o proyectos a elaborar podrá ser elevado o disminuido a criterio de la autoridad municipal. Los criterios de priorización también serán acordados en el ámbito de las Asambleas de Base. Éstos serán establecidos por orden de importancia, y a cada uno de ellos se le asignará una puntuación en relación con número de criterios que haya. A modo enunciativo podrán utilizarse como criterios, entre otros, la población afectada por la obra o inversión, el número mayor de adhesión por parte de los vecinos a la propuesta, o la importancia para el desarrollo regional.

ARTICULO 16.- El Consejo de Delegados para el Presupuesto Participativo confeccionará un Documento Inicial que contenga los listados particulares elaborados por las Asambleas de Base con su respectivo orden de priorización y podrá solicitar la colaboración de las oficinas técnicas municipales a los efectos de evaluar en forma preliminar la viabilidad técnica, financiera y legal de las obras o inversiones propuestas.

ARTICULO 17.- Luego de cumplido lo dispuesto por el Artículo anterior, se convocará a una Asamblea General de la totalidad del Municipio cuyo objeto será decidir sobre la priorización general de obras o proyectos de inversión para todo el Municipio a través de mecanismos de consenso que se establezcan conforme al principio de autorregulación. La Asamblea General deberá contar con la presencia del Intendente o Secretarios del Departamento Ejecutivo designados por éste a tal efecto. De considerarse necesario o conveniente, la Asamblea General podrá establecer un cuarto intermedio para su reanudación en un plazo no mayor de 10 días.

ARTICULO 18.- Antes del mes de julio del ejercicio presupuestario en curso, el Consejo de Delegados para el Presupuesto Participativo deberá haber elaborado el listado de prioridades para todo el Municipio, conforme a lo acordado en la Asamblea General según el artículo anterior, que será puesto en conocimiento del Concejo Deliberante y del Intendente Municipal a los fines de ser efectuadas las observaciones que estimen correspondientes dentro de los treinta (30) días.

ARTICULO 19.- El Consejo de Delegados para el Presupuesto Participativo, con la colaboración de las

oficinas técnicas del Municipio, analizará los recursos disponibles para el ejercicio próximo y, respetando el orden de prioridades, elaborará en detalle el Documento Final con la propuesta de inversiones para el ejercicio próximo, el cual deberá concluirse antes del mes de septiembre del ejercicio en curso.

ARTICULO 20.- El Departamento Ejecutivo Municipal elaborará el proyecto de presupuesto de gastos y recursos de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 109° y subsiguientes de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley N° 6769/58 y modificatorias, incluyendo la propuesta del Documento Final efectuada de acuerdo al procedimiento establecido en la presente. De ningún modo la implementación del Presupuesto Participativo podrá incumplir lo dispuesto por el artículo 31 y concordantes de la ley citada.

CAPITULO V DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO TEMATICO

ARTICULO 21.- Los Municipios podrán utilizar el procedimiento establecido en la presente para la conformación de Asambleas Temáticas, cuyo objeto sea tanto la discusión y definición de los lineamientos para la ejecución de políticas sectoriales y servicios de carácter específico, como cualquier otra materia de interés público, pudiendo involucrar a otros actores u organizaciones de la comunidad.

CAPITULO VI DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 22.- El Departamento Ejecutivo Municipal promoverá las reformas necesarias en la estructura ejecutiva del Municipio, a los efectos de establecer las responsabilidades y funciones de los distintos organismos en el proceso de formulación del Presupuesto Participativo.

SOLA
F. A. Randazzo
G. A. Otero