



Sembrando • Ciudadanía y Fiscalidad

Sembrando

Ciudadanía y Fiscalidad



Sembrando

Ciudadanía y Fiscalidad

Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales

Presidencia: Lic. Carlos Walter

Agencia Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Vicepresidente: Dr. Sergio Beccari

Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Provincia de Santa Fe

Secretario General: Cdor. Rodolfo Quiroga

Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Mendoza

Prosecretario: Lic. Daniel Matos

Dirección de Rentas Municipalidad de San Isidro

Tesorero: Cdor. Eduardo Aseff

Administración Tributaria del Municipio de Morón Provincia de Buenos Aires

Protesorero: Lic. Eleonora Scagliotti

Administración Tributaria de la Municipalidad de Rosario

Sembrando : ciudadanía y fiscalidad / Carmen Frassetto ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales - CeATS, 2013.

72 p. ; 14x20 cm.

ISBN 978-987-24139-3-4

1. Educacion Tributaria. 2. Material Auxiliar para la Enseñanza. I. Frassetto, Carmen
CDD 371.33

Fecha de catalogación: 07/01/2013

ÍNDICE

Prólogo	7
Capítulo 1	9
VALORES Y CULTURA TRIBUTARIA	
Capítulo 2	21
DEMOCRACIA	
Capítulo 3	35
BIENES PÚBLICOS	
Capítulo 4	45
RECURSOS Y PRESUPUESTOS	
Capítulo 5	61
SER CIUDADANO	

PRÓLOGO

Creemos en la necesidad de trabajar para generar un cambio positivo en nuestra sociedad en su conjunto.

Quienes formamos parte de las distintas administraciones tributarias subnacionales estamos convencidos de que sólo de una manera podemos obtener resultados cualitativos y cuantitativos en nuestros proyectos: trabajando juntos, respetando las diferencias, poniendo énfasis en las coincidencias y construyendo, desde un discurso consensuado, una nueva mirada, en primer lugar, de nuestra tarea, para luego ser agentes multiplicadores de un cambio sociocultural.

Pasar de la apatía y el desinterés por lo público al compromiso y la participación exige un trabajo de reflexión previa y de conocimiento de las distintas instancias, posibilidades y estrategias que tenemos a nuestro alcance para lograr entre todos una sociedad más justa, democrática y solidaria.

El primer ejercicio es reconocernos en nuestros defectos y virtudes y, a partir de ahí, poder trabajar hacia un destino mejor.

Nuestra joven democracia exige un compromiso de quienes somos trabajadores públicos y ponemos nuestro esfuerzo para lograr un beneficio colectivo.

Este material fue pensado para que distintos actores de nuestra sociedad puedan reflexionar y repensar los roles y las oportunidades que tenemos por delante como sociedad organizada.

Nuestro mayor desafío es poder trabajar juntos –docentes, directivos, empleados de las administraciones tributarias y familias– para brindar a los niños herramientas que les permitan ser críticos y reflexionar:

- considerando en la importancia de los valores para construir un país federal y solidario;
- ampliando nuestro conocimiento acerca de la democracia, identificando los lugares que nos pertenecen, reconociéndolos críticamente y descubriendo su verdadero valor;
- estudiando cuáles son los recursos que tenemos, que generamos y cómo los aplicamos.

Así, podremos arribar a un nuevo concepto y rol de nuestra persona, asumiéndonos como verdaderos ciudadanos y no meros espectadores.

El material se divide en 5 capítulos, los cuales irán describiendo los saberes, las reflexiones y los elementos que consideramos necesarios para arribar a nuestro objetivo final: crear conciencia ciudadana:

- 1- VALORES Y CULTURA TRIBUTARIA
- 2- DEMOCRACIA
- 3- BIENES PÚBLICOS
- 4- RECURSOS Y PRESUPUESTO
- 5- SER CIUDADANO

Lic. Thelma Paula Vivioni
Coordinadora equipo Ciudadanía y Fiscalidad
CeATS

CAPÍTULO I VALORES Y CULTURA TRIBUTARIA

“Los valores humanos son aquellos bienes universales que pertenecen a nuestra naturaleza como personas y que, en cierto sentido, nos humanizan, porque mejoran nuestra condición de personas y perfeccionan nuestra naturaleza humana.”

Thomas Williams

Concepto de valores

Valores son las creencias particulares, personales, individuales que una persona sustenta en relación con lo que le parece importante. La sensación de congruencia, de armonía y unidad personal con uno mismo deriva del sentimiento de estar realizando nuestros valores a través de nuestro comportamiento real. Incluso determinan aquello de lo que huiremos.

Los valores rigen nuestro estilo de vida. Son como el sistema operativo del discernimiento en el cerebro humano; determinan cómo reaccionaremos ante cualquier experiencia vital dada y son la base que define nuestras reacciones ante cualquier experiencia de la vida.

Están presentes desde los inicios de la humanidad. Para el ser humano siempre han existido cosas valiosas. Sin embargo, el criterio para darles valor ha variado a través de los tiempos.

Desde un punto de vista socio-educativo, los valores son considerados referentes, pautas o abstracciones que orientan el compor-

tamiento humano hacia la transformación social y la realización de la persona. Son guías que dan determinada orientación a la conducta y a la vida de cada individuo y de cada grupo social.

Los valores reflejan la personalidad de los individuos; son la expresión moral, cultural, afectiva y social marcada por la familia, la escuela, las instituciones y la sociedad en que nos ha tocado vivir. Por lo tanto, los valores son la base de nuestra convivencia.

Valores universales

Los valores universales son el conjunto de normas de convivencia válidas en un tiempo y época determinados. Entre ellos se consideran los siguientes:

- 1- **Libertad:** es obrar con libre albedrío. Es hacer lo que uno desea pero sin dañar a nadie. La libertad física es limitada. Sólo el pensamiento es infinitamente libre.
- 2- **Justicia:** es dar a cada quien lo que se merece, según sus obras.
- 3- **Respeto:** es una consideración especial hacia las personas en razón de reconocer sus cualidades, superioridad, méritos o valor personal.
- 4- **Tolerancia:** es la actitud abierta hacia posturas u opiniones diferentes de la propia.
- 5- **Responsabilidad:** es la obligación de responder por los actos que uno ejecuta sin que nadie lo obligue.
- 6- **Amor:** es un principio de unión entre los elementos que for-

man el Universo. Es la manifestación de los hombres hacia el bien y la belleza absoluta.

7- **Bondad:** es una cualidad considerada por la voluntad como un fin deseable tendiente a lo bueno.

8- **Honradez:** es la cualidad que nos hace proceder con rectitud e integridad.

9- **Confianza:** es la actitud de esperanza hacia una persona o cosa. Sentimiento de seguridad en uno mismo. Acto de fe.

10- **Solidaridad:** es una responsabilidad mutua contraída por varias personas que nos permite comprometernos de manera circunstancial con la causa de otros.

11- **Verdad:** es la conformidad o acuerdo de lo que se dice con lo que se siente, se piensa y se hace.

12- **Valentía:** es la cualidad que nos permite enfrentar con valor todos los actos de nuestra vida.

13- **Paz:** es el acto de unión o concordia que permite la convivencia armoniosa entre los miembros de una sociedad o familia.

14- **Amistad:** es el afecto o estima entre personas, que les permite establecer vínculos de convivencia más estrecha.

15- **Fraternidad:** es la unión y buena correspondencia entre los hombres.

16- Honor: es el sentimiento profundo de la propia dignidad moral del hombre.

2) Fundamentos de la elección de los valores

La formación de una verdadera conciencia fiscal consiste en asumir que, por encima de opciones y modelos fiscales, existen una serie de criterios justificativos de la financiación solidaria de las necesidades públicas y comunes. El principal de tales criterios es el de ciudadanía, que implica asumir las responsabilidades sociales como una contrapartida necesaria al ejercicio de los derechos cívicos.

La formación y desarrollo de la conciencia tributaria deriva en la comprensión del objetivo final del aporte dinerario de cada individuo, empresa u organización. Debemos trabajar fundamentalmente con los niños y los jóvenes –futuros contribuyentes– para lograr modificar ciertas conductas, haciendo que el pago voluntario de los impuestos sea una forma más de ejercer ciudadanía. Sabemos que dicho ejercicio se logra con la participación, es decir, debemos dejar de ser meros espectadores de la realidad e involucrarnos en ella para poder cambiarla.

El punto de partida de este cambio es revalorizar aquello que alguna vez nos enseñaron. Por ello elegimos abordar el tema de los valores.

Los valores son convicciones profundas de los seres humanos que determinan su manera de ser y orientan su conducta.

La solidaridad frente a la indiferencia.
La justicia frente al abuso.

El amor frente al odio.

Los valores involucran nuestros sentimientos y emociones.

Cuando valoramos la paz, nos molesta y nos hiere la guerra.
Cuando valoramos la libertad, nos enoja y lacera la esclavitud.

Los valores a profundizar en esta temática son los siguientes: **responsabilidad, compromiso, respeto, solidaridad, amor.**

Abordamos esta estrategia, ya que consideramos que si llegamos a la sociedad concientizando acerca de la importancia que implica desarrollar los valores, esto creará ciudadanos responsables que consideren al prójimo, que respeten el medio ambiente, que cuiden los espacios y bienes públicos. En definitiva, que “se sientan parte de”.

Porque creemos que interiorizando dichos valores los ciudadanos serán más responsables, comprometidos, solidarios, respetuosos de la sociedad de la cual forman parte, y ello se verá reflejado en sus acciones y en el cumplimiento de sus deberes cívico-tributarios.

Valores necesarios para formar ciudadanos responsables:

Solidaridad

Es el valor que consiste en sentirse unido a otras personas o grupos, compartiendo sus intereses y sus necesidades.

La solidaridad es más que nada un acto social, una acción que le permite al ser humano mantener y mantenerse en su naturaleza de ser social. Ésta debe llevarse a cabo a través de hechos y no de palabras.

No es de extrañarse, entonces, que la solidaridad se comporte como la base de muchos otros valores humanos o incluso de nuestras relaciones sociales más valiosas, tal como es el caso de la amistad. En este sentido, la solidaridad nos permite sentirnos unidos a otras personas en una relación que involucra sentimientos necesarios para mantener el funcionamiento social normal.

En términos generales, la solidaridad permite desarrollar sentimientos como los de pertenencia a cierta nación, posibilitando que los ciudadanos trabajen unidos en pos de una misma meta.

La solidaridad también es un sentimiento que determina y orienta el modo de ver y acercarse a la realidad, en su dimensión humana y social, condiciona su perspectiva y horizonte. Supone ver las cosas y a los otros con los ojos del corazón, mirar de otra manera.

La solidaridad, que vemos expresada naturalmente cuando alguna contingencia o situación de necesidad afecta y lastima a personas o grupos de personas, puede y debe ser extendida en un concepto más amplio cuando existe un Estado organizado con políticas, herramientas y procedimientos para atender estos requerimientos.

La contribución fiscal es la forma de financiar al Estado para que la solidaridad como hecho personal humano se transforme en solidaridad social y se pueda canalizar hacia los ciudadanos, sujetos de derecho de servicio y asistencia.

Para graficarlo podemos tomar de la realidad un ejemplo concreto y muy sencillo: cuando se arregla o refacciona una plaza, se hace con la contribución solidaria de todos los ciudadanos de esa localidad, no sólo la de quienes viven en la

cercanía o la utilizan; todos somos solidarios con los vecinos que necesitan ese arreglo. Lo mismo pasa con los baches, los semáforos averiados, etc.

Todos contribuimos con las necesidades de algunos. De esta manera se ve reflejado el efecto solidario del pago de los tributos.

Respeto

Es un valor que implica marcar los límites de las posibilidades de hacer o no hacer de cada uno como base de toda convivencia en sociedad.

Cuando hablamos de respeto, generalmente hablamos de los demás; pero no olvidemos que para respetar al prójimo debemos reconocernos, apreciarnos y valorarnos, y empezar así por respetarnos a nosotros mismos.

Respetar a los otros consiste en reconocer su importancia como personas que habitan el mundo y comparten la vida. Saber que cada una de ellas es nuestro semejante. La lista incluye a los miembros de la familia, a los maestros y amigos, a los vecinos, pero también a cualquier persona que pasa por la calle, aunque no la conozcamos.

El respeto se convierte en una condición de equidad y justicia, donde la convivencia pacífica se logra sólo si consideramos que éste valor es una condición para vivir en paz con los que nos rodean.

El respeto, como valor que apunta a la relación con el otro y los otros, debe empezar por el respeto a la ley, el instrumento que define, articula y garantiza la igualdad entre los miembros de una comunidad y su condición de sujetos con derechos y obligaciones.

La ley regula lo que el ciudadano puede reclamar y lo que está obligado a cumplir como núcleo y destinatario del contrato social.

El respeto a la ley implica también el respeto a las normas que entre todos, a través de quienes nos representan, decidimos imponernos para tener una mejor convivencia. Si la ley dice que no se puede estacionar en la bicisenda y alguien deja su auto estacionado sin importar lo que pueda suceder, no sólo no respeta la ley, sino que tampoco respeta el derecho a circular seguros de quienes están andando en bicicleta, ya que, al tener que esquivar el vehículo mal estacionado, los obliga a transitar por un lugar destinado a automóviles, lo que genera un peligro que podría causar un accidente. Así, por un pequeño acto egoísta se pone en riesgo la vida de los demás.

Responsabilidad

Es cumplir con el deber de asumir las consecuencias de nuestros actos.

Se trata de uno de los valores que permite mantener en orden la vida en comunidad, el compromiso con las propias decisiones y con las consecuencias que éstas pueden generarle a la persona y a quienes la rodean.

La responsabilidad es uno de los valores humanos más importantes, que nace a partir de la capacidad humana para poder elegir entre diferentes opciones y actuar haciendo uso de la libre voluntad. De ello resulta la necesidad de asumir todas aquellas consecuencias que de estos actos se deriven.

Si todos hiciéramos un pequeño esfuerzo para vivir responsablemente, nuestra sociedad, nuestros países y nuestro mundo serían diferentes.

Si cada ciudadano ejercita responsablemente sus obligaciones, evita males mayores; por ejemplo: si cumplo responsablemente con el horario establecido para sacar los residuos, evito que la basura permanezca mucho tiempo en la calle y que pueda ser desparramada por perros que buscan comida, rompen las bolsas y ensucian, el lugar por donde todos circulamos. También en el caso de lluvias y tormentas, evito que se tapen las rejillas y desagües, lo que puede generar inundaciones, de las cuales también seremos responsables quienes no hayamos cumplido las normas.

Compromiso

Es un valor necesario para cumplir la misión que se desempeña en cualquier tipo de organización. Implica cumplir con empeño lo prometido, en beneficio de todos, procurando ir más allá de lo pactado.

Tiene que ver con la libertad personal direccionada a cumplir con un objetivo. La tenacidad y la perseverancia entran en juego para alcanzar las metas.

Una persona comprometida no se queda en un cumplimiento rutinario del deber, sino que busca a través del mejoramiento continuo, una forma de adquirir mayor capacidad para avanzar en los objetivos a su cargo, y en la contribución al logro de la visión conjunta y la misión de la organización.

El compromiso es lo que transforma una promesa en realidad, la palabra que habla de nuestras intenciones, la acción que habla más allá de las palabras. Es cumplir con lo prometido cuando las circunstancias se tornan adversas.

Está directamente relacionado con nuestra manera de estar en el mundo y de ser en él, con la manera de relacionarnos con nuestros valores y principios fundamentales y con la integridad a partir de la cual nos movemos en nuestra vida.

En definitiva, como valores estrechamente vinculados, responsabilidad y compromiso implican el involucramiento en nuestro deber de contribuir a sostener, consolidar e incrementar la conducta ciudadana y el comportamiento social, bases de toda posibilidad de convivencia.

Amor

El amor es un sentimiento que se renueva todos los días, engrandece y ennoblece a todos los seres, grandes o pequeños. Es capaz de derribar hasta las barreras más fuertes que separan a los seres humanos y de minimizar las diferencias más acentuadas.

Cuando se ama se produce un estado de comunión, una manera de vivir basada en la necesidad de compartir. La felicidad de cada una de las personas que participan de esa relación depende de la felicidad de todos. Los individuos, sin dejar de ser ellos mismos, forman parte de algo nuevo, más abarcador, más grande.

Nos interesamos por el otro, buscamos las cosas que pueden hacerle bien y evitamos lo que pueda dañarlo. El amor está latente

en todas las realizaciones humanas y en todas las cosas que son importantes para una persona.

Desde el corazón y el sentimiento, los actos se vuelven mejores. Si hago lo correcto, pero además lo hago con cariño hacia el otro, hacia el lugar en donde vivimos, los cambios serán superlativos.

CAPÍTULO 2 DEMOCRACIA

Participación ciudadana

La sociedad en su conjunto adopta alguna forma de organización para su desarrollo y crecimiento. En nuestro país, la elección es la *democracia*.

El concepto de *democracia* nos remite a su origen griego, *demos*: pueblo, y *kratos*: gobierno o autoridad; es decir, gobierno del pueblo. Podemos compartir distintas definiciones de democracia, algunas más sencillas y otras de una mayor complejidad:

“La forma específica que adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales.”¹

“(…) un sistema de gobierno conducido con el consentimiento libremente otorgado por el pueblo.”²

“Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Predominio del pueblo en el gobierno político de una nación o país.”³

¹ <http://www.aceproject.org/main/español/ve/vec05b01.htm>.

² <http://www.aceproject.org/main/español/ve/vec05b01.htm>.

³ *Diccionario Sopena de la Lengua*. Editorial Sopena, Buenos Aires, 1998.

Al hablar de democracia no sólo se establece una forma de gobierno, sino también “un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política.”⁴

Se reconocen distintas clases de democracia:

Directa o plesbicitaria: la soberanía reside en el pueblo y no se eligen representantes. Es la forma pura, en donde el pueblo encuentra la posibilidad de ser protagonista en la conducción del gobierno. Como ejemplo podemos mencionar la *polis* griega o las *landsgemeinde* o asambleas que reunían al pueblo de algunos cantones suizos.

Indirecta o representativa: los representantes son elegidos por el pueblo mediante el sufragio. “La democracia indirecta o representativa parte de una valoración del individuo y de la igualdad de todos los hombres, y la suma de las voluntades de ellos constituye la soberanía popular. De esta manera, en un Estado representativo, el poder emana del pueblo, quien en elecciones libres y ejerciendo el derecho del sufragio universal designa a sus representantes.”⁵

Esta forma representativa puede adoptar distintos sistemas:

- **Sistema presidencialista:** en donde se destaca un Poder Ejecutivo fuerte.
- **Sistema parlamentario:** es el parlamento el depositario de ese poder. El Ejecutivo tiene facultades más restringidas.

⁴ Luis Antonio Roa, Universidad Autónoma de Baja California. Disponible en: http://www.elprisma.com/apuntes/ciencias_politicas/democracia/

⁵ De la Vega, Julio César, *Diccionario consultor político*. Librograf Editora S.R.L., Buenos Aires, 1992.

- **Sistema colegiado:** que combina ambos sistemas. El Poder Ejecutivo está integrado por varias personas elegidas por el parlamento y que se turnan en el ejercicio de la presidencia.

En Argentina, el gobierno democrático adopta la forma representativa, republicana y federal. Posee un sistema presidencial y la norma máxima que la rige es la Constitución Nacional.

En referencia a las distintas formas en que el ciudadano puede tener participación política, encontramos las siguientes:

- **Voto:** secreto y libre.
- **Referéndum:** a través del cual los ciudadanos tienen el derecho de ratificar o rechazar las decisiones de los cuerpos legislativos. Se somete a la decisión popular la aprobación de modificaciones políticas, constitucionales, etc.
- **Plebiscito:** se consulta a la ciudadanía sobre asuntos del Estado.
- **Iniciativa popular:** los ciudadanos presentan proyectos de leyes al parlamento.
- **Recall o revocatoria:** derecho de deponer funcionarios o anular sus decisiones por medio del voto popular. Se debe reunir una cantidad mínima de firmas y, cumplido este requisito, se realiza una votación popular.
- **Jurados:** los ciudadanos integran jurados populares, que es una forma de colaborar con el poder judicial.

- **Iniciativa popular:** es una facultad que tiene el pueblo de propiciar proyectos de ley para que sean tratados por el Congreso. Por lo general, para poner en práctica el derecho de iniciativa es necesario reunir un número de firmas que apoyen el proyecto.⁶
- **Presupuesto participativo:** en algunas provincias y ciudades de nuestro país existe el presupuesto participativo como otra forma de participación política directa, pero de esto nos ocuparemos en el Capítulo IV.

Estos distintos mecanismos perfeccionan la democracia representativa, alentando una mayor participación ciudadana y un acercamiento a las cuestiones del Estado.

Estos aspectos fundamentales de la democracia deben ser permanentemente fortalecidos a través de una participación activa de la ciudadanía. Su construcción requiere una constante formación en valores y prácticas democráticas.

Según Pierre Rosenvallon, “la ciudadanía caracteriza una situación de inclusión en una comunidad de ciudadanos. La ciudadanía tiene como base una existencia en un mundo común y tiene una dimensión societal. En definitiva, la democracia supone una forma de concebir al ser humano y es el resultado de una experiencia social e histórica que se construye día a día en las sociedades, cuyos protagonistas, ciudadanos, grupos sociales y comunidades luchan por sus derechos y construyen su vida en común”⁷.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Organización Conciencia. *Hacia una ciudadanía activa y participativa: La importan-*

De esta forma, la democracia también es la manera en que las comunidades eligen concebirse y vivir una experiencia histórica social que contemple diversas identidades y comunidades, bajo un marco de pluralismo.

“La formación de una ciudadanía democrática participativa es también la formación de un sujeto social pluralista, capaz de respetar las diferencias, de dirimir los conflictos en el marco de la ley y de la justicia, de dialogar con razones y respetando los disensos fundados. El pluralismo es, por un lado, condición de posibilidad de la participación democrática, pero también producto del ejercicio de la ciudadanía como participación democrática.”⁸

Como sociedad tenemos posibilidades diversas de participación, algunas requieren mayor esfuerzo y compromiso y otras forman parte de nuestras obligaciones, como el voto. Pero por voluntad propia o por respeto a la ley, todos estamos involucrados en la construcción de la democracia.

El voto representa el pilar fundamental en nuestra forma de organización representativa, ya que cada dos años elegimos distintas autoridades que tomarán decisiones y accionarán proyectos que regirán la vida de todos. Por eso debemos tener en cuenta la importancia que merece obtener y exigir información a la hora de nuestra elección.

cia de la escuela en la formación de la cultura democrática, Mendoza, San Rafael, 2008.

⁸ Cullen, Carlos, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro*. Editorial Novedades Educativas, Buenos Aires, 3° edición, agosto 2004

Control ciudadano

“Una característica esencial de la democracia como régimen político es la existencia de diversas formas de control de los gobiernos. En definitiva, el control sobre el gobierno es lo que diferencia la democracia de los regímenes autoritarios o dictatoriales.

Desde esta perspectiva, la democracia también puede ser definida como aquel régimen político donde los gobernantes deben rendir cuenta de sus actos de gobierno. Y los diversos controles democráticos constituyen los distintos instrumentos que garantizan que, de uno u otro modo, los gobernantes deban rendir cuentas.

A lo largo de su desarrollo histórico, la democracia ha venido consagrando distintas formas de ejercicio del control:

- El **voto ciudadano**. ¿Por qué decimos que el voto también es una forma de control? Quienes se postulan para ejercer un cargo público electo deben comunicar sus pensamientos y futuras acciones. La renovación en su cargo o en otros electos se dará si la población valida su accionar.
- El control del **Congreso o Parlamento**, que es quien controla a los otros poderes, Ejecutivo y Judicial.
- El control ejercido por el **Poder Judicial**, que controla a los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- El control ejercido por la sociedad organizada en **asociaciones comunitarias o civiles**.
- El control de la **prensa** oral, escrita o televisiva.

- El control de la ejecución del gasto público, ejercido por los **tribunales de cuentas, contralorías o auditorías**.
- El control de la garantía de los derechos del ciudadano, ejercido por los **defensores del Pueblo**.
- El control de la ética pública, a cargo de las **oficinas de Ética o Anticorrupción**.

Estas distintas formas de control ciudadano contribuyen a instaurar una democracia de calidad. Así, los gobernantes y administradores públicos cumplen con su compromiso de construcción del bien común y de respeto a los derechos individuales.”⁹

Es importante destacar a los organismos no gubernamentales (ONGs) cuyo objetivo es contribuir al fomento de la responsabilidad cívica y la participación de los ciudadanos, ya que a través de la participación se contribuye a procurar una gestión pública más eficiente y transparente.

Existen ONGs nacionales e internacionales. En nuestro país, algunos ejemplos de organizaciones no gubernamentales que contribuyen en este sentido son, entre otras:

www.conciencia.org

www.cippec.org

www.poderciudadano.org

⁹ Bruno, Norberto y Schweinheim, Guillermo, con la colaboración de Muchnik, Daniel, *Control del Estado. ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde?*, 1ª edición, Colección Educar al Soberano. Ediciones APOC, Buenos Aires, 2006.

Existen amplias posibilidades de participación y diversos niveles de compromiso. Lo más importante es poder conocer para luego elegir, a través de un voto responsable, desde nuestros representantes hasta qué rol queremos asumir en la sociedad de la cual somos parte.

Federalismo

“Desde 1853, nuestro país está organizado bajo la forma representativa republicana federal. Sostener los principios del federalismo implica buscar constantemente el equilibrio y la armonía entre el poder del Estado nacional y el poder de los Estados provinciales.

El federalismo, como sistema de distribución territorial del poder, necesita instrumentarse a través del equilibrio político entre sus partes. Las relaciones entre los Estados provinciales, y entre éstos y el Estado nacional, están establecidas en la Constitución Nacional.

El principio rector de la Constitución es que las provincias, por ser de existencia anterior a la conformación del Estado, conservan todo el poder no delegado en el Estado nacional. (...) El poder ejercido por las autoridades nacionales debe estar expresamente indicado en la Constitución.

En este reparto de atribuciones, el Estado nacional tiene la obligación de velar por la vigencia de los derechos de las provincias. La garantía de estos derechos es conocida como “garantía federal”. Para cumplir con este deber, el Estado nacional tiene que proteger distintos aspectos de los derechos de las provincias, que enumeramos a continuación:

- **La integridad territorial del espacio geográfico provincial.** Las provincias tienen derecho a un territorio propio, en el cual ejercen todo el poder no delegado en las autoridades nacionales.

- **La autonomía política.** Cada provincia posee el derecho de regirse políticamente por sus instituciones.
- **El desarrollo económico.** En el momento de constituir el Estado nacional, las provincias delegaron en la Nación importantes fuentes de recursos económicos, entre ellos las aduanas provinciales. Como contrapartida, cada provincia tiene derecho a un desarrollo equilibrado de su economía en relación con los otros estados provinciales.
- **La igualdad entre los estados provinciales.** Esta garantía debe entenderse en dos sentidos. En un primer sentido, significa que una provincia no debe tener privilegios sobre otra; de hecho, existen entre las provincias diferencias naturales. En un segundo sentido, debe entenderse que el Estado nacional tiene que ocuparse de que los habitantes de todas las provincias tengan una calidad de vida similar.
- **Paz entre las provincias y unión nacional.** En años anteriores a la sanción de la Constitución Nacional, eran frecuentes las escaramuzas bélicas entre las provincias. Entre los propósitos expresos de los constituyentes están los de alcanzar la paz dentro del territorio de la República y construir la unión nacional. En un sistema federal debe prevalecer un ánimo de solidaridad entre los Estados provinciales y entre éstos y el Estado nacional, subordinando a este objetivo posibles rivalidades y enemistades.”¹⁰

¹⁰ Bordone, Gabriel; Casullo, Alicia; Rocchi, Fernando; Rubinich, Lucas; Silva, Juan; y Tervanasio Marcela, *Formación ética y ciudadana* 8, Ediciones Santillana, Buenos Aires, 1999.

- **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.** La Reforma de la Constitución Argentina de 1994, le permitió a Buenos Aires sancionar su propia Constitución y tener un gobierno autónomo, elegido por los ciudadanos de la ciudad. El 30 de Junio de 1996, se celebraron las elecciones tanto para el Jefe de Gobierno como para los Constituyentes. Tras casi dos meses de sesiones, la Convención Constituyente sancionó, el 1 de Octubre de 1996, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. El antiguo Concejo Deliberante cesaría sus funciones el 10 de Diciembre de 1997, siendo reemplazado por la Legislatura de la Ciudad. De este modo, al sancionar su propia constitución y tener sus propias instituciones, la ciudad de Buenos Aires ha adquirido una facultad fundamental que gozaban las provincias como Estados Federales Autónomos.

Sostener la identidad cultural

Hemos mencionado hasta el presente los lineamientos, que a nuestro entender, fortalecen la democracia. Un nuevo aspecto a considerar está relacionado con la consideración de las idiosincrasias regionales, nuestra identidad nacional y provincial, y nuestra diversidad cultural. Para ello se requiere conceptualizar estos términos:

“... La sociología y la antropología han entendido tradicionalmente a la ‘cultura’ como un patrimonio singularizador de los grupos humanos en función de sus prácticas simbólicas, normas y valores.”¹¹

¹¹ Colom, Francisco Colom, *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*, Barcelona: Anthropos Editorial, 1998.

“La relación entre las personas, así como la convivencia, crean hábitos determinados y producen nuevos conocimientos. Además, generan la necesidad de dictar pautas para ordenar esa vida en común. El conjunto de esos hábitos, conocimientos y normas de un grupo humano es lo que se denomina ‘cultura’”.¹²

En nuestro país existe el multiculturalismo, ya que conviven descendientes de los pobladores originarios con los de los inmigrantes. El multiculturalismo se expresa a través del mestizaje de culturas, de los relatos, del lenguaje, de la música, producto esa fusión fuertemente desarrollada durante el proceso de su construcción como Estado en 1870 y 1914.

“Los procesos inmigratorios y la constitución de nuevas naciones con este aporte nos permiten constatar que las identidades nacionales no son naturales, sino productos históricos. Esto quiere decir que no existe una esencia ‘verdaderamente nacional’ que viene desde el principio de los tiempos. Ni siquiera las naciones existen desde el principio de los tiempos. Además, el paso del tiempo hace que las comunidades cambien”.¹³

“Pocos documentos expresarían el real estado de incipiente formación de una identidad política como lo hicieron el ‘Acta de la Independencia’ (9 de julio de 1816) y el ‘Manifiesto’ del Congreso Constituyente (25 de octubre de 1817). El acta utiliza la expresión ‘Provincias Unidas’ para denominar a la entidad política representada en el Congreso. Y lo que sigue inmediatamente indica en realidad que la Nación no sólo se constituye en el sentido de darse un

¹² Bordone, Gabriel; Casullo, Alicia; Rocchi, Fernando; Rubinich, Lucas; Silva, Juan; y Tervanasio Marcela, *Formación ética y ciudadana 8*, Ediciones Santillana, Buenos Aires, 1999.

¹³ *Ibidem*.

documento político organizador del Estado, sino que se origina en esa voluntad colectiva, de las provincias unidas, de considerarse a sí mismas una nación. Lo que traducen estos textos es la decisión de constituir la nueva nación, sin invocar ninguna nacionalidad preexistente. Lo que preexiste son las provincias, a veces, denominadas ‘pueblos’, que conocían sí otro tipo de antecedente nacional, el de la nación española. Estamos, entonces, ante un uso del vocablo nación como ‘sujeto de imputación de la soberanía’, pero no como denotando la existencia previa de una nacionalidad o de una nación como entidad histórico cultural.”¹⁴

“Las provincias reunidas en el Congreso compartían formas culturales cuyo carácter distintivo con respecto a otras regiones hispanoamericanas no era en realidad intenso. Por eso el ‘nosotros’ (que aparece reiteradamente en el Manifiesto del año siguiente al de la Independencia) sigue siendo fuertemente hispanoamericano. Mientras tanto, con una proyección menos amplia, se iría conformando la otra vertiente de identidad política, basada en el sentimiento lugareño, la identidad provincial.”¹⁵

La *identidad nacional* se relaciona con sentirse parte de una cultura e identificarse con ella. Es decir, compartir símbolos, tradiciones, costumbres.

La *diversidad cultural* se refiere a la persistencia de diferentes culturas con características propias, en donde conviven diferentes grupos sociales con sus rasgos distintivos.

¹⁴ Chiaramonte, José C, “Forma de identidad en el Río de La Plata luego de 1810”. En *Ciencia hoy*, Volumen 1 - N° 2 - Febrero/Marzo 1989.

¹⁵ Ibidem.

En nuestro país conviven diferentes expresiones culturales, producto de la diversidad heredada de las corrientes inmigratorias como de los pueblos originarios.

La República Argentina cuenta con una rica historia de diversidad y pluralismo cultural. Es parte de la construcción democrática y la formación ciudadana convalidar las diferencias, respetarlas y fortalecerlas. Para ello es necesario un conocimiento profundo de nuestras raíces, nuestros valores y creencias. Al decir *nuestros*, estamos diciendo los del país en su conjunto; nuestra amplitud geográfica puede graficarnos los diversos climas, realidades y costumbres que conviven en nuestro país. Pero reconocernos de Norte a Sur como integrantes de una nación única es una tarea pendiente que tenemos como ciudadanos.

Apreciar nuestras diferencias, valorar nuestras costumbres, compartir lo que nos une y trabajar juntos para un país más justo, federal y participativo es trabajo de todos y cada uno.

CAPÍTULO 3 BIENES PÚBLICOS

¿Qué es un bien?

Un bien es un objeto material o servicio inmaterial cuyo uso produce cierta satisfacción de un deseo o necesidad.

Cuando nos referimos al concepto teórico, nos vamos a referir a cualquier cosa tangible o intangible, inmaterial, que tiene la finalidad de cumplir con una utilidad para el hombre, que a su vez le satisfaga alguna necesidad individual o colectiva, o que contribuya al bienestar de las personas.

Existen diferentes tipos de bienes, por lo que es posible realizar una clasificación según distintos aspectos:

Escasez:

- **Bienes libres:** están al alcance de todos; son gratuitos. Por ejemplo, el aire.
- **Bienes económicos:** son escasos, se pueden agotar, por lo cual, existe algún mecanismo para su asignación. Por ejemplo, el agua.

Función económica:

- **Bienes de consumo:** pueden ser **duraderos**, como un automóvil, o **no duraderos**, como la comida.

- **Bienes de capital:** son aquellos que se utilizan para la producción de otros, como por ejemplo, los edificios y las maquinarias.

Ámbito de uso:

- **Bienes públicos**
- **Bienes privados**

Los bienes públicos y privados desarrollados a continuación, representan el eje del presente trabajo.

Bienes públicos: son bienes o servicios que tienen la característica de no poder excluir a nadie de su uso. Dentro de estos bienes, no existe la rivalidad en el consumo y, debido a sus características, son generalmente proporcionados por el Estado. Ejemplos de bienes públicos son las plazas y los parques; ejemplos de servicios públicos son la salud y la educación, entre otros.

Bienes privados: son bienes o servicios cuyo uso está sujeto al principio de exclusión. Son los bienes que las personas poseen o los que las personas o empresas privadas suministran a quienes están dispuestos a pagar por ellos. Ejemplo de bien privado es un automóvil; ejemplo de servicios privados son la telefonía, la luz y el gas, entre otros.

Bienes o servicios públicos

Tradicionalmente, un bien público es aquel que pertenece o es provisto por el Estado a cualquier nivel: gobierno central, municipal o local, por ejemplo, a través de empresas estatales, municipales, etc.; en general, todos aquellos organismos que forman parte del sector público.

En el presente esta concepción perdura principalmente en la tradición legal, la de la ciencia política y la de la economía política. Así, en esas áreas en general se entiende por dominio público el conjunto de bienes y derechos de titularidad pública destinados al uso público.

Podemos definir así los bienes o servicios que no pueden ser disfrutados por un individuo sin que otros también tengan acceso a ellos.

Al establecerse una fuerza policial, un servicio de alumbrado público o un espacio público, como una plaza, por ejemplo, no es posible suministrar el bien a quienes paguen por él y excluir de su disfrute a quienes así no lo hagan.

Esto último quiere decir que independientemente del cumplimiento del pago de los impuestos o tributos en tiempo y forma como establece la ley, los ciudadanos en su conjunto pueden disfrutar, y de hecho disfrutan de los beneficios colectivos de los bienes y servicios públicos.

Los semáforos y luminarias de las calles funcionan igual para quienes pagan que para quienes no pagan sus impuestos. Por ello, esto debería ser un disparador reflexivo de nuestro funcionamiento como sociedad.

El consumo que una persona haga de tales bienes no disminuye el consumo de las restantes personas, a diferencia de lo que ocurre con los otros bienes, que por ello son llamados bienes privados.

Este tipo de bienes presentan dos características:

- **No rivalidad:** Cuando su uso por una persona en particular no perjudica o impide el uso simultáneo por otros individuos.
- **No excluyente:** Cuando no se puede impedir su uso por usuarios potenciales o reales.

En función de estas características, es posible realizar la siguiente clasificación:

- **Bienes públicos de uso público:** son aquellos que cumplen con ambos principios –no rivales y no excluyentes–, como por ejemplo, la defensa nacional (Gendarmería Nacional, Policía Federal) y las plazas.
- **Bienes públicos fiscales:** son bienes del Estado, pero hay restricción en su uso y goce; los mismos son usados para la ejecución efectiva de sus funciones administrativas. Tal es el caso del edificio de la municipalidad u otros edificios públicos.
- **Recursos comunes:** son de libre acceso (no se puede restringir su uso) pero son limitados (su uso por una persona sí limita el uso por otros interesados). Por ejemplo, la educación.

Espacio público

El concepto de espacio público se le reconoce a Aristóteles, responsable de iniciar el reconocimiento de éste como ese espacio

vital y humanizante donde la sociedad se reunía para compartir sus opiniones, evaluar propuestas y elegir la mejor decisión.¹⁶

El espacio público es el espacio de la ciudad, de la participación de la gente. Es el lugar en donde la convivencia adquiere su máxima expresión y donde a la vez se manifiestan de forma más patente el conflicto y la diferencia.

Los espacios públicos asumen distintos roles para contribuir a la cohesión social, ya que son los lugares en los cuales la ciudadanía se reconoce a sí misma.

Los espacios de convivencia, como las plazas, los parques y los mercados, desempeñan un rol central de cohesión social, fomentando la integración de los ciudadanos de una misma zona.

A la calle y a la plaza todos tienen acceso y derecho, y ofrecen la posibilidad de crear actividades para las cuales no hay un lugar adecuado en los espacios privados. En estos términos, puede ser utilizado como un instrumento de re-equilibrio en las desigualdades sociales.¹⁷

El espacio público es también un espacio político, en el que las administraciones públicas, en un Estado democrático, deben asumir - como una de las fuentes de legitimidad- la promoción de una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos como expresión de los derechos cívicos. Estos derechos, de gran significado en el proceso de socialización y urbanización, deben ser garantizados a través de la articulación entre movilidades y centralidades que conllevan a una

¹⁶ "Conceptualización del espacio público". Disponible en: www.unalmed.edu.com.

¹⁷ Carreón, Juan Carlos, "Espacios públicos y cohesión social", en *Diario El Heraldo de Chihuahua*. 24 de marzo de 2011.

distribución equitativa de equipamientos e integradores sociales. Por ejemplo, la articulación de barrios y la introducción de mecanismos de integración y aumento de la calidad de vida a los ciudadanos.

Las consideraciones precedentes nos explican el significado que adquiere el espacio público y lo importante que resulta la aplicación de políticas públicas con el fin de modelarlo.

La configuración del espacio público se liga indisolublemente al ejercicio de la ciudadanía, si se concibe ésta como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

Es en el espacio público en donde se evidencia significativamente la complejidad de la urbanidad. Resulta de ello la necesidad de políticas públicas que tengan el fin de “hacer ciudad en la ciudad”.

Desde la perspectiva jurídica, podemos decir que el espacio público es:

“... un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria, o que posee la facultad de dominio del suelo, que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de la instalación actividades”.¹⁸

Básicamente –y a diferencia de la propiedad privada– el espacio público se encuentra libre de construcciones a excepción de equipamientos colectivos (recreativos, cívicos, culturales de intercambio, referente simbólico, etc.) y servicios públicos destinados a usos sociales o cívico comunitario inherentes a la vida urbana.

¹⁸ Jordan, Ricardo y Segovia, Olga, *Espacios públicos y urbanos, pobreza y construcción social*. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos, Santiago de Chile, diciembre de 2005.

Desde una dimensión sociocultural, el espacio público asume el rol de soporte de relación, de encuentro, de construcción de la identidad ciudadana, de expresión comunitaria. El comportamiento de la gente y, en este sentido, la apropiación en sentido de *pertenencia* a un determinado espacio público, le confiere un uso que lo consolida como tal.

Por consiguiente, la esencia del espacio público se sustenta en el dominio público, el uso social y colectivo y la multifuncionalidad, siendo asimismo su característica física la accesibilidad. Su calificación está ligada proporcionalmente a la cantidad y calidad de las relaciones sociales que facilita, al estímulo de la identificación simbólica que proporciona y a la expresión y la integración cultural y comunitaria que potencia.

En este sentido, la calidad formal del espacio público se torna prioritaria, básicamente presente en categorías como continuidad y ordenamiento en cuanto a diseño, formas, imagen, materiales y adaptabilidad de usos en el tiempo.

Es posible realizar una clasificación en relación con los tipos de espacios reconocidos como tipologías urbanas. Podemos distinguir tres tipos de tipologías:

- los espacios verdes
- los espacios viales
- los espacios centrales o las centralidades

También es posible clasificar los espacios según:

- sus características físicas
- la función que asumen en la estructura urbana

Dentro del espacio público podemos encontrar distintos objetos: arbolado urbano, trama vial (calzada y acera), infraestructura de servicios, mobiliario urbano, barreras urbanísticas, señalización y comunicación visual, entre otros.

Podemos decir que la ciudad es una construcción de espacios para satisfacer las necesidades mínimas de todos los ciudadanos y de los no ciudadanos que viven o están en ella.

Por lo tanto, es el Estado quien generalmente, a través de distintas políticas públicas y programas referidos a estas cuestiones, pone en marcha la implementación de estos posibles espacios públicos.

El problema del polizón

La consecuencia más importante de que en los bienes públicos concurren las dos características anteriormente citadas (de la no rivalidad de su consumo y la imposibilidad de aplicar el principio de exclusión) es que la producción o suministro de estos bienes se enfrentan con el denominado problema del polizón o de los consumidores libres de carga (*free riders* en inglés).

Al no ser factible la exclusión, la producción de los bienes públicos se encuentra con el problema de que una vez que acontece, ésta beneficia por igual tanto a aquellos consumidores que cooperen en su financiación como a aquellos consumidores que no lo hagan. Los polizones son, en definitiva, aquellos miembros de un colectivo que, amparados en las características de los bienes públicos, se benefician de la producción de los mismos sin contribuir a su financiación.

La existencia de estos consumidores polizones inhabilita al mercado para la asignación de los bienes públicos y constituye una manifestación de falla de mercado.

Es por estas características de los bienes públicos que el Estado, a través de la administración pública, es generalmente quien debe encargarse de poner a disposición de los ciudadanos los bienes y servicios públicos que les correspondan, así como las tareas correspondientes para el mantenimiento de los mismos.

Es aquí en donde podemos concluir que la administración tributaria se ha convertido en un elemento clave que sustenta el edificio de la convivencia social.

Administración tributaria

La administración tributaria es el sustento a través del cual el Estado puede ofrecer los bienes y servicios públicos. Los ingresos públicos tienen que ser suficientes para financiar los programas de gasto público necesarios a su vez, para garantizar un desarrollo sostenido y un progresivo aumento del bienestar para los diversos grupos sociales.

La administración tributaria debe recaudar con eficacia para distribuir con equidad. Y es imperativa la eficiencia en el manejo del dinero público, en sus dos fases: recaudación, vía impuestos, y redistribución, vía programas de gasto.

Como se dijo anteriormente, es muy importante toda actividad relacionada con la recaudación impositiva para que su cumplimiento por parte del Estado pueda mejorar el bienestar social. Es por ello que se requiere de una estrategia consistente

para informar a los ciudadanos de sus responsabilidades para consigo mismos y para sus conciudadanos. Solamente los ciudadanos libres, informados y autorregulados, conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, serán contribuyentes honestos. Por eso, la educación fiscal es uno de los programas clave, no ya de la administración tributaria, sino del Estado en su conjunto.

Si el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias es una de las columnas que sustentan el arco de la convivencia civilizada, la otra es la gestión adecuada de los programas de gasto público. Un país puede gozar de una administración tributaria eficaz y eficiente, pero si la justicia es venal o la educación y la sanidad son insatisfactorias, o los funcionarios públicos son deshonestos, el edificio no será seguro. La educación fiscal no debe perder de vista la otra vertiente del presupuesto público, la relativa al gasto público. De este modo, la educación fiscal es una estrategia no tanto para recaudar mejor, sino para construir una sociedad mejor con el esfuerzo de todos.

CAPÍTULO 4 RECURSOS Y PRESUPUESTOS

Presupuesto

A diferencia del gasto privado (de carácter individual y que se identifica con la existencia misma de las personas), el gasto público (el que efectúa el Estado) debe realizarse de acuerdo con una ley, la Ley de Presupuesto. Esta ley representa el marco legal en el que deben desarrollarse las actividades y acciones del gobierno en cada período fiscal, que abarca un año. El Presupuesto Público determina en qué y cuánto se puede gastar. Además, incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Es una ley de naturaleza mixta, puesto que su función es legislativa, pero también de control. Por sus especiales características, puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes. Tanto la Nación como las provincias, los municipios y la CABA cuentan con un presupuesto anual propio, que cumplirá con sus necesidades y obligaciones.

Como las necesidades son ilimitadas y los recursos escasos, el Estado define en qué gastará los recursos con el fin de satisfacer de la mejor manera las necesidades sociales.

Se entiende por gastos el conjunto de erogaciones dinerarias que realiza el Estado para cumplir con sus fines: satisfacer las necesidades de la sociedad. Los recursos son la fuente de financiamiento, es decir, una de las actividades más importantes que efectúa el Estado, por cuanto es la que permite concretar las acciones de producción de bienes y servicios, así como también cumplir con sus obligaciones.

Los presupuestos públicos reflejan de manera fidedigna las prioridades económicas y sociales de un gobierno. Por tanto, su análisis y seguimiento por parte de la sociedad es fundamental para vigilar el cumplimiento de las metas explícitas de una política económica o de los acuerdos internacionales. Sirven de barrera contra la corrupción, y para defender los intereses y las necesidades de los sectores más vulnerables.

Un presupuesto público es el documento que mejor traduce las políticas y los compromisos gubernamentales, pues implica decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados. Es la herramienta concreta mediante la cual el gobierno instrumenta planes de acción y programas que deben estar enfocados para hacerles frente a los grandes retos nacionales, desde el mantenimiento de finanzas públicas, la provisión de servicios a la sociedad (educación, seguridad, salud, etc.), el cumplimiento con estándares y compromisos con otras jurisdicciones, y la solución de problemas, como el suministro de energía eléctrica y la lucha contra la pobreza, a través de la creación de escuelas, viviendas, abriendo centros de salud, entre otros.

Qué se tiene en cuenta a la hora de armar el Presupuesto

La política presupuestaria toma en cuenta cuatro grandes áreas: los ingresos esperados, los gastos, las inversiones a realizarse y la forma en que será financiado el déficit (cuando los gastos realizados por el Estado en un período determinado superan sus ingresos), como ser a través de préstamos y donaciones de la comunidad internacional.

De este modo, determinan los ingresos potenciales reales que el país tendrá en el año que se está presupuestando, para establecer en qué se va a gastar y cómo será financiado el déficit.

Entre los objetivos del Estado se cuenta el de propiciar la construcción de una sociedad más democrática y justa, donde la ciudadanía sea sujeto y no objeto de la acción estatal. Esto implica que el/la ciudadano/a participe tanto en la elaboración como en la ejecución de las políticas públicas.

El proceso presupuestario

Comprende cuatro fases:

Formulación

Se desarrolla en el Poder Ejecutivo y supone un sistema de negociaciones múltiples entre los distintos responsables de la confección del presupuesto y los diversos departamentos ministeriales y órganos del Estado.

En esta etapa no sólo se persigue el equilibrio entre los gastos y recursos, sino que se realiza un análisis de la realidad socio-económica del país. Este hecho marca la íntima relación entre el Presupuesto y todos los programas gubernamentales. El Proyecto del Presupuesto general es preparado sobre la base de cálculos suministrados por los organismos del Estado. Estos datos son analizados junto con los planes de gobierno y con las estimaciones de los recursos públicos. En la ley se establecen normas relativas al desempeño de los funcionarios, el ordenamiento financiero, la tributación, la organización del Estado en general, las autorizaciones

para gastar (cantidad y calidad) durante todo el período de gobierno y para cada organismo. Finalmente, el Poder Ejecutivo debe enviarlo al Poder Legislativo junto a un documento explicativo de cada uno de los rubros.

Para ejemplificar, podríamos decir que en determinado barrio de la ciudad se abrirá una salita, la cual requiere que se invierta en: alquiler del inmueble, acondicionamiento del mismo, recursos humanos, mobiliario, servicios generales, aparatología médica, personal de seguridad, etc. Una vez presupuestado el proyecto, se envía al Ministerio de Salud, el cual lo eleva al Poder Ejecutivo para ser enviado, junto con el presupuesto en su conjunto, al Poder Legislativo, el cual podrá aprobarlo o no. Luego finalizará en el Poder Ejecutivo, que es el encargado de hacer cumplir el presupuesto.

Aprobación

Una vez terminada la elaboración del presupuesto por el Poder Ejecutivo, debe pasar al Poder Legislativo, donde se discute y, en su caso, podrá aprobarse. Una vez sancionada la ley, esta pasará nuevamente al Poder Ejecutivo.

Ejecución

Al aprobarse, la ejecución le corresponde al Poder Ejecutivo. En esta etapa pueden realizarse modificaciones, pero estas deben estar aprobadas por el Poder Legislativo.

Siguiendo con el ejemplo anterior, el proyecto de la salita se ejecutará cuando la misma se encuentre en funcionamiento.

Control

En esta etapa se comprueba si se cumplieron las gestiones y si existió un correcto manejo de los fondos públicos.

La población puede ejercer el control del cumplimiento del Presupuesto a través de sus representantes en el Poder Legislativo. Es importante destacar que uno de los principios básicos para conformar el Presupuesto es el principio de publicidad. Es decir que cada una de las etapas del proceso de elaboración y cumplimiento, deben ser dadas a conocer a la población a través de los medios de difusión masivos; por ejemplo en internet a través del Boletín Oficial y páginas oficiales como www.mecon.gov.ar, www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda, entre otras.

En la ciudad de Buenos Aires, otra forma de ejercer el control es a través del Presupuesto Participativo, donde los vecinos elaboran proyectos de acuerdo con las realidades y necesidades de su barrio que son tenidas en cuenta a la hora de formular el presupuesto.

Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es una de las herramientas de control con la que cuentan los ciudadanos a la hora de participar democráticamente, facilitando la realización de propuestas y proyectos que los vecinos consideren necesarios para mejorar la calidad de vida de cada uno de los habitantes de su barrio.

Es, a su vez, un instrumento para mejorar el diálogo entre los gobiernos y los ciudadanos, fortalecer los lazos comunitarios y hacer más eficiente y transparente el destino de los fondos públicos. Nadie me-

mejor que el vecino para pensar proyectos para su barrio y decidir su realización. La participación es un proceso de acción colectiva por el cual los ciudadanos reconocen la existencia de un interés común y movilizan sus recursos para influir en el proceso de toma de decisiones con el objeto de obtener una respuesta favorable a sus intereses.

Un proceso decisorio que permita y facilite la participación de los vecinos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para asegurar la representación de los intereses ciudadanos. Esto implica reconocer la existencia de un interés común y movilizar recursos para llevarlo a cabo. En ausencia de estas capacidades, la participación se hace inviable. De este modo, dicho proceso decisorio y abierto a los ciudadanos puede ser bloqueado por las organizaciones de interés más poderosas, por los miembros de la administración o por ambos, con lo que se degrada la calidad y la legitimidad de las instituciones.

Ampliar y fortalecer las capacidades de la ciudadanía para influir sobre las decisiones políticas es una actividad que le compete (aunque no únicamente) al Estado, en tanto este debe velar por su propia legitimidad institucional. En este sentido, promover la participación es un bien público.

El rol del Estado en la promoción de la participación ciudadana debe fundamentarse en facilitar el acceso de *todos* a los canales de decisión política. Para ello debe intervenir en la provisión de elementos que permitan la existencia de una masa crítica de recursos subjetivos y objetivos que hagan viable la capacidad de acción colectiva de los ciudadanos.

Si bien ser partícipe de estas acciones democráticas hace que como ciudadanos podamos cumplir y hacer cumplir nuestros

compromisos, no hay que olvidar que participar cívicamente a través del voto es una de las formas de estar presentes a la hora de tomar decisiones. Por medio de nuestro voto elegimos y depositamos nuestra confianza en los funcionarios, que son los que van a tomar las decisiones en representación nuestra. Es por eso que a la hora de elegir quién o quiénes nos representarán y tomarán las decisiones, debemos hacerlo de manera responsable y comprometida. Es fundamental que tomemos conciencia acerca de nuestras responsabilidades y renovarlas día a día, así como también transmitir las a las nuevas generaciones que se asoman.

Algunas de las ciudades que cuentan con presupuesto participativo:

C.A.B.A. | www.buenosaires.gov.ar/pp

Rosario | www.rosario.gov.ar

(rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_votacion.jsp)

La Plata | www.presupuestoparticipativo.laplata.gov.ar

San Fernando, provincia de Buenos Aires | www.sanfernando.gov.ar

(sanfernando.gov.ar/tipo1.asp?IdSeccion=23&IdContenido=1054)

Zárate | www.zarate.gov.ar

(zarate.gov.ar/modules/aaa/article.php?storyid=359)

La Matanza | www.lamatanza.gov.ar

(lamatanza.gov.ar/descentralizacion/consejo_consultivo.php)

Santa Fe | www.santafeciudad.gov.ar

(santafeciudad.gov.ar/informacion_publica/presupuesto_participativo)

Avellaneda | www.a-pparticipativo.com.ar

Mar del Plata | www.mardelplata.gob.ar

(mardelplata.gob.ar/MenuPpal/ftree.asp?ID=10&Sel=1090240000)

Recursos

Los recursos con los que cuentan los países son variados. Esta variación va a depender de su ubicación geográfica, su cultura, su naturaleza, su historia, los recursos humanos con los que cuenta y un sinfín de variables que harán que utilice algunos de sus recursos de manera más considerada que otros.

En nuestro país contamos con innumerables recursos que lo hacen rico y variado de Norte a Sur y de Este a Oeste. Algunos de los recursos que tomaremos en cuenta son:

- Recursos económicos
- Recursos culturales
- Recursos humanos
- Recursos naturales

Recursos económicos

Los recursos económicos son la riqueza obtenida por el Estado con autorización legal destinados a los fines socioeconómicos. Como dijimos anteriormente, la Nación, las provincias, los municipios y la ciudad de Buenos Aires cuentan con diferentes fuentes de recursos según sus jurisdicciones para armar sus presupuestos.

En la Argentina existen 2.195 jurisdicciones con facultades para aplicar tributos, las cuales están compuestas por 23 provincias, una jurisdicción de estatus especial –la C.A.B.A.– y 2.171 municipios.

Los recursos con los que cuenta la Nación son:

- Recaudación de tributos (IVA, ganancias, derechos de importación y exportación, etc.)
- Cobro de multas
- Venta de bienes y servicios
- Endeudamiento

Los recursos con los que cuentan las provincias son:

- Recaudación de tributos (inmobiliario, sellos, ingresos brutos, automotores y sucesorios)
- Venta de bienes y servicios provinciales de la provincia
- Endeudamiento
- Transferencias del gobierno nacional
- Coparticipación nacional

Los recursos con los que cuentan los municipios son:

- Recaudación de tributos (tasas municipales)
- Multas
- Venta de bienes y servicios
- Transferencias de los Estados superiores (provincia y Nación)
- Coparticipación secundaria

Recursos culturales

Los recursos culturales son los bienes que han sido valorados, elaborados o transformados por la actividad o el conocimiento humanos. Cada uno de los recursos culturales constituye parte de la identidad de las comunidades y de la humanidad. Por lo tanto, es

de suma importancia salvaguardarlos, cuidarlos y protegerlos, ya que son únicos y no renovables.

La importancia fundamental por la cual un recurso es considerado cultural reside en su valor histórico, social y simbólico, ya que constituye un referente de identidad por el cual una sociedad o grupo humano se reconoce y es reconocida. El valor que tendrá para las sociedades no será solo por sus cualidades físicas, sino también por su significado.

De lo que se trata, entonces, es de la construcción de una democracia cultural participativa. Sin embargo, los escenarios y tendencias que han predominado, confluyen en una estructura informal de intereses muy distintos.

La sensibilización política hacia la necesidad de una democracia integral de la sociedad hace pensar, para los próximos años, en una democracia cultural participativa como protagonista social y económica, así como en el diseño de políticas públicas en materia cultural en sintonía con las necesidades de la población. Éstas serán las tareas primordiales para la construcción del nuevo Estado. Sin embargo, los escenarios y tendencias que han predominado confluyen en una estructura informal de intereses muy distintos.

La misión consiste en activar las energías creativas humanas individuales y colectivas en su sentido más amplio, con el fin de:

- Democratizar el tejido cultural del país.
- Modificar la estructura de producción, circulación y consumo cultural.

- Establecer un modelo de oferta de bienes y servicios culturales de consumo colectivo que permita el acceso a la mayor parte de la población.
- Fomentar la regionalización, descentralización y desconcentración de la acción cultural.
- Diseñar políticas culturales.
- Fomentar la organización de redes sociales y culturales.
- Estimular la participación privada en el desarrollo cultural.

Estos son algunos de los puntos a tener en cuenta para hacer de lo cultural un recurso para todos los ciudadanos. En este sentido, la visión apunta hacia la comprensión de la cultura como una parte central del capital social.

Algunas cuestiones para hacer de la cultura un recurso son las siguientes:

- Legitimación de la cultura como responsabilidad y asunto público del Estado.
- Legitimidad y valor social de las culturas, en sus aspectos positivos y liberadores.
- Pluralismo y diversidad cultural.
- Construcción democrática de una ciudadanía pluralista.

- Políticas y acciones referidas al fortalecimiento de los procesos y las dinámicas culturales propias de las comunidades, grupos, sectores sociales y coordinadas histórico-espaciales, con la finalidad de reforzar el carácter histórico y social de los sujetos sociales en su condición de auténticos creadores, portadores y transmisores de valores culturales.

Recursos humanos

Nuestro país cuenta con numerosos recursos humanos valiosos conocidos y reconocidos, como también con aquellos que no se conocen y trabajan desde el anonimato. Hacer de ellos un ejemplo para las generaciones futuras y actuales implica el compromiso como sociedad.

Algunos de los recursos humanos argentinos que podríamos destacar son:

Dr. Favaloro: prestigioso médico cirujano torácico argentino, reconocido mundialmente por ser quien realizó el primer *bypass* aorto-coronario en el mundo.

Dr. Bernardo Alberto Houssay: médico y farmacéutico argentino, primer argentino y latinoamericano laureado en ciencias. Recibió el Premio Nobel de Medicina en 1947 por sus descubrimientos sobre el papel desempeñado por las hormonas pituitarias en la regulación de la cantidad de azúcar en sangre.

Adolfo Pérez Esquivel: escultor, arquitecto y pacifista argentino. En 1980 recibió el Premio Nobel de la Paz por su compromiso con la defensa de los derechos humanos.

Más allá de los ejemplos mencionados, que son algunos entre tantos, podemos, desde nuestro pequeño lugar, con actitudes y acciones, contribuir a una sociedad más justa y más comprometida.

Recursos naturales

Nuestro país cuenta con innumerables recursos naturales, gracias a su extensión y variedad de climas y diversidad de vegetación en sus regiones. De esta manera, podemos encontrar una diversidad a lo largo y ancho del país, que nos permite contar con paisajes hermosos que son visitados y recorridos por un sinfín de turistas.

Cabe destacar que así como poseemos recursos que la naturaleza nos brinda, los cuales disfrutamos y utilizamos, es necesario que nos comprometamos a cuidarlos, protegerlos y tomar conciencia acerca de su uso y abuso, ya que en algunas ocasiones son y fueron explotados hasta agotarse.

Algunos recursos naturales que podríamos mencionar y que son patrimonio de la humanidad son:

El Parque Nacional Los Glaciares: situado en el sudoeste de la provincia de Santa Cruz, se creó para preservar una extensa área de hielos continentales y glaciares del bosque andino-patagónico austral. Al sur del parque se encuentra el glaciar Perito Moreno.

Parque Nacional Iguazú: tiene como fin la preservación de las cataratas del río Iguazú, una de las mayores bellezas naturales de Argentina. Está enmarcado en una selva subtropical de gran riqueza natural al norte de la provincia de Misiones y abarca una superficie de 67.000 hectáreas.

Cueva de las Manos en Río Pinturas: representa una de las manifestaciones de arte rupestre más significativas de la Patagonia. Está ubicada en el cañadón del valle del Alto Río Pinturas, en la provincia de Santa Cruz, al sur de la localidad de Perito Moreno.

Quebrada de Humahuaca: el extenso valle de la Quebrada de Humahuaca está ubicado en la provincia de Jujuy, al noroeste de Argentina, con una historia de más de 10.000 años. Por sus senderos caminaron pueblos originarios y aún hoy se conservan creencias religiosas, ritos, fiestas, arte, música y técnicas agrícolas que son un patrimonio viviente.

Es necesario enfatizar que el cuidado depende del aporte de cada uno de nosotros. Así, podremos disfrutar de un modo racional y consciente todo aquello que la naturaleza nos brinda.

La organización de la Nación, como Estado constituido, brinda derechos e impone obligaciones a sus habitantes. Entre estas últimas se cuenta la de contribuir mediante el ejercicio de la tributación a sostener el funcionamiento de las actividades con que el Estado garantiza las prestaciones que constituyen los derechos de los ciudadanos y de todos los que viven en el territorio.

La difusión y consolidación de la práctica tributaria requiere de la constante prédica docente hacia la sociedad, en particular por parte de los organismos de recaudación impositiva.

En las diferentes administraciones tributarias (AT) a lo largo del territorio se trabaja, en diversos ejes, en pos de un objetivo común: *lograr incrementar el porcentaje de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales*. A lo largo del tiempo se han uti-

lizado distintas estrategias –desde las más coercitivas hasta las más benévolas–, con el objetivo de impulsar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Complementariamente a estas acciones, es muy importante utilizar nuevas herramientas de comunicación dirigidas a los actuales y potenciales contribuyentes, que vayan más allá del mensaje: “Pague sus tributos”. Las mismas tienen que ver con un concepto profundo, que apunta directamente a trabajar en la temática de la educación cívico-tributaria con el fin de proporcionar esquemas conceptuales sobre la responsabilidad fiscal que ayuden a los ciudadanos a tener una conciencia clara de su rol como contribuyentes, puesto que es precisamente en ese rol, donde son los garantes del financiamiento del Estado. Frente a tal obligación, adquieren un derecho igualmente importante: acceder a información que les permita interiorizarse sobre qué proyectos serán ejecutados, para conocer así el destino de sus aportes. Para ello deben contar con datos relativos a la recaudación y saber en qué y cómo se invierten dichos fondos en cada período.

CAPÍTULO 5 SER CIUDADANO

El nombre tiene su origen en el término *ciudad*, puesto que originalmente ésta era la unidad política más importante. Con el tiempo, la ciudad como unidad política se transformó en Estado y hoy en día, ser ciudadano implica la pertenencia a un **Estado**.

¿Quiénes son ciudadanos? En cada comunidad se define quiénes reúnen la condición de ciudadano. En general son aquellos habitantes de un Estado mayores de edad.

Pero nos interesa otra definición de **ciudadano**, una definición que nos acerca y nos convierte en miembros activos de esa comunidad que mencionamos.

Ser ciudadano es más que el simple hecho de cumplir años y tener la mayoría de edad, de haber nacido en nuestro país y poder votar en las elecciones para elegir a nuestros representantes en el gobierno, o poder ejercer plenamente lo que conocemos como derechos y deberes, tales como obtener el DNI, contraer matrimonio civil o poder trasladarnos libremente por nuestro territorio.

Ser ciudadano implica la pertenencia a una sociedad. Ser ciudadano es tener desarrollado el sentido de identidad y pertenencia con respecto al lugar donde habitamos, actuando con responsabilidad, en el marco de derechos y obligaciones individuales.

Para entender el ser ciudadano, primero debemos entender el concepto de *ciudadanía*, que es el conjunto de derechos y res-

ponsabilidades de las personas en el marco de una comunidad determinada. Pero es el ejercicio efectivo de esos derechos lo que permite la convivencia en el marco de la comunidad mencionada; son las pautas mínimas de comportamiento social que nos permiten vivir en colectividad. Se basa en el respeto hacia el prójimo, el entorno natural y los objetos públicos; en la buena educación, urbanidad y cortesía.

Podemos definir **ciudadanía** como el derecho y la disposición a participar en una comunidad, con el objetivo de optimizar el bienestar público. La ciudadanía es poder, entendido como la facultad de realizar actividades con plena autonomía, tomando decisiones responsables. Es la capacidad de las personas para asumir compromisos en un ambiente social y político con el que nos identificamos y logramos convivir al sentirnos parte de él.

Todos somos titulares de ese poder, y entonces, por ello, podemos intervenir en la toma de decisiones en diversos espacios de nuestra vida.

¿Cómo ejercemos la ciudadanía?

Podemos ejercerla participando en los diferentes espacios en los que habitamos. En la familia, en el colegio, en el trabajo, en el barrio. ¿Cómo? Opinando sobre temas que hacen al funcionamiento del lugar donde nos encontramos, tomando decisiones en beneficio de la comunidad, en definitiva, mejorando la calidad de vida del lugar donde habitamos.

Es por eso que al vivir en comunidad, el hombre puede construir su futuro social, realizar su proyecto de vida considerando sus

intereses y el de los demás, y así la unión de todos esos ideales juntos forma un futuro colectivo. De lo contrario, esa sociedad, esa comunidad, sería solo una comunidad unida físicamente, no **ética** o **socialmente**.

Al mismo tiempo, la responsabilidad social es el compromiso u obligación que los miembros de una sociedad tienen entre sí como para la sociedad en su conjunto. Cada decisión de un miembro de la comunidad tiene un impacto –negativo o positivo– en la misma.

Entre los derechos más importantes se destacan, por su importancia, los de participación de los beneficios de la vida en común, y la participación política mediante el derecho al voto, que es la señal de identidad de las democracias representativas.

Entre los deberes mencionamos la obligación de respetar los derechos de los demás, de contribuir al bien común, respetar los valores más importantes, como la justicia y la equidad, y aquellos que contribuyan a la paz social.

Democracia y ciudadanía

Ciudadanía y democracia no se identifican simplemente con la convivencia o con una serie de sentimientos patrióticos, ni se reducen sólo a los términos formales de derechos y obligaciones.

La democracia se refiere tanto al procedimiento de toma de decisiones políticas (democracia como forma de gobierno) como a una forma de vida que supone elegir valores, normas e ideales.

Entonces, la democracia supone una conquista cotidiana y un orden perfectible a partir de la acción ciudadana. La **participación y la responsabilidad** se vuelven, entonces, claves para lograr la identificación entre ciudadanía y democracia.

Es necesario que el individuo sea consciente de sus derechos y consecuente con sus obligaciones.

Ciudadanía y educación tributaria

En principio se debería enseñar la participación democrática como modo de construir una ciudadanía responsable y solidaria, es decir, la enseñanza del **ser ciudadano** debería sustentarse en **la solidaridad, la responsabilidad y la participación democrática**.

La educación tributaria es un aspecto más de la formación ciudadana. Hace tanto a la relación de derechos como de deberes que tiene el individuo con el Estado.

Necesitamos desarrollar el convencimiento de que el Estado necesita de recursos económicos generados a través de los impuestos para proveer y garantizar a los ciudadanos los derechos que están enunciados en nuestra Constitución, tales como educación, salud, jubilaciones, promociones culturales, becas, transportes.

También es importante fomentar la participación en los ámbitos del Estado, a través del ejercicio del voto, como en las organizaciones sociales civiles que se han construido para poner en acción un futuro de crecimiento e inclusión social.

Responsabilidad social

Se llama responsabilidad social a la carga, compromiso u obligación que los miembros de una sociedad tienen tanto entre sí como para la sociedad en su conjunto. La responsabilidad social se diferencia de la responsabilidad política porque no se limita a la valoración del ejercicio del poder a través de una autoridad estatal.

Esta responsabilidad puede ser negativa, lo que significa que hay responsabilidad de abstenerse de actuar (abstención), como positiva, que significa que hay una responsabilidad de actuar (proactiva).

Participación ciudadana Asumiendo un rol activo en el cambio

Es necesario realizar un análisis crítico, en términos de participación ciudadana, y evaluar si realmente estamos participando activamente para lograr el cambio que exigimos, si nos mantenemos al tanto de lo que ocurre en nuestra comunidad o si, al menos, tomamos una decisión consciente e informada a la hora de votar.

El primer falso concepto es la creencia de que la política pertenece exclusivamente a los políticos. Mientras que la obligación legal se limita solamente al voto, la responsabilidad y poder para generar cambios positivos va mucho más allá. Pueden existir distintos tipos de participación y modos de involucrarse, desde el de votar, actuar como autoridad de mesa, presentar un proyecto de ley, hasta leer distintas fuentes de información y comprender íntegramente cómo funciona el

sistema electoral. Otro tipo de participación es la que surge de una necesidad específica de la sociedad (catástrofes, campañas de vacunación, desastres naturales, etc.). Este tipo de acciones tiende a desaparecer en el momento de resolución del problema. También existe la participación estructurada a través de organizaciones no gubernamentales. Esta implica un compromiso continuo para mejorar progresivamente la sociedad y generar un cambio duradero.

Entonces, debemos evaluar los motivos por los cuales el nivel de participación del ciudadano es en general tan bajo.

Desde un primer punto de vista, podríamos opinar que es porque el ciudadano no sabe cómo involucrarse. En este caso, ¿de quién es la responsabilidad? ¿Es deber del ciudadano conocer todos sus derechos y obligaciones? ¿Es responsabilidad del gobierno informar debidamente?

Tomando otro punto de vista, podríamos opinar que en muchos países existe la percepción de la política como algo oscuro, corrupto, que hace que la acción política sea vista con desconfianza, lo que genera la noción de que muy poco podría lograrse por las vías honestas.

Existen tres tipos de personas, las que “hacen” que las cosas pasen, las que “miran” cómo las cosas pasan, y las que se preguntan “qué pasó”. Ser de aquellas que hacen que las cosas pasen requiere más que solo la voluntad de tomar acción.

La participación ciudadana no debería ser una opción, sino que debe ser un **valor** propio de cualquier comunidad. Acabar con la

anomia, con la indiferencia de los miembros de la comunidad, es uno de los desafíos a afrontar.

“Para convertir los sueños en realidad, hay que superar los límites de lo posible.”

*Dilma Rousseff
Presidenta de Brasil*

