

EL CIUDADANO EN LA PROSPECTIVA DE LAS RELACIONES DE DOMINACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTAL

THE CITIZEN IN THE PROSPECTIVE OF RELATIONS OF DOMINATION OF THE BUDGETARY INSTITUTION

Orlando Velasco Ulloa¹

Recepción: 30/10/2020 / Evaluación: 30/01/2021 / Aceptación: 15/11/2021

Resumen

Se problematizan las categorías de individuo, ciudadano, familia y Estado en el contexto del mercado, a la luz de la dinámica reconfigurativa de la institución presupuestal. Para el efecto, 1) reflexiona sobre el ciudadano y su pertinencia sociológica, explicitando conexiones con la institución presupuestal, y 2) contextualiza y sitúa el sistema presupuestal entre los roles de ciudadano y el Estado.

Palabras clave: Individuo, ciudadano, familias, Estado, presupuesto.

Abstract

The categories of individual, citizen, family and State are problematized in the context of the market, in light of the reconfigurative dynamics of the budgetary institution. For this purpose, 1) it reflects on the citizen and its sociological relevance, making explicit connections with the budgetary institution, and 2) it contextualizes and situates the budgetary system between the roles of citizen and the State.

Keywords: Individual, citizen, families, State, budget.

Presentación

Cuál ha sido la idea de ciudadano implícito en el conjunto de relaciones de dominación del sistema presupuestal estatal? Se formula que la categoría de individuo ha sido reemplazada por la de ciudadano, componente fundante de las familias, las empresas y el Estado, quienes desenvuelven sus relaciones en el mercado como arena o hábitat, en donde el presupuesto contribuye a la reproducción estatal, tendiente a consolidar el “acuerdo de dominación”.

El tema se plantea en cuatro ejes: 1) Individuo, ciudadano, familia, Estado: los ámbitos del mercado, 2) El avance del Estado frente a las demandas de las familias y ciudadanos, 3) El sistema presupuestal como instrumento adaptativo de los fines estatales, y 4) El sistema presupuestal como instrumento de las demandas ciudadanas. Comprender la dinámica secular de la reconfiguración institucional del presupuesto, obliga a ubicar al individuo en los tres ámbitos básicos de la sociedad.

Individuo, ciudadano, familia, Estado: los ámbitos del mercado

Primero es el individuo, luego la familia, y en una etapa posterior, el ciudadano con la creación del Estado. Engels lo expone, la familia es producto del sistema social, una construcción que se elevó sobre el comunismo espontáneo primitivo. Desde ésta, se levanta la sociedad resumida en Estado, y cuyas unidades constituyentes

¹ Economista con Mg en Administración pública (Unixternado), Mg en Gobierno Municipal (Esap); docente en economía de lo público de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.

dejan de ser lazos de consanguinidad, para construir vínculos sometidos al orden de la propiedad en cuyo seno curdan los antagonismos (Engels, 1884), en donde, como conquista del mundo moderno, se reconcilian la solidaridad y la comunidad.

Si las normas presupuestales son consecuencia de acuerdos formalmente colectivos, se deduce su presencia con la irrupción del ciudadano. Pero esta categoría requiere delimitarse. Por una parte, Habermas expone la tradición liberal con comprensión “individualista-instrumentalista”, en la que se concibe como miembro de una organización, derivando, de ello, sus pretensiones jurídicas; por otra, la tradición republicana, con visión del ciudadano miembro de una comunidad ético-cultural que se determina a sí misma. En el primer caso, los individuos permanecen “externos” al Estado y contribuyen a su reproducción, con votos e impuestos, por ejemplo, para, a cambio, recibir de la organización bienes y servicios. Desde esta perspectiva, los ciudadanos son, ante todo, seres que ejercen sus derechos subjetivos frente al Estado y a otros ciudadanos para hacer valer sus intereses². Los ciudadanos están integrados en la comunidad política como “partes de un todo”, lo cual hace que su identidad solo se pueda constituir “en el horizonte de tradiciones comunes y de instituciones políticas reconocidas” (Habermas, 1998, p. 626). En consecuencia, la ciudadanía sería la realización de una “práctica de la autodeterminación colectiva”, por cuanto la familia, la empresa y el Estado, no son instituciones que se

encuentran en los genes humanos, sino que corresponden a construcciones sociales, basada en las interacciones de los individuos. Berlín (2005: 11) en la misma línea habermasiana, sostiene que el individuo es aquel que controla, es autónomo, solidario, obedece leyes dadas por el mismo, pues nadie puede esclavizarse a sí mismo; autores de valores y de fines en sí mismos, miembro de la familia y de la sociedad. Miembros sociales sin que obligue a sujetarlos irracionalmente al Estado porque los convierte en objeto de paternalismo, siendo el mayor de los despotismos imaginables, como recoge de Kant. Igual se recoge de George Simmel, quien ubicó al individuo por fuera de la sociedad, con sus interacciones que la originan.

En cuanto a la familia, que en su origen no contenía el ideal sentimental y doméstico reciente, contiene en un nivel pragmático, los lazos más sólidos de la sociedad. Como ha argumentado Habermas, ésta se forma por familias y ciudadanos comunicativamente capaces de autoorganizarse en aras de adoptar colectivamente decisiones en torno de problemas suscitados por la diversidad. Engels había afirmado que una sociedad superior a la familia no puede ser sino incorporándose a ella familias profundamente alteradas (Engels, 2017: 40). Por tal motivo, el individuo no se puede asumir como objeto al estilo de las ciencias naturales pues tiende a cerrarse como sistema. Como tampoco era absoluta la primera exploración aristotélica acerca del principio de individualización, que toma al individuo como materia, por encima de la forma³. El individuo alberga autonomía y tiene sentimientos, impulsos, intereses y objetivos, bajo la fuerza integradora de la solidaridad. En esto se recuerda a Foucault cuando describe al individuo como fundamento estructural ... “suelo móvil y concreto en el

2 Los derechos subjetivos “son derechos negativos, que garantizan un espacio de opciones dentro del cual las personas jurídicamente reconocidas se liberan de coacciones externas. Los derechos políticos tienen la misma estructura: ellos brindan a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus intereses privados, de manera que, por medio del voto, la composición de corporaciones parlamentarias y la conformación del gobierno, puedan agregarse con otros intereses privados en una voluntad política que tenga efectos sobre la administración” (Habermas, 2005, p. 279).

3 Ferrater Mora, José (1978) “Diccionario de Filosofía abreviado”, Colección Índice, 7ª edición, Buenos Aires, pp. 218.

que el poder arraiga” pero con relaciones de poder, que se convierten en condición determinante para que el poder funcione (Honnet A. 2009: 240). Así, el individuo está dotado de capacidad legal para entablar diálogo con otros. En dicho momento, éste individuo político y económico se convierte al mismo tiempo en un ser subjetivo, con necesidades emotivas y racionales que debe buscar satisfacer.

Aquellas relaciones construyen justamente “formas de la sociedad” cuya capacidad excede al mismo individuo, abriendo paso al conflicto, la sociabilidad, la dominación, o las normas. Desde el individuo libre, con sus propias emociones, sentimientos, impulsos, intereses, se crean formas de la sociedad, las cuales una vez institucionalizadas influyen sobre sus integrantes. Es lo que Foucault denomina “estabilización” o “institucionalización”. Weber se había referido al tema como las “jaulas de hierro”, que constituyen constricciones de la acción humana por las reglas que rechazan el individualismo. Por ejemplo, creada la institución presupuestal, fue normatizada por un grupo reducido, afectándose por las consecuencias de su estructuración, diseño, mecanismos construidos endógena y de manera exógena.

El concepto de ciudadano⁴ moderno se

4 El concepto de individuo procede al de persona, dado que la persona es el individuo más la cultura, es el ser socializado con su identidad. No es coincidencia que el significado original de persona sea máscara, del latín *mascara* de actor, personaje teatral, conscientes de cada uno desempeña un rol, como lo ha graficado Goffman, E. (2001). El sustrato de la categoría “ciudadano” es la categoría de “persona”. Se es persona e individuo antes que ciudadano, pues esta última es una construcción discursiva, ligada a los avances de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. A título de ejemplo, la mujer colombiana solamente obtuvo sus derechos políticos en 1954, los derechos de ciudadanía en 1945 y los derechos civiles en 1932. Antes, la ciudadanía de la mujer fue negada, bajo una constitución conservadora y confesional que condicionó la construcción normativa presupuestal por 105 años hasta 1991, cuando se promulgó la constitución actual.

basa en que todo ser, por naturaleza, está dotado de derechos inalienables, lo que desactiva la jerarquía de las estructuras sociales y convierte el orden político y jurídico, incluso la institución presupuestal, en expresión de voluntades. Como se insinuó arriba, la ciudadanía moderna marca su crecimiento con la irrupción del Estado nacional que garantiza la protección de los miembros como derechos desarrollados en las tres dimensiones marshallianas: civiles, políticos y sociales, aun cuando no siempre son aceptados universalmente y encuentre ambigüedad entre los principios de orden ultraliberal, con las demandas crecientes de grupos específicos de una comunidad política⁵.

El ámbito básico cultural de ciudadanía es la nación, surgida de la superación de particularismos, que se convierte en referente de lealtades y solidaridades y que llega a identificarse con la comunidad política misma. Pero la comunidad nacional hace referencia a que la producción de bienes y servicios satisfacen las necesidades de todos sus miembros con sus otredades. Los fines integradores, para su operacionalización, llaman a contemplar las dimensiones de solidaridad y justicia, tan vigentes a lo largo de la evolución de los Estados de bienestar para el reconocimiento de pleno derecho material de una comunidad, en el contexto de las exclusiones producidas por

5 En este sentido, Nancy Thede resalta la evidencia extensa de derechos excluidos, segmentados y parcialmente implementados, cuando pone de manifiesto que los ciudadanos son solo aquellos miembros de grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias quedaron reconocidas e institucionalizadas (Nancy Thede (2006) derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: nuevos desafíos”, en Ernesto Isunza y Alberto J. Olivera (eds), democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, Santiago de Chile). Nuevas ciudadanía están asociadas a nuevos movimientos, al avance de lo que llamaríamos la sociedad civil, e incluso, hasta el reconocimiento de los derechos de los “animales no humanos”, del medio ambiente, y en general de actores hasta ahora invisibilados.

el libre mercado. Desde una óptica jerarquizante, comenzando con los argumentos de Turner, en las sociedades pueden identificarse ciudadanía maleables que emergen desde abajo o desde arriba⁶. Las primeras irrumpen en contextos totalitarios con restricción del desempeño del individuo, o en aquellos donde el individuo es autodeterminador a ultranza con capacidad para enfrentar las amenazas de uniformidad. Las ciudadanía florecientes desde arriba contemplan los sistemas estatales de bienestar, con individuos a quienes se les reconoce su particular espacio privado, no necesariamente mediante la democracia directa y abierta. Bien podríamos cruzarla desde otra forma de análisis, para identificar la primacía del individuo o de la comunidad, defendidas la primera desde los liberales clásicos, y la segunda con los comunitaristas, además de las propuestas habermasianas alternativas en su teoría del discurso (Habermas, F. 2005).

También la familia es una categoría para nada absoluta. Como en la sociología, es una estructura social. Las transformaciones socioeconómicas, así como la velocidad y complejidad de las mismas, conllevan a la necesidad del reconocimiento de la diversidad en sus expresiones, dado los modelos y estilos de relación, e imponen nuevos retos y tensiones a sus miembros, así como al rechazo de cualquier definición de familia que limite esa realidad. Vista como el conjunto de acciones prácticas individuales o colectivas, o sea, el quehacer diario, las rutinas habituales, contiene acti-

vidades recurrentes, repetitivas, donde los individuos actúan e interaccionan desde su posicionamiento, estableciéndose relaciones horizontales y verticales.

La familia puede ser vista como institución y como ámbito social. El carácter institucional de la familia conlleva a que la misma tenga una relación constante y un nexo muy fuerte con la sociedad, no solo por constituir el espacio de vínculo e interacción entre el individuo y el sistema social, sino como espacio privilegiado para la acción social y económica. Como institución no solo define quiénes, sino qué tipo de necesidades deben atender los individuos que la integran, y se manifiesta como un componente que interactúa con instituciones sociales públicas y privadas. En el esquema se agrupan las estructuras más relevantes en empresas y Estados que van a ser financiados con presupuestos. Las familias⁷ y los estados terminan construyendo el mercado. Con ellos se construyen el entramado social con redes financieras y los entramados relacionales. Esto genera asimetrías de poder, deseo, saber, de discurso, en donde las reglas presupuestales sirven de instrumentos de dominación.

Al margen de especificidades económicas, sociales y demográficas, la familia ha llegado a ser constituida por relaciones, conyugales, filiales y fraternales. En el marco de ella se provee cuidado, en tanto trabajo que conlleva el desempeño de tareas necesarias para la vida cotidiana, e incluye

6 Turner, B. (1990) "Outline of Theory of Citizenship". *Sociology*, 24(2), 189-217 y Marshall, T.H. (1997) [1949] "Ciudadanía y clase social", *Reis*, 79/97, 297-334, citado por "Ciudadanía & nuevas ciudadanía / Fabian Rodolfo Acosta Sánchez, Fernando Mauricio García-Leguizamón, Ernesto Valdés Serrano, Carlos Arturo Grosso Rincón, Ricardo Briceño Ayala" (2016) Consultado en línea en la Biblioteca Digital de Bogotá (<https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/2926965/>), el día 2021-06-30.

7 El concepto de hogar, en ocasiones asimilable al de familia, resulta interesante en cuanto a la representación de las interacciones presentadas, en el sentido que ilustra un esquema de relaciones sociales estructuradas, donde las relaciones entre los individuos se muestran en un sistema de redes conexas. La demografía introdujo el concepto hogar, utilizado fundamentalmente en estudios socioeconómicos. Se emplea además en censos y encuestas para definir la residencia. Es unidad económica y social constituida por el conjunto de individuos que conviven bajo el mismo techo y ocupan la misma vivienda (ONU, 2002).

dimensiones materiales, afectivas y emocionales (Martínez, 2008: 15). Sin embargo, es con la familia burguesa que aparecen las relaciones económicas y políticas. Al atenuarse los lazos feudales, la familia reduce los lazos de parentesco a cónyuges e hijos. Se convierte, al mismo tiempo, en el sitio donde surge la privacidad definida en dos áreas: la propiedad y el trabajo individual privado por un lado, y las relaciones personales privadas entre sus miembros, por otro. En términos ideológicos esto implicó la valoración de los atributos de disciplina, orden y ahorro necesarios para la acumulación del capital. En términos políticos implicó la democracia, entendida otrora como un derecho de los jefes de familia⁸. Al mismo tiempo que se produce este cambio surge el Estado con la institución presupuestal, que reemplaza al poder basado en el parentesco y las alianzas familiares.

Durante el siglo XIX el Estado europeo había intervenido decididamente en la familia. A mediados del siglo XX la familia perdió funciones sociales, pero había mantenido al menos dos tareas familiares: la socialización de niños y la estabilización emocional del adulto. Con todo, el funcionalismo parsoniano, entendió básicamente que la familia era una “forma”: padre-madre-hijos. Cualquier otra “forma” distinta a ese modelo no podía ser considerada familia. De tal visión sociológica ha surgido el término de “familia tradicional”. En la familia se siguen produciendo los servicios que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto la biológica como la cotidiana con sus desigualdades. De modo que

la familia igualitaria también contiene sus tensiones. Vinculada con la crisis del Estado moderno constituyen uno de los problemas contemporáneos que bien puede estudiarse desde las instituciones presupuestales.

La familia no es un agregado simple de individuos ni tampoco un simple sistema comunicativo, sino que se constituye un complejo sistema de relación social. Es algo más que la simple cohabitación, no equiparable al hogar. La praxis familiar es mucho más que un proyecto personal, o la coincidencia de diversos recorridos vitales que se aúnan en función de intereses compartidos, o subjetividades que se encuentran temporalmente. El francés Levi-Strauss la describe por su carácter primordial aun en la sociedad actual, por hallarse en el origen de la sociedad humana y de cada ser singular. La sociedad crece con la familia. Justamente porque la familia elabora los elementos fundamentales de la identidad personal. Junto a Geroge Simmel, se puede sostener que de las interacciones individuales se levanta la familia la cual hace parte del crecimiento y desarrollo de la sociedad: se hace cargo de las necesidades primarias de los individuos en la vida cotidiana, transmite los estilos de vida y es la base de la solidaridad social. Por eso la familia, la empresa y el Estado, componentes de la sociedad, pueden ser interpretados como sistemas sociales de “poder” y “deseo”, así como de constelaciones sociales de grupos sociales quienes encarnan las disposiciones conflictivas de poder y deseo. El mismo Foucault en crítica de Honeth (2009: 234-235), apunta que la sociedad es un sistema social de poder social en donde el poder es entendido como relaciones de fuerzas, juegos de luchas, enfrentamientos y apoyos entre actores sociales, a manera de “batalla perpetua”.

Prudente es apuntar que cuando los individuos y familias integran la empresa, se incorporan a ella a través del mercado. Los

8 La naciente república de Colombia aprobó la ciudadanía activa en 1823 a casados mayores de 21 años, con propiedad raíz, o con algún grado militar, que presentaban el 5% de los hombres. Tres décadas después (1853) lo extendió a todos los hombres casados a quienes, por Concordato en 1887, se sometió a las mujeres a una especie de servidumbre, quienes pudieron acceder a la educación universitaria solamente desde 1933.

tres, familias, empresas y Estado, aglutinan a los individuos y desde estos, con sus relaciones, parte del conflicto social ilimitado, construyen instituciones temporales, como la institución presupuestal, la cual, al decir de Foucault, sería otra de las *ilusiones culturales* (Honeth, 2009: 248).

El avance del Estado frente a las demandas de las familias y ciudadanos

Una vez institucionalizadas las representaciones, en nuestro caso, las normas del derecho positivo presupuestal, se surte la socialización que tiene incidencia singular con el ciudadano. Incluso toman cuerpo por sí mismas a pesar de considerarse legítimas proviniendo, ni siquiera de la ley, sino del gobernante. En el sistema presupuestal, las familias, las empresas y el Estado, no son neutrales, sino que muestran su temporalidad según los roles de actores y las características del “escenario”, encarnando las relaciones conflictivas, con la institucionalización de aquellos intereses con más capacidad y solo por procesos democráticos, condicionados si acaso por demandas de legitimidad. Esta argumentación habermasiana, exige para trascender en todo caso, tomar las circunstancias de los sujetos. Como Goffman descubre, precisamente la interacción social es un actuación o *performance*, realizada dentro un marco o *frame analysis* por parte de los individuos (actores y audiencia) como miembros de una cultura (marco de marcos) conformantes de la sociedad, en donde se ponen en escena con su propia máscara. Venimos como individuos, logramos un carácter y llegamos a ser personas, con máscaras, personajes teatrales en su *setting* que sirve a algunos con su propio rol para gobernar en cada escena (Goffman, E. 2001). Tal es la representación social de las interacciones presupuestales entre individuos, unos que escriben el guión, otros lo representan o conforman la audiencia, en rituales que moldean mútua-

mente su comportamiento y sus acciones. Todos han sido individuos más no todos han sido ciudadanos; la historia muestra la ruptura entre quienes diseñan el guión del manejo del ingreso y del gasto público con los aportantes y beneficiarios. Cada regla presupuestal secular, configura un tipo de ciudadano con relaciones asimétricas, desde quienes estructuralmente restringieron a una minoría el acceso al legislativo, o quienes tocan la partitura presupuestal para distribuir las cargas y beneficios colectivos.

Los avances de la ciudadanía, en especial para disfrute de lo material por todos sus miembros, han demandado del Estado intervenciones directas e indirectas, que no son gratuitas, haciendo que se busquen respuestas al quién aporta, cuánto aporta, y a dónde gastar. De hecho, el mensaje del estruendo de la historia mundial, como se refería Shumpeter al referirse al presupuesto, se refleja en el espejo de su financiamiento y usos siempre escasos, así como la asociación específica de la sociedad para la distribución de la riqueza social entre familias, empresas –y Estado, mediante técnicas cambiantes según los acuerdos sociales. El presupuesto claro está, materializa esa correlación de fuerzas, ligando las políticas públicas con la política económica y monetaria.

El Estado en su dimensión relacional o como asociación, pasa a ser aquel fantasma presente en los ámbitos restantes, que hace factible a manera de cemento, las fuerzas con las que se manifiesta. Las reglas del presupuesto son pues, parte de las relaciones entre ámbitos y la maquinaria institucional – organizacional que da cuerpo al patrón de dominación. Esto ha traído hasta los modelos de gestión financiera pública predominantes. Los de gobernanza por ejemplo, detrás de la globalización, el capital financiero y el neocorporativismo, son configuraciones del neoliberalismo presente bajo plataformas de “afiliación vo-

luntaria” como diría Supiot (2012: 240), incluso en materia presupuestal. Los medios usuales son las técnicas de presupuestación por objetivos, el presupuesto participativo, la Gestión presupuestal por Resultados para el Desarrollo –GpRD– propuesta del BID, entre otros, que son marco de restricciones a la perspectiva de individuo como ser autónomo y arena para la supremacía de la economía de mercado.

El empeño antiestatista neoliberal no contrarresta que las funciones estatales se hayan ampliado y el aparato de gobierno interviene más activamente en los ámbitos de la vida social. El espejo es el tamaño del presupuesto público que crece históricamente sin pausa, aun cuando la respuesta no compense los desafíos de autonomía, redistribución y soberanía ciudadana. La alarma suena para que aquel presupuesto no desgarré a quienes crean la riqueza, pero que tampoco deje atrás a quienes se marginan de la misma. Por eso la legitimidad se ha puesto en juego para no parecerse a esa banda de ladrones que Supiot resalta y quien parece retomar a Kelsen (2012: 197). En respuesta, se ha recurrido a formas adaptativas como la glocalización⁹ y nuevas dinámicas de economías de bienestar.

El sistema presupuestal como instrumento adaptativo de los fines estatales

El sistema presupuestal es entendido como un segmento del ordenamiento fiscal que no se agota con el conjunto de normas positivas. Contiene los elementos que moldean la estructura institucional, a manera de reglas básicas en la que discurren los recursos públicos, de donde irrumpen aspectos que condicionan la normativa presupuestal secular. La norma presupuestal no es una simple partitura con la música de los actores, en cambio, lleva el lastre heredado en las reglas formales e informales, como ré-

mora de los desafíos colectivos. Las instituciones determinan incentivos, son reglas de juego que moldean la interacción humana. El presupuesto hace parte de la institución presupuestal, como instrumento construido por una sociedad. Desde lo paretiano, se antoja pensar al presupuesto como un medio para obtener más beneficios que los pactos parciales e individuales. Su funcionamiento tiene que salvar problemas similares a cualquier otra organización, en especial los de “agencia”, derivados de al menos dos factores: a) la estructura organizativa con roles diferentes y tensiones emergentes, entre los ciudadanos, contribuyentes y electores, de un lado, con los políticos y la burocracia del otro; b) la imperfección de la información relevante entre agentes que sitúa a los políticos y burocracia en posiciones ventajosas, lo que incide en el riesgo moral de ocultar o distorsionar información, y con esto a los oportunistas, como puede presentarse con la priorización del gasto o el origen de su financiamiento público; y, en la delegación que el ciudadano desde sus familias hace a políticos y burócratas, con la posibilidad de poner en peligro la prevalencia de intereses particulares sobre los colectivos.

En el Estado moderno, los tres ámbitos muestran características renovadas luego de la suplantación de la omnipotencia divina y las relaciones de poder se transformaron y sirvieron para legitimar el Estado. Con el avance de la disminución de la centralización del poder, las familias se hacen más igualitarias, se institucionalizan más derechos, hasta la mujer vota y participa de la vida pública y laboral; en la empresa prima la jerarquización característica del taylorismo y fordismo, aumentando el modelo reticular. Con esto, se redistribuyen los lugares de poder y sus formas (Gorz, 1998), a partir de la producción de la riqueza colectiva, y su redistribución por la vía del financiamiento colectivo para los gastos que sean priorizados. Un Estado que

9 Término propuesto por Ulrich Bech probablemente retomando la experiencia japonesa.

se financia con la riqueza generada por sus ámbitos conformantes haciendo del presupuesto instrumento de registro y control, no siempre, como en sus orígenes medievales, con fines universalistas.

La presencia del Estado apareja su financiamiento o si se quiere, para hacer la consecuente operatividad de su aparato administrativo agrupado en el conjunto pequeño de grandes finalidades, en los términos weberianos, ya sea para asegurar las relaciones de dominación frente a los antagonismos de clase, o como instrumento de las relaciones sociales de dominación (O'Donnell, 1984). Tal es el contexto que sienta condiciones para las irrupción constitutiva de las normas presupuestales; textura que cubre las relaciones de sus actores y ámbitos, a pesar de la relatividad de las mismas. No son productos eternos, por el contrario, responden a contextos temporales e intereses de los actores, unos más protagonistas que otros. Los modelos económicos, la epigenética, van moldeando las reglas presupuestales que han favorecido el crecimiento del tamaño del Estado acentuando las asimetrías entre sus ciudadanos¹⁰.

El sistema presupuestal como instrumento de las demandas ciudadanas

Al no ser neutras, las normas presupuestales responden a la lógica reformista que

ha pasado por el filtro de los fines estatales al crear condiciones para la acumulación de capital. La apropiación del aparato estatal orientada a mercado se ve en la imagen del presupuesto. Matriliza los intereses de las fuerzas sociales. Paradójicamente, el resultado de las normas orgánicas han acompañado el crecimiento de los gastos públicos, y por ende, de su financiamiento tributario. Parece no armonizar el precepto del neoliberalismo acerca de reducir el tamaño del Estado con la evidencia creciente del tamaño del sector público. Tampoco con el discurso de Estado interventor porque por la vía paralela se desocupa mediante el uso de concesiones, privatizaciones, obras por impuestos, provisión privada de bienes públicos públicos y meritorios, o la autogestión social.

El sistema presupuestal ofrece una capacidad restringida de las demandas ciudadanas. Mientras los desafíos de desigualdad, pobreza, exclusión, y hasta captura particular del Estado se hagan presentes, se expone el rojizo del instrumento. Por tanto unas referencias apuntan los desafíos. Primero, la inflexibilidad presupuestal se constituye en barrera de acceso a la autonomía ciudadana, con lo cual los rent seekings perseveran; segundo, las reglas presupuestales son proclives a reforzar el concepto de ciudadano-cliente, haciendo de la vinculación ciudadana un distractor de la lógica del burócrata y del político. Tercero, la captura del Estado con normas presupuestales impulsoras de la fortaleza del Ejecutivo, se manifiestan en transferencias intergubernamentales con incentivos a estructuras tercerizantes bajo sistemas de resultados; y cuarto, las normas presupuestales engrandecen al burócrata quien concentra el círculo desde la planeación, ejecución, hasta el control mismo.

Consideraciones finales

El bienestar colectivo se distribuye entre sus ámbitos fundamentales -familias,

10 Los tres ámbitos son comprendidas en las tipologías de regímenes de bienestar de Esping-Andersen, como agentes beneficiarios y proveedores del bienestar colectivo, aun cuando, para estudiar los sistemas de protección social lo propone en otra presentación: mercado, Estado y familias (Esping-Andersen, Gosta 1993, "Los tres mundos del Estado de bienestar" Valencia, Alfons el Magnanim; Martínez Franzoni, Juliana 2005, "Regímenes de bienestar en América Latina" Madrid, Fundación Carolina). Para efectos prácticos, el mercado puede ser asumido para desarrollo de los complejos rasgos legales y organizativos que hacen efectivo el vínculo público - privado desde la institución presupuestal.

empresas, Estados-; en tanto el mercado conforma el hábitat de quienes lo integran construyendo redes de relaciones mutuas. Las acciones de los miembros pertenecientes a una sociedad, ya no son los individuos, sino ante la existencia del estado capitalista, interactúan como seres sociales, por tanto, la familia es la institución más básica con valores comunes más fuertes. No obstante, son categorías inacabadas, con fricciones vigentes frente a tales construcciones sociales.

El sistema presupuestal, bajo la perspectiva sociológica, se convierte en el conjunto de relaciones sociales formalizadas respaldadas por el Estado para reproducir el orden social de dominación. El presupuesto compila el cuánto recaudar, quién aporta y a donde destinarlo, lo cual tiene efectos directos sobre cada uno de los sujetos. Se ha impuesto el sistema jerárquico descendente desde el ejecutivo. No obstante, podría abrir la posibilidad de hacer brillar al ciudadano desde el Estado, no visto como un ser carente de derechos, sino más bien seres portadores de derechos no reconocidos. No obstante, se instalan mecanismos que generan relaciones asimétricas y le dan continuidad a las relaciones de dominación.

Referencias

- Engels, F. (2017) [1884] “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, Editora Géminis. Bogotá.
- Goffman, E. (2001) [1959] “La presentación de la persona en la vida cotidiana”. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Gorz, André (1998) [1997] “Miserias del presente, riqueza de lo posible”, Paidós, Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen (2005) “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, Polis [en línea], 10, 2005.
- _____ (1998) “Ciudadanía e identidad nacional”, en Facticidad y validez. Trotta. Madrid.

Honneth, Axel (2009) “*Del análisis del poder a la teoría del poder: la lucha como paradigma de lo social*”, en Honneth, A., Crítica del Poder. Fases en la reflexión de una teoría crítica de la sociedad. Machado libros. Madrid.

Martínez Franzoni, Juliana (2008) “Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos?”, Universidad de Costa Rica, en *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Juliana Martínez Franzoni. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-93-7 Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/franconi/03Cap1.pdf>^[1]_{SEP}

O'Donnell, Guillermo (1984). Apuntes para una Teoría del Estado, en OSZLAK, O. (comp.). Teoría de la de la burocracia estatal. Ed. Paidós.

Supiot, A (2012) “*Razonar los poderes: del gobierno a la gobernación*” en Supiot A. Homos jurídicos, ensayo sobre la función antropológica del derecho, Buenos Aires, editorial siglo XXI.