



EL PARME ES UN PROGRAMA DEL GOBIERNO DOMINICANO FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA.



DOMINGO MATÍAS **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y DEMOCRATIZACIÓN**

DOMINGO MATÍAS

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y DEMOCRATIZACIÓN

DOMINGO MATÍAS



EL PARME ES UN PROGRAMA DEL GOBIERNO DOMINICANO FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA.



A Arisleida, Yael, Danel y Caonel.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
ESTADO-CIUDAD Y MUNICIPIO	9
II. DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN...	16
2.1 Democracia Representativa y Democracia Directa: Tensiones Históricas	18
2.2 Presupuesto Participativo: Encuentro con la Democracia Participativa.....	21
III. LOS SUJETOS POLITICOS Y SOCIALES	36
3.1. Clases sociales	36
3.2. Los partidos políticos	41
3.3. Los medios de comunicación	44
3.4. Profesionales y tecnócratas	53
3.5. Las mujeres	57
3.6. Sociedad civil	62
IV. DIMENSIÓN ESPACIAL Y ADMINISTRATIVA	
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	70
4.1. La ciudad como punto de partida.....	70
4.2. El gobierno local ante la velocidad de los cambios urbanos	73
4.3. Inclusión de lo rural en la política de participación social	79
4.4. Capacidad financiera-administrativa	86





V. DIMENSION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO	
PARTICIPATIVO.....	92
5.1. Desarrollo económico y cultura política	92
5.2. Municipalización del Desarrollo	94
5.3. El Presupuesto Participativo: oportunidad para el Desarrollo Local	97
5.4. Economía solidaria: puntal del desarrollo local	100
VI. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS ...	106
6.1. Experiencias en América Latina	106
Porto Alegre, Brasil: cuna del Presupuesto Participativo.....	107
Belo Horizonte, Brasil: un modelo con dos tipos de Presupuesto Participativo... ..	115
Montevideo, Uruguay: modelo de descentralización territorial con plan estratégico.....	118
Rosario, Argentina: la bandera, un orgullo patrimonial	124
Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Presupuesto Participativo en la Constitución de la Ciudad.....	127
Villa González, República Dominicana: ferrocarril y tabaco	138
6.2. Experiencias en España	
El Reparto: en Las Cabezas de San Juan.....	144
Rubí: ciudad mestiza, progresista y participativa	149
Córdoba: ciudad con historia de participación social	157
Sabadell: ciudad con una arqueología industrial.....	164
VII. VIRTUDES, DEBILIDADES Y RIESGOS DEL PRESUPUESTO	
PARTICIPATIVO	169
7.1. Virtudes	169





PRESENTACIÓN

Este texto es un aporte valioso a la promoción de un modelo de gestión pública municipal fundamentado en la participación ciudadana y la potenciación del capital social. En él se reúnen en forma didáctica y en forma muy bien escrita, las principales experiencias de presupuestos participativos en Latinoamérica. Reconstruye los diferentes modelos experimentados hasta el momento e incluyendo los avances logrados en este campo en la República Dominicana.

Por el nivel de información, rigurosa organización, capacidad de síntesis y claridad conceptual estamos frente a un libro de lectura obligatoria para todos los síndicos(as), autoridades municipales e interesados en la formulación y puesta en marcha de metodologías de gestión pública innovadoras. Necesitamos muchos textos como este, que sean la memoria de las buenas prácticas de nuestros síndicos, funcionarios y técnicos.

Los protagonistas del moderno municipalismo dominicano, deben animarse y escribir sus respectivas experiencias, como forma de enriquecer el punto de mira del proceso de reconstrucción municipal que vive nuestro país y contribuir de este modo a ampliar el diálogo entre los técnicos y los políticos, entre los gestores institucionales y el sector social, entre lo público y lo privado, entre lo local nacional y lo local internacional. Lamentable-



mente todavía desconocemos un conjunto importantes de prácticas locales valiosas y fructíferas, que merecen servir de referentes para lo que dirigen. Como lo demuestra la experiencia, un síndico solo aprende desde la práctica propia y de la práctica exitosa de otro síndico.

Este libro de Domingo Matías, nos demuestra que el presupuesto participativo es una metodología útil y rentable de inversión pública; que más que recursos económicos combina voluntad política y compromiso social. Los síndicos y regidores siempre buscan la rentabilidad política de sus acciones y decisiones, ¿qué apoyo ganan, en qué cantidad de votantes inciden?. Apostar por los presupuestos participativos consolida el apoyo social y la suma de votos, aportando soluciones prácticas a problemas urgentes al menor costo posible.

El PARME se complace en poner en sus manos este documento de transferencia de información y de conocimiento, sobre la mejor manera de realizar las inversiones públicas y garantizar el éxito de una gestión municipal.

Alejandro Abreu
Director Adjunto UTG-PAR





7.2. Riesgos y debilidades 181

"Es decir, que, por naturaleza, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros. Ya que el conjunto es necesariamente anterior a la parte. Así que está claro que la ciudad es por naturaleza y es anterior a cada uno. Porque si cada individuo por separado no es autosuficiente, entrará como las demás partes, en función a un conjunto. Y el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada para su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios."

Aristóteles, "La Política", Libro I, cap. II







1

ESTADO-CIUDAD Y MUNICIPIO

Es bien sabido que el punto de partida de la organización del Estado fue la ciudad. Hoy podría decirse una urbe, una localidad, un lugar, un sitio, un paraje, una aldea, una villa, un poblado. El Estado no apareció como lo conocemos actualmente. Se fue construyendo una composición aquí y otra allá. Lo que nos interesa afirmar aquí es que su origen está marcado por el carácter local, que su organización macro se debe a la suma de localidades o ciudades.

Antes de que hubiera comunidad humana existió, según Tomás Hobbes (1588-1679), el *estado de naturaleza*. El ser humano era un individuo que carecía de orientación comunitaria, sin familia, carente de costumbre, sin reglas ni normas de comportamiento, sin un marco religioso. El apetito natural guiaba las acciones de hombres y mujeres. Cada quien hacía lo que le pareciera sin ningún control. La naturaleza era un bien común a todos. En ese sentido todos los hombres eran iguales por naturaleza. Tal era el "derecho natural": no había derecho, sino sólo poder de la naturaleza. En este *estado de naturaleza* cada quien disponía de lo que se le antojaba. Había una de lucha de todos contra todos por los bienes que brindaba la naturaleza¹.



En la medida que el *estado de naturaleza* fue dejando una estela de

¹ Johannes Hirschberger; Breve Historia de la Filosofía, 1982.



conflictos por el control de los bienes naturales, los seres humanos declinaron a sus supuestos derechos naturales y construyeron un contrato social político. Obviamente, este contrato no surgió espontáneamente fue construyéndose entre el dilema de la paz y la guerra a partir del cual se produjeron las costumbres, la moral, el derecho y la religión.

Por su parte, John Locke² (1623-1704) criticó el contrato social diciendo que si el hombre es en realidad tal salvaje como se lo describe en estado de naturaleza, hubiera carecido de toda posibilidad de concluir un pacto. Además la fidelidad a los pactos forma ya parte de la moral. Pero según Hobbes la moral sólo pudo surgir con el contrato, lo cual es contradictorio. Y hay todavía otra cosa no menos importante: Los hombres que concluían el contrato seguían siendo después lo mismo que eran antes. En efecto, lo único que aportan son los apetitos y la preocupación por su propia ventaja. Lo que resulta del contrato se llama ahora derecho o moral, pero en realidad no es más que codicia organizada.

Después de ese *estado de naturaleza* cabe preguntarse ¿cómo surge el Estado, la ciudad o el municipio? El origen del Estado no puede separarse del concepto de ciudad y más modernamente del concepto de municipio. También se articula al aspecto territorial-cultural o a las identidades de grupos humanos asentados en un lugar. ¿Qué había antes del Estado, la ciudad, la comunidad y la organización social? Hubo territorio con un control que dependía de la posibilidad de obtener bienes para el sustento y nada más.



²Locke, John: Ensayo sobre el Gobierno Civil. Fondo de Cultura Económica, México.

En principio, el Estado surge de sociedades pequeñas, las cuales se iban formando a partir de grupos de familias. Lo que se registra en la historia como espacio donde tuvo su origen el Estado fue la Mesopotamia (lugar en medio de ríos). Este primer Estado del mundo nace de un lugar ubicado entre los ríos Éufrates y el Tigris. La Mesopotamia estaba ubicada en Babilonia, donde se construyó la histórica torre de Babel de que habla la Biblia.

Es la región de Babilonia donde habitaban dos pueblos, en dos lugares bien delimitados: uno ubicado al norte, que se llamaba *Akkad*, sus habitantes fueron los *acadios*, y el otro lugar al sur se llamó *Sumer*, poblado por los sumerios.

Aunque el concepto de Estado nació acompañado de la polis o ciudad, como son las ciudades-Estados de Ur, Lagash, Eridu, Umma en Mesopotamia, si se quiere, para fines de hoy, Mesopotamia podría considerarse como el primer municipio del mundo.

Juan Bosch³ indica que la palabra Estado "empezó a ser usada en los primeros años del siglo XVI, más concretamente cuando comenzó a circular la obra *El Príncipe*, de Nicolás Maquiavelo. Fue él quien llamó Estado a la organización política de una sociedad. Los griegos no habían usado esa palabra, que no conocían; para ellos lo que Maquiavelo llamó Estado era la *polis*, que en su lengua significaba *ciudad*".

Ahora bien, dialécticamente se explica que las originales formas de producir pudieron aparecer de la congregación en torno al jefe de familia. El crecimiento del número de familias favoreció el surgimiento de la gen, y de aquí en adelante un circuito ascendente

³Bosch, Juan. *El Estado sus Orígenes y Desarrollo*, pág. 25, Editora Alpha y Omega, Santo Domingo, 1987

de la tribu, el clan; y más adelante, la unión tribal que diera origen a la ciudad-estado, para pasar de ahí a la del imperio. El avance de este circuito, de la creación de comunidades, estuvo determinado por las necesidades materiales de los humanos, los cuales realizan sus actos en función de intereses. Estos intereses generaron luchas que sirvieron de sustento para el dominio de los territorios.

Fueron estas luchas por el control del territorio y sus riquezas, llevadas a cabo durante cientos de años, las que dieron como resultado el surgimiento del municipio, como categoría política, administrativa y territorial. Esta construcción pudo durar miles de años, en los cuales se desarrollaron varios referentes, como las civilizaciones de los sumerios, Grecia y Roma.

Es a Grecia que le cabe la principal mención del desarrollo de la participación de los ciudadanos en las asambleas deliberantes que se hacían en las ciudades. Era en estas asambleas donde se resolvían los problemas relacionados con las ciudades-Estados, siendo esto un aporte histórico a la construcción democrática de nuestros municipios.

Jacque Pirenne, citado por Rubio Valenzuela⁴, expresa que en efecto es *"en Grecia donde la aristocracia jónica había mantenido hasta el siglo VII un sistema señorial en contraposición con el desarrollo urbano, un movimiento popular lleva al poder a tiranos que destruyen las grandes propiedades y derrocan al gobierno de la nobleza. En un recorrido cronológicamente histórico, podemos mencionar 670 a. de J.C., en Sicione, Ortágoras excluye a la aristocracia de la ciudad,*

⁴Rubio Valenzuela, José Manuel: El Municipio a través de la Historia. Gobierno y Administración Pública. Vol. I, Núm. 1, Enero-Junio del 2000. Revista Semestral de la Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente A.C. en publicación conjunta con la Universidad Abierta, S.C. México.

emancipa a los terrazgueros y suprime la distinción de clases. En Corinto, Cipselos, en 567 a. de J.C., expropia las fincas de los nobles, que transforma en pueblos dotados de una organización municipal, inicia una política comercial y democrática y promulga leyes contra la ociosidad. Periandro emprende, en 627 a. de J.C., importantes obras públicas, dota a la ciudad de agua potable y construye las grandes propiedades y las distribuye al pueblo."

Por su parte, fueron los romanos quienes regularizaron, reglamentaron o normalizaron la propiedad del Estado o el municipio. Las propiedades no podían seguir considerándose como bien de todos los ciudadanos. Era en Roma donde se consideraba al municipio como la ciudad que se gobernaba por sus "leyes y costumbres y gozaba de fuero y vecindad romana".⁴

Conforme al concepto romano de "municipio", este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior; el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.⁴

Fue Julio César, en el año 45 a. de J.C., quien organizó a los distintos municipios romanos en torno al Estado. El primer municipio organizado bajo este esquema fue el de Cádiz, España, cuando este país era provincia de Roma.

Es preciso destacar que entre el municipio romano y el ibérico existían diferencias. En el municipio ibérico no existía otra razón

⁴Idem.



electiva que la edad. La ancianidad, por ende, no sólo determinaba la primacía, sino que también era el elemento esencial en la presentación de los casos de defensa del bien comunitario. Sin embargo, ni la primacía ni la preeminencia otorgaban una facultad soberana. La presencia del pueblo en las sesiones, de lo que podría funcionar como una estructura de gobierno local, aseguraba un poder compartido.

La municipalidad romana, en cambio, se integraba por personas incluidas en el *ordo decurionum*. A esta orden de los decuriones se ingresaba por herencia, por nacimiento. No obstante, la adopción era un factor igualmente de ingreso, lo mismo que el matrimonio.

El decurionato reconocía y brindaba distinción a los que poseyeran una cantidad considerable de tierra. Los miembros del decurionato tenían derecho a ser elegidos y elegir, tenían votos activos y pasivos. Este organismo era una especie de senado que asumía la administración de los asuntos de la ciudad.

Los municipios españoles disfrutaban de muchas preferencias, tenían una alta dosis de soberanía. Tenían poder para elegir sus autoridades judiciales y administrativas. Llegaron a tener ejércitos. Estos privilegios se fueron al suelo cuando Carlos I (1226-1285), Rey de España, los derrotó en la batalla de Villalar, el 23 de abril 1521.



Aunque el municipio español tenía objetivos democratizadores, no pudo sostenerse por la razón de inexistencia de una clase que lo sostuviera y lo reprodujera.

Mientras que el origen del municipio en América data de la época



de la colonia española, específicamente el 24 de abril del 1494, dos años después de la llegada de los españoles a la Isla de Quisqueya (bautizada como La Hispaniola), se fundó el primer municipio La Isabela y su ayuntamiento y tuvo como presidente a Diego Colón, Pedro Fernández, como oficial mayor, y como regidores al padre Boil, Alonso Sánchez Carvajal y Juan de Luján.

El abandono de La Isabela y su sustitución como capital de la isla en 1492 por la ciudad de Nueva Isabela, lo que hoy es Santo Domingo, hizo trasladar a esta nueva localidad el primer ayuntamiento. Ya instalada la nueva ciudad y por supuesto el ayuntamiento, le siguen para el año 1501 las ciudades de Concepción de La Vega y Santiago, cuyas villas tuvieron sus autoridades locales por mandato o designación de sus propios vecinos.

Después de los españoles tomar el control de las Indias, como ellos le llamaron a las tierras conquistadas, fundaron ciudades en las que designaron a los primeros regidores o miembros del Cabildo. Cada regidor tenía derecho a un año en el cargo. En el año siguiente, elegían a sus sucesores, nombramientos que debían ser aprobados por el gobernador de la isla.

Para ser regidor era imprescindible ser vecino, o residente en el municipio, ser propietario y estar casado.



Los cabildos de lugar tenían de cuatro a seis regidores, los de villa, de seis a ocho, y los de ciudad, de doce a veinticuatro. Como se puede notar, el número de regidores estaba acorde con la densidad poblacional de cada demarcación existente.



2

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

La historia de la democracia se escribe integrando necesariamente las concepciones que tenía Platón (427-347), el cual es uno de los primeros pensadores de la humanidad que se refiere a los modelos de dirección del Estado. En efecto, este padre pensador planteó que cuando se dispone de un Estado dirigido por los mejores hombres del mundo espiritual y moral nos hallamos frente a una aristocracia. Ahora bien, si esto lo escribimos en singular, es decir si el Estado es gobernado por uno sólo de estos hombres, entonces tenemos una *monarquía*.

Es Platón quien hace una diferencia entre la cualificación por méritos (los mejores) y por ambición o ánimo personal, para así introducir un nuevo concepto: la timocracia. Los que gobiernan en *la timocracia* se creen superiores por ser buenos deportistas, cazadores o soldados. Disponen de poder económico y adquieren riquezas ocultamente. Su objetivo se manifiesta en usar práctica arribista para su propio bienestar, no el bien común. Cuando el enriquecimiento se hace mayor y cae en manos de un pequeño grupo de ricos, cuyo propósito es utilizar la ventaja económica que brinda el gobierno, poniendo estas ventajas por encima de los valores humanos, entonces estamos frente a una *oligarquía*



Asimismo, Platón hace unas vinculaciones entre timocracia y

democracia, al afirmar que cuando cada ciudadano, sin reconocer orden ni sujeción al deber, pasa la vida conforme a su gusto y su capricho, llamando a esto vida amable, libre y beata, entonces nos hallamos con la democracia. Aquí se ha perdido absolutamente el criterio de la mayor o menor aproximación al ideal del orden y del derecho, opina Platón, pues no se cree ya en la verdad y en el derecho en sí, sino sólo se conocen los propios apetitos subjetivos, con vistas a los cuales se gobierna la sociedad. De ahí que todos sean iguales. En apariencia se tiene una constitución ideal, abigarrada, sin nadie que mande, sin coerciones, donde lo igual se reparte igualmente entre iguales y desiguales ⁵

Este juego de dominación del gobierno por aristocracia, monarquía, timocracia y democracia lo completa Platón con la *tiranía*, la cual cuando opera lo que hace es abolir todo derecho y entregar al pueblo a sus servidores, una esclavitud bajo esclavos.

Más tarde, Aristóteles, discípulo de Platón, tiene una concepción de los tipos de gobierno en función del rol del ciudadano, al cual define como a quien "le está permitido compartir el poder deliberativo y judicial". Es así como Aristóteles plantea a la *monarquía* como gobierno unipersonal. Al gobierno de pocos, "pero más de uno", le llama *aristocracia* y "cuando la mayoría gobierna mirando por el bien común" recibe el nombre de *república* (*politeia*).

Aristóteles define la *democracia* a partir de la desviación que sufre la república. En este mismo contexto dice que la monarquía se desvía hacia la tiranía y la aristocracia hacia la oligarquía. Aunque estas desviaciones funcionalmente tienen orientaciones marcadas por los intereses del monarca (en caso de una tiranía), los

⁵ Johannes Hirschberger, Breve Historia de la Filosofía, pág. 44.



intereses de los ricos (en caso de una oligarquía) y al interés de los pobres (en caso de una democracia).

La Política, una obra compuesta entre el 330 y el 323 antes de Cristo por Aristóteles, aporta elementos de actualidad en cuanto a los fundamentos básicos del sistema democrático, destacándose el referido a la libertad cuando expresa que "un rasgo de libertad es el ser gobernado y gobernar alternativamente". Otros fundamentos se inscriben en la elección de los puestos públicos entre todos, la administración de justicia por todos los elegidos para esos fines, que los ciudadanos tengan que ver con recibir las rendiciones de cuentas, así como que la "Asamblea tenga autoridad sobre todos los asuntos o sobre los de mayor importancia" y que ningún cargo sea vitalicio.

2.1. Democracia representativa y democracia directa: tensiones históricas

Los principales análisis y cuestionamientos al sistema de democracia representativa y democracia directa tuvieron lugar en el período de inicio de la Revolución francesa (1789) y la fecha de nacimiento del *cartismo* (1838). Ignacio Vila⁶ revela que "En este período se entrelazan dos procesos al interior del movimiento obrero que van a marcar las pautas de la confrontación social de los dos últimos siglos. Uno que asume una concepción de la política como arte o técnica de la conquista y conservación del poder, de influencia sobre las masas y de lucha por el control del Estado. Aquí opera la lógica de



⁶ Vila, Ignacio: Crisis de la democracia representativa y contrapoder. Presentado el 6 de diciembre del 2002.

la ilustración, es decir, el pensamiento y la acción dirigidos hacia el desarrollo de las formas de producción y cambios mercantiles y a la forma política burguesa basada en la representatividad. En esta lógica ya no se trataba de destruir las relaciones mercantiles, y por lo mismo, la mercancía fuerza de trabajo, es decir, la base misma de la explotación capitalista, sino más bien oponerse al capital en el seno del fundamento social común del sistema productor de mercancías. Este proceso toma forma, durante el siglo XIX, en la constitución de los grandes partidos socialdemócratas".

Además del proceso mencionado (1789-1838), hay otro proceso caracterizado por dos hechos históricos, por un lado, los levantamientos populares que tuvieron lugar en la Revolución francesa y por otro lado, lo que fue la Comuna de París (1830, 1848 y 1879). Por primera vez un movimiento asume la democracia directa como práctica política y de gestión del poder público.

Voltaire (1694-1778) como defensor de la visión de representación y Rousseau como defensor y convencido de la viabilidad de la democracia directa tuvieron las principales confrontaciones sobre los principios de cada modelo democrático. La posición crítica de Voltaire se basaba fundamentalmente en lo inmanejable que podía ser el escuchar las opiniones o la voz de todo en el parlamento. Por su parte Rousseau justificaba el principio de la democracia directa señalando que *"la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula.*

⁷Rousseau, Jean Jaques, El Contrato Social, Edimat Libros, Madrid, España, 1999.



El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada." ⁷

La democracia directa en el contexto que lo planteó Rousseau esencialmente se caracterizaba por la lucha entre los pequeños propietarios, artesanos, campesinos, obreros, es decir, la mayoría, frente a las clases dominantes.

Esta concepción tuvo su impacto en varios movimientos llevados a cabo en distintos países del mundo y en diferentes momentos. Explica Ignacio Vila que "este impulso contra la representación que surge con la Revolución francesa está presente en la Comuna de París de 1871, en los soviets de 1905-1917, en los consejos alemanes e italianos de los años 20, en la insurgencia de Cantón en 1927, en los libertarios españoles del 36, en la asonada de mayo del 68, en los cordones industriales de Chile (1970-73)"

Este contexto en que Rousseau presenta su teoría y los subsiguientes contextos (Comuna de París, los soviets, consejos alemanes e italianos, etc.) donde se aplicaron los principios de democracia directa han cambiado en cuanto a la composición de clase, no así la viabilidad de puesta en práctica del principio de democracia directa o participativa. Los actuales actores de la democracia directa o participativa no se deben a una clase en particular (la obrera), se deben a intereses sociales y políticos que trascienden el carácter particular de clase.



Por ejemplo, la participación en la institución del Presupuesto Participativo (donde se practica la democracia directa) no existen exclusiones ni limitaciones de orden social, económica o política. Aunque hay una concepción política-social de priorizar a los



oprimidos en las decisiones, esta concepción se acompaña de abrir la participación en dichas decisiones de todas las clases y sujetos socio-económicos; desde el ciudadano muy pobre, el obrero y las clases media, hasta el ciudadano muy rico, empresario y los grandes comerciantes.

El conflicto entre democracia representativa y democracia directa es el nuevo conflicto entre la concepción política tradicional-conservadora y la concepción política progresistas. La primera, con un concepto centralizador del manejo del poder y la segunda, con un concepto descentralizador. Si en 1791 la burguesía decretó la ilegalidad de la libre asociación de los obreros por "atentar contra la libertad y la declaración de los derechos humanos", hoy los políticos tradicionales-conservadores plantean que el Presupuesto Participativo suplanta el poder de la representación obtenido a través del voto.

2.2. Presupuesto Participativo: encuentro con la democracia participativa

El Presupuesto Participativo responde a una nueva concepción política ideológica que enfatiza la gestión social de las finanzas y establece la elaboración del presupuesto municipal considerando esencialmente las propuestas que hacen los ciudadanos desde su territorio o sector especializado.



El surgimiento de esta herramienta política y financiera tiene su razón de ser en causas estructurales que se basan en la exclusión social, la corrupción, el centralismo o concentración del poder;



el sindiquismo o alcaldismo, además de la ineficiencia de la burocracia estatal y municipal. Para romper y superar estas causas estructurales la ciudadanía ha comenzado a demandar participación en los asuntos públicos, que por ser público tiene derecho legalmente establecido a exigir espacio y rendición de cuenta.

El Presupuesto Participativo comienza a tomar fuerza en un contexto internacional donde se está transformando y pasando del modelo centralista, en el cual una minoría piensa, decide y actúa a nombre de la mayoría, a otro modelo de democracia (descentralizado y desconcentrado) en el cual se abre la oportunidad en que la gran mayoría piense e influya en la toma de decisiones y participe en la ejecución.

Esa fuerza tiene sus raíces en la masificación de los medios de comunicación que permiten obtener informaciones en brevísimo tiempo, el surgimiento de nuevos movimientos sociales de derechos humanos, ambientalistas, territoriales, indigenista, consumidores, feministas, antiglobalización, entre otros.

La estrategia de estos nuevos movimientos es la organización social en el territorio y a partir de instrumentos democráticos como las asambleas barriales y sectoriales. Estas organizaciones territoriales representan el actor protagónico que demanda una cuota de poder en las decisiones públicas de la institución del Presupuesto Participativo. En torno a estas organizaciones se expresan todas las demandas de superación de las condiciones de pobreza material y espiritual.



La tendencia del rompimiento del modelo centralista se



corresponde con la crisis estructural de los partidos políticos. Los cuales también se comportan bajo el esquema de exclusión social en cuanto a las principales decisiones y en su conducta política y cultural autoritaria, clientelista y monopolizadora del liderazgo local, regional y nacional. Existe una asimetría generacional entre el comportamiento de los partidos políticos y las nuevas formas de ciudadanía (su modelo de organización y expectativas de cambio).

Esta asimetría generacional está conduciendo en muchos países al derrumbe de los partidos, lo cual se traduce en un vacío de poder en la democracia representativa. El sistema de partidos tiene que abrirse y operar con nuevos valores y principios democráticos donde consideren a la ciudadanía como una parte operativa del poder. Es el ámbito local donde esta estrategia está tomando fuerza. Lo local se está convirtiendo y se convertirá en una escuela de aprendizaje político que irradiará lo nacional.

La globalización y el libre mercado están conduciendo prácticamente a la reducción del rol tradicional del Estado. Lo cual significa que el modelo de democracia representativa se agota paralelamente. Las instituciones de la democracia representativa actúan en correspondencia con lo que indica el mercado y no en función de las expectativas ciudadanas. La globalización achicará el modelo de democracia representativa y se crearán las condiciones para potencializar otros estilos de representación y participación.



Este contexto no es tan fácil observarlo a simple vista. Sin embargo, el agotamiento rápido que sufren los gobiernos es el reflejo y el efecto de esta situación. En este tren de agotamiento también se montan los niveles congresionales (diputados,



diputadas y senadores) y locales de representación (alcaldes, alcaldesas, regidores, regidoras y concejales). En este último nivel es donde se están generando iniciativas de cambiar el rumbo del modelo de democracia, en un caso por línea programática partidaria (caso brasileño), en otro caso, por iniciativas individuales de las autoridades locales y en otro caso por presión de organizaciones de la sociedad civil.

Cuando las autoridades deciden abrir sus estructuras técnicas, financieras y políticas a los ciudadanos y ciudadanas, están mandando un duro mensaje a la democracia electoral, que se supedita a consultar los ciudadanos simplemente en el acto electoral. El acto del Presupuesto Participativo es un sistema permanente de consulta y rendición de cuenta a los ciudadanos-electores, los dueños de las finanzas públicas, los que pagan los impuestos y por lo tanto, sostienen la municipalidad. Así funcionalmente, esta tiene que cumplir con su compromiso de devolver en obras y servicios de calidad ese aporte de ley que hacen los ciudadanos y ciudadanas.

El Presupuesto Participativo articula la democracia participativa con la democracia representativa. La primera se genera garantizando poder de influir en las decisiones desde los territorios y sectores, y la segunda, decidiendo desde los órganos electoralmente legitimados, entiéndase sindicatura, alcaldía, regidores o concejales.



Con el Presupuesto Participativo se consolida la calidad de la representación político-social. Esta herramienta hace un bien incalculable a los políticos que se manejan con criterios democráticos y transparentes. Pero también es un freno a los



políticos corruptos, ineficientes e ineficaces, que basan su accionar en la cultura clientelista y autoritaria. La calidad de la representación está determinada por la efectividad y el cumplimiento con que el representante asume los compromisos contraídos con la ciudadanía.

Esta falta de calidad de la representación impacta en la crisis del modelo de democracia representativa. Su ineficiencia política y su incapacidad para representar sustentan esta crisis. Por un lado, los ciudadanos tienen unas expectativas, mientras que por otro lado, sus "representantes" piensan y actúan al margen de lo que diga la gente. A esto se le agrega que estos representantes, a veces, surgen de procesos electorales fraudulentos y llenos de irregularidades.

Este modelo de democracia representativa carece de instrumentos para que los representantes puedan compartir las decisiones con los representados. Presidentes, legisladores y concejales o regidores están confinados en palacios decidiendo a nombre de aquellos que están en barrios, favelas, campos y residenciales, los cuales ellos no saben si se sienten representados o simpatizan con sus decisiones.

Estos representantes llevan a cabo unilateralmente o con sus élites las globalinegociaciones, la reforma económica y política-social. De manera que esta concepción de exclusión social en la toma de decisiones se convierte en uno de los enemigos de la democracia representativa.



En el Presupuesto Participativo se puede encontrar un puente que ayuda a romper las marañas de la burocratización del gobierno local. Es una institución que supera el modelo dominante de democracia electoral, converge con la democracia representativa y



consolida el paradigma de democracia participativa.

Compartir el poder delegado con el poder originario

La institución del Presupuesto Participativo viene a reivindicar la apuesta histórica de compartir las legitimidades formales transitorias (expresadas en los espacios públicos) e informales permanentes (expresadas en las comunidades). El poder originario o legitimador, que descansa en la conciencia social ciudadana, es el ámbito que delega el poder que descansa en la autoridad pública.

Ciudadanos y ciudadanas delegan a través del voto su poder a las autoridades. Aunque esta delegación tiene que acompañarse permanentemente de las opiniones que hacen los ciudadanos y ciudadanas que le dan permanencia a esa delegación, lo que sería el poder legitimador. Con esta posición no existe un rompimiento de la autoridad, al contrario hay un fortalecimiento.

La autoridad con el poder delegado cumple con un conjunto de reglas formales y no formales que le establecen límites que van más allá de la noción entre los que mandan y los que obedecen. El Presupuesto Participativo lo que hace es servir de equilibrio entre los dos poderes: delegado y legitimador u originario.



Los que se oponen al ejercicio de compartir los poderes públicos podrían argumentar que el Presupuesto Participativo quita legitimidad a las autoridades legalmente constituidas. Aunque deben comprender que la legitimidad de un sistema, puesto público,



autoridad, funcionariado se sostiene a partir del cumplimiento con los deberes para los cuales han sido elegidos. Es decir, que se puede estar legalmente constituido, aunque ética y moralmente deslegitimados por los que delegaron su poder (los ciudadanos).

Con el Presupuesto Participativo se comparte el poder. Pero, ¿quita autoridad el compartir el poder? Desde una visión clásica y conservadora la respuesta puede ser afirmativa. Tradicionalmente el poder se define como la capacidad de tomar decisiones que puedan afectar o no la vida de los otros. La autoridad realmente se pierde en la medida que quienes ejercen el poder se alejan de las expectativas ciudadanas. Un dirigente político tiene autoridad cuando posee poder obtenido a través de un partido o movimiento que capta votos ciudadanos, los cuales consideran que gobiernan de forma justa.

La fortaleza de la autoridad, aunque proviene de la legalidad, está estrechamente relacionada con el ejercicio del poder. La autoridad que no reconoce el poder de los demás es autoritaria y antidemocrática. Tanto el autoritarismo como los métodos antidemocráticos son negadores de la autoridad, la cual se pierde cuando se pierden los instrumentos institucionales de consulta (Presupuesto Participativo, cabildo abierto, etc.) y deliberativo (elecciones primarias de los partidos y elecciones de autoridades públicas)

Con el Presupuesto Participativo como institución se busca disminuir el poder de quienes manejan vulgar y discrecionalmente los fondos públicos y benefician con las políticas y planes a grupos focalizados en consonancia con sus intereses. Estas prácticas sí erosionan la autoridad pública. Los que fortalecen la autoridad legalmente constituida son aquellos que rinden cuenta del uso de





los fondos obtenidos de los impuestos que pagamos, construyen una nueva práctica de hacer política vinculada a la ciudadanía y buscan beneficiar a los más excluidos. Este es parte del rol que juega el Presupuesto Participativo.

Entre los mandados y los mandantes existe una relación de autoridad que debe tener un contenido subjetivo. Para mantener, sostener y aceptar esta relación de autoridad, las personas que ocupan los cargos deben tener un prestigio y reconocimiento alto. El accionar de las autoridades legítimas se guía por normas y reglas. Normas y reglas que deben ser cumplidas por los mandantes y los mandados.

En este sentido, Winch⁸ afirma que *"hay una conexión conceptual íntima entre la noción de autoridad, por una parte, y la noción de que hay una forma correcta y otra incorrecta de hacer las cosas, por la otra. El que se somete a la autoridad -a diferencia del que se somete al mero poder coactivo- no está sujeto a una voluntad ajena. La aceptación de la autoridad es conceptualmente inseparable de la participación en las actividades gobernadas por reglas en función de las cuales la libertad adquiere sentido: ... sólo en el contexto de las actividades gobernadas por reglas tiene sentido hablar de la libertad de elección; librarse de todas las reglas no sería obtener la libertad perfecta, sino crear una situación donde la noción de la libertad ya no podría encontrar asidero..."*



Liderazgo y las Intermediaciones Ejecutivas Jerarquizadas

⁸ Winch, Peter; 1987, "La autoridad" en *Filosofía Política*, Brev. F.C.E., México.

¿Se pierde liderazgo cuando se comparte el poder y la autoridad? De entrada, el liderazgo se fortalece, es atravesado por cualidades valoradas por los ciudadanos. Además de cualidades como capacidad de oratoria, manejo de informaciones, ética, orgullo y fuerza, se requiere de la renovación-actualización del discurso y las ofertas programáticas en correspondencia con las perspectivas de la gente; y cumplir. Esta última se convierte en una cualidad-herramienta determinante de sostén del liderazgo, ante tanto demagogia que se ha sufrido.

Sin duda, los paradigmas clásicos de liderazgo han cambiado. La velocidad de la comunicación ha obligado a realizar cambios importantes en relación con la autoridad. El típico líder alzado, "héroes", el salvador, el predestinado, es un liderazgo en extinción. Y cuando surge, lo hace bajo base poco sólida. El nuevo liderazgo local está en interacción social permanente con sus seguidores. Planifica, festeja, vive con y en contacto cotidiano con la realidad social de sus seguidores. Bajo este ambiente político-social la *autoridad de líder* por parte de los sujetos sociales se mide por la estima, la valoración, la confianza y el reconocimiento.

En sociedades más complejas el liderazgo no se ejerce directamente en contacto persona a persona. Hay *intermediaciones ejecutivas jerarquizadas* capaces de ser espejo y reflejo de la figura del líder. Estas intermediaciones se pueden presentar directamente (por individuos) y también se explotan considerablemente a través de los medios de comunicación. Con las *intermediaciones ejecutivas jerarquizadas*, necesariamente no se pierde el liderazgo y la autoridad, siempre y cuando se ejerza a partir de que el líder responda a las pretensiones ciudadanas. Es decir, que existan



aspiraciones mutuas y que el mismo sea un producto colectivo institucional (trasciende su individualidad).

Las complejidades demográficas obligan al líder a buscar formas de tener contactos o presencia virtual con la mayoría de la ciudadanía. Los empalmes, tratos o reuniones directas disminuyen, aunque el líder podría estar virtualmente presente diariamente en cada hogar vendiendo esperanza, convirtiéndose la radio, la televisión, la red de Internet y la prensa escrita en *intermediaciones* base para el intercambio de opiniones.

Lo que las *intermediaciones ejecutivas jerarquizadas* no pueden suplir radicalmente es el lazo directo entre el líder y los grupos de presión. Los compromisos con un grupo económico, sindical o movimiento político-social por la legitimidad que envuelven, tienen que tratarse directamente, persona a persona entre el líder y estos grupos. Aunque las *intermediaciones* juegan un rol de seguimiento a los acuerdos firmados.

Si el liderazgo no responde a las expectativas ciudadanas, tanto en el nuevo liderazgo local de contacto directo, como en el liderazgo de sociedades complejas, se puede dar un rompimiento de la subordinación jerárquica al líder y por ende, el cuestionamiento de su autoridad.



En la actualidad existen nuevos temas, procedimientos y metodologías que están presentes en las agendas de los nuevos actores políticos. El medio ambiente, la perspectiva de género, la mejora de las infraestructuras básicas comunitarias, el desarrollo económico local y el establecimiento de mecanismos de participación para la toma de decisiones son determinantes para



conservar el poder, la autoridad y el liderazgo. He aquí parte de los éxitos adquiridos por el liderazgo partidario local en aquellos países, que actúa enlazado con esta estrategia.

¿Quién se constituye en la amenaza de este modelo de liderazgo? Otro líder que actúe, piense y opere con estrategias similares. La interacción política permanente, el acceso rápido a informaciones y la independencia operativa del liderazgo político local provoca que líderes de diferentes corrientes políticas puedan tener prácticas positivas o negativas con bastantes similitudes.

Una nueva lógica de organización ciudadana

La institución del Presupuesto Participativo cobra fuerza en un contexto donde han surgido nuevos actores, los cuales forman parte de los nuevos movimientos sociales que han emergidos desde principio de los 80s. Estos movimientos se caracterizan por tener objetivos estratégicos articulados al territorio y a temáticas que tienen una correspondencia con los cambios políticos y económicos que se han registrado en el mundo.

Las formas de opresión han cambiando y por tanto, las formas organizativas. Ha surgido un nuevo movimiento social, ascendente y disperso, y una nueva subjetividad organizativa. Las fábricas, las industrias y el campo han dejado de ser prioritariamente espacios organizativos. El territorio y sus problemas sociales, económicos y políticos han pasado a llenar el vacío organizativo dejado por el modelo de las sociedades industriales. Es en el territorio donde el





obrero, el estudiante, las amas de casa, los jóvenes, los pequeños y medianos empresarios se articulan socialmente para plantear sus demandas sociales, económicas y políticas. La lógica ideológica política tradicional plantea superar lo económico y lo social a través de lo político, contrario a la nueva subjetividad organizativa que plantea una superación compartida.

En el ámbito local se está gestando una nueva forma de hacer política. El Presupuesto Participativo es un instrumento institucional y de organización social que sirve para dar respuesta a la crisis de representación de los partidos políticos en cuanto a su modelo organizativo. Está agotándose y muriendo la lógica de organización vertical de los partidos políticos, donde la parte concentrada en el vértice de la pirámide política- social es la que toma las decisiones.

Con esta nueva subjetividad organizativa y en el marco del Presupuesto Participativo y los diversos procesos de participación que se gestan están surgiendo y surgirán liderazgos con valores y principios diferentes a los líderes tradicionales, caracterizados por el control político partidario, el centralismo, el verticalismo y el caudillismo.

¿Quién conoce más la realidad? Quien la padece



La estrategia de participación de la ciudadanía influenciando la buena toma de decisiones se enfoca en el objetivo del cambio social. La relación del actor público con la sociedad civil en este contexto integra los ámbitos de la política, la burocracia, el mercado y los sectores menos favorecidos u oprimidos.



Las decisiones de inversión social generalmente se quedan en el campo político y de la burocracia. El mercado podría entrar bajo un esquema de repartición privilegiada por parte del interés partidario. Los sectores populares para los cuales van destinadas las inversiones no participan en la definición de sus prioridades, que regularmente no son las prioridades de los políticos, los burócratas y el mercado viciado. Una cosa piensan estas tres piezas y otra el ciudadano de a pie.

En el fondo en esta concepción hay un desprecio a la capacidad y conocimiento de los sectores que carecen de techo, agua, tierra, electricidad, teléfono, calles, salud, escuela, comida, recreación, deporte, representantes, etc.

Generalmente se piensa que quienes tienen conocimiento son los expertos, los científicos, los profesionales, que ellos en verdad saben lo que es importante. Pero también en el imaginario social se inyecta la falsa creencia de que los intelectuales son los que saben o tienen conocimiento de provocar el cambio social y por tanto, se entrega esa responsabilidad a los "expertos", se delega en estos especialistas el poder de decidir, e incluso existe una auto-exclusión de participar en las grandes decisiones.

Una de las causas estructurales de observar la vida de esta manera tiene su origen en la concentración del poder en pocas manos. A esto se articula la incompatibilidad de objetivos, de intereses coincidentes, complementarios o, por lo menos, compatibles con la mayoría de los trabajadores no profesionales y sus familias.



⁹ Otto Maduro. Mapas para la Fiesta. Reflexiones latinoamericanas acerca de la crisis y el conocimiento. Asociación para la Educación Teológica Hispana -AETH-, Atlanta Georgia, 1998.



Pero además, como lo plantea Otto Maduro ⁹, "es que la construcción, crítica y transformación de nuestras visiones del mundo, de nuestros conocimientos de la realidad, son hechas sin nuestro control ni participación; lo que generalmente aceptamos como conocimiento –y que a menudo rige nuestras creencias, estudios, trabajo, alimentación y salud- ha sido elaborado por gente que no conoce ni comparte (y a menudo ni respeta) las condiciones de vida de la mayor parte de la población". En ese mismo orden el autor afirma que "las cabezas que piensan por nosotros –independientemente de sus intenciones– parten de perspectivas e intereses que raramente son los nuestros, los de la mayoría de la gente".

Con el Presupuesto Participativo y sobre todo con los esquemas, metodología, método, concepciones, procedimientos y reglamentaciones se construyen nuevos conocimientos y aprendizajes. Esto genera alianzas entre los intelectuales, investigadores, profesionales, obreros, estudiantes, desempleados o parados, amas de casa, etc.

Esta institución del Presupuesto Participativo influye en la nueva forma de transformación de la realidad, pues genera procesos sistémicos de intercambio de saberes. El intelecto inorgánico se vuelve orgánico y la inteligencia popular se cualifica con nuevas herramientas técnicas, estratégicas, financieras y sociales.



Hay que anotar que los intelectuales llenan un vacío existencial en las comunidades. A veces las comunidades lo observan como individuos ajenos a su problemática y sin problemas. Son observados como sujetos con bonitas ideas, pero difícil de aplicar. Superándose esta concepción en el momento en que se producen las sinergias entre los que tienen formación académica-profesional y los que se han forjado en la universidad de la vida.



En la institución del Presupuesto Participativo u otros mecanismos de gestión compartida, hay que asumir con cautela algunas ambigüedades intelectuales, como la instrumentalización del conocimiento para beneficio propio, el sesgo ideológico, la inflexibilidad para aceptar la realidad y la visión popular de solución de determinados problemas, limitaciones para la autocrítica y convertirse en la voz de la verdad comunitaria.

Esas cautelas con los intelectuales también hay que aplicarla a concepciones de la realidad que existen en las comunidades. En las mismas, la realidad se acepta tal como es, sin una actitud crítica. Las razones de la pobreza material se buscan en razones espirituales, el karma, "porque Dios lo quiso así", pero también porque pobres ha habido siempre. Actitudes de baja autovaloración como "el pobre no tiene quien lo defienda", asumiendo que la defensa de la superación de su condición de pobreza debe venir desde otro sector:

Otros buscan un enemigo como responsable de su *status quo*. "El culpable es el presidente de turno, pero aspiro a que sea el pasado presidente, porque con el que está ha habido más sufrimiento"; "los responsables son los legisladores, porque no hacen leyes en bien del país, sino en bien de ellos mismos". O también "los responsables son los especuladores, porque ponen el precio que le da la gana"; "mis calamidades son el producto de la crisis mundial, la globalización"; hoy la guerra en Irak, ayer la guerra de Vietnam.



Estas formas de ver la realidad requieren *presupuesto* para provocar que cambie. Las mismas se convierten en una barrera para la



3

participación masiva de la gente. No sólo varilla y cemento se requiere, siendo esta concepción un riesgo, al cual me referiré más adelante. Pero hay intelectuales e intelectuales. Hay comunidades y comunidades. Lo esencial es comprender que son importantes y tener claridad de los objetivos que se buscan. Tener claridad de que los procesos participativos tienen que ser el resultado de la alianza entre los diversos sectores sociales, que apuestan a la transformación de la realidad de opresión que padecen los sectores empobrecidos.

LOS SUJETOS POLÍTICOS Y SOCIALES

3.1 Clases sociales

El Presupuesto Participativo se produce en una sociedad de clases. Esto no quiere decir necesariamente que es una institución con una definición de clase. De lo que se trata es que con su organización, debate, demanda y conquista se propician y ocurren efectos en la estructura general de la ciudad y del municipio y, concurrentemente, en las relaciones entre las diferentes clases.



La clase social se puede determinar por la posesión que se tenga de los medios de producción o dentro de la división del trabajo, por la capacidad de adquisición de bienes en el mercado, o por las posiciones de poder que se tenga en una sociedad.

¹⁰Giner, Salvador. Sociología, Ediciones Península, Barcelona, sexta edición, 2001.



"Estrictamente hablando, las clases sociales son los estratos característicos de las sociedades modernas, e históricamente nacieron con el capitalismo, el cual acabó con el sistema anterior de desigualdad, que dividía a la sociedad en estratos feudales o estamentos"¹⁰. Para este mismo autor las clases tienen las siguientes características:

- a) legalmente abiertas, pero en la realidad extrajurídica, semicerradas;
- b) antagónicas entre si;
- c) solidarias para sus miembros;
- d) semiorganizadas, faltas de organización formal;
- e) semiconscientes de su propia unidad y existencia, salvo en momentos de crisis, o para ciertos grupos reducidos;
- f) características hacia fines del siglo XX de la sociedad occidental moderna, y
- g) unidas por lazos económicos y ocupacionales por su posición dentro del sistema de producción, consumo, poder político y acceso a la educación.

Los escenarios o espacios territoriales seleccionados para la aplicación del Presupuesto Participativo no integran de manera exclusiva una clase social, ni es su objetivo hacerlo. Estos escenarios se caracterizan por incorporar convivencialmente a diferentes estratos sociales. Es así como un barrio no es de la exclusividad de un estrato determinado, aunque dominan estratos similares.



El contenido de clase, desde los escenarios creados por el Presupuesto Participativo, se puede analizar a partir de la determinación de sus miembros y las clases a las que pertenecen quienes participan.



En los barrios en los cuales participa la gente que define sus prioridades, se puede afirmar que no existen diferencias profundas. El origen social de estos pobladores es muy similar. Los activistas comunitarios, los miembros de las organizaciones y sus dirigentes no difieren profundamente en cuanto al lugar que ocupan en la pirámide social. La amalgama de estratos existente coincide esencialmente con un nivel bajo (amas de casa, vendedores ambulantes, empleados públicos y privados, pequeños comerciantes, etc.), que es el predominante y un nivel medio y medio bajo que se disgrega territorialmente (profesionales, medianos comerciantes, propietarios, gerentes con posiciones intermedias, etc.).

Son los estratos bajo y medio bajo los que juegan un rol presencial y dirigencial destacado en las jornadas del Presupuesto Participativo. Aunque el nivel medio constituye un sector importante como base de apoyo para la orientación de la estrategia de soluciones presentadas por los ciudadanos y ciudadanas.

Podría preguntarse ¿qué rol juega la clase obrera en estos escenarios? Ella participa en igualdad de condiciones con los diferentes estratos sociales. Quienes son parte de la clase obrera, tienen participación, aunque no como clase in situ. Los intereses que se discuten con el Presupuesto Participativo incluyen y trascienden la concepción marxista de la clase obrera. Se incluyen sus intereses porque hay derechos que tocan a los obreros y los trascienden, porque hay demandas que corresponden a otros sectores y a los propios obreros, como la mujer, jóvenes, deportistas, la niñez, ambientalistas, urbanistas, transportistas, etc.



La institución del Presupuesto Participativo conduce a generar la articulación de los sectores sociales, no de una clase social en sí; se expresa como una variedad de clases sociales y no como expresión de lucha de clases. Aunque hay que afirmar que sociológicamente las propuestas en torno al modelo de desarrollo urbano pueden afectar intereses de clases. En nuestros centros urbanos, son "los dueños" de las ciudades quienes definen los parámetros de construcción; quien "hace" la ciudad es el gran capital financiero-inmobiliario, que como clase puede verse afectado ante decisiones municipales de ordenamiento territorial, regulaciones urbanísticas, inversión en soluciones habitacionales determinadas por la gente.

Es así como con el Presupuesto Participativo y la integración dentro de su esquema de políticas urbanas, que vayan más allá de la concepción de las pequeñas infraestructuras del barrio, se afectan intereses de clase; también es así como los sectores de clase media, legítimamente preocupado, también afectan intereses de clase, cuando demanda autoridad sobre el territorio, cuando se defiende "el valor de uso contra el valor de cambio", provocando un debilitamiento a la voracidad inmobiliaria y por ende un impacto importante en los intereses de clases.

El Presupuesto Participativo es una institución social no clasista, aunque en él eventualmente pueden surgir conflictos sociales y conflictos de clase. De ser una institución clasista perdería la esencia de ser parte de las políticas públicas y su universalidad en la prestación de los servicios. Esto quiere decir que empresarios, clase media y sectores populares son actores legítimos y válidos para la participación e incidencia en las decisiones tomadas en el proceso del Presupuesto Participativo.



Entonces cabe preguntarse ¿dónde es más alta la participación social en cuanto a sectores sociales? La intensidad de la participación en la definición del presupuesto es más amplia en los sectores sociales bajos que donde reside la clase media. Esto sobre todo está determinado por el enfoque, los objetivos perseguidos y el carácter territorial de la estrategia. Sin embargo, cuando se ponen temas especializados de discusión predominan los sectores medios, profesionales y expertos.

Aunque dentro de los sectores bajos, los menos pobres, las intensidades de participación son diferentes. En los sectores muy bajos o muy pobres el nivel de intervención, presencia o participación en la construcción del presupuesto es mucho menor que los sectores medios bajos, y a veces es nula.

Lo anterior plantea un problema de desigualdad social en la distribución del presupuesto. Es decir que aunque el Presupuesto Participativo tiene una orientación de distribución de una mayor inversión entre los pobres, existe un desajuste en la estructura social de distribución en la cual los más pobres reciben menos beneficio. Como aparece más arriba, los pobladores ubicados en la línea extrema de la pobreza, generalmente no participan o su participación es escasa.



La escasez de participación podría estar ligada a la pérdida de expectativas, ausencia de oportunidades y falta de las capacidades de sobrevivencia (ingresos prácticamente nulo, poca esperanza de vida), lo cual trae como efecto la menor disponibilidad de tiempo para participar y organizarse.

La superación de la desigualdad entre desiguales de clases similares



debe plantearse a partir de establecer instrumentos, herramientas y reglamentaciones que conduzcan a que el Presupuesto Participativo se conduzca bajo una orientación de priorizar estos sectores.

La amalgama de clases se orienta bajo políticas de solidaridad social. Los sectores medios contribuyen introduciendo la visión global de solución a los problemas urbanos-municipales. Mientras que los sectores sociales bajos ubicados en los territorios donde se manifiestan las carencias materiales básicas juegan un rol de movilización, organización y definición de acciones para el mejoramiento de las infraestructuras puntuales. Esta relación entre la visión global y particular tiene que articularse, lo cual se hace necesario en la estrategia de sostenibilidad y trascendencia temporal del Presupuesto Participativo.

3.2. Los partidos políticos

Nos atrevemos a plantear que la estrategia del Presupuesto Participativo es una construcción de la búsqueda de espacio político de la nueva izquierda. Y aunque está siendo aplicado en ciudades y municipios gobernados por liberales y conservadores, el mismo no responde más que a una voluntad política individual de sus autoridades y no a programas de gobiernos de los partidos a los cuales pertenecen.



El hecho de que el Presupuesto Participativo se practica en más de 100 municipalidades del Brasil, significa reconocer que esto responde a las líneas programáticas diseñadas por el Partido de los Trabajadores (PT, izquierda). Este partido tenía originalmente una



estrategia de "transferir poder gradualmente a la clase obrera organizada... siendo esta una visión progresista y positiva, aunque extremadamente simplista" (Tarso Genro, Alcalde de Porto Alegre).

Al momento de asumir la dirección de la Prefectura de Porto Alegre fue rota esta visión política. Cuando se pasa de los discursos a los hechos, la práctica enseña que hay que adecuar las estrategias a las demandas sociales, a los métodos contemporáneos de organización ciudadana y a unas políticas públicas del manejo del poder que trascienden el mundo de los trabajadores. El Presupuesto Participativo, los consejos de desarrollo, los cabildos abiertos, las consultas populares son instrumentos de participación que no tienen la exclusividad partidaria-ideológica, aunque si tienen un fuerte componente conceptual sobre la tipología de democracia a la cual aspira un gran número de ciudadanos y ciudadanas.

Como indicamos anteriormente, liberales y conservadores, progresistas y radicales se suman a las estrategias de gestión pública con participación de la ciudadanía. Aunque en los dos primeros se responde a estrategias individuales y no de los partidos a los cuales pertenecen las autoridades públicas que aplican estas orientaciones democráticas.



Ahora cabe preguntarse ¿que está sucediendo con estos actores de los partidos tradicionales? ¿Cuáles razones provocan que los nuevos movimientos progresistas tomen el camino electoral y de participación en la gestión pública?

El avance de la sociedad civil, sus propuestas innovadoras para el cambio social, las discusiones y debates sobre temas de

gobernabilidad democrática, desarrollo local, descentralización y la interacción multipartidaria en escenarios locales, nacionales e internacionales están marcando a los actores públicos locales en la necesidad de gestionar el ámbito local bajo orientaciones diferenciadas de lo nacional-estatal.

La fortaleza y autonomía de los liderazgos locales más allá del liderazgo y la estructura nacional partidaria, sin posibilidad de control permanente, crea y recrea una nueva cultura de independencia política. Las escuelas de formación política ya no están en los partidos políticos, están en las universidades, la sociedad civil, la cooperación internacional y las redes electrónicas.

La izquierda tradicional continúa planteando el poder desde una perspectiva simplista y clásica del conflicto de clases, y sobre todo de dos clases (burguesía y proletariado). La nueva izquierda que ha surgido y está surgiendo, es una respuesta a este modelo de izquierda, lo cual no quiere decir o negar la presencia en su seno de varios grupos marxistas que responden a esta corriente de pensamiento político-económico.

En la nueva concepción política -moderna- progresista del movimiento, la composición se orienta hacia el predominio de nuevos movimientos sociales provenientes de las comunidades eclesiales de base, de barrios, urbanos, rurales y del nuevo sindicalismo, los cuales reivindican libertad política, democracia representativa en conexión con la democracia directa, compartir el poder con los movimientos sociales y las comunidades, mejora sustancial de la calidad de vida, etc.

La afirmación anterior no puede plantearse como homogénea en



América Latina y el Caribe. Los resultados electorales pueden ser un indicador del poco avance alcanzado. El movimiento progresista todavía no supera la pésima y mala capacidad de gerencia social y electoral que le permea. Un movimiento que concibe y decide por lo electoral en la coyuntura y no opera cotidianamente bajo el esquema de construcción de liderazgo político en la perspectiva electoral de alcanzar cuotas de poder.

La práctica del Presupuesto Participativo por las individualidades conservadoras, liberales y orgánicas-progresistas es parte de la construcción de una nueva cultura política de la participación. Los partidos políticos que no sintonicen con esta cultura están expuestos, y así se observa, a reducir su accionar a la mera participación electoral y por efecto a su agotamiento y pérdida de posibilidad de obtener poder.

El Presupuesto Participativo significa para los partidos una nueva forma de hacer política, de gestionar lo público de manera que se superen las brechas existentes en la estructura del poder que controla la ciudad; y además de social es un proceso político en el cual las fuerzas políticas facilitan (no monopolizan) sus miembros a la sociedad para cogestionar la política urbana-rural que competen a los actores públicos.



Esta facilitación de militantes tiene que hacerse desde una lógica del respecto a la autonomía popular. El movimiento político o los partidos no pueden caer en el error de absorber, coactar o cooptar las estructuras del Presupuesto Participativo, ni su liderazgo, salvo que el mismo decida conscientemente incorporarse a las estructuras partidarias. De ser así estarían estrenado un modelo de democracia y de cultura de participación que su esencia es el valor

de la independencia y la autonomía política partidaria.

3.3. Los medios de comunicación

Los medios de comunicación tienen una importancia cardinal para la difusión de las buenas acciones. Sin embargo, en los mismos predominan noticias de las malas acciones. También, los medios no escapan a la cultura centralizadora de la información, a través de la cual destacan como noticias importantes los hechos que surgen en las grandes ciudades y cuya fuente principal lo es el gobierno central, no el municipal.

Lo que ha sucedido con el Presupuesto Participativo en el mundo se ha podido conocer, no porque las grandes empresas de comunicación lo difundan, sino a través de intercambios internacionales y el acceso de la red de Internet.

A través de los medios de comunicación es que se crean las imágenes que tienen las ciudades y sus autoridades.

Los factores a los cuales hay que atribuirle ese desinterés por parte de los medios para cubrir noticias, sobre la vida municipal, pueden ser varios, dependiendo del contexto: pocos periodistas expertos en el tema municipal, profundas ineficiencias en la gestión municipal, carencias de políticas de comunicación de masa por parte de los directivos municipales, intereses de los propietarios que pueden ser afectados con las políticas urbanas bien conducidas y las noticias que rentan y venden son de características ajenas a las producidas por los ayuntamientos.



En los momentos actuales el estado de la cuestión municipal es de interés mundial. Lo municipal se ha revalorizado. Y esa revalorización requiere difusión masiva. Los medios de comunicación podrían aprovechar esta oportunidad para abrir líneas de información en ese sentido, porque una causa de la ausencia en los medios de comunicación es la referida a la escasez de articulistas y analistas de la cuestión municipal.

Cuando leemos los periódicos, escuchamos el noticiero en la radio o la televisión las informaciones presentadas y referidas a lo municipal es para destacar, en la mayoría de los casos, aspectos negativos. Aunque hay que reconocer el gran déficit institucional con que se manejan los ayuntamientos, pero esta situación no necesariamente justifica el que tan pocas noticias destacan las buenas prácticas municipales.

Igualmente, el periodismo sufre una crisis de calidad, cuyo punto más crítico es la ausencia de profesionales dedicados a la investigación. Esta idea de crisis del periodismo sustenta o justifica las debilidades para darle cobertura a temáticas como el Presupuesto Participativo, la transparencia municipal, la descentralización de la función pública, etc.



Los profesionales del periodismo tienen enormes posibilidades de revelar temas y problemas pocos comunes. Lo nuevo es noticia. El Presupuesto Participativo es una manera nueva de hacer política. Además, dentro de su objetivo profesional se encuentra el difundir críticamente la solución de los problemas sociales clásicos y contemporáneos. Lo que está sucediendo en el mundo con las políticas municipales es desconocido por la mayoría de los



ciudadanos, aquí hay una responsabilidad compartida entre los directivos locales y los medios de comunicación.

Los escenarios donde se lleva a cabo el Presupuesto Participativo podrían verse como fuentes noticiosas donde se destaquen las bondades y debilidades del proceso y aprovecharse para hacer un nuevo estilo de periodismo que reporte sobre temas novedosos, sobre lo que ocurre en los municipios, sus ciudades y la población.

Los medios de comunicación son reformadores y constructores de opinión pública. Son una industria de construcción de una mentalidad colectiva crítica y no crítica. Moldean el esquema mental de pensamiento, en el cual el imaginario social e ideológico es impactado en el cambio de conducta de los sujetos sociales.

En el análisis sociológico de la teoría de los efectos se expresa que los medios de comunicación de masas tienen efectos sobre la sociedad. Y que este efecto se produce sin que los ciudadanos y ciudadanas puedan impedir las derivaciones de dichos efectos. Los mensajes son enviados al público, éste los recibe, y dependiendo de la capacidad del individuo existe posibilidad de discriminarlos. Los medios de comunicación buscan generar un efecto que muchas veces no es efectivo en el impacto creado; la búsqueda de un efecto positivo puede crear un efecto negativo en la opinión pública.



Una comunicación bien orientada produce efectos positivos en la sociedad. Las informaciones y comunicaciones alrededor del tema de Presupuesto Participativo y los efectos que deben producir se conectan con la creación de una opinión pública favorable al ejercicio democrático representativo, directo y participativo. Así



crea una conciencia social que provoca una mejora de los niveles de motivación y organización de los diferentes actores de la sociedad.

El esquema mental ciudadano se ha construido para la asimilación de una percepción negativa sobre lo público (gobierno, Estado, municipio y congreso) y positiva sobre lo privado (el mercado). Es imprescindible desbloquear esta percepción mediante la construcción o incorporación a las redes glocales de comunicación, sin obviar los medios clásicos y modernos de comunicación. Esto así, porque la política de comunicación local debe adquirir dinámica propia para impactar la dinámica general de los medios.

Con las redes glocales se produce una reconceptualización de la realidad y la vida municipal, se generan pautas y se marcan las opiniones. Con una comunicación municipal con calidad, abierta y plural se contribuye con ir rompiendo la instrumentalización de la información y su carácter perverso seductor.

Las redes electrónicas, el desarrollo del Internet, la existencia de millones de páginas Web, la producción académica-intelectual en redes, el voto electrónico, foros electrónicos, chateo interactivo han provocado que en el mundo se abra un debate sobre la democracia electrónica.



El que pueda hacer oír su voz a través de los medios convencionales, se dice que tiene poder. Sin embargo, para los ciudadanos de a pie dar a conocer sus pesares en los medios de comunicación tienen muchos obstáculos. Las organizaciones de la sociedad civil con determinado desarrollo institucional son una vía para disminuir y contrarrestar estos obstáculos. Con el uso de Internet cada

ciudadano puede hacer expresar sus pensamientos y compartir el pensamiento de los otros.

Con el acceso a las redes de Internet se puede hacer escuchar la voz de lo sin voz en los medios tradicionales de comunicación. La sociedad de la información permite que quienes tienen acceso al Internet puedan conocer lo que está sucediendo en la municipalidad de Porto Alegre, Brasil (www.portoalegre.rs.gov.br). Esta página ofrece información sobre el Presupuesto Participativo, licitaciones, la estructura de alcaldía y espacio de solicitud de informaciones. En República Dominicana tenemos que la Web del Ayuntamiento de Villa González (www.villagonzalez.net) dispone de informaciones sobre la historia del municipio, sobre el Presupuesto Participativo y un buzón de sugerencias. Además, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) dispone de su Web indicada en la dirección www.fedomu.org.do donde aparecen informaciones sobre la misión, visión y objetivos de esta institución, su historia, principales directivos, así como artículos con temas municipales. La Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM (www.uimunicipalistas.org) dispone de variadas informaciones y noticias sobre cursos, maestrías, encuentros de autoridades locales de los diversos países de América Latina, El Caribe y Europa. En la Web de la UIM podemos encontrar múltiples enlaces de Web a nivel internacional.

La UIM persigue los siguientes objetivos:

- la promoción de relaciones de cooperación e intercambio entre municipios, personal al servicio de los gobiernos locales y estudiosos e investigadores de la autonomía y el desarrollo local de España e Iberoamérica;
- el fomento de actividades que favorezcan el desarrollo de las



autonomías locales;

- el estímulo de la participación ciudadana y vecinal en la gestión de los intereses que les son propios;
- la defensa de los intereses municipales y de su actividad ante organismos nacionales e internacionales;
- la capacitación y perfeccionamiento de los responsables de la gestión local.

Además de estos ejemplos, existen numerosas páginas con informaciones internacionales de lo que está ocurriendo en el ámbito municipal:

www.iigov.org La Escuela Virtual de Gobernabilidad (EVG) es el centro innovador e formación virtual constituida por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) y la Universitat Oberta de Catalunya. La EVG tiene por misión contribuir a fortalecer las capacidades de análisis y acción de los actores del desarrollo para mejorar la calidad de la gobernabilidad de nuestras sociedades.

www.cemci.org. Es el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. Tiene su sede en Granada, España. Sus fines son el desarrollo de las funciones de investigación y estudio de los problemas específicos locales, bien privativos de su área territorial o bien de carácter general que afecten a toda la Administración Local; de información y difusión de materias locales y de enseñanza.



www.femica.org. La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), es una organización regional sin fines de lucro, creada en septiembre de 1991, integrada por las municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamer-

icanas, ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales. El objetivo estratégico de FEMICA es promover los intereses del municipio en Centroamérica, para fortalecer el municipio moderno con capacidad gerencial y poder político, impulsando procesos de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza. FEMICA promueve además un nuevo ordenamiento estratégico político-administrativo al interior de los países, orientado a la descentralización del poder de las funciones del Estado y de la gestión de los recursos públicos.

www.iula-int.org. Es la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), con su creación en 1913 se inició una nueva era en las relaciones municipales internacionales. La creación de IULA supuso la regularización y formalización de los contactos entre las asociaciones de municipios. La misión de IULA es de promover y unir los gobiernos locales democráticos del mundo. Teniendo como objetivos ser fuente mundial de información e inteligencia en los programas locales de capacitación, ser la principal fuente de información en lo que respeta a los gobiernos locales y representar a los gobiernos locales y ser su portavoz por todo el mundo.

www.desarrollolocal.org Es Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina. Está dirigido a mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en el campo del desarrollo local; potenciar la *sistematización de experiencias de desarrollo local y su difusión*; la creación de un sistema de información electrónica de recursos disponibles para el desarrollo local; así como el intercambio electrónico entre actores de la región. Además, la formación y capacitación por medio de un amplio conjunto de actividades tales como cursos nacionales, fronterizos y regionales, pasantías y asesorías.



<http://www.demuca.or.cr>. Se le conoce como Fundemuca: Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe. Tiene dentro de sus objetivos el contribuir a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, como entidades políticas, democráticas y de gestión pública para la promoción del desarrollo humano.

De manera específica persigue:

1. Promover el conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias entre las municipalidades de Centroamérica que redunde, en su refuerzo institucional y en la promoción de las ideas muni-cipalistas y de autonomía municipal.
2. Elevar el nivel profesional y técnico de funcionarios y servidores públicos de institutos de desarrollo municipal y municipalidades, especialmente en:
 - Aplicar procesos de descentralización democrática.
 - Administrar eficientemente los servicios públicos municipales.
 - Mejorar y racionalizar las finanzas municipales.
3. Reforzar las estructuras de capacitación en temas de administración local del ICAP y de los institutos nacionales de fomento o desarrollo municipal, de modo que contribuyeran a fortalecer los programas de capacitación permanentes y adecuados.
4. Aumentar la eficiencia en la prestación, por parte de las municipalidades, de servicios públicos básicos que afecten directamente a la población. A destacar entre los servicios a mejorar: suministro de agua potable, saneamiento, recolección y eliminación de basuras, mataderos, mercados, limpieza viaria y



parques, transporte público y catastro, entre otros.

www.gtz.de. La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) es una de las instituciones internacionales que más contribución ha realizado en los distintos países de América Latina y el Caribe. En la Web expresan que con el concepto de Cooperación Técnica se refieren no solamente a la transferencia de conocimientos técnicos, sino sobre todo al desarrollo de instituciones y el acompañamiento de complejos procesos de cambio. En el área de la Cooperación Técnica, la GTZ desempeña al mismo tiempo las funciones de asesor, intermediario, gerente de proyectos y especialista competente y centrado en el cliente.

www.aeci.es. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) tiene dentro de sus objetivos propiciar el crecimiento económico, contribuir al progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo y, en especial, de los de ascendente hispano, fomentar la cooperación cultural y científica con los países en vías de desarrollo, asegurar la concertación con las políticas de desarrollo con los países desarrollados especialmente en el ámbito de la Unión Europea.

3.4. Profesionales y tecnócratas

Establecer vínculos entre la toma de decisiones y la burocracia es un tema de debate y desafío. Weber hizo referencia a la simultaneidad que debía existir entre burocracia y democracia en cuanto a su desarrollo, e incluso planteó la no compatibilidad de burocracia con el autogobierno.



Históricamente se han dado separaciones entre los políticos profesionales destinados a gobernar (burócratas) y ciudadanos y ciudadanas. Una de las principales críticas hechas al sistema socialista fue la referida al alto nivel de burocratización. La gente pedía eficiencia y los burócratas prestaban atención a la organización documental y al control personal de la gente.

Otra tendencia histórica que prevalece es la que cuestiona las posibilidades de integrar las velocidades en que avanza el conocimiento, la especialización profesional en determinadas áreas y la participación de la gente. De ahí la idea de lo difícil que es poder hacer los ajustes.

Como podemos apreciar existen tensiones y conflictos entre participación ciudadana, burocratización y democracia.

El profesional con vocación social adquiere una conciencia del rol que debe jugar el Estado en la definición de las políticas públicas a partir de las perspectivas y expectativas de la gente; también de que el planteamiento de soluciones no es exclusivo de políticos, burócratas y tecnócratas.

Hay que destacar que los profesionales son parte del capital social y político establecido en el municipio o la ciudad. Dadas las oportunidades de acceder a conocimiento disponen de herramientas teórica-prácticas explotables para la redefinición del desarrollo institucional y de las políticas urbanísticas municipales.



Temas de naturaleza general entran en las esferas o el mundo de los académicos, intelectuales y tecnócratas. El carácter universal

de los problemas sociales contemporáneos es del dominio especializado de politólogos, sociólogos, antropólogos, economistas, ingenieros, urbanistas, etc.

Cuando se apunta el carácter democrático en las decisiones, las mismas hay que hacerlas acompañar de grado de calidad y medición de su efectividad. Además de calidad en la representación, el efecto de la representación en cuanto a políticas públicas debe ser de calidad. Para el caso del Presupuesto Participativo no se puede obviar la integración profesional en las decisiones. Algunas veces el populismo conduce al comunitarismo y este al exclusivismo, provocando, esta cadena, una práctica que podrá negar el principio de universalidad en la participación.

El carácter profesional a las soluciones aporta legitimidad a los proyectos de participación social. Aunque hay que destacar que este carácter se expresa en los profesionales con vocación social. Este tipo de profesional no es el más común. Aunque la vocación se puede despertar en aquellos expertos con tendencia tecnocrática, siendo más difícil de hacerlo con los que tienen una visión y misión esencialmente mercantilistas.

Es evidente que la globalización tiene un efecto negativo en las relaciones sociales que deben producirse entre los pobladores de barrios y el nivel profesional. El uso de redes, la velocidad para la obtención de las informaciones, los contactos internacionales, los requerimientos de técnicos, gerentes y expertos por parte de las gloempresas generan prioridades en el campo profesional fuera de la realidad social. La asimilación de los profesionales con alta

¹¹ Castell, Manuel: La Sociología Urbana. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 2001



calificación por parte del mercado mundial le transforma su imaginario social y se ubica en una realidad virtual no material. Es decir, se produce una separación entre los individuos y su contexto social.

Según Manuel Castell¹¹, en un análisis sobre el Movimiento Ciudadana de Madrid, *"los profesionales hicieron posible la redefinición de formas alternativas de desarrollo urbano al socavar la lógica tecnocrática que sostenía el crecimiento metropolitano explotador y aportar una legitimación al proyecto de una nueva ciudad, tal y como se expresaba en las reivindicaciones y los deseos de los barrios"*.

Entrando al tema de los tecnócratas, tecnocracia significa literalmente "gobierno de los técnicos"; el "técnico que gobierna" es por consiguiente un tecnócrata. La tendencia tecnocrática es dominante en la gestión pública. El tecnócrata traza pautas; piensa y actúa técnicamente. El campo de lo técnico puede superponerse a lo político, llegar a dominar en la toma de decisiones. Sus destrezas y habilidades se convierten en arma de uso cotidiano que pueden ser usadas para bien o para mal de la gestión pública. El tecnócrata dispone de conocimientos que le justifican su "verdad".

Obviamente, el fin de todo político es alcanzar y mantener el poder, o recuperarlo si lo pierde. El fin del tecnócrata clásico es provocar que el poder político, que se basa supuestamente en principios de conveniencia social, moral o el bien común, sea reemplazado o disminuido por decisiones sustentadas en cálculos y análisis verdaderos y racionales.

La mentalidad o ideología tecnocrática está fundada en la verdad



absoluta. "Señor alcalde hicimos los cálculos y el puente debe hacerse en dirección este-oeste", "hicimos un estudio de factibilidad financiera y el programa debe aplicarse... Esta es la esencia de la conducta tecnocrática, para la cual no cuenta el político ni los beneficiarios de las decisiones. La prioridad del tecnócrata es la racionalidad financiera. Superpone esta racionalidad a la viabilidad político-social de las estrategias públicas.

Sin embargo, con las facilidades de acceso a informaciones públicas y privadas que se están creando y se han creado en los escenarios locales, regionales y nacionales, con el desarrollo alcanzado por la sociedad civil, la existencia de nuevos tipos de conflictos y demandas de la ciudadanía a los sectores públicos y con la revalorización de los poderes locales, se está originando una reorientación de la visión tecnocrática tradicional para dar paso a un nuevo tecnócrata con conocimientos y dominio del contexto interno donde labora y el contexto externo al cual le sirve su labor técnica.

La nueva tecnocracia se ha dado cuenta del valor agregado que existe en la comunidad, pues ésta hace contribuciones que van más allá de los límites que tienen los entes públicos locales. El nuevo tecnócrata es más que técnico, es sujeto social de cambio, es actor clave del fortalecimiento de las relaciones pueblo-gobierno.

Los técnicos que entran en contacto con políticas de participación comunitaria en la gestión del gobierno local articulan sus conocimientos académicos con los saberes comunitarios. Lo cual da fortaleza, abre nuevas oportunidades y conocimientos, y se convierte en un valor agregado (que sólo se obtiene en la universidad de la vida). Su lenguaje y su capacidad pasa de ser





técnico, para transformarse en técnosocial.

3.5. Las mujeres

Las diferencias de roles sociales entre hombres y mujeres han sido impactadas por los procesos de reestructuración económica y por el acceso masivo a la diversidad de medios de comunicación. Una economía dominada y destinada a los servicios y al comercio por necesidad natural tiene una apertura laboral para las mujeres, las cuales tienen una alta presencia en la pirámide laboral de las diferentes instituciones públicas y privadas.

Esta presencia masiva de mujeres en el ámbito laboral, desde principios de la década de los años 70, ha generado cambio en la estructura de la familia nuclear (padre, madre e hijo-a), en las ofertas de servicios educativos básicos y universitarios, en la forma de gestión de la ciudad en cuanto a la cobertura de servicios públicos, en los modelos de organización político y social y en la cultura machista dominante.

La conciencia de género adquirida por la mujer, mediante los procesos de interacción social, tiene su efecto en la democratización de las relaciones familiares y en la sociedad. Partes importantes de familias se han convertido en núcleos negociadores entre hombres y mujeres. Igualmente, partes importantes de redes sociales de mujeres son espacios negociadores entre éstas, el sector público y privado. Los gobiernos nacionales y locales, además de los partidos políticos, han tenido que ceder a demandas impulsadas por las mujeres en materia de seguridad personal y



familiar (violencia territorial e intrafamiliar), espacios públicos educativos y recreativos para la niñez, cuotas para cargos públicos y políticos. Sin embargo, hay una dura roca que romper: la gestión de poder.

Esta inserción de las mujeres al mercado laboral (dos a tres salarios en una misma familia) y la adquisición de conciencia de género y ciudadanización, genera una nueva concepción en la gestión urbana-municipal. Esta nueva dimensión de lo femenino está obligando al actor público a redefinir el uso de los espacios públicos, las políticas de transporte y deporte, la reestructuración de la burocracia pública e introducir en sus planes la perspectiva de género.

Hay que resaltar que las mujeres son gestoras invisibles del territorio. Las múltiples dificultades creadas por el descontrol y la desurbanización, desde la falta de buen servicio en el manejo de desecho sólido, las carencias de agua, la falta de protección a la niñez, la alimentación carcelaria, hasta la limpieza en el hogar y los barrios, así como su contribución en el transporte de la familia en los países desarrollados son suplidos por mujeres. Es decir, que gran parte del déficit en los servicios públicos es menor por la participación que tienen las mujeres en su gestión.

Esta administración invisible del territorio de la ciudad o del municipio toca la gestión social del mismo. Las mujeres tienen una presencia destacada en las organizaciones comunitarias y en las ONGs. Así la han tenido en la aplicación del Presupuesto Participativo en Sao Paulo. Aunque la pirámide de participación (más mujeres, pocas mujeres y menos mujeres) expresa una situación en la cual hay una alta participación en el escenario comunitario-





consultivo y baja participación en el escenario de negociación. En el año 2000-2001 el Consejo del Presupuesto Participativo en Sao Paulo, de un total de 88 miembros, sólo participaron 32 mujeres (36%). Esto a pesar de haber participado globalmente un 67% de las mismas en las estructuras inferiores del Presupuesto

La participación ciudadana en los encuentros zonales y en el encuentro final, Villa González, octubre-diciembre 2002

Encuentros	Personas participantes						Organizaciones participantes
	Hombres		Mujeres		Total		
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Quinigua Banegas	31	70,5	13	29,5	44	100	16
Palmarejo Las Lavas	37	61,7	23	38,3	60	100	18
Palmar Abajo	48	57,8	35	42,2	83	100	28
Centro	36	73,5	13	26,5	49	100	19
Sector privado	21	70	7	30	30	100	16
Total	173	65,8	91	34,2	266	100	97
Encuentro Final	77	70	33	30	110	100	38



Participativo.

En el caso dominicano, la incidencia de la participación de la mujer

es diferente en el proceso del Presupuesto Participativo desarrollado en el Municipio de Villa González, República Dominicana, el cual tiene una población ascendente a 33 mil 573 habitantes. Como se puede observar en el cuadro siguiente, en los encuentros locales llevados a cabo entre Octubre y Diciembre del año 2002 se registra una participación de un 70% de hombres y un 30% de mujeres (Fundación Solidaridad, 2003).

Fuente: Fundación Solidaridad. Registro de participantes de cada encuentro.

La gestión social del territorio por parte de las mujeres tiene una incidencia significativa en el ámbito urbano, la cual se hace aún menor en los ámbitos suburbanos y rurales. La existencia de oportunidades y desafíos son mayores para las mujeres urbanas. La concentración del mundo académico, la oportunidad y diversidad laboral, las expectativas permanentes que genera la ciudad, la menor cantidad de hijos e hijas, la mayor independencia económica y su contribución a la baja paulatina de conductas y prácticas machistas son factores claves para facilitar mayor participación de las mujeres en los escenarios políticos-sociales urbanos.

Representación y participación son dos caras de la moneda de la inclusión social. Son las mujeres pobres, clase media y media alta las que demandan más espacios. Más equidad de género, más democracia. Hay una equivalencia entre más equidad de género y democracia más fuerte. La democracia no tiene barrera ni pone límite biológico humano. Los límites los ponen las conductas políticas y sociales de los individuos. Parte del propósito de todo estado de derecho es que existan las garantías de vida sin

¹² Cabannes, Ives. Finanzas Locales y Presupuesto Participativo. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal No. 9



exclusión social, ni pobreza, ni racismo.

Solamente estableciendo objetivos que respondan directamente a los problemas de las mujeres y focalizando líneas presupuestarias se asegura perspectiva de género en la institución del Presupuesto Participativo. La superación de las condiciones de pobreza de las mujeres y el fortalecimiento de su presencia política y social reviste reconocer las particularidades de su realidad.

Ives Cabannes¹² presenta acciones afirmativas en el presupuesto participativo en algunas ciudades que aplican la estrategia. Es así como en Perú se estableció una ley de cuotas para que el 50% de las delegadas sean mujeres y por lo menos 3 compongan la mesa directiva del presupuesto participativo. En Rosario (Argentina) se establece que por lo menos un tercio de los y las representantes en el Consejos Participativos deben ser mujeres.

3.6. Sociedad civil

La sociedad civil nace con la organización social del hombre y la mujer. Surge desprovista del interés particular; con objetivos de equidad, independencia y por el bienestar común. El concepto sociedad civil parece nuevo, y no es así. Es posible que tenga características diferenciadas en el tiempo. El concepto estuvo bajo tierra, bajo el polvo, en algún sótano, oculto por razones históricas, políticas y sociales; aunque ha sido desempolvado, para bien de la sociedad.

Muchos autores clásicos de filosofía, política, economía, sociología,

etc. hicieron referencia a la sociedad civil. Aunque esta referencia está dada a partir del contexto histórico particular de cada autor:

Es así como John Locke (1632 – 1704) en el siglo XV estableció una noción de sociedad civil cuando hacía alusión "a una sociedad total dentro de la cual las instituciones no-políticas no están dominadas por las políticas y no asfixian tampoco a los individuos".

Locke crítica y pone en tela de juicio la condición social de la monarquía cuando afirma que "la monarquía absoluta, que algunos tienen por único gobierno en el mundo, es en realidad incompatible con la sociedad civil, y así no puede ser forma de gobierno civil alguno". Realmente, esta afirmación induce a concluir que la legitimidad del poder puede conferirlo la sociedad civil.

Es Locke quien afirma que el poder tiene como misión asegurar la protección y la defensa de los derechos de los individuos libres que constituyen la sociedad civil. "Esta es el alma -dice Locke- que da forma, vida y unidad a la comunidad política; por donde los diversos miembros gozan de mutua influencia, simpatía y conexión".

Asimismo, Hegel cuestiona el control del Estado a los espacios institucionales. Es él quien plantea que "un espacio institucional ha sido creado para la moralidad privada, el cual no debe convertirse en asunto de legislación positiva". En su análisis hace una diferenciación de roles entre el Estado, la familia y la sociedad civil. De acuerdo con Hegel¹³, para que el Estado pueda alcanzar su realización plena, es decir, la de una organización que permita a los individuos alcanzar sus intereses tanto particulares como generales, es necesario pasar del ámbito institucional de la familia

¹³ Hegel, Guillermo Federico: Filosofía del Derecho. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1955.

al espacio de la sociedad civil. En ese espacio adquiere particular importancia la figura de la corporación: "La corporación es la segunda raíz, la raíz ética del Estado ahondada en la sociedad civil, después de la familia".

La modernización implica entonces un progresivo debilitamiento de los lazos sociales tradicionales, entre los cuales sobresalen los familiares. De acuerdo con Hegel, *"la sociedad civil arranca al individuo de este lazo, aleja unos de otros a los miembros de este vínculo y los reconoce como personas autónomas"*. El diagnóstico de Hegel es terminante y sin duda, históricamente excesivo: *"El individuo se ha tornado hijo de la sociedad civil, la cual tiene tantas pretensiones respecto a él, como derechos tiene él respecto a ella"*.

Hegel expresa que *"El miembro de la sociedad civil de acuerdo a su particular aptitud, es componente de la corporación, cuyo fin universal es, por lo tanto, enteramente concreto y no tiene otro ámbito sino aquel de la profesión, el negocio y el interés particular"*.

En resumen, se podría concluir, a partir de lo antes dicho, "que el ámbito de la sociedad civil, visto desde la óptica hegeliana, se reduciría a la institucionalidad corporativa exclusivamente económica. Sin embargo, el espacio queda abierto para incluir dentro de él otras estructuras organizativas, cuyos fines no serían ni exclusiva ni primordialmente económicos." ¹⁴. Esto se sustenta en el planteamiento de Hegel cuando expresa que "la sociedad civil aparece, organizada en sus asociaciones, comunidades y corporaciones constituidas, las cuales de este modo mantienen una conexión política".

¹⁴ Oscar Fernández: Los avatares de la noción de sociedad civil. Boletín Electoral Latinoamericano No. XVII, enero-junio 1997 pp. 79-96

¹⁵ Gramsci, Antonio: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno T.

Además, cuando leemos a Alexis de Tocqueville en su obra maestra *Democracia en América*, escrito después de su viaje a Estados Unidos en 1831, encontramos algunos planteamientos conceptuales sobre la sociedad civil que en la actualidad tienen vigencias. Él planteó que "en los pueblos democráticos la ciencia de la asociación es la fundamental y llama a cada ciudadano a aprender el arte de unirse a sus semejantes, pues de lo contrario la tiranía crecerá..."

Sin embargo, es a Gramsci¹⁵, a quien algunos autores consideran como el estratega de la sociedad civil, en los primeros 30 años del siglo pasado. Este conceptualiza al Estado como la integración de la sociedad política y la sociedad civil. Gramsci observa que la composición de la sociedad civil está dada por la integración de diversos actores como escuelas, iglesias, medios de comunicación. Estos actores son, según él, los grupos hegemónicos o dominantes de la sociedad.

En el contexto actual, la conceptualización sociedad civil se determina fundamentalmente por los sujetos sociales que se organizan territorial y sectorialmente en función de intereses sociales, económicos y políticos no personales.

La conceptualización actual se ve influenciada por orientaciones que van desde ciertos sesgos y carácter ideológicos, hasta fundamentaciones de índole filosófica. Podríamos decir que existen cuatro concepciones. La primera es la clasista, que entiende la sociedad civil como la expresión organizada de los sujetos populares; ésta excluye los empresarios. La segunda es la corriente ciudadanista, que la define como el conjunto de ciudadanos que no tienen participación, militancia o presencia en el ámbito político



partidario. Le sigue la visión civilista (es la más tradicional), que plantea a la sociedad civil como lo contrapuesto de lo militar. Y finalmente, está la *agrupacionista*, que define la sociedad civil como el conjunto de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones de base. La misma reafirma la sociedad civil independiente de los partidos políticos.

La sociedad civil engloba al conjunto de ciudadanos organizados por la búsqueda de objetivos colectivos. Ella actúa de manera independiente de los partidos políticos y del Estado, aunque se relaciona con éstos. El rostro esencial de la sociedad civil está en que los sujetos sociales a los cuales se debe buscar el bien común.

Conviene precisar que existen tres escenarios o esferas en las que se movilizan los ciudadanos: Estado, mercado y sociedad civil. Estos tres escenarios son el lugar para que dichos ciudadanos lleven a cabo diferentes actividades y tareas con el fin de construir las dinámicas al interior de un país o de un Estado nación. Si estas tres esferas no actuaran y se desarrollaran de manera articulada, el país se vería en un fuerte desequilibrio, dado que constituyen escenarios fundamentales para el adecuado progreso de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Los diferentes modelos de organización y los intereses dados son una rica expresión de la diversidad de la sociedad. Sin embargo, esa riqueza a veces se convierte en pobreza en cuanto a la dispersión estratégica. Es así como tenemos una sociedad civil dispersa, desarticulada y a veces reproductora de vicios y prácticas autoritarias. Aunque este último elemento no es homogéneo a todas las instancias de la sociedad civil.





Entre los partidos y la sociedad civil existe una frontera real, visible y concreta. El control político del Estado es el objetivo de los partidos. El ejercicio democrático de la administración del Estado es un objetivo de la sociedad civil de cara a su relación con los partidos. Esta claridad de objetivo es nodal, pues ayuda a disminuir el nivel de conflicto y aumentar el nivel de confianza. Y cuando existe confianza se crean condiciones adecuadas para actuar en conjunto.

Si la relación con los partidos políticos se caracteriza por la desconfianza mutua, la interrelación entre las organizaciones de la sociedad civil también se ve afectada por esta desconfianza. Esto así porque los actores sociales piensan y actúan legítimamente en función de intereses sociales que coyunturalmente chocan con los intereses políticos.

Esa desconfianza, esos choques de intereses políticos pueden ir poco a poco superándose en la medida que existan organizaciones de la sociedad civil fuerte, con desarrollo institucional, con agendas comunes de mediano y largo plazo. Agenda compartida con los actores públicos, partidarios, privados.

Una sociedad civil fuerte puede implicar partidos políticos fuertes y, por lo tanto, un Estado fuerte. Generalmente los países con altos niveles de desarrollo y democracia consolidada cuentan con una sociedad civil fuerte, firme, consolidada y reconocida por los actores políticos. En los regímenes autoritarios y de democracia restringida la sociedad civil tiene limitaciones para actuar adecuadamente. Los actores políticos observan la sociedad civil con animadversión. Se genera desconfianza mutua. En América Latina transitamos ese camino. Se quiere la sociedad civil cuando se encuentran en el escenario de la oposición. Se niega la sociedad





civil cuando se ejerce el poder, cual fuere.

Aunque el sistema partidario niega coyunturalmente las posiciones de determinadas organizaciones de la sociedad, es importante continuar la relación con el gobierno, los ayuntamientos, la justicia. Es difícil que estas instancias públicas actúen y hagan sus programas completamente en función de las expectativas de los ciudadanos y mucho menos de la sociedad civil.

Partiendo del problema de las expectativas sociales hacia el Estado, hay que anotar que el gobierno local es un nicho esencial que se debe priorizar en cuanto a su relación con la sociedad civil.

Si el gobierno local es el gobierno más cercano a la gente, también es cierto que es el instrumento jurídico llamado a regular la vida de la ciudad y el municipio. Es la instancia que administra y gestiona servicios. Es el gobierno legalmente constituido y que requiere legitimidad por parte de la ciudadanía.

Con este gobierno local hay que apostar al desarrollo, a la construcción de ciudadanía, al impulso de modelos institucionales públicos, al fomento de relaciones transparentes con los ciudadanos. Son estos los gobiernos llamados a convertirse en ejemplo de gestor público eficiente desde los ámbitos central y regional.



La asunción de un desafío de esta naturaleza, tiene que estar acompañado de una conciencia y comprensión de las debilidades y fortalezas que permean a los gobiernos locales y la propia sociedad civil. Las debilidades de los gobiernos locales son propias del Estado, los partidos y, algunas, de la misma sociedad civil.



Ante este desafío la sociedad civil tiene que agregar valor. Su valor agregado se expresa en capacidad de gestión al servicio del desarrollo, gestión de política por principios participativos y la diversidad de actores involucrados. Además, una disposición de recursos técnicos, humanos y financieros.

El valor agregado de la sociedad civil ante el gobierno local y el propio Presupuesto Participativo también tiene varias características, entre estas:

Diversidad. Expresada a partir de intereses u objetivos marcadamente diferenciados como los grupos dedicados al medio ambiente, género, desarrollo social y de las microempresas, transparencia de la gestión pública, etc. Esto provoca automáticamente su colocación en los diferentes escenarios del mercado y los gobiernos locales, hasta el propio Estado.

Pluralidad. La pluralidad política y social envuelve la apertura a las diferentes condiciones de tipo partidario e ubicación en la pirámide de segmentación de las clases sociales.

Independencia. Esta independencia se manifiesta en la capacidad de tomar iniciativa al margen de los ayuntamientos, congreso o poder ejecutivo. Las competencias legales del Estado no son obligatorias para la sociedad civil y viceversa. Esta independencia no es condición para que el Estado regule la actuación de la sociedad civil y para que esta intervenga e influya en las decisiones que se toman en el Estado.





4

DIMENSIÓN ESPACIAL Y ADMINISTRATIVA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Como hemos apuntado el Presupuesto Participativo está implementándose en varios países de América Latina, el Caribe y Europa. Cada país es una realidad muy particular: Cada territorio cuenta con condiciones institucionales diferentes, difieren en su ubicación geográfica, demografía, capacidad financiera, funciones y competencias, corrientes políticas ideológicas predominantes, composición social y en el desarrollo de las instituciones de la sociedad civil. También difieren en el nivel de desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración, así como también en el enraizamiento de la cultura de la centralización. Sin embargo, el territorio aparece como una entrada estratégica.

4.1. La ciudad como punto de partida

El arranque a la puesta en marcha del Presupuesto Participativo tiene una connotación territorial vinculada a la ciudad. El punto de partida es parcialmente la ciudad y el de llegada ciudad-municipio.

Ciudad	Población	América Latina	El Caribe	Europa
Ciudad Buenos Aires	3,000,000	●		
Belo Horizonte	2,238,256	●		
Montevideo	1,335,960	●		
Porto Alegre	1,300,000	●		
Rosario	909,397	●		
Córdoba	316,000			●
Sabadell	173,788			●
Rubí	60,000			●
Villa González	33,573		●	
Las Cabezas de San Juan	16,000			●

Predomina en la actualidad la aplicación del Presupuesto Participativo en grandes ciudades cuyas autoridades han asumido el desafío. Por ejemplo, desde Porto Alegre, Belo Horizonte, Ciudad de Buenos Aires, hasta la delegación Cuauhtemoc y Córdoba.

¿Se puede aplicar indistintamente el PP al margen del tamaño de la ciudad o municipio? En las experiencias existentes, y documentadas en este escrito, se registra un rango de población que va desde 3 millones de habitantes (Ciudad de Buenos Aires) hasta 16 mil habitantes (Las Cabezas de San Juan), como se puede observar en el cuadro siguiente:

El tamaño de la ciudad deja de ser obstáculo para la aplicación del



Presupuesto Participativo, en la medida que exista voluntad política, claridad conceptual y unos objetivos descentralizadores en los componentes territoriales, políticos y administrativos.

Se puede afirmar que el Presupuesto Participativo es un instrumento de la descentralización y, en consecuencia, un arma de control del territorio por parte del gobierno local. En algunos casos el PP y las políticas descentralizadores en otros, han provocado la determinación de crear microespacios de participación social.

Varias categorías espaciales han sido creadas y aprovechadas para tomar el control de la ciudad. Aquí entran las regiones en que ha sido dividida Porto Alegre y los distritos de Belo Horizonte, Rosario, Rubí, Córdoba y Sabadell; o los barrios de Montevideo, Buenos Aires y Las Cabezas.

La recuperación del control de la ciudad pasa por la transferencia de poder desde el nivel central hasta las unidades territoriales, por el fortalecimiento institucional (eficiencia, eficacia, democracia y transparencia) del gobierno local y la fortaleza que tengan las organizaciones de la sociedad civil.

La ciudad gobernada desde una unidad de mando central desconectada de la gente y sus escenarios de residencia está expuesta a continuar bajo el control de quienes dominan el mercado.



La estrategia del PP facilita el control social, económico y político de las ciudades, independientemente del tamaño que éstas tengan. Con el PP se impulsa a la descentralización política de la ciudad, se acerca los ciudadanos a las decisiones y se fortalece la identidad

territorial bajo una concepción más global.

Esta concepción global de la ciudad se imprime en la diversidad de espacios temáticos creados en torno al PP, como son los foros temáticos en Sabadell, los consejos sectoriales en Belo Horizonte y Rubí, y las mesas y comisiones temáticas en Córdoba, Las Cabezas y la Ciudad de Buenos Aires.

Esta concepción y praxis política permea poco a poco la falta de gobernabilidad en la ciudad y la conducción y control económico de la misma puede que deje de ser exclusivo de la economía de mercado.

En Cuenca, Ecuador, el PP lleva tres años y en las comunidades rurales organizadas existe una visión sobre las prioridades, la cual no sólo contempla la necesidad de servicios y equipamientos, sino también, políticas que conducen a la productividad para el mejoramiento de los ingresos de las familias campesinas.

Vale decir que la descentralización territorial debe abarcar el ámbito rural. Este concepto es muy reducido, implícitamente, a la escena y debate urbano. La validez del concepto es legitimada por la gente, al margen de dónde se ubique el ciudadano. El reparto es urbano y es rural. En Cotacachi (Ecuador) con el PP se ha logrado una distribución equitativa entre los territorios urbanizados y ruralizados.

El PP es un motor que atraviesa la ciudad, el municipio y el ámbito rural. Se ha convertido en un sistema de gestión que podría provocar la revalorización territorial, que rompería con el concepto de reducir los municipios a la esfera del casco urbano.



4.2. El gobierno local ante la velocidad de los cambios urbanos

Desde la lógica weberiana, la ciudad tiene un circuito atravesado y conectado por las esferas económica, administrativa y política. La dimensión económica se determina por el mercado local, en el cual se dan relaciones de ofertas y demandas de bienes que satisfacen necesidades. La dimensión administrativa se expresa en que la ciudad "constituye una clase especial de fortaleza o guarnición". Por su parte, políticamente, siguiendo a Weber, es administrada por autoridades que disponen de una autonomía y que en su nombramiento participan los burgueses de algún modo.

Resumiendo, la configuración básica correspondía a estas características: 1). la fortaleza; 2). el mercado; 3). tribunal propio y derecho, por lo menos parcialmente, propio; 4). carácter de asociación y unido a esto; 5). por lo menos, una autonomía y autocefalia parcial, por lo tanto, administración por autoridades en cuyo nombramiento los burgueses participaban de algún modo¹⁶.

En definitiva, una ciudad tiene tres criterios definitorios: una ciudad es siempre un asentamiento (permanente) de mercado; una ciudad ha sido (históricamente) un recinto fortificado; una ciudad ha sido (típicamente) un ayuntamiento. Así pues, la conjunción del asentamiento de mercado, el recinto fortificado y el ayuntamiento constituyen sus diferencias específicas frente a otras formas de



¹⁶ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. 1969

¹⁷ Torre, Ramón Ramos. *La ciudad en la historia: comparación, análisis y narración en la Sociología Histórica de Max Weber*. 2001



asentamiento económico, militar y político en la historia. Es evidente que son heterogéneos: económicos, administrativo-militares y jurídico-políticos¹⁷.

Esta triada: mercado, recinto fortificado y ayuntamiento, como hecho e imaginación se sostiene o desaparece según el desarrollo que alcance la ciudad. Los cambios culturales-tecnológicos y la apropiación del mercado de la dinámica económica rompen la integración de esta triada. Por consiguiente, la velocidad de los cambios en función de la composición social, la tecnología, las nuevas formas de relación capital-trabajo hacen de la ciudad un asentamiento humano inmanejable desde el punto de vista de la gestión política, social y económica por parte del gobierno local. Con el surgimiento de nuevas tecnologías se rompe el esquema clásico de la proximidad territorial. Esto provoca que la interacción social, personal y el control de la ciudad se vayan desvaneciendo. Si los gobiernos de las ciudades no cambian su orientación estratégica pueden quedarse anquilosados en el tiempo.

La velocidad de los cambios a que se ha visto sometida la ciudad moderna se refleja en una fotografía de dos caras desde el punto de vista de la sociología urbana. Lo que existe es un desmonte de las tradicionales relaciones sociales y de capital-trabajo. Existe una diferenciación obvia entre el trabajo "informal" y el formal, lo cual puede manifestarse en las relaciones con el Estado. Lo "informal" no cae dentro de la estructura del Estado. Se rompe la lógica tradicional del control.



La "informalidad" que se multiplica en la ciudad tiene un contenido social y cultural. Son mujeres pobres, negros, indígenas, la niñez indigente, etc. que construyen en los espacios públicos el mercado



"informal". Esta fuerza de trabajo tiene un determinado control de la ciudad.

Antes estas velocidades, ¿son válidas las políticas de participación social? ¿Se puede recuperar el control de la ciudad? La descentralización territorial y la cogestión entre los actores públicos y sociales es lo que ha estado pasando en Porto Alegre, el Distrito Federal de México, la Ciudad de Buenos Aires, Belo Horizonte, etc.

Encontramos en América Latina, tres megaciudades que están siendo impactadas parcialmente por las políticas de participación de la ciudadanía a través de la definición de sus presupuestos. Así se puede haber mención del impacto que puede recibir Ciudad México (18,1 millones de habitantes) con la aplicación de la estrategia de presupuesto participativo en su Distrito Federal. También Buenos Aires con la puesta en marcha de la experiencia en la Ciudad Capital. Y finalmente, Sao Paulo con casi 18 millones de habitantes.

Estas grandes ciudades son espacios multiétnicos, multipobres, multiricos, multicontaminados, multidelinquencial, multi-informatizados y han comenzado a conectarse con el déficit social existente en su interior. En este contexto es que el gobierno local con perspectiva democrática y de transformación social está jugando un rol de conexión global, con la intención de favorecer la conexión local para superar las calamidades sociales.



Si bien la pretensión de la democracia directa o participativa es integrar a todos los ciudadanos en las decisiones, el tamaño económico de la ciudad dificulta el ejercicio de la autoridad y del poder por parte de las instancias públicas locales.

Con la aparición de la globalización y sus efectos en el mundo económico, se ha producido un cambio en la dinámica del control de la ciudad por parte de los actores públicos locales. El tamaño económico de la ciudad le queda grande a la capacidad de gestión del gobierno local. La interacción directa persona a persona entre ciudadanos se ha reducido, pero se ha ampliado la relación cibernética y de telecomunicación (redes de Internet, teléfonos residenciales y móviles, televisión, radio, programa interactivo, etc.)

Aunque se puede sugerir que no es el tamaño del territorio lo que determina la grandeza o importancia de una ciudad, lo determina la concentración económica y el mercado. El tamaño económico de la ciudad lo determinan los sectores financieros, inmobiliarios y comerciales; cada uno de los cuales hace alianza estratégica para operar colectivamente. Es así como en las ciudades se pueden encontrar bancos que construyen plazas, hoteles que son administrados por los mismos grupos económicos.

A partir del desarrollo de la ciudad cabe preguntarse si los gobiernos locales están en condiciones institucionales para darle seguimiento a los nuevos procesos de urbanización. La diversidad de situaciones locales y regionales impide que los gobiernos nacionales respondan de una manera flexible a un medio global cambiante. De ahí la creciente importancia de los gobiernos locales y regionales en todo el mundo. La era global es la era de la administración local, aunque inserta en una red de interacciones con instituciones gubernamentales nacionales y supranacionales. Y, sin embargo, los gobiernos locales en sentido estricto no pueden

¹⁸ Castell, Manuel. La Sociología Urbana., Alianza Editorial, Madrid, 2001



gestionar la región metropolitana. El gobierno de la metrópoli se convierte en un asunto crítico.¹⁸

Por más grande que sea el tamaño de la ciudad o el municipio se carece de una correspondencia en la superación del dilema en el cual más desarrollo urbano aporte sustancialmente a la disminución de la pobreza. Mientras más inversión en las ciudades más pobreza en las zonas rurales y más atracción por parte de sus habitantes para vivir en la ciudad. Se trata de un desarrollo excluyente, donde las principales infraestructuras de servicios y de empleos se destinan y privilegian a reducidos segmentos sociales de profesionales, técnicos y expertos.

¿Puede la participación social, a través del gobierno local, equilibrar la balanza social en este dilema?

Hay que reconocer que la desigualdad social tiene un rostro espacial. Los barrios pobres están delimitados, separados y segregados territorialmente de los espacios residenciales clase media y rica. Incluso hay una tendencia muy marcada a separar a los grupos de renta alta a distancia prudente de los suburbios, forman enclaves perfumados y aislados, los cuales cuentan con servicios privados que dejaron de ser público (electricidad, recogida de basura, educación, agua propia, canalización de aguas, etc.), pasan por una realidad espacial en la cual, pequeñas comunidades de la clase alta, ocupan una proporción de terreno superior varias veces a las que ocupan los asentamientos pobres.

En estos territorios, enclaves perfumados, la autoridad pública no tiene un control más allá de cobrar el impuesto predial, uso de suelo o de vivienda suntuosa.



La búsqueda del contrato social (participación de todos en las decisiones) por parte de la institución del Presupuesto Participativo tiene que hacer ajuste con la amenaza de la pérdida del contrato urbano. Este lo define Castell como *"un contrato por el que ciudadanos de diferentes culturas y con diferentes recursos acordaban ser ciudadanos; esto es, participar de unas mismas instituciones y una misma cultura, en la que los conflictos formaban parte de la vida pero era posible encontrar un terreno común"*.

Recuperar el acercamiento entre el contrato social y contrato urbano es una condición sine qua non, para impulsar políticas de democratización y superación de la desigualdad social.

Las complejidades locales, la velocidad de los cambios y el impacto económico, político y social de la globalización provocan que los gobiernos locales y regionales dispongan de menores posibilidades y capacidad de respuesta para la integración cultural, social y para reducir la brecha de la desigualdad social. A pesar de lo enraizado que está en la cultura local la actuación individual, es necesario actuar mancomunadamente entre gobiernos locales, regionales y nacionales; teniendo este modelo de actuación un fuerte componente de participación social.

Interacción conjunta, ceder-ceder y ganar-ganar y la participación social son claves para el éxito de las políticas públicas locales, en un mundo donde la gestión de la ciudad amerita la articulación y el pase de lo global a lo local y de lo local a lo territorial.



4.3. Inclusión de lo rural en la política de



participación social

¿Quién es responsable del espacio rural? En el imaginario social urbano, el espacio rural es inmóvil, estático o no dinámico. Es una unidad territorial para la agricultura y temporal para las nuevas generaciones.

Antes de la Revolución Industrial, la forma principal de actividad económica era la agricultura. Es decir, que la producción mundial estaba concentrada en las áreas rurales. La fuerza de producción principal estaba claramente definida por los agricultores. Con la Revolución Industrial todo esto se fue a pique. Lo urbano pasó a tener dominio de los asentamientos humanos. En la medida que las industrias demandaban obreros, en esa medida el avance tecnológico de la agricultura, con nuevas maquinarias, provocaba la demanda de menos mano de obra. Las maquinarias incrementan significativamente la productividad; aunque el uso de maquinarias modernas se quedó en manos de los grandes productores agrícolas.

Además de la Revolución Industrial, esta realidad se complementa con la desequilibrada liberalización de los mercados internacionales (con su secuela de efecto en la agricultura de los países con menos progresos). En consecuencia, el resultado de esta situación es una migración creciente del campo a la ciudad y el abandono de políticas públicas hacia este sector:



¿Se pararán las migraciones de las áreas rurales a las urbanas? Parece que no. Las ciudades continuarán teniendo condiciones caracterizadas por actividades que generan mejores ingresos, con mayores servicios públicos, la inversión en áreas de comercio es

más rentable," y en la medida en que las áreas metropolitanas siguen siendo centros culturales de innovación, sus residentes tienen acceso a unas posibilidades sin paralelo de desarrollo cultural y disfrute personal, lo que determina una mejora en la calidad y diversidad de su consumo".

El peso de lo urbano es tal que muchas de las personas, que se resisten a dejar las áreas rurales, se trasladan a centros laborales ubicados en áreas urbanas. Esto puede significar un fenómeno que podría estar apuntando a una dirección que se puede llamar la *urbanización de lo rural o urbanoruralización cultural*. Pueden ser expresiones de este fenómeno los diseños arquitectónicos de viviendas y comercios, los patrones de consumo (bajo la influencia de los medios de comunicación y su población emigrantes hacia Estados Unidos y Europa), la penetración en determinadas áreas rurales de servicios turísticos que van dejando patrones culturales propios de la vida urbana.

Sin embargo, en la actualidad más de la mitad del mundo habita las áreas rurales. Esta población ronda el 53%. En los países denominados como del tercer mundo la población rural supera con crece la población que habita las ciudades. Es así como se registra una población de 3 mil 313 millones en el sector rural y 2 mil 925 millones en las áreas urbanas.

La concentración de población rural más grande se ubica en el Continente Asiático, donde habita un total de 2 mil 328 millones de personas, aunque porcentualmente en África y Oceanía se registran 521 millones (62.7%) y 91 millones (80%) respectivamente.

¹⁹ Pérez, Edelmira y María Farra., Los Modelos De Desarrollo y El Desarrollo Rural En América Latina. <http://www.fidamerica.cl/>. (Revisada el 25 marzo 2002)



Esta realidad contrasta con lo que pasa en América Latina. Para el año 2000 se registró una población total de 524 millones de habitantes. De este total, en las áreas rurales habitaban 123 millones, lo cual representa un 23.47% de la población total.

Hay que señalar que los países de América Latina y el Caribe tienen características diferentes en cuanto al número de personas que habitan las áreas rurales. Es así como Venezuela registra una población rural equivalente al 5.2%, mientras que Chile y Argentina tienen menos del 13%. En cambio Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras los pobladores rurales superan el 50% del total y en Colombia el porcentaje es cercano al 30%.¹⁹

Desde el punto de vista económico la población rural en América Latina se caracteriza por disponer de una población económicamente activa (PEA) agrícola equivalente al 22%. La tendencia que se puede observar es que la PEA rural aumente, aunque la PEA agrícola tiende a disminuir. Esto debido al impacto que están teniendo en las áreas rurales los sectores comercios y servicios, al margen de la agricultura.

La pobreza en las áreas rurales es significativa. El rostro de la pobreza se refleja en los indígenas, trabajadores agrícolas sin tierras, pequeños productores y las mujeres. Las cifras que registra la CEPAL en el año 1998 indican que en América Latina existe un 54% y un 31% de hogares pobres rurales e indigentes rurales, respectivamente. Es decir, que solamente un 15% de la población rural tiene condiciones de vida adecuada.

A esta realidad socio-económico hay que anotarle los índices de

desempleos, la concentración de la tierra en manos de terratenientes, familias tradicionales y de grandes emporios internacionales a los cuales los gobiernos, mediante los procesos de privatización, facilitaron grandes extensiones tierra.

Vale decir que con el modelo neoliberal la agricultura deja de ser una prioridad estatal y el movimiento campesino reivindicativo de la tierra se debilita. De esta manera pierden fuerza y vigencia las instituciones estatales responsables de manejar las políticas hacia el campo. Así las políticas públicas se concentran en facilitar infraestructuras como puentes, electricidad y camino que sirvan a las estrategias de apertura a los mercados externos (cuya producción se hace con alta tecnología y en muchos casos con subsidio), mientras el mercado interno se debilita ante la falta de capacidad competitiva y apoyo gubernamental.

¿Quién llena este vacío dejado por el gobierno central? ¿Quién recupera las áreas rurales para combatir la pobreza? ¿Qué rol debe jugar el gobierno local ante la nueva estructura socio-cultural del ámbito rural? El rol de todo gobierno es servir a la universalidad. Para los gestores municipales, en su mayoría, las políticas de prestación de servicios van destinadas esencialmente al casco urbano. Esto a pesar de hacerse una distribución de recursos tomando como uno de sus parámetros la población existente. Esto quiere decir, que si tenemos una concentración aproximada de 24% de población rural, para ser justo, deberían destinarse para el desarrollo local-rural recursos en proporciones similares.

La población rural, económicamente caracterizada por poseer ingresos bajos, con segmentos sociales predominantemente de clase baja (muy pobre) y clase media baja (pobre) es la más excluida en las decisiones. A ésta se le aplica la lógica de



concentración del poder en el casco urbano, la misma que aplica el gobierno central cuando considera prioritario hacer inversiones en las ciudades más importantes, en detrimento de la mayoría de los municipios. La descentralización del poder no debe tener barreras culturales y territoriales.

Entre lo urbano y lo rural la distancia espacial se ha acortado física y comunicacionalmente. El mundo rural está actualizado sobre lo que pasa en el mundo urbano que le rodea, al margen de la distancia física. La televisión y la radio son medios que tienen un masivo uso en aquellas comunidades rurales que han podido disponer de energía eléctrica.

De igual manera, entre lo rural y lo urbano existen desajustes de diferentes niveles, que son injustos y de mucha inequidad política, económica, social y cultural. La razón fundamental reside en el modelo de democracia, la calidad de la representación política, el bajo nivel de desarrollo de la sociedad civil y los cambios producidos en el esquema tradicional de producción agropecuaria.

Tradicionalmente, la política de los gobiernos hacia el campo se hace en un perfil bajo, "en el campo no se deciden elecciones", es una frase común. El principal actor considerado por el sistema político es el gran productor agropecuario, el cual tiene un estilo de vida urbano.



Un buen gobierno valora la integración de sus políticas en función de la gente, al margen de su ubicación territorial. El buen gobierno se hace con todos, con carácter incluyente. La inclusión social y cultural del espacio rural legitima el carácter democrático del gobierno local, lo cual puede significar diferenciar las estrategias

hacia lo rural y hacia lo urbano.

Problemas particulares y comunes existen en los dos ámbitos. Radicalmente lo urbano no se contrapone a lo rural. Es común la existencia de necesidades de servicios de agua potable, deporte, salud, educación, vivienda, etc. Desde una lógica tecnocrática la inversión podría ser alta para una población baja. Sin embargo, el uso de tecnología moderna puede ayudar a obtener soluciones sostenibles y sustentables. En esta línea se pueden utilizar y optimizar los acuíferos naturales, el uso de energía solar y eólica, la explotación de tecnología para la educación informática (proyectos de laboratorios informáticos ambulantes), la desconcentración de los sistemas de salud, etc.

El gobierno local es el administrador público del territorio (urbano y rural). Las estrategias hacia lo rural fortalecen el peso institucional de su autoridad. Los gestores públicos locales tienen que asimilar los cambios importantes que han sufridos las áreas rurales en los niveles sociales, culturales, económicos y políticos. Lo rural tiene que percibirse en la lógica de construcciones estratégicas adecuadas al contexto de las sociedades en progreso permanente. Lo rural es más que agricultura y artesanía, es medio ambiente, agroforestal, ecoturismo, turismo comunitario, turismo heroico, ecocultura, microempresa. Lo rural se ha redimensionado.

Este redimensionamiento ha llegado a Valadares (Minas Gerais-Brasil), con el Presupuesto Rural (PR), el cual ha sido institucionalizado. También en Cuenca (Ecuador) la experiencia de presupuesto participativo contempló inicialmente las denominadas parroquias rurales, en las cuales la gente asume compromiso de cogestión con la municipalidad.



Hay que apostar al ecoturismo, con el cual se utilizan los recursos y el patrimonio cultural y natural de forma sostenible, acompañado de fomentar una conciencia ambientalista y conservacionista. Este estaría justificado en el bienestar ciudadano. Las políticas hacia el sector turístico se acompañan de la mejora de las infraestructuras básicas, la capacitación de recursos humanos, el establecimiento de redes de comunicación, etc.

Sector privado, gobierno local, gobierno central y sociedad civil pueden articularse para lograr el desempeño de estas políticas. Con este tipo de alianza estratégica no habría excusa desde los gobiernos locales en torno a sus debilidades financieras.

Además de la coordinación intersectorial, otras directrices fundamentales pueden ser la reglamentación ecoturísticas a través de parámetros e indicadores de control. Asimismo, articular el marco legal general con el marco legal local. También realizar intercambios locales, nacionales e internacionales para conocer el funcionamiento del sector; hacer levantamiento o diagnóstico de las áreas rurales a considerar para la explotación ecoturística. Los municipios costeros y los ubicados en las cordilleras están obligados a analizar el potencial del cual disponen. La capacitación e integración comunitaria en la gestión es una condición ineludible. El Presupuesto Participativo estaría inconcluso si se pierde la visión de la integralidad territorial.



Finalmente, la incapacidad y el déficit espacial de las áreas urbanas la suple el área rural.

4.4. Capacidad financiera-administrativa

Anteriormente abordamos lo referido a la velocidad de los cambios, el tamaño de la ciudad según el poder del mercado y su impacto en la gestión urbana. Ahora bien, otro aspecto del tamaño y su dimensión espacial es plantear la realidad de la diferencia según país, dimensión territorial, población y capacidad administrativa de los ayuntamientos. Un municipio grande en República Dominicana o Puerto Rico, puede catalogarse como municipio mediano en Brasil o Argentina. Asimismo, un municipio mediano de Costa Rica o El Salvador podría calificarse como pequeño en Perú o Colombia. Por tanto, la calificación de grande, mediano o pequeño de un municipio está muy determinada por el tamaño del país donde se ubique y por los criterios utilizados para su creación o fundación.

El análisis anterior podría tener como limitante que el tamaño de un municipio se mide o se limita al aspecto de poblacional y quizás al geográfico. Y el tamaño hay que observarlo también en función de los aspectos competenciales, finanzas, riquezas, cantidad de recursos humanos. Entonces, podríamos tener dos municipios con un número similar de población y con ayuntamientos con números de competencias y recursos diferentes.

Vamos a tomar como ejemplo el municipio de Porto Alegre, Brasil y el Distrito Nacional, capital de la República Dominicana. El primero cuenta con una población estimada en 1 millón 300 mil habitantes y el segundo con un número aproximado de 1 millón de habitantes. Sin embargo, la municipalidad de Porto Alegre en el 2003 obtuvo ingresos totales ascendente a US\$ 450 millones y el de la República Dominicana para el 2004 tiene una proyección de



ingresos aproximada ascendente a US\$ 22 millones. En el primero hay un presupuesto estimado de US\$ 346 per capita y en el segundo US\$ 22 per capita.

Así pues, el Ayuntamiento de Porto Alegre tiene una nómina de empleados municipales que suma 21,500 funcionarios y 5,000 jubilados y el de la capital de la República Dominicana dispone de aproximadamente 3 mil empleados y 2,500 jubilados.

Sin embargo, los compromisos funcionales o de atribuciones difieren. Por ejemplo, la municipalidad de Porto Alegre tiene que responder al abastecimiento de agua potable, salud, educación, tratamiento de aguas residuales, asfaltado de calles, recogida de basura, etc. Gran parte de estas responsabilidades competen al Ayuntamiento del Distrito Nacional, pero el mismo, así como todos los ayuntamientos dominicanos, carece de capacidad financiera para dar respuesta a los servicios anteriormente mencionados.

En otro orden, una de las principales críticas de los contra-descentralización se refiere a la incapacidad de gestión recaudadora que permea a los ayuntamientos. Este cuestionamiento es válido, pero se queda corto. Las transferencias desde el nivel central hasta el nivel local se hacen por dos razones: una por las pocas fuentes recaudadoras que competen a los ayuntamientos y dos por el deber que tiene el gobierno central de redistribuir los impuestos que cobra en el ámbito local.



No es verdad que más transferencia desde el ámbito central ha provocado menos iniciativas para el cobro de los impuestos locales. Hay que buscar o señalar las causas estructurales. Antes de



la transferencia tampoco había un buen nivel de recaudación.

¿Qué tiene que ver Presupuesto Participativo con recaudación local? En la medida que el gobierno local gestiona los servicios públicos, acorde con las pretensiones y exigencias de la gente, se crean condiciones adecuadas para motivar el pago de impuestos. Además, como el Presupuesto Participativo aumenta el nivel de exigencias, se generan presiones políticas y sociales que se colocan por encima de la capacidad local para darle respuesta. Es decir, que ciudadanos y ciudadanas van alcanzando un nivel de conciencia de la necesidad de recursos para resolver los problemas sociales y culturales de los territorios. Esto trae como efecto que el gobierno local tenga que acudir a fuentes financieras más allá de las tradicionales (situado gubernamental y los pocos arbitrios recaudados).

Vale apuntar que la cultura de la centralización en el sector público es un gran obstáculo para superar las debilidades de gestión financiera. La desigualdad tributaria entre los ámbitos centrales y locales tiene una distancia del cielo a la tierra en la mayoría de los casos. Aún existiendo, un conjunto de impuestos de naturaleza y vocación municipal son administrados por el nivel central. Es así como los peajes, el sector inmobiliario, las placas, el total del ITBIS o IVA son monopolizados por el gobierno central. En muchos casos por ley, son de competencias de ambos niveles, pero el ámbito central tiende a no hacer la distribución correspondiente.



Este fue uno de los temas discutidos en la reforma fiscal o descentralización financiera en Brasil; y que contribuyó enormemente con

²⁰ Raúl Pont ex prefeito de Porto Alegre - 1997/2001, ponencia en Seminario sobre Construyendo el Presupuesto Participativo, 12 de julio de 2001, Centro de Gestión y Participación Vecinal, Argentina.



un aumento de las finanzas municipales en Porto Alegre.

Los municipios en Brasil pueden cobrar impuestos sobre servicios de cualquier naturaleza con excepción de la energía eléctrica y la telefonía. Se cobran impuestos de diferentes naturalezas como: de vivienda, de propiedad territorial y urbana o las tasas de limpieza y alumbrado. Además, cuentan con el 25% del IVA del gobierno estadual y la mitad de las patentes de los autos, que cobra el Estado. Del gobierno el 5% del presupuesto total, lo cual es muy poco. Disponen del 95% entre recursos propios y las transferencias de la provincia a la municipalidad. Esto es una estructura que para las grandes ciudades brasileñas prácticamente es la misma, Belo Horizonte, Río de Janeiro y San Pablo tienen más o menos esta composición.²⁰

Es importante indicar que clásicamente en el sector público se concibe la mejora fiscal exclusivamente a partir de la creación de impuesto y no de otros componentes como la modernización de las áreas financieras, una administración fiscal austera, estricta y firme compromiso de mantener los gastos corrientes en el nivel óptimo (como la reducción de la cantidad de empleados que no desempeñan funciones burocráticas necesarias) y un gasto de capital en correspondencia con la visión de eficiencia (más inversión a menor costo).



La estrategia del Presupuesto Participativo se acompaña de la integralidad de la eficiencia y eficacia financiera-administrativa con la efectividad de las políticas sociales. En ambas se produce una relación de dependencia. A mayor eficiencia financiera-administrativa, mayor calidad en la prestación de los servicios públicos y viceversa.



Aunque esta dependencia no está atada automáticamente al concepto de Presupuesto Participativo. Por un lado, se puede ser eficiente financiera-administrativamente y prestar buen servicio sin recurrir a la participación social. Por otro lado, se puede ser ineficiente en la prestación de servicios habiendo participación comunitaria, porque la eficiencia técnica y social es mucho más certera, justa, equilibrada y transparente cuando hay participación social.

Con lo anterior queremos señalar que no basta con tener políticas de participación popular; si no se disponen de planes integrales de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Dichos planes tienen que conducir acciones hacia dentro y hacia fuera.

Hacia dentro, mejorando las estructuras organizativas, actualizando los organigramas funcionales, planificando y evaluando los recursos humanos sistemáticamente, actuando con planes estratégicos más que con soluciones inmediatistas, recobrando la autoridad sobre el territorio, etc. Hacia fuera, disponiendo de recursos para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a través de la capacitación de sus dirigentes y activistas, acompañándoles en la construcción de sus planes, de su marco jurídico y en políticas de sostenibilidad.





5

DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

5.1. Desarrollo económico y cultura política

Las teorías del desarrollo dominante en los primeros setenta años del siglo XX tuvieron matizadas por una concepción economicista. El desarrollo local empieza a ocupar la atención de los científicos sociales a partir de la década de los 70. Previamente, la teoría se concentraba en observar el desarrollo desde el Estado.

²¹ Petiteville, Franck: Tres Rostros Míticos del Estado en la Teoría del Desarrollo www.rebellion.org/izquierda/vila (Revisado el 20 de enero de 2004)



Es así como Franck Petiteville separa estas teorías en tres tipos: "las teorías del "despegue económico" elaboradas en los años 50-60, las teorías críticas de la dependencia construidas en los años 70, y por último, la teoría neoclásica del desarrollo que triunfa hoy sobre las ruinas de las dos corrientes precedentes" ²¹.

La primera teoría, de los años 50-60, está caracterizada por las grandes transferencias financieras internacionales hacia los países llamados del tercer mundo. De manera que estos recursos sirvieran para fortalecer el desarrollo industrial. Esta teoría realmente obviaba el modelo de Estado existente en el tercer mundo, caracterizado por ser corrupto, autoritario y represivo, lo cual se convertía en un obstáculo para que el fruto de las inversiones pudiese generar el anhelado desarrollo. Sobre la teoría del despegue económico se podría decir que su efecto, en esencia, aumenta la acumulación de capitales por parte de una minoría política empresarial.

La segunda teoría, de los años 70, cuyo principal ideólogo es Raúl Prebisch, concebía el desarrollo a partir de la dependencia centro-periferia. Esta teoría planteaba la división del mundo en dos polos: el primero, representado por los países industrializados y capitalistas de occidente y el segundo polo, representado por los países pobres del tercer mundo. Esta teoría de la dependencia se sustentaba en que los países pobres carecían de tecnología y por lo tanto se habían apartado de la productividad. De ahí la necesidad planteada de sustituir la importación por la producción nacional con innovación tecnológica.

Por último, la tercera teoría, de los años 80-90 y subsiguiente, parte del supuesto de que en la medida que la economía nacional se inserta en la economía mundial, se fomenta el libre mercado y la



competencia, el juego de oferta y demanda determina los precios y el Estado deja operar libremente el mercado, se garantiza el crecimiento económico.

La concentración de estas teorías en los aspectos puramente económico y de manejo exclusivo de los patrones tradicionales regidos por los Estados y el sector privado fracasaron. A pesar de los organismos financieros internacionales (BID, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), en esta fase, analizar y reconocer como obstáculo para superar el desarrollo el problema de la estructura institucional de los Estados, también hay que integrar como muralla el modelo democrático y la cultura política de sus gestores.

Uno de los grandes problemas de las teorías del desarrollo planteadas anteriormente ha sido el esquema vertical, excluyente y centralizador con el que se han regido. Las negociaciones entre el Estado y los organismos internacionales siempre la han llevado los gobiernos de turnos, algunos empresarios y los congresos de cada país. Esto trae como resultado que el desarrollo se conciba desde un punto de vista de la macroeconomía relegando la microeconomía y por ende, los micropoderes públicos y ciudadanos.

Las sociedades del tercer mundo alcanzarán desarrollo en la medida que se produzcan cambios estructurales en el modelo en sí de sus Estados. El nuevo Estado debe operar bajo una concepción que vaya desde el acercamiento y coordinación con la sociedad civil, la pluralidad del manejo del poder, servir por igual a los grupos económicos, gobernar con una agenda de desarrollo nacional, regional y local, hasta borrar el fomento del clientelismo político, la corrupción y el caudillismo. Temas, estos, que lamenta-



blemente no son preocupación de la mayoría de economistas.

5.2. Municipalización del desarrollo

La tarea del momento y del futuro es la municipalización del desarrollo. Esta va a contribuir con cerrar la brecha entre la orientación de las políticas públicas en cuanto a la inversión de gasto y las expectativas ciudadanas, haciendo alianzas estratégicas entre la diversidad social territorial, el mercado y los gobiernos locales. Pero nuestra intención no es negar la vigencia de la macroestructura del Estado en el desarrollo, ni nada parecido; la intención es revalorizar y potenciar lo local como agente de desarrollo que contribuye con sus redes sociales a hacer más eficiente la macroestructura estatal.

La municipalidad que se requiere hoy día es aquella que tenga capacidad de gestionar política, social y económicamente el territorio, así como administrar eficientemente la inversión pública. Esta es una de las virtudes del Presupuesto Participativo. El presupuesto es una fase de la política de desarrollo, cuya efectividad la determina la satisfacción de la ciudadanía. El objetivo de todo presupuesto público tiene que apuntar a beneficiar prioritariamente a los grupos más vulnerables de la sociedad. Por lo tanto, el Presupuesto Participativo trasciende lo meramente económico y la propia estructura tradicional del gasto. Los elementos puramente financieros se articulan con la democracia y la participación social incluyente.

La municipalización del desarrollo se hace en un contexto en el



cual la ciudad y los municipios han cambiado. Las relaciones sociales se han transformado (las jerarquías del empleo, mando y la organización social de las tareas); la prestación de servicios ha dejado de ser un asunto exclusivo del Estado o del gobierno local; han surgido grupos sociales especializados que manejan informaciones, muchas veces, por encima de la capacidad de los entes públicos; comunidades que han desarrollado una nueva conciencia sobre sus derechos ciudadanos; y ha emergido el nuevo concepto de capital social, eje importante del desarrollo local (el cual abordaremos más adelante).

Este contexto cambiante del municipio obliga a actuar bajo la orientación de la Sociedad del Aprendizaje, la cual integra tecnología, comunicación e información que facilitan la producción de nuevos conocimientos. Esta orientación permite ampliar las posibilidades, la velocidad, la innovación y la participación amplia en la construcción del desarrollo local.

Una de las causas estructurales del bajo desarrollo local y la pobreza, se remite a la exclusión y las oportunidades de acceso al uso de tecnología, la cual puede facilitar acceso ilimitado a las informaciones de diferentes tipos. Esto no tiene precedentes en la historia de la humanidad. Las limitaciones financieras del gobierno local no pueden utilizarse como obstáculos para integrarse a la sociedad de la información, puesto que su autoexclusión sí le puede generar más restricciones para echar adelante el desarrollo local.



En el proceso de diseño del Presupuesto Participativo debería haber una estrategia o un grupo temático especializado en sistematización y difusión de las informaciones locales que ayude a difundir las oportunidades de inversión para el desarrollo

explotable en el municipio o en alianzas intermunicipales ante la sociedad civil, el sector privado local, nacional e internacional, los individuos por separados y la cooperación internacional.

El Presupuesto Participativo debe constituirse en una institución a partir de la cual se ponga a operar el plan de desarrollo municipal, de manera que los diversos actores: público, privado y sociedad civil pongan en la mesa financiera sus proyectos para el diseño el plan de desarrollo local.

No es pertinente proponer aquí un esquema de construcción del plan de desarrollo, pero sí decir que el mismo debe guiarse por líneas de apoyo que van desde la participación democrática, la equidad de género, la inclusión social, hasta el fortalecimiento institucional de los actores involucrados y una visión global del problema.

La visión del desarrollo local se sustenta, hacia adentro de la municipalidad, en la cooperación intermunicipal, la descentralización político-territorial, fiscal y financiera de todos los niveles de gobierno, la pluralidad en las decisiones y la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Mientras que hacia fuera, en brindar oportunidades de desarrollo económico de los pequeños y medianos productores, garantizar la participación ciudadana, fomentar políticas de fortalecimiento de la identidad cultural, practicar y fomentar la igualdad de oportunidades en género, la sostenibilidad ambiental y aprovechar al máximo la puesta en práctica de alianzas con la cooperación internacional.

Un gran favor que harían los gestores municipales es actuar en consonancia con el desarrollo local, de lo contrario se convertirán



en aliado involuntario de la contradescentralización y del neoliberalismo que propugna por achicar la función pública. Esto plantea mayores retos en competitividad, eficiencia y productividad en la prestación de servicios y en ser ente de dirección del desarrollo local.

5.3. El Presupuesto Participativo: oportunidad para el desarrollo local

Pocos ingresos y gastos superfluos; muchas demandas sociales y pocas capacidades de respuestas; gente requiriendo más eficiencia financiera y poco gobierno local con bueno sistema de gestión; municipios con grandes riquezas naturales y recursos humanos con pocas capacidades de gestionar dichas riquezas; un mundo en globalización y municipio reduciendo su sentir; pensar y actuar a su localización; muchos municipios requiriendo más recursos y pocos municipios con políticas sociales, económicas y culturales, etc. Son partes de los dilemas actuales de la vida municipal.

Asumir la definición del presupuesto de ingresos y gastos con visión estratégica puede significar motorizar el desarrollo local. Pero también se contribuye con superar la visión de valorar el presupuesto como instrumento meramente financiero o de organización de las finanzas municipales.



Más que distribución de la inversión, el Presupuesto Participativo debe ser un espacio de planeación del desarrollo. La definición de temas estratégicos de gestión del territorio y de diferentes planes de desarrollo (urbano y ambiental, ciencia y tecnología, transporte,



microempresa, turismo, etc.); la inclusión de la diversidad social, económica y política en los debates; la producción de criterios y reglas operativas democráticas; así como alianzas con actores internacionales han sido fundamentales para el avance de la institución del Presupuesto Participativo donde mayor impacto ha alcanzado.

Dicho así, el Presupuesto Participativo es una oportunidad para avanzar en las políticas de desarrollo. Esto así porque con ciudadanos organizados, movilizadas y articulados (capital social), recursos financieros disponibles y visión estratégica se redimensiona y edifica el desarrollo. En esencia, esos tres factores se vuelven un conjunto con el Presupuesto Participativo.

Pero, ¿en qué consiste el capital social? Este hay que distinguirlo del *capital humano*, que es el conjunto de conocimientos, habilidades técnicas y saberes que están presentes en una comunidad. Por su parte, el *capital social* es el conjunto de valores, principios, normas y costumbres cotidianas expresadas a través de la solidaridad, la identidad, la cooperación y la confianza que se comparten desde las familias y los individuos por un lado, hasta las asociaciones vecinales-territoriales, y redes por otro lado. Cuando este conjunto se integra sistemática y diferencialmente en una unidad social, se produce el capital social para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de dicha unidad. Es una cadena de contacto entre individuos, asociaciones y redes con intereses comunes dentro de una estructura social.



Los activos sociales del capital social son: cooperación, solidaridad, voluntad, identidad, costumbre, amistad, confianza, participación y organización, y normas comunitarias. Estos activos se articulan para generar beneficios a los individuos y a la comunidad. A partir del



Presupuesto Participativo, se ponen y disponen recursos, el capital social aumenta, se consolida, se vuelve más eficaz y eficiente.

El capital social es una oportunidad de la cual podrían disponer los actores públicos locales, para producir políticas de inversión más certeras o con menos errores.

Para usar capital social en el desarrollo local hay que distinguir cinco tipos: primero, el capital social *asociativo-comunitario*, el mismo está presente en las comunidades, barrios, favelas, residenciales o cantones en los cuales se dan relaciones sociales con objetivos similares, comunes, en algunos casos pocos diferenciados. Segundo, el *privado*, el cual se teje en el mundo comercial, empresarial o industrial, y puede tener carácter nacional e internacional. El mismo, integra sus capacidades y moviliza recursos para fortalecer el conjunto de redes y relaciones sociales que le permitan mejorar su capacidad de control del mercado. Tercero, *el capital social personal-individual*, se refiere al conjunto de capacidades con que cuentan los individuos por separados y que a partir de la interacción social con otros semejantes aumenta su efectividad, fortaleza, beneficios o provecho. En cuarto lugar, *el capital social público* que reúne las capacidades instaladas en los diferentes niveles del Estado, desde el gobierno central, congresional, hasta los estamentos regionales y locales, posibilitando y potenciando conjunto, sistemas o redes de relaciones con el mercado y la sociedad en sentido general. Y finalmente, *el capital social transnacional* que conjuga las voluntades y solidaridad que expresan ciudadanos, ciudadanas e instituciones con vocación de servicios del mundo y que han decidido tener como opción política, social o individual hacer aporte voluntario por la causa de superar la desigualdad social.

5.4. Economía solidaria: puntal del desarrollo local

La economía no es el tema del análisis que nos ocupa. Aunque hay que anotar que el desarrollo local tiene una fuerte presencia del componente económico. La ciencia económica clásica se concentra en los aspectos del mercado, la oferta, la demanda, etc., a veces obviando que lo económico está atravesado por relaciones sociales, entre individuos, entre la gente. Unos, que producen, fabrican, comercializan y otros que consumen.

En un mercado municipal se da una relación e intercambio de bienes y servicios entre los que tienen para comprar y los que tienen que ofertar (compradores y vendedores). Siempre han existido vendedores y compradores. El mercado municipal se puede observar como el punto clave de venta o como el movimiento de oferta y demanda general que se hace en el territorio. Cada sujeto en el ámbito local despliega sus esfuerzos por participar sea en la oferta o en la demanda de bienes y servicios. Los sujetos sociales pueden actuar por separado, en alianzas o colectivamente.

Aunque la existencia de un marco jurídico nacional y los condicionantes internacionales impactan la iniciativa económica local, los sujetos sociales pueden dirimir sus estrategias conectando sus planes con las mejores causas sociales. La mayor o menor intromisión del Estado o la esfera internacional, y su impacto negativo en la economía popular, podría gradualmente neutralizarse

disminuyendo la concentración del poder económico local a partir de políticas autónomas y equilibradas fomentadas por los gobiernos locales, la sociedad civil, los sujetos políticos y los entes privados.

Cuando se formula el Presupuesto Participativo, el mismo no escapa a la concepción económica. La inversión que se hace a través de la institución del Presupuesto Participativo tiene una conexión con demandas de servicios por los ciudadanos y la intervención del sector público o privado en la prestación de dichos servicios. Si se quiere se está produciendo una relación entre demanda y oferta. Por lo tanto el presupuesto participativo es un componente de la economía municipal.

¿Puede ser el Presupuesto Participativo una vía para ampliar la participación social en el mercado? Una oferta de servicios en un mercado abierto, cuyo control está equilibrado y distribuido entre los diferentes actores sociales; es la contraposición a un mercado concentrado en pocas manos. Un mercado donde las oportunidades de participar trascienden la exclusividad de la capacidad empresarial instalada, la cual tiende a ser un requisito que contribuye con el monopolio, sobre todo de obras de infraestructuras. El PP tiene que plantearse el fomento de empresas comunitarias y comerciales, de manera que el poder de participar en el mercado se encuentre distribuido entre todos los actores económicos del municipio.

Luis Razeto Migliaro²² dice que *"todo sistema económico constituye un mercado, que puede estar organizado en distintas formas: con mayor o menor control e intromisión del Estado, con mayor o menor*

²²Migliario, Luís Razeto.. La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. [www.neticoop.org.uy/documentos.](http://www.neticoop.org.uy/documentos/), Marzo 2004.

libertad de iniciativa individual, con mayor o menor igualdad social, con procedimientos más o menos racionales de distribución de los bienes, servicios y recursos, con distintos grados de concentración oligárquica o de participación democrática, con distinto grado de autonomía de los diversos actores económicos, sociales, políticos y culturales".

Cuando el Presupuesto Participativo o las políticas financieras del gobierno local apuntan a la apertura, para las oportunidades de los actores económicos y sociales del municipio, se obtienen ventajas en la democratización y en la solidaridad económica. Es así como esta apertura o cambio de políticas para el desarrollo local contribuye a:

1. Una mayor distribución social de los márgenes de beneficios. Las ganancias y utilidades se reparten entre muchos. Esto afecta el proceso de acumulación despiadado de capital en pocas empresas y abre las posibilidades de desarrollo de otras esferas de la economía solidaria, como las cooperativas, microempresas o empresas comunitarias.
2. Una introducción en el mercado de nuevos estilos de gestión económica, donde se potencializa a las microempresas asociativas y con objetivos sociales que han sido históricamente subordinadas. Se introducen nuevos tipos de relaciones económicas y sociales entre el ámbito del gobierno local, el propio municipio, los entes privados y las organizaciones sociales con objetivo de desarrollo económico.
3. La inclusión de los excluidos, con lo cual se contribuye al desarrollo de nuevos sujetos.
4. Que las nuevas unidades económicas alternativas y con visión social aprendan a negociar y gestionar con mayor grado de



eficiencia las políticas de inversión pública municipal. No sólo se compete en el mercado a partir de la eficiencia, sino también en estilo de gestión transparente y democrática.

5. La disminución de las amenazas latentes y las preocupaciones permanentes de las instituciones que bregan con la economía solidaria en cuanto a su autogestión financiera.
6. La democratización del mercado. Esto así porque, por una parte, en el sentido de la distribución del poder económico, la desconcentración, la deslocalización y descentralización de las ofertas (más empresas privadas y de carácter social o no lucrativo participan) y por otra parte, se crea "una nueva correlación de fuerzas sociales" y se producen cambios en la estructura de dicha correlación.

La gestión del presupuesto municipal bajo una nueva visión del mercado de servicios puede incorporar, a partir de alianzas, la movilización de recursos económicos, físicos y humanos que disponen las organizaciones de carácter social. Se podría cuestionar la capacidad de estas organizaciones, pero parte del rol del gobierno local es fortalecer dicha capacidad. Estas organizaciones, por el tipo de labor que realizan, incorporarían al mercado laboral recursos humanos socialmente excluidos por las empresas privadas de alto nivel de calificación.



La economía popular ayudaría a reducir costos operativos en aquellas inversiones del Presupuesto Participativo que no requieran niveles altos de calificación. Permitiría integrar a los actores populares en alguna etapa de gestión de obras (pintura, mantenimiento, etc.) cuyo principal contratista podría ser una empresa



con calificación probada.

En la medida que las empresas populares participan en el mercado y el gobierno local le abre oportunidades, se produce un sistema de acumulación social cuya composición se manifiesta en experiencias, en mayor capital financiero y capital social, reinversión comunitaria, distribución en red de las ganancias, sostenibilidad política-institucional y disminución de los costos operativos. Por muy pequeña que sean estas unidades económicas populares, hacen una contribución al cambio en una sola dirección del control del mercado de oferta de servicios públicos. Por pequeño que sea este sistema de acumulación social, el mismo se traduce en ganancia directa para el gobierno local y sus municipios.

Bajo una orientación de economía social, en el Presupuesto Participativo la democracia directa integra la distribución indirecta de beneficios económicos, sociales y culturales que van más allá de los aspectos políticos de la participación comunitaria. Bajo este esquema de economía social se trasciende el reduccionismo de las utilidades o ganancias al campo puramente económico, para pasar a una línea en la cual las utilidades adquieren carácter territorial para satisfacer necesidades sociales y culturales. Las utilidades son reproducidas y reinvertidas.

Con las utilidades de las empresas sociales podría ampliarse el presupuesto de la municipalidad. Cuya ampliación se marcaría a partir de acuerdos de líneas de trabajo en las cuales se invertirían una proporción de las utilidades. Estas líneas podrían ir, según la naturaleza de la empresa social, desde cuidado del medio ambiente, crédito a las microempresas, promoción de turismo ecológico hasta el fortalecimiento de instituciones artísticas,





6

deportivas, de consumidores, cuidado de los envejecientes y la niñez, asistencia legal a las mujeres, entre otras.

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS



La primera experiencia de Presupuesto Participativo tiene su origen en Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, Brasil. En la actualidad existen en Brasil más de 100 municipios que aplican la herramienta política-financiera del Presupuesto Participativo. Los casos más difundidos, además del de Porto Alegre, son Belo Horizonte, Campinas, Belém, Recife, Santo André, Juiz de Fora,

Caxias do Sul, Alvorada, Icapuí y Mundo Novo.

La experiencia brasileña se ha convertido en un referente internacional que ha sido asimilado por diversos países de América Latina, el Caribe y Europa.

Muchas ciudades y municipios han adoptados la participación popular como instrumento de la democracia directa, como es el caso de Saint-Denis y Bobigny (Francia), Las Cabezas de San Juan, Rubí, Sabadell y Córdoba (España), Rosario y Buenos Aires Capital Federal (Argentina), Montevideo (Uruguay), Cuenca y Cotacachi (Ecuador), Distrito Federal (México), Villa el Salvador y Llo (Perú), San Salvador (El Salvador), Villa González (República Dominicana), entre otras..

Otras ciudades y municipios han incorporado sistema de participación ciudadana en la definición de los planes de desarrollo como son los casos de Plaza, Estado de Miranda, Zona Guarenas, Guaicaipuro, Consejo de Baruta (Venezuela), La Plata, Bahía Córdova, Bahía Blanca y Rosario (Argentina), Canton Morona (Ecuador) Tlalpan (México), Toronto (Canadá), Bruselas (Bélgica), Barcelona, Albacete y Alicante (España), Santiago (República Dominicana).. Además de cientos de ciudades en el mundo que cuentan con sus planes estratégicos de desarrollo.

Actualmente, existen muchas experiencias sistematizadas. De América Latina presentamos los casos más emblemáticos, por el tiempo de las experiencias como son Porto Alegre, Belo Horizonte, Montevideo. También narramos dos experiencias que han sido aplicadas recientemente en Argentina, son los casos de Rosario y Buenos Aires. En el Caribe destacamos la experiencia

dominicana de Villa González, la única con cierto grado de madurez. En este país recientemente se han iniciados algunas experiencias en los municipios de Mao, La Vega, Sabana Grande de Boyá y Jima. En Europa son relevantes las experiencias españolas de Rubí, Las Cabezas de San Juan, Córdoba y Sabadell.

6.1. Experiencias en América Latina

Porto Alegre: cuna del Presupuesto Participativo

Porto Alegre tiene una superficie de casi 500 km², con una población de más de 1 millón 300 mil habitantes. Las actividades económicas que predominan son de servicios y comercio. Porto Alegre tiene más de 80 barrios. Se la considera como la capital brasileña con la mejor calidad de vida. Sin embargo, el 10% de su población vive en villa-miserias, barrios o favelas.

En el año 2002 los ingresos totales ascendieron a 461 millones de dólares. El Ayuntamiento de Porto Alegre tiene una capacidad de recaudación propia de aproximadamente un 52% del total de los ingresos y recibe una asignación de la coparticipación del 48% (gobierno estatal y federal).

Fue en el 1989 que la Alcaldía de Porto Alegre, gobernada por la izquierda con el Partido de los Trabajadores, dio inicio a la primera experiencia de Presupuesto Participativo registrada en el mundo. Sin embargo, fue a partir del año 1991 que el Presupuesto Participativo se convirtió en proceso masivo. Se estima que más de 100



mil ciudadanos participan en las consultas que se hacen para elaborar el presupuesto en esta ciudad.

Esta ciudad registra, en obras decididas por el Presupuesto Participativo, una inversión de decenas de millones de dólares; siendo predominante en esta inversión los renglones de suministro de agua, alcantarillado, pavimentación de calles en barrios pobres, alumbrado público, salud y aumento de la matriculación escolar.

Cuando se pasa balance a los servicios prestados, se pueden observar logros sumamente importantes, dentro de los cuales destacamos: en el área de la vivienda han podido ampliar considerablemente el número de la misma. Para el período 1973-1988 (antes de la experiencia del Presupuesto Participativo) se producían 493 viviendas por año, mientras que en el período 1988-2003 se han producido 1000 viviendas cada año.

En cuanto a la pavimentación, fue posible reducir un déficit de 690km. en 1988 a 390km. en el año 2003. Estas soluciones contribuyen con el mejoramiento de acceso del transporte colectivo a barrios o favelas. A este programa de pavimentación hay que agregarle que el mismo va acompañado de toda la infraestructura de alcantarillado pluvial y sanitario. De 1989 a 1996, solamente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores se instalaron 900km. de alcantarillado mientras que en todos los gobiernos anteriores se habían construido 1,100km.



En el servicio de suministro de agua tratada, la cantidad de hogares que obtiene el servicio se ha elevado de 400,000 en 1990 a 485,000 en 1996. En la actualidad, el sistema de agua llega al 99% de los hogares de la ciudad. En el sistema de alcantarillado, se



observa que el crecimiento fue incluso mayor.

En lo que respecta al servicio de recolección de basura, el índice de hogares que reciben el servicio subió del 94% (noventa y cuatro por ciento) en 1991 al 100% (cien por ciento) en 1996. En el campo de la educación, las inversiones realizadas por el gobierno permitieron incrementar el total de matrículas entre 1989 y 1995 en más del doble, esto sumado a un importante aumento de la calidad

El número de escuelas fue posible ampliarlo, de 29 encontradas en 1988 hasta 92 en el año 2003. Esto tiene un efecto en el número de estudiantes matriculados, lo cual permitió elevar de 17 mil 862 estudiantes en 1988 hasta 55 mil 741 en el año 2002.

Finalmente, los resultados también han sido electorales. Desde las elecciones 1988 hasta las últimas del año 2000, el Partido de los Trabajadores ha retenido el poder de la alcaldía de Porto Alegre, mejorando sus resultados electorales y renovando su liderazgo. Aunque no ha podido obtener mayoría en la Cámara de Vereadores. En los distintos procesos se han sucedido Olívio Dutra (elegido en 1988), Tarso Genro (en 1992), Raúl Pont (1996) y Tarso Genro (2000).

El ciclo dinámico de elaboración del presupuesto



El ciclo del Presupuesto Participativo tiene dos variables esenciales: tiempo y espacios de participación. El tiempo determina los momentos en que cada mecanismo de Presupuesto Participativo se convoca. El proceso completo de elaboración del presupuesto tiene tres etapas:



La primera etapa comprende el periodo marzo-junio e integra tres fases o rondas.

Ira. Fase. Se realizan asambleas generales de base en las 16 regionales y asambleas temáticas. En estas asambleas participa un número alto de ciudadanos. En ellas lo primero que se hace es rendir cuentas. Se entrega un documento impreso que contiene todo lo que fue decidido el año anterior para ser ejecutado. En este documento se identifica la obra y el valor proyectado. Este es el momento en el cual la burocracia municipal de alto nivel explica las obras realizadas y las razones por las cuales algunas no han sido ejecutadas o terminadas. Se cuenta con el Prefecto.

En estas asambleas, además de la rendición de cuentas por parte de las autoridades, son elegidos los delegados para cuestiones temáticas y los que forman el Foro de delegados regionales. La proporción es igual a 1 por cada 10 participantes. Estos tienen como compromiso el acompañar a los participantes, organizar el proceso en la región y en las micro-regiones para la jerarquización de los temas y las demandas. Así se elige el Consejo del Presupuesto.

2da. Fase. En esta fase la gente pasa a deliberar directamente sobre los asuntos públicos. En la misma la gente plantea sus prioridades. Aquí se involucran todas las formas de participación comunitaria y sectorial como juntas de vecinos y organizaciones barriales. En esta etapa todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar desde sus territorios y en los grupos temáticos.



Ya en la parte final de esta fase la gente tiene indicadas las calles a pavimentar, las escuelas y los puentes a construir, canchas deportivas, mejoramientos a realizar, etc. Además, es durante este



proceso que se eligen los delegados y consejeros (representantes populares). Cada región y grupo temático tiene sus delegados y sus consejeros.

3ra. Fase. Por segunda vez se reúnen las asambleas generales de base en las regiones y temáticas. Aquí se establecen las prioridades de cada región o área temática y se pasa a elegir a dos representantes (consejeros) para constituir el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto. Además de los consejeros, el mismo está compuesto a su vez por un representante del Sindicato de Empleados Municipales, un representante de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre y dos representantes del gobierno, los cuales no tienen voto.

Sin embargo, esta etapa no es exclusiva de los delegados, consejeros y gobierno. Es una etapa de negociación y construcción de acuerdos por consenso. Los delegados están en contacto con los participantes de las regiones y de los grupos temáticos. De ahí que este sea un factor de la duración de 6 meses.

La segunda etapa abarca el período que va de junio a septiembre. Es la etapa en la cual el Concejo del Presupuesto Participativo y el gobierno trabajan junto en la formulación del presupuesto y el plan de inversiones; se delibera sobre una proposición general del Presupuesto que será enviada al órgano legislativo local de la Cámara de los Vereadores o concejales el 30 de septiembre.

Es durante este período que el Gabinete de Planeamiento, cuyos técnicos tuvieron el mandato de participar en todas y cada una de las reuniones del Consejo del Presupuesto Participativo, discute y analiza las obras, sus costos económicos y viabilidad técnica. Con



las informaciones recogidas el Gabinete de Planeamiento se avoca en el diseño de una propuesta con las siguientes orientaciones o reglas: No permitir cambio en las prioridades aprobadas por cada región o área temática, la asignación de recursos para las tres primeras prioridades consolidadas y en caso de hacer cambio a propuestas se debe contemplar la fuente o el origen de los recursos adicionales.

El Gabinete de Planeamiento del Ayuntamiento envía este anteproyecto de presupuesto a los concejeros y delegados con las partidas de ingresos y gastos para que sea votada y constituida en proyecto de Ley de Presupuesto

Es este el momento de mayor tensión, confrontación, intensos debates y negociación; y donde se pone a prueba la voluntad de los distintos sectores políticos y sociales. Una vez votado el presupuesto por parte del Consejo, el mismo es enviado a la Cámara de Vereadores o concejales en el mes de septiembre.

Los vereadores, concejales o regidores inician la discusión del presupuesto en el mes de octubre. Durante su proceso de conocimiento, por parte de los concejales, también se da un proceso de negociación entre los tres sectores: concejales, ejecutivo (alcaldía) y concejeros (sociedad civil). En este momento existe una alta presión ante los concejales por parte del ejecutivo y los concejeros, para que lo aprobado no sea extremadamente distinto a lo propuesto por la gente en los barrios, regiones y áreas temáticas.

El presupuesto elaborado por el Gabinete de Planeamiento del Ayuntamiento de Porto Alegre se elabora a partir de tres





indicadores:

1º Indicador: prioridades. Estas son determinadas según la mayor votación. Esta es la primera variable que indica cómo distribuir el dinero. En la matriz se le asigna a la primera prioridad 4 puntos a la segunda 3, y así sucesivamente. Si vemos las prioridades temáticas ellas se determinan según la mayor votación. Por ejemplo, "Pavimentación" recibió 34 puntos y obtuvo el mayor puntaje y por eso ha ganado. En algunas regiones, tuvo cero, ni entró, pero en otras este es un problema fundamental, por eso fue la más votada. Y es la primera variable que determina cómo distribuir el dinero que es lo que interesa. Si tenemos las prioridades temáticas de las regiones, seguirán el mismo criterio.

2º Indicador: directrices de plenarias temáticas. Este indicador tiene como objetivo: establecer las demandas básicas de la ciudad. Quiere decir que podrían trascender el barrio o la región. Es de carácter global. En las plenarias temáticas se construyen las directrices, los montos de servicios y obras indicadas.

3º Indicador: propuesta institucional. Esta referido a los gastos internos de la municipalidad. Un poco más del 50% del presupuesto se va en personal. La Alcaldía tiene 21, 500 funcionarios y 5, 000 jubilados. En estos recursos humanos se va la mitad del presupuesto de la ciudad. "Aunque en 12 años la gente no ha cuestionado el número de personal, al contrario pide más servicio" (Raúl Pont ex prefecto de Porto Alegre - 1997/2001.)



²³ Navarro, Zander: Democracia y Control Social de los Fondos Públicos. El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre. (Brasil). En Lo público No Estatal en la Reforma del Estado. Bresser y Cunil (editores). Edit. Paidós y CLAD . Argentina. 1998



La tercera etapa se desarrolla entre los meses de septiembre a diciembre. Vamos a tomar la descripción que hace Zander Navarro²³. En éste se desglosa la distribución ya asignada anteriormente por regiones y temas. Se observan tres criterios a la hora de concebir dicho Plan:

- 1) La prioridad de la zona decidida en las asambleas zonales.
- 2) La población total de la zona, en cuanto que las zonas más pobladas reciben mayores recursos.
- 3) La carencia de servicios o infraestructuras.

Al final del proceso, el Plan de Inversiones se presenta al Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto que lo aprueba, enviándose la propuesta a los concejales del Ayuntamiento. De este modo, se establecen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región de la ciudad, habiendo propuestas tanto de la sociedad civil, mediante organizaciones temáticas y regionales, como del gobierno municipal.

Esta es la etapa del cierre del ciclo, comprendida entre los meses de noviembre a enero. En este período los principales actores del Presupuesto Participativo se reúnen para evaluar críticamente y pasar balance al proceso, de manera que se puedan hacer los ajustes correspondientes. Se revisa el reglamento interno para deliberar y se orienta a los Foros de Delegados regionales y de áreas temáticas para que discutan y reflexionen sobre cambios propuestos al proceso para que sean votadas por el Consejo.





Belo Horizonte, Brasil: un modelo con dos tipos de Presupuesto Participativo

El modelo de Belo Horizonte asume un concepto de la participación similar al de Porto Alegre. Estos difieren en los tiempos y en la aplicabilidad de la participación. En Belo Horizonte existe un Presupuesto Participativo de Política de Ciudad (PPC) y un Presupuesto Participativo de Distritos (PPD). Cada uno se realiza de manera bianual. Están determinados por el mandato electoral. El Presupuesto Participativo de Política de Ciudad se realiza durante el primer y tercer año. El Presupuesto Participativo de Distrito se efectúa durante el segundo y cuarto año del mandato de la alcaldía. Aunque en esencia la diferencia está más dada por el tiempo. Lo que podría ser el PPC en Belo Horizonte es muy similar a los que son los grupos temáticos en Porto Alegre.

La dinámica del Presupuesto Participativo de Distrito (PPD) está atravesada por cuatro etapas, las cuales tienen un carácter fundamentalmente territorial y de definición de necesidades de infraestructuras básicas para las comunidades.

La primera etapa arranca en el mes de marzo con la realización de los *9 Foros de Distritos*. En la misma la Alcaldía de Belo Horizonte presenta los planes de ingresos y con qué pueden contar los representantes de organizaciones y ciudadanos de a pie para definir sus prioridades. En la parte final de estos foros se hace entrega a los participantes de los formularios de priorización, los cuales serán utilizados en la segunda etapa.



La segunda etapa se concentra en las *reuniones vecinales y comunales*. Se realizan encuentros en barrios o núcleos de barrios. En estas reuniones cada comunidad territorial tiene derecho a seleccionar una prioridad y a elegir los delegados y delegadas que representarán al barrio en las asambleas territoriales que se celebrarán posteriormente. El número de delegados o delegadas está determinado por la proporción de personas que participen en las reuniones de barrios.

La tercera etapa consiste en la ejecución de las *asambleas territoriales y Caravanas de Prioridades*. Es una etapa de debate, negociación y acuerdos en los territorios. En cada Distrito se hacen varias asambleas territoriales de acuerdo al número de habitantes del Distrito. Con estas asambleas se busca presentar en orden las prioridades llevadas por los delegados elegidos en las reuniones vecinales. También en estas asambleas se eligen los delegados y delegadas que van a la Asamblea del Foro de Distrito. El criterio de elección consiste en 1 delegado por cada 10 participantes, además de 1 delegado por cada asociación de vecinos presente en la Asamblea. Cabría preguntar ¿qué son las Caravanas de Prioridades? No es más que una etapa de negociación entre delegados de las distintas asambleas territoriales de un mismo Distrito. Aquí podrían acordar el apoyo recíproco de las prioridades que se aprobarán en el futuro Foro de Distrito. Puede significar hacer una alianza interterritorial para disponer de más fuerza en la defensa de las prioridades en el Foro de Distrito, donde se tomarán las decisiones casi finales.



La cuarta etapa de decisión. *Los Foros de Distritos*. Se realizan en el mes de agosto. Es la etapa final de la participación de los actores territoriales del presupuesto participativo. En la misma se realizan los 9 Foros de Distrito, en los cuales se deciden las 14 prioridades



que cada Distrito propone al gobierno local incluir en el presupuesto municipal. Se presentan 25 demandas y se seleccionan 14 a partir de criterios que van desde la cantidad de personas directamente beneficiarias, la cantidad de veces que hayan sido presentadas las demandas y el porcentaje de votos de los delegados (hasta el 60%).

El Presupuesto Participativo de Ciudad (PPC) fue antecedido por el Presupuesto Participativo de Vivienda (PPV), el cual se implementó entre 1993-1998. Originalmente el PPV se hacía bajo una concepción territorial similar al presupuesto Participativo de Distrito. Desde 1999 el PPV quedó integrado al PPC, el cual tiene un carácter de ejes o temáticas globales estratégicas que se fijan en dos grandes componentes con varios subcomponentes o políticas públicas. Un componente de Políticas Sociales con cuatro subcomponentes: salud, educación, cultura y servicios sociales. El otro componente es el de Políticas Urbanas, las cuales incluyen vivienda, transporte y medio ambiente.

Cada uno de estos subcomponentes o políticas públicas tiene un Consejo compuesto por entidades sociales y ciudadanos/as de a pie interesados. Cada Consejo en asamblea propone las líneas básicas que deben incluirse en el presupuesto municipal.

La decisión final en Belo Horizonte



La base territorial expresada en los Presupuestos Participativos de Distritos (PPD) base temática-sectorial expresada en los Presupuestos Participativos de Ciudad (PPC) convergen en la Conferencia Municipal de Prioridades Presupuestarias (COMPOR, siglas en portugués). El COMPOR se constituye por un número de



delegados equivalente a 1 por cada 10 participantes en los 9 Foros de Distritos y en los 7 Consejos Sectoriales. También participan re-presentantes de los diferentes departamentos de la alcaldía municipal.

El papel esencial de la COMPOR es elegir dentro de sus miembros el Consejo de Ciudad (CC). Es función de este Consejo trabajar en coordinación con el gobierno local la elaboración del presupuesto en consonancia con criterios que van desde el número de ciudadanos y ciudadanas afectados/as, barrios con rentas más bajas, ingresos per capita y las prioridades más destacadas en los distritos y en el proceso de ciudad que se pondera con un 50%.

Finalmente, el seguimiento al cumplimiento de lo aprobado se da a partir de la elección de la Comisión de Fiscalización del Presupuesto Participativo (COMFORCA).

Montevideo, Uruguay: modelo de descentralización territorial con plan estratégico



La Intendencia de Montevideo decide en el año 1990 implementar políticas de gestión participativa y asume como desafío construir un modelo de descentralización funcional y administrativa expre-



sada en los Centros Comunales, el cual progresa rápidamente hacia la descentralización política a partir de la creación de los Consejos Vecinales. Este proceso se llevó a cabo durante tres años, concluyendo en 1993.

El acuerdo de descentralización entre los diferentes actores políticos y sociales introdujo la división territorial en 18 zonas (urbanas y rurales) administrativas dentro de las cuales hay un total de 64 barrios.

Los cuatro órganos del Presupuesto Participativo de Montevideo integran los elementos territoriales, políticos y administrativos. Se dispone de tres órganos de carácter local (Junta Local, Consejo Vecinal y Centro Comunal) y el órgano departamental que se expresa a partir de la Junta Departamental.

La Junta Local es una estructura de representación política e institucional limitada a un territorio. Existe un total de 18 juntas locales. Estas son responsables de proponer, ejecutar y darle seguimiento a las ejecutorias de obras en sus jurisdicciones.

El *Consejo Vecinal* se puede considerar como la estructura político-social medular en la construcción del presupuesto. En Montevideo hay 18 Consejos Vecinales los cuales tienen como competencias ser voceros de las propuestas y soluciones a los problemas de los barrios antes las autoridades municipales y nacionales. Son un soporte de las Juntas Locas en la elaboración de planes y proyectos de carácter zonal. También entran dentro de sus competencias participar en la elaboración del presupuesto municipal, definición de las prioridades de gastos e inversiones y darle seguimiento a las ejecutorias.





Cada Consejo Vecinal está compuesto por un número que va de 25 a 40 concejales, los cuales son elegidos por los vecinos y vecinas residentes en cada zona. A las elecciones pueden presentarse todas las personas mayores de 18 años que hayan sido respaldados por una organización social o por la firma de 10 personas residentes en el barrio o zona donde funciona el Consejo Vecinal. El ejercicio de los concejales de los consejos vecinales es honorífico.

En el día a día los consejos vecinales organizan actividades culturales, sociales y deportivas, coordinan acciones con otros consejos vecinales y cooperan con el mantenimiento de obras de infraestructura deportiva, parques, áreas verdes y playas públicas.

El Centro Comunal es el referente institucional de gestión de los servicios públicos. La estructura interna de los 18 Centros Comunales está compuesta por tres áreas funcionales: Administrativa, Servicios y Obras. Este centro es el lugar donde los ciudadanos y ciudadanas acuden a exigir y solicitar solución a los problemas de tránsito, ornato, semaforización, pavimentación, alumbrados y requerimientos de espacios públicos para realizar actividades culturales y deportivas.

La *Junta Departamental* es el órgano legislativo y de control del Gobierno Departamental. La misma está compuesta por 31 miembros (ediles), que se eligen directamente por el voto popular y duran un período de cinco años en el cargo, pudiendo ser reelectos. Sus funciones son honorarias.



La Junta Departamental dicta los decretos y resoluciones que



juzgue necesarios, dentro de su competencia, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa. En general, ejerce funciones legislativas, dictando decretos u ordenanzas en materia departamental, por ejemplo, en relación a la descentralización y participación vecinal, al ordenamiento territorial, a la edificación en los centros urbanos, al trazado y alineación de las calles y caminos vecinales y departamentales, a la higiene y calidad de alimentos y bebidas, al tránsito y los servicios de transporte. Entre otras, tiene las siguientes funciones:

1. Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del departamento.
2. Crear junta locales, a propuesta del Intendente, y otorgar anuencia para designar sus miembros.
3. Determinar la nomenclatura de las calles, caminos, plazas, paseos, y autorizar el emplazamiento de monumentos o estatuas en lugares de uso público.
4. Reglamentar los espectáculos públicos, velando especialmente, por todo lo que haga referencia con la cultura, así como en lo referente a la higiene, seguridad y comodidad de los locales.
5. Aprobar el presupuesto del Gobierno Departamental (el cual prevé la realización de las obras y el cumplimiento de los servicios en el Departamento durante el período de gobierno, y los recursos financieros necesarios para realizarlos).
6. Otorgar concesiones para servicios públicos locales o



²⁴ Junta Departamental de Montevideo. Extraídos de <http://www.juntamvd.gub.uy/>

departamentales.

7. Sancionar el estatuto de los funcionarios del Gobierno Departamental, previendo sus derechos y obligaciones.
8. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del Departamento²⁴.

El ciclo de formulación

El ciclo del Presupuesto Participativo de Montevideo prevé cuatro etapas que van desde la información financiera por parte del intendente y la respuesta del intendente a los consejos vecinales, hasta la negociación y el compromiso de gestión del presupuesto.

La etapa I la inicia el Intendente el 11 de septiembre convocando a los Consejos Vecinales y población en general para presentarle la disponibilidad presupuestaria y escuchar de estos sus propuestas prioritarias para ser consideradas en el presupuesto. Los Consejos reciben de parte del Intendente un grueso de informaciones financieras y de lineamientos preliminares. Es una fase indicativa sobre las posibilidades, oportunidades y límites existentes en el marco económico. Posteriormente, el ejecutivo con su equipo de técnicos se suma a las acciones de intercambios públicos organizados en cada zona por los Consejos Vecinales. En esta fase de presentación de propuestas, los técnicos explican la viabilidad de cada uno de los proyectos presentados para el quinquenio y el año siguiente.

Etapas II y III. En la II etapa (noviembre) el Intendente responderá

²⁵ Fuente: Vecinet Autogestión Vecinal. <http://www.chasque.apc.org/guifont/>



a los Consejos Vecinales sobre las propuestas presentadas en los encuentros realizados en la etapa anterior. En la III etapa (a partir de diciembre) se negociarán los aspectos más conflictivos de las propuestas presentadas. Simultáneamente la Junta Departamental discute, analiza, negocia y orienta sobre la viabilidad del Proyecto de Presupuesto.

Las propuestas de cada zona deberán contener los programas ejes, que no son más que las metas que se buscan alcanzar en cada zona, acompañadas de las acciones que debe ejecutar la Intendencia Municipal de Montevideo. Además de las metas y acciones la presentación de las propuestas sigue un esquema de planificación que ayuda a la Intendencia a comprender con más precisión los proyectos elaborados. Por lo tanto, se incluye en la propuesta un nombre que la identifique, una justificación o fundamento, el orden esperado de las acciones y la necesidad de simultaneidad de las acciones, los responsables de la ejecución en la Intendencia y entregarse a la Unidad de Participación y Coordinación²⁵.

Etapa IV. La misma transcurre en los meses de diciembre, enero y febrero. En ella se hacen los acuerdos sobre el plan quinquenal y las propuestas a ejecutar el próximo año. El proceso concluye con la definición y documentación de los Compromisos de Gestión en las 18 zonas de Montevideo.

Hay que resaltar que las cuatro etapas del Presupuesto Participativo que se realizan anualmente lo que se busca es controlar, revisar y ajustar el Plan Estratégico que tiene una duración de cinco años. En Montevideo se han elaborado dos planes estratégicos: el primero comprendió el periodo 1995-1999, con un receso en el año 2000, y el segundo del 2001-2005.



Rosario, Argentina: la bandera, un orgullo patrimonial

La ciudad de Rosario forma parte de la provincia Santa Fé en la República de la Argentina. Es circundada por uno de los ríos más grandes del país, el Paraná. En su territorio de 172 kilómetros cuadrados reside una población 1 millón 95 mil 98 habitantes. Es orgullo de pobladores y pobladoras el Monumento a la Bandera, el cual forma parte de su patrimonio cultural. Este orgullo tiene su origen cuando en el año 1812 el General Manuel Belgrano enarbó por primera vez la Bandera Argentina en las margenes del río Paraná.

Previo a la puesta en marcha del Presupuesto Participativo se instrumenta una estrategia de descentralización y modernización administrativa que definió tres necesidades básicas:

- Descentralizar servicios y competencias.
- Modernizar la gestión para ser más eficaz en la prestación de los servicios.
- Fortalecer la participación social en el control de la gestión municipal.

En Rosario el proceso de descentralización implicó definir el ordenamiento político del territorio. Se crearon seis distritos (Norte, Noroeste, Oeste, Sur, Sudoeste y Central). Esta delimitación se hizo a través del apoyo brindado por varias facultades de la Universidad Nacional de Rosario.





La estrategia de descentralización condujo a que en el año 1998 se hicieran las primeras jornadas de trabajo sobre el Programa Urbano en cada uno de los Distritos. En cada Distrito se formularon planes urbanos que sirvieron de base, orientación e indicación para el diseño del Plan Urbano de la ciudad de Rosario.

Casi 7 años después de iniciado el proceso de descentralización y modernización administrativa la municipalidad de Rosario decide por la ordenanza No. 7326/02 implementar el Presupuesto Participativo en cada Distrito.

Es en Rosario donde se utiliza el mayor número de medios para convocar a vecinos y vecinas. Estos medios van desde cartas, teléfono, personalmente, hasta el uso de carteles, medios gráficos, radiales y televisivos.

¿Cuál es la dinámica de elaboración del Presupuesto Participativo en Rosario?

La dinámica implica la integración de dos rondas consultivas y una Asamblea General, para la formulación definitiva del proyecto de presupuesto general de gastos y recursos del año.



Primera ronda de Distrito (mayo-junio)

En la misma se informa a la población sobre la situación presupuestaria municipal del año. Y se trabaja en talleres sobre la marcha de los trabajos y la situación de las prioridades de la gestión municipal. En la parte final se conforma una comisión

promotora del Consejo Participativo de Distrito. Cada comisión se encarga de sistematizar las conclusiones de los talleres. Estas informaciones sirven de insumos para la segunda ronda. Son los miembros de estas comisiones que hacen los contactos con los secretarios, directores de áreas y diputados nacionales para presentarles las problemáticas surgidas de la primera ronda.

Segunda ronda de Jornadas Participativas de Distrito
(agosto-septiembre)

En esta jornada se busca elegir cinco problemas en cada uno de los Distritos. Los vecinos y vecinas que participan reciben una planilla con varias prioridades que fueron definidas en la primera ronda. Dicha planilla es preparada por la comisión promotora previa consulta con los técnicos municipales que ayudan a determinar la viabilidad técnica, política y económica de las prioridades propuestas.

Esta ronda termina con un taller en el cual vecinos y vecinas seleccionan las cinco prioridades que su distrito necesita que sean incluidas en el presupuesto municipal.

Asamblea General de Comisiones Promotoras de Distrito
(octubre).

En la misma participan los representantes de las comisiones promotoras, funcionarios y técnicos municipales. En esta asamblea se presentan las prioridades elegidas por cada distrito y se elevan de manera jerarquizada la inclusión de las mismas en el anteproyecto de presupuesto. La inclusión de las prioridades es realizada por cada una de las secretarías de la Intendencia Municipal.



El camino final que toma el anteproyecto de presupuesto es la entrega al Honorable Concejo Municipal para su revisión, observación, ajuste y aprobación.

Los gastos del Presupuesto Participativo se presentan separados en función de la asignación global, lo cual permite a los vecinos y vecinas comprender lo que ha sido para su distrito.

Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Presupuesto Participativo en la Constitución de la Ciudad

La ciudad de Buenos Aires tiene una superficie de 202 km² y en ella viven 2,776,138 habitantes, de los cuales 1,258,458 hombres y 1,517,680 mujeres. Junto con el área metropolitana, la población de Buenos Aires asciende a más de 10 millones de habitantes, lo que la convierte en uno de los diez centros urbanos más poblados del mundo.

La experiencia del Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se realiza en el transcurso del año 2002. La puesta en marcha del PP está contemplada en el Art. 52 de la Constitución de la Ciudad y los Art. 9 y 29 de la Ley N° 70 del Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público. Este es el marco jurídico que garantiza la discusión, elaboración, control y seguimiento del presupuesto anual, del programa general de gobierno y del plan de inversiones.



El momento en que se decide aplicar la experiencia de democracia participativa se caracterizaba por una fuerte crisis. Cuestionamiento a las instituciones, recesión económica, agudización de la pobreza, menos recursos para los gobiernos locales, fueron parte de la cadena de problemas existente. Aunque estas dificultades se convirtieron en una oportunidad para hacer la alianza estratégica entre el gobierno local y la sociedad civil.

La sociedad civil y el movimiento sindical de distinto tipo fueron los motores de difusión, orientación y concientización de la necesidad del presupuesto participativo. La inclusión en el texto constitucional de la participación social fue resultado del impulso de varias instituciones, destacándose el Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, adherida a la Central de Trabajadores Argentinos (IDEP-ATE/CTA); Poder Ciudadano; Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Buenos Aires Viva - Red Gestión Asociada del Oeste, Flacso); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). Por su trayectoria estas organizaciones conformaron oportunamente, en el lanzamiento del Presupuesto Participativo en el año 2002, el Consejo Asesor y hoy forman parte del Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo (CPP).

Arranque con experiencia piloto

La experiencia inicial se llevó a cabo en el año 2001 con la definición de las prioridades barriales 2002. Entre el 7 de junio y el 8 de julio del año 2001 se ejecutó el Plan de Prioridades Barriales



2002. Se trató de un ejercicio breve e intenso de participación para que los vecinos se apropiaran del instrumento, estableciendo prioridades barriales en la ejecución del presupuesto de la segunda mitad del 2002.

La articulación de los territorios se hizo a partir de la realización de 16 foros barriales, uno por cada Centro de Gestión y Participación (CGP). En estos foros participaron 4, 500 vecinos. También trabajaron con 8 comisiones temáticas. En este proceso se definieron 338 prioridades barriales, las cuales se pautó ejecutarla durante el segundo semestre del año 2002. En la ruta de los foros barriales y las comisiones temáticas, los funcionarios gubernamentales se involucraron en 250 reuniones.

Año 2002, institucionalización de la estrategia

Durante el año 2002 el gobierno de la ciudad de Buenos Aires puso en funcionamiento varias instancias o mecanismos regulares de participación y se hizo la distribución territorial básica para la consulta ciudadana. En julio de ese año se inició el Presupuesto Participativo 2003 creándose instancias formalizadas para la participación de organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales, redes y otras formas de articulación de los ciudadanos, tanto en el nivel central como en el ámbito de cada Centro de Gestión y Participación (CGP).

Definición de las áreas barriales. Para la gestión del Presupuesto Participativo se tomó el territorio de cada uno de los dieciséis Centros de Gestión y Participación como área geográfica de aplicación institucional, subdivididos en 43 áreas barriales del PPP,

tomando en cuenta criterios de identidad cultural y asegurando que la centralidad propia de cada barrio no resultara fragmentada arbitrariamente.

Definición de los foros barriales. Del 1º de julio al 23 de agosto de 2002 se desarrollaron los 43 foros barriales del Plan, que se constituyeron esta vez con seis comisiones temáticas cada uno. Finalmente, 9, 450 vecinos fueron definiendo sus prioridades las que votaron en los foros de cierre de cada área barrial.

Definición de los plenarios de delegados relatores. Durante el mes de septiembre se realizaron los plenarios de delegados relatores (en el futuro "delegados temáticos") por comisiones temáticas a escala de toda la ciudad con los secretarios de las áreas centrales del gobierno y sus respectivos gabinetes. Con ellos, los delegados pudieron definir en forma directa cómo cada prioridad establecida por los vecinos iba a ser incorporada al proyecto de presupuesto.

Conformación Consejo Provisorio del PP. En el mismo participan los 43 vecinos consejeros, 10 consejeros del gobierno y 4 representantes de organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales, redes socio-gubernamentales. Este CPP es el órgano de cogestión entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil. Este órgano tiene como funciones las de coordinar el Presupuesto Participativo, difundiendo y organizando los diferentes mecanismos e instancias de participación y estableciendo las instancias de control y seguimiento del presupuesto en ejecución.

En esta etapa de institucionalización las autoridades reconocen como debilidad un desfase que se produjo entre la conformación de la matriz del presupuesto y la metodología de participación. La desconexión pudo haber sido resultado a la avalancha de partici-

pación de vecinos y vecinas y los controles rigurosos que se requieren para hacer los registros adecuadamente. La primera prueba de presentación del Proyecto de Ley a los legisladores fue superada. En dicho proyecto se anexaron las 189 prioridades votadas por los vecinos durante la aplicación de la consulta ciudadana.

Cinco espacios de participación

Entre marzo y agosto se lleva a cabo una red de reuniones y encuentros entrecruzados y enlazados en el tiempo. Sobre todo entre en el trimestre marzo-mayo, en el cual se producen trabajos consultivos en los barrios y por comisiones temáticas.

En el cronograma general del Presupuesto Participativo del año 2004 se puede observar la existencia de cinco espacios de intervención social y de decisión. La participación es abierta a todos y todas los ciudadanos, aunque privilegia los territorios locales y de proximidad a la gente y sus problemas. El conjunto de instancia está constituido por: *Asamblea Ciudadana, Asambleas Barriales, Comisiones Temáticas, Delegados Temáticos y Consejo del Presupuesto Participativo.*

I ro. Asamblea Ciudadana (marzo y junio)

Se realizan dos asambleas. En la primera se produce un lanzamiento del Presupuesto Participativo. En ella, se hace una rendición de cuentas de las prioridades barriales del año anterior. También se presentan las áreas barriales de presupuesto participativo y el cronograma de las numerosas asambleas barriales que se van a realizar. Mientras que en la segunda asamblea ciudadana, en el mes



de junio, se rinde cuenta de la ejecución presupuestaria del año en curso y se presenta la marcha del proceso de debate y decisión de las comisiones temáticas. Ninguna de las asambleas tiene carácter deliberativo, pero sí consultivo.

2do. Ciclo de Asambleas Barriales (marzo-junio)

El ciclo de las asambleas barriales abarca tres etapas que van desde el inicio con intercambios sobre la metodología del proceso, la recepción de los diagnósticos comunitarios, hasta la fase posterior de constitución de las comisiones temáticas y de elección de los consejeros del Presupuesto Participativo.

La convocatoria a las asambleas barriales adquiere un carácter descentralizado. Son los grupos de promotores locales y los centros de gestión y participación ubicados en la proximidad de los barrios los que organizan el proceso de consulta para determinar de forma directa las prioridades que van a ser incluidas en el presupuesto municipal.

El cierre del ciclo se produce en el momento en que las comisiones temáticas ordenan por consenso las acciones, las cuales son sancionadas por un plenario en la asamblea barrial. Es allí donde se aprueban las prioridades a través de votaciones. El resultado colectivo de las propuestas sirve para elaborar la matriz de Presupuesto Participativo. El ciclo de las asambleas barriales hace un recorrido que comprende varios pasos:

Primero: Organización del plenario de apertura. En este momento se informa a los participantes sobre la metodología de trabajo del Presupuesto Participativo, se recopilan los diagnósticos existentes del barrio - elaborados por el Centro de Gestión y Participación





(CGP), Unidad Ejecutora Local (UEL), Grupo Promotor Local (GPL), las asambleas barriales autoconvocadas, organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales, etc.- y los aportes individuales de los vecinos surgidos en este plenario. Todas estas informaciones sirven de insumos para las comisiones temáticas que se forman en cada área barrial.

Segundo: Los presentes se registran en la comisión temática que quieran participar. Quienes participan en una de ellas definen las acciones y proyectos prioritarios de los dos núcleos temáticos: 1ro. Obras y Servicios Públicos y Medio Ambiente y Espacio Público) y 2do. Desarrollo Social y Desarrollo Económico.

Tercero: Es el momento de seleccionar las prioridades y de la elección de consejero. Una vez concluida la votación de las prioridades presupuestarias se pasa a la elección del consejero titular y suplente que representará a la asamblea barrial en el Consejo del Presupuesto Participativo. Para ser elegido Consejero del Presupuesto Participativo, el vecino que se postule en el plenario de cierre deberá acreditar la participación en al menos el 75 % del ciclo de su asamblea barrial. Su mandato se extenderá por un año, el que podrá renovarse sólo por un nuevo período consecutivo. El mismo podrá ser revocado en cualquier momento por la asamblea barrial.



3ro. Comisiones Temáticas (marzo-mayo)

Las comisiones temáticas surgen de cada asamblea barrial. En dichas comisiones se hacen los diagnósticos de necesidades

barriales y se reciben las iniciativas vecinales. En el ínterin se reúnen con los funcionarios municipales donde éstos explican los programas y acciones en ejecución.

Cada comisión temática tiene como compromiso preparar un borrador de propuestas, las cuales deberán ser priorizadas por el núcleo temático del área barrial. También entran en la esfera de sus competencias la selección de las acciones, propuestas, programas y proyectos de gestión asociada que serán sometidos a consideración y votación en la asamblea barrial de cierre. Además de elaborar propuestas para la planificación estratégica de la ciudad, en la parte final del ciclo de las comisiones temáticas se eligen los delegados temáticos.

Según el *Reglamento Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* la instancia de comisiones temáticas se desarrolla en tres etapas, correspondiéndole a cada una de ellas, las siguientes actividades:

1° Etapa: Diagnóstico participativo del área barrial. Selección de iniciativas propuestas y/o proyectos presentados por vecinos o representantes de organizaciones no gubernamentales que guarden correspondencia con el núcleo temático.

2° Etapa: Recepción y análisis de información relacionada con acciones, programas y proyectos en desarrollo o por desarrollarse desde las áreas centrales del GCABA.

3° Etapa: Selección, aprobación y ordenamiento de acciones, iniciativas, propuestas, programas y/o proyectos que serán sometidos a votación en el plenario de cierre de la asamblea barrial.



4to. Delegados Temáticos (mayo-agosto)

Los delegados temáticos son los responsables de articular, organizar y sistematizar las iniciativas que han sido debatidas en las comisiones temáticas.

Estos delegados son los responsables de llevar, junto con los equipos técnicos del gobierno de la ciudad, los debates sobre las prioridades a incorporar en el presupuesto. Previo al inicio de los debates los delegados envían al Ejecutivo las matrices por núcleo temático a todos los departamentos o jurisdicciones del gobierno para que sean consideradas en el presupuesto del año próximo. Estas matrices sirven de base a los equipos técnicos para discutir con los delegados temáticos la viabilidad de la propuesta, lo cual se hace en dos rondas.

En la primera ronda de delegados temáticos se debate la factibilidad técnica y presupuestaria de las prioridades seleccionadas a nivel barrial por los vecinos. Mientras que la segunda ronda se concentra en las prioridades por temas propuestos por los vecinos a escala urbana, o más bien se plantean las propuestas globales de la ciudad.

Según establece el reglamento, la cantidad de acciones priorizadas que ingresarán al proyecto de presupuesto, así como la cuantía de los recursos necesarios para su ejecución, estarán determinadas por el indicador ponderado para la planificación presupuestaria (lpp)



Este indicador se obtendrá combinando el resultado de las votaciones efectuadas por los vecinos en los plenarios de cierre, la cantidad de habitantes de la zona del Centro de Gestión y Participación y el nivel de participación de los vecinos de cada área

barrial en el proceso.

El lpp comprenderá también un factor de compensación de la desigualdad de desarrollo de la zona sur de la ciudad.

El gobierno de la ciudad de Buenos Aires aplicará el lpp en las instancias de planificación, formulación y elaboración del proyecto de presupuesto, determinando las asignaciones que permitan garantizar:

- los niveles adecuados de prestación de servicios a la población.
- la ejecución de los programas y acciones de escala metropolitana.
- la fijación de las políticas de gobierno, cumpliendo con los términos y condiciones establecidos por la Ley 70.

5to. Consejo del Presupuesto Participativo (agosto)

Se encarga de elaborar la matriz definitiva del Presupuesto Participativo. Dicha matriz se trabaja de manera conjunta con los consejeros salientes y entrantes. Esta matriz es presentada a la legislatura que se reúne a final de septiembre.

El Consejo Provisional del Presupuesto Participativo está conformado por el Secretario de Descentralización y la Participación Ciudadana, 51 consejeros barriales elegidos en los plenarios de cierre del ciclo de asambleas barriales, a razón de un titular y un suplente por cada asamblea barrial, 9 consejeros designados por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y 4 representantes de organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinales, redes socio-gubernamentales. Las funciones del CPP que se han establecido en el reglamento son organizar, controlar y dar seguimiento general al PP, dictar y modificar el reglamento, compatibilizar las propuestas y prioridades presupuestarias provenientes de las asambleas barriales, comunales



y temáticas; garantizando un desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales de la ciudad. También entran dentro de sus competencias, el proponer y sugerir modificaciones o reformas en el Sistema Tributario.

Unidades ejecutoras de gestión

El compromiso del gobierno de la ciudad de Buenos Aires con las políticas de participación social, se profundiza aunque más a partir de la creación en su interior de instancias ejecutoras cuya naturaleza es vinculante.

Por un lado, existe la Unidad Ejecutora Central, que se encarga de garantizar el cumplimiento del cronograma de gestión del PP, facilitar apoyo técnico a los consejeros barriales, además de coordinar con las unidades ejecutoras locales la aplicación y ejecución de las prioridades acordadas y confeccionar el informe presupuestario de cada jurisdicción para cada uno de los núcleos temáticos de las áreas barriales.

Por otro lado, existe la Unidad Ejecutora Local. La cual se dedica a administrar y organizar el sistema de participación en su demarcación territorial, facilitar los recursos necesarios para las asambleas barriales, recibir y clasificar los proyectos barriales, así como realizar reuniones de trabajo con los consejeros del PP.



Finalmente, el Gabinete de Coordinación Interinstitucional que se encarga de garantizar la coordinación entre todas las jurisdicciones del gobierno de la ciudad para todo lo referente al Presupuesto Participativo. Su función principal es la de integrar los resultados de la matriz de prioridades presupuestarias en el proceso de

formulación del Presupuesto General de la Ciudad de Buenos Aires.

Villa González, República Dominicana: ferrocarril y tabaco

Villa González, es parte de la Provincia de Santiago, la tercera más poblada de la República Dominicana. Como provincia, Santiago cuenta con 908 mil 250 habitantes. Por su parte, Villa González registra una población de 33 mil 573, según el último censo de población y vivienda realizado en el 2002. Esta localidad, adquiere el carácter de municipio en el año 1991 y ocupa un territorio de 104 km². Su división territorial está integrada por un centro urbano, dos distritos municipales y 3 secciones rurales.

Lo que se conoce hoy como Villa González (en honor a Manuel de Jesús González, un destacado ciudadano fallecido en el año 1912) recibía el nombre de Las Lagunas. Justificado este calificativo en la gran cantidad de charcos, pantanos y norias existentes.

El origen de Villa González se ubica entre los años 1800 y 1850. El mismo está articulado a un proceso de desarrollo económico y comercial planteado por las élites comerciales, propietarias de las mejores tierras agrícolas de la Región del Cibao. Estas élites propietarias observaban y convivían con los obstáculos que les acarreaban dificultades para la transportación de sus productos a los puertos, los cuales se hacían en recuas de animales. La solución a esta fuerte limitante produjo la necesidad de construcción de

²⁶ Ayuntamiento de Villa González. www.villagonzalez.net



vías ferroviarias que le facilitarían a la región acceso rápido y a bajo costo al mar. De esta manera es que surge la idea de construcción del ferrocarril Santiago-Puerto Plata y posteriormente el ferrocarril Puerto Plata-La Vega, entre los años 1897 y 1899.

Una vez construido el ferrocarril se produjo un crecimiento de los asentamientos humanos en los alrededores de Santiago. Aquí se desarrollaron las comunas de Villa Bisonó, Altamira y Villa González. Este proceso rápido de crecimiento y desarrollo provocó que en pocos años Las Lagunas pasara a ser uno de los principales centros comerciales y sociales de la región.

La decisión de construir el ferrocarril impulsó a algunos comerciantes a comprar grandes cantidades de tierras a ambos lados de la vía. Aquellas eran tierras vírgenes y de escaso valor para la época. Pero el levantamiento de la estación ferroviaria en la zona convirtió a Las Lagunas, primero en un centro de acopio de productos agrícolas de todo el Oeste y Este de la región y después en un centro agrícola fuertemente ligado al cultivo y exportación del tabaco²⁶.

El cultivo de tabaco, su industrialización y comercialización, hace de Villa González su referente inmediato. Villa González es tabaco y la historia del tabaco no se puede escribir sin hacer mención de este municipio.



Construcción del Presupuesto Municipal Participativo

El Presupuesto Participativo en Villa González surge como

resultado de un proceso de participación impulsado por la municipalidad y la Fundación Solidaridad. Ambas instituciones se pusieron de acuerdo, con el apoyo de la cooperación internacional, para llevar a cabo en el año 1997, el proyecto Concertación y Desarrollo Municipal. Este proyecto sentó la base para la puesta en marcha de la política de gestión participativa en el municipio. Son destacables como resultados relevantes la conformación de los Agentes de Desarrollo, la creación por parte del Ayuntamiento del Departamento de Acción Comunitaria y Educación Ciudadana y, finalmente, la instauración del Presupuesto Participativo, desde el año 1999.

El Presupuesto Municipal Participativo de Villa González se realiza a través de la ejecución de cuatro fases, las cuales no tienen tiempo establecido. Aunque el proceso tarda dos meses en realizarse.

Primera fase: preparatoria. Esta fase determina un calendario de las actividades que conducirán a la elaboración del Presupuesto Municipal Participativo. El calendario es preparado por el Comité Coordinador del PMP. Este comité está conformado por el Ayuntamiento de Villa González (quien lo encabeza), la Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD), el Equipo Comunitario de Seguimiento, Participación Ciudadana y la Fundación Solidaridad en calidad como asesora técnica del Ayuntamiento y promotora del proceso.

Según el reglamento del Presupuesto Participativo este comité tiene como objetivos:

- *Planificar y coordinar el proceso de elaboración participativa del presupuesto municipal.*
- *Organizar los encuentros zonales para definir las necesidades*



prioritarias.

- *Apoyar el seguimiento a la ejecución presupuestal, monitoreando el uso racional de los recursos en las obras comunitarias.*
- *Desarrollar procesos de capacitación y reflexión acerca de la experiencia del presupuesto participativo.*
- *Mantener informada a la ciudadanía sobre el cumplimiento o no de la ejecución del presupuesto municipal aprobado.*
- *Motivar la autogestión de manera que las comunidades coordinen alianzas con el Ayuntamiento para la ejecución de obras conjuntas.*

El Comité Coordinador del Presupuesto Municipal Participativo también tiene dentro de sus competencias la organización, motivación, convocatoria y realización de dos encuentros de rendición de cuenta. Aquí se presenta un informe de la ejecución del presupuesto hasta esa fecha.

En el Comité Coordinador del PMP el Ayuntamiento está representado por el Síndico/a, un concejal o regidor por cada partido, el presidente/a del Concejo, el tesorero o tesorera y la persona responsable del Departamento de Acción Comunitaria. También participan representantes de los Agentes de Desarrollo, del Equipo Comunitario de Seguimiento y de la Fundación Solidaridad. Las decisiones tomadas por el Comité de Coordinación del Presupuesto deben tener un carácter consensuado.



Segunda fase: encuentros zonales. Se realizan 4 encuentros zonales, de los cuales tres se hacen en las secciones rurales y uno en el centro urbano. En la definición del último presupuesto se realizaron dos encuentros sectoriales: uno con mujeres y otro con comerciantes. En los encuentros, las personas participantes



presentan sus necesidades y evalúan cuáles obras han sido ejecutadas y cuáles han tenido dificultades de manera que se puedan realizar los ajustes pertinentes. Aquí discuten también la posibilidad de cogestión de obras entre el Ayuntamiento y la comunidad.

Al final de los encuentros zonales se eligen cinco personas en representación de las organizaciones de las comunidades participantes. Este es el mecanismo de seguimiento a los acuerdos de los encuentros zonales.

El procedimiento para seleccionar las prioridades integra primero la presentación de las necesidades por parte de los participantes, priorizando a quienes llevan propuestas por escrito; segundo se sistematizan las propuestas; tercero usando dos urnas, a cada persona se le entrega dos papeletas, una donde debe escribir la necesidad más urgente del municipio y la otra para que señale la más urgente de su sección o paraje.

Una vez agotado este proceso, las papeletas se depositan en las urnas debidamente identificadas y al final del encuentro se procede a dar los resultados de esta consulta. En cada una de los encuentros zonales participan el síndico y los concejales o regidores.

El reglamento del PMP señala que en interés de ampliar y fortalecer el proceso de participación de los diversos sectores, se impulsará la creación de comisiones o bloques temáticos para abordar aspectos relativos al medio ambiente, cultura, deporte, género, desarrollo económico, etc. Estos grupos de munícipes con dominio de temas específicos se ocuparán de asesorar y orientar





las reflexiones y acciones que entran en su área de intervención; además servirán de soporte técnico en el ámbito municipal.

Tercera fase: encuentro del equipo comunitario de seguimiento. Este equipo es de carácter deliberativo y consultivo, así lo reconoce el Ayuntamiento. El mismo está compuesto por los delegados y delegadas que fueron escogidos en los encuentros zonales.

Durante el desarrollo de este encuentro se valida la propuesta final que será incorporada al proyecto del presupuesto municipal de Villa González. Antes del proyecto ser enviado al pleno del Concejo de Regidores, la alcaldía y el Comité Coordinador del PMP organizan un encuentro municipal el cual funciona como una especie de asamblea que refrenda la decisión del Equipo Comunitario de Seguimiento.

Finalmente es recomendable que en Villa González entren en una fase de cuantificar los resultados concretos alcanzados, además de definir una política de visibilidad masiva de la estrategia.



6.2. Experiencias en España

El Reparto: en Las Cabezas de San Juan

El ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan hace saber:

Que ha llegado el Reparto,

El Reparto del Presupuesto,

El Reparto de la participación,

El Reparto de responsabilidades.

Participación fresquita, acabadita de coger!

Aprovechen que me la quitan de las manos!

Participen y construyan su historia

Revélenos su Rollo,

Enróllense en el Reparto.

El Reparto que parte el bacalao.

Venga María, Pepe y Soledad!

Que ha llegado al pueblo el Reparto de la Calidad.

En Las Cabezas de San Juan existe una población de 16 mil habitantes distribuidos entre el centro urbano y tres poblados de colonización, donde se ubican familias de jornaleros agrícolas. Este municipio se caracteriza por disponer de unas condiciones sociales cuestionables en Europa. En él la mayoría de la población depende de los subsidios agrícolas, 30% de la población es analfabeta y sólo un 15% de la niñez sigue estudiando bajo el sistema de enseñanza obligatoria.

En este municipio, Presupuesto Participativo equivale a Reparto. Es así como se denomina el proceso de participación social en el municipio.

Fue en el año 1995, en el marco de la campaña electoral, que Izquierda Unida, Los Verdes-Convocatoria per Andalucía (IULV-CA),



realizan consultas barrio por barrio para construir su programa de gobierno, ganan las elecciones y el compromiso con la participación social quedó sellado.

Investigación-Acción-Participación (IAP)

La IAP es la concepción concreta de hacer el reparto. Es conocer la realidad y operar colectivamente para su transformación. La Investigación-Acción Participación es la metodología que busca colocar de manera horizontal el conocimiento construido desde la realidad. La IAP es conocer y actuar democráticamente.

En el reparto y en cualquier proceso participativo donde se utiliza la IAP se busca romper con los moldes establecidos por la cultura dominante, la cual fomenta la apropiación de conocimientos por parte de las élites académicas, tecnocráticas y profesionales.

Las mesas de reparto. El reparto cuenta con mesas de trabajo caracterizadas por su especificidad, la inclusión de actores claves y la democratización de las decisiones. En cada mesa se establecen las líneas estratégicas de investigación para accionar alrededor de las mismas. Han establecido un total de cinco (5) mesas:

1. Mesa Política. Con ésta se busca vincular a los representantes (concejales y alcaldes) con los representados (ciudadanos/as). Con ella se cambian los esquemas tradicionales de la adopción de las decisiones. Antes del Reparto las decisiones las tomaban los concejales de espaldas a la ciudadanía. Esta mesa política se convierte en un espacio de consulta para las buenas decisiones.
2. Mesa del Área Social. La conforman los técnicos y técnicas. Es en esta mesa donde se integran al presupuesto municipal



y las propuestas de los vecinos. Sus integrantes son responsables de poner en marcha los proyectos.

3. Mesa de Asociaciones. Es la mesa con más dificultades para operar. El liderazgo de las asociaciones percibe que su participación le podría restar y debilitar su capacidad de intermediación, negociación y presión de cara a la municipalidad u otras instancias locales. A esto se pueden agregar otros factores como *"la existencia de intereses privados de grupo, o simplemente la vinculación de las mismas a los partidos opositores al equipo político en el gobierno"* (Alfredo Ramos y Pepo Rubio, revista El viejo Topo, Febrero 2003).

La débil vinculación a la Mesa de Asociaciones podría también estar determinada por el rol protagónico que juegan las asociaciones vecinales conectadas con el partido del gobierno municipal.

A pesar de que las asociaciones, o parte de éstas, se integran pausada y lentamente, las mismas sí participan en las jornadas de consultas donde se asumen los compromisos con el Reparto.

4. Mesa de Jóvenes. La cual es gestionada por jóvenes interesados en que se apliquen políticas en torno a sus expectativas recreativas y culturales. Con esta mesa se busca también crear un espacio exclusivo, capaz de ir rompiendo la concepción que tienen los adultos sobre el sector juvenil en cuanto a que son violentos, incapaces, sin trabajos y dependiente del "botellón" que aplica el gobierno municipal e instituciones públicas.
5. Mesa de Representantes. En esta mesa cada barrio o sector tiene un voto. Es la mesa de la toma de decisiones del ámbito

social-comunitario. Está constituida por un representante de cada uno de los 14 barrios y los 3 poblados del municipio Las Cabezas. Cada representante es elegido en las asambleas barriales y de poblados, los cuales tienen la encomienda de presentar y defender las prioridades en la mesa de representantes.

El ciclo del Reparto

Aunque en el Reparto existen cinco mesas de trabajo, se podría asegurar que son las asambleas barriales y la Mesa de Representantes los órganos más dinámicos e influyentes en las decisiones.

El proceso de priorización inicia en el mes de mayo y concluye en el mes de noviembre con la propuesta definitiva. A modo de síntesis, los momentos del Reparto son los siguientes:

Primer momento: Asambleas barriales y de poblados

Se realizan dos asambleas. La primera se hace para conocer y presentar las distintas propuestas de obras y actividades. En la segunda, se priorizan dos obras por cada barrio o poblado y sale electo el representante. A ambas asambleas asisten dos miembros del ayuntamiento: un técnico que asesora en materia social (mujer, cultura, educación, deporte, etc.) y un político que abordará lo referido a las obras y presenta la posición de respetar lo acordado.

Segundo Momento: Mesa de representantes vecinales en autobús
Esta mesa recibe las prioridades surgidas de las asambleas barriales y de poblados. En el momento en que se va a decidir se rompe con el esquema de levantar manos en un recinto cerrado. Las decisiones en el Reparto se toman en el lugar donde se van a



ejecutar las obras. Para esto los representantes montan en autobús y realizan un recorrido por cada una de las barriadas y van votando las prioridades una por una. Se votan hasta 34 obras, las cuales serán ejecutadas por orden hasta que se termine el presupuesto.

Tercer momento: Jornadas de decisión del Reparto

En estas jornadas se dan cita todas las mesas, cuyas propuestas son sistematizadas por el Área de lo Social. Participan los representantes de los vecinos, técnicos de obras y servicios y políticos. Es el momento en que culmina todo el proceso del Reparto. De estas jornadas sale la propuesta definitiva del presupuesto, la cual pasa al pleno municipal (Asamblea de Concejales) para su aprobación final y conversión en Presupuesto Municipal del año siguiente.

Además de las mesas, las asambleas barriales y las jornadas de decisión, en Las Cabezas crearon, en el año 2003, mesas sectoriales apuntando a los sectores de educación, sanidad, desarrollo y convivencia vecinal.

Con el Reparto existen algunas novedades, creatividades y aprendizajes que son referentes en los procesos de participación social. Constituyen aportes relevantes:

- Uso de expresiones artísticas que van desde la creación de un pregón, la proyección audiovisual del Reparto en las calles, hasta intervenciones artísticas en los espacios públicos.
- Construcción de una imagen corporativa, la cual incorpora el concepto Reparto antes que presupuesto participativo. El Reparto es una palabra sencilla, usada cotidianamente y que





refleja el objetivo concreto que se quiere alcanzar:

- Aplicación de la metodología Investigación-Acción Participativa. Una concepción que parte del intercambio de saberes entre los "expertos" y los "no expertos" para usar los conocimientos adquiridos en la transformación de la realidad.
- Las decisiones se toman in situ. Los espacios y territorios en los cuales se va a intervenir con obras y acciones socioculturales,

2003	Votos	%	1999	Votos	%
CIU	5,864	22.01	CIU	6,623	27.40
PSC-CpC	11,333	42.53	PSC-CIPC	11,626	48.10
PP	3,323	12.47	PP	2,225	9.21
ERC	3,719	13.96	ERC	1,571	6.50
ICV-EUiA	1,729	6.49	IC-V	1,527	6.32
Otros	412	1.54	Otros	355	1.47

sirven de orientación y de referencia obligada para la toma de decisiones. Esto ayuda a tener una visión más certera y global de la problemática municipal y fortalece los lazos de solidaridad interbarrial.

Rubí: ciudad mestiza, progresista y participativa



La ciudad de Rubí está situada en el centro del área metropolitana de Barcelona, cuenta con poco más de 60 mil habitantes. Es una ciudad industrial. Producto de la inmigración de los años sesenta, adquiere una composición social predominantemente de obreros y racialmente mestizo.

Desde la óptica política forma parte del llamado cinturón rojo del área metropolitana de Barcelona. En el año de 1979 se inicia el gobierno de Iniciativa per Catalunya (IC), vinculado con Izquierda Unida. Esta hegemonía la ha mantenido por más de dos décadas. A principios de los años 80, Iniciativa per Catalunya operaba con las siglas del PSUC (Partido Socialista Unificado de Cataluña).

La actual gestión bajo el mando general de la alcaldesa Núria Buenaventura, ha tenido que recibir el apoyo de la centroderecha CiU (Convergencia i Unió), y del partido nacionalista de centroizquierda ERC (Esquerra Republicana de Catalunya). Esto ha impulsado los resultados electorales alcanzados en las últimas elecciones municipales del 2003, como se expresa en el cuadro siguiente:

Rubí

Fuente: Periódico El Mundo. www.elmundo.es

Con este nuevo acuerdo cambió la composición del comité político del gobierno. El mismo está bajo el liderazgo de la alcaldesa e integrado por los portavoces del PSC, Jordi Peiró; de ERC, Francesc Sutrias; y de CiU, Xavier Reinaldos. Es función del comité político tomar las decisiones políticas que definirán las líneas de actuación de la política municipal.

La disminución de la popularidad de IC, según se muestra en el cuadro anterior se debe entre otros factores, "a la progresiva división interna del partido y de su círculo político y social tradicional en base a diversos ejes de conflicto íntimamente relacionados entre sí: el conflicto alrededor de la sucesión de Miquel Llugany; el recambio generacional; la crisis política general producida por la ruptura



entre IC e Izquierda Unida; y, sobre todo, la crisis política que estalla en 1997 y que aún continúa vigente alrededor del proceso de revisión del Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) y otras temáticas relacionadas con la ordenación del territorio y la protección de los recursos ambientales. Por lo tanto, otro gran elemento de cambio político respecto a los años 80 está en la emergencia de los temas ligados al urbanismo, el territorio y la sostenibilidad como los grandes temas de ciudad en la actualidad (Ismael Blanco. Ponencia: *"Presupuestos Participativos En Rubí: Innovación, Límites Y Retos De Una Experiencia Pionera"*).

En la ciudad de Rubí se da inicio a procesos participativos a partir del año 1997. Son relevantes y dignas de hacer mención varias experiencias de democracia directa. Entre ellas: los Jurados Ciudadanos (o Núcleos de Intervención Participativa), los mismos se crearon para deliberar sobre los usos del suelo del centro de la ciudad que quedaron libre cuando fue trasladado el campo de fútbol de la Unión Deportiva Rubí. También la creación del Consejo de la Niñez, donde los niños y las niñas de Rubí participan en la toma de algunas decisiones municipales. Se ha creado la Asociación del Plan Estratégico. En la actualidad se ha diseñado la segunda versión del Plan Estratégico de Ciudad. Además, en el ámbito de la gestión urbanística y del medio ambiente, se crearon el Forum de Ciudad y Forum 100, respectivamente.



Análisis del contexto para implantar la experiencia

El diseño de la estrategia contó con el apoyo de la Universidad Autónoma de Barcelona. Esta Universidad hizo un proceso de consulta que duró más de un año. Utilizando la metodología IAP

se plantearon conocer las condiciones del tejido social, el mapa de actores y la estructura económica del municipio, evaluaron la potencialidad de presupuesto participativo y la partida presupuestaria que se discutirían en la aplicación de la estrategia.

Con la participación de técnicos, políticos y agentes sociales se acordó un modelo basado en la representación territorial y en espacios temáticos de discusión. La investigación recomendó y así se pactó, la regionalización de la ciudad. Además, el equipo explorador elaboró un reglamento de funcionamiento de los diferentes espacios de participación y realizó una prueba piloto que sirviese de referente para poder evaluar la práctica de presupuesto participativo.

Fases del presupuesto participativo

La experiencia, propiamente dicha, inicia en el año 2002 y ha sido estructurada en tres fases:

Primera fase: Asambleas Territoriales. La ciudad está dividida en 6 distritos. Cada distrito es el primer eslabón del proceso de decisión. En cada distrito se celebra una Asamblea Territorial, la cual tiene una hora y media de duración. Las asambleas territoriales son convocadas por el Ayuntamiento y en las mismas participan la Alcaldesa y un asesor metodológico de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo. La agenda que se desarrolla en ellas integra informaciones sobre la estructura del presupuesto municipal, así como la metodología del proceso de consulta. Después de esta etapa informativa, los asistentes formulan las diferentes propuestas de inversión, para este primer momento no hay límite numérico en la presentación de propuestas. Poste-



riormente se pasa a una etapa de selección de cinco prioridades.

Las asambleas territoriales disponen de un método de selección de prioridades que consiste en la emisión de 1 voto por cada ciudadano/a y 3 votos por cada institución. Una vez hecha la selección de las prioridades se procede a elegir hasta cinco delegados, tantos como propuestas seleccionadas, que defenderán éstas en los respectivos Consejos Temáticos y el Consejo de Ciudad. También se elige un delegado que formará parte de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo.

Segunda fase: Consejos Temáticos. Una vez concluidas las asambleas territoriales, las propuestas prioritarias son sistematizadas por temáticas: sociocultural; sociosanitario; territorial-ambiental; y de desarrollo económico. A partir de éstas se constituyen los consejos temáticos, responsables de discutir y valorar las iniciativas surgidas de las asambleas territoriales. También son estos consejos temáticos responsables de estudiar y generar un informe de viabilidad de las propuestas, en base a 9 criterios: viabilidad técnica, jurídica, económica, vías de financiación, nivel de cobertura social, impacto ambiental, aportación al equilibrio territorial, grado de implicación del resto de niveles de gobierno y posibilidades de temporalización en fases. La composición de los consejos temáticos viene dada por los delegados de las AT; un máximo de 10 representantes de organizaciones sociales; técnicos del ayuntamiento expertos en el tema; concejales y dos representantes del secretariado de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo (OTPP).

Una vez concluido los consejos temáticos con las tareas

²⁷ Ayuntamiento de Rubí, www.rubiciutat.net



encomendadas pasan a elegir tres delegados por cada Consejo (1 ciudadano, 1 técnico municipal y un concejal) para sumarse al Consejo de Ciudad.

Tercera fase: Consejo de Ciudad. La última fase del proceso participativo la compone el Consejo de Ciudad, formado por los 30 delegados territoriales – los 5 elegidos en cada AT –, el resto de los delegados temáticos, 1 representante por cada fuerza política que haya concurrido a las últimas elecciones municipales y un representante por entidad de ámbito de ciudad o federación municipal de entidades.

El Consejo de Ciudad recibe todas las propuestas analizadas en los consejos temáticos con los resúmenes de los respectivos informes de viabilidad. Cada participante debe evaluar el grado de satisfacción de cada una de las propuestas de 14 criterios evaluativos: necesidad básica, colectivos con necesidades especiales, impacto socio-ambiental, innovación, volumen de personas afectadas, perspectiva de ciudad, solidaridad, superación de barreras arquitectónicas, integración de territorios, movilidad, urgencia, financiación compartida, participación y elementos educativos. Las valoraciones finales se agregan, representando las valoraciones de los delegados territoriales y de los delegados temáticos, un 40% por cada grupo y un 20% (10 y 10) para los representantes políticos y sociales.²⁷



Cuando el Consejo de Ciudad ordena en una lista de prioridades, se procede a organizar y distribuir las inversiones en períodos anuales y plurianuales; pudiéndose de esta manera hacer la cuantificación definitiva y el techo de inversión con el cual se compromete la municipalidad. Finalmente, el Consejo de Ciudad



elige una comisión de trabajo que elabora los balances de resultados y metodológicos para ser presentados y debatidos en las asambleas territoriales del año siguiente.

Por último, hay que destacar la existencia de la OTPP, compuesta por un delegado de cada AT, dos concejales y un técnico municipal y un secretariado permanente, cuya función es impulsar y apoyar el desarrollo de todo el proceso.

Las particularidades del Presupuesto Participativo en Rubí

Las particularidades pueden sintetizarse en los elementos que a continuación hacemos mención:

1. Las prioridades seleccionadas en las asambleas territoriales se centran particularmente en inversiones en infraestructuras físicas. Aunque existen los consejos temáticos, las propuestas que éstos estudian son predominantemente de construcciones de obras como se pueden observar en las prioridades definidas para el año 2003:

Consejo Temático Territorial (rotondas, puentes, aceras, electricidad, parques, red de transporte, carreteras y accesos.

Consejo Temático Sociocultural (equipamiento cívico, construcción zona deportiva, mejora de infraestructura deportiva, etc.).

Consejo Temático Socion sanitario (construcción dispensario y de centro diurno para personas mayores).

2. Las asambleas territoriales tienen una duración de 1 hora y



media. Es probable que esto esté determinado por la existencia de propuestas previamente definidas por las asociaciones comunitarias. Aunque existe la probabilidad de que esta concepción pueda convertirse a futuro en un obstáculo para alcanzar los consensos necesarios entre los actores políticos y sociales.

3. La evaluación de las propuestas a partir de criterios de viabilidad recae en el Consejo Temático, cuya composición integra a políticos, técnicos y ciudadanos de a pie.
4. Previo a la aplicación de la estrategia un grupo de expertos de la Universidad de Barcelona hizo los estudios sobre el contexto social, económico y político. Quizás sea la única experiencia que antes de su aplicación se haya ejecutado un ensayo o plan piloto de aplicación.
5. La predominancia de las propuestas de las asambleas territoriales relega los problemas globales de la ciudad. Una vez los consejos temáticos reciben las propuestas no pueden hacer variaciones ni nuevas propuestas. En cada distrito asume sus problemas particulares y no existe posibilidad de que el Consejo Temático pueda pensar y actuar sobre los problemas de impacto general de la ciudad de Rubí. Sin embargo, como en Rubí se está en un proceso de construcción podría superarse esta debilidad a corto plazo. Los intereses en una ciudad industrial, a veces, son obstáculos para asumir el desafío de pensar globalmente.



participación social

Córdoba cuenta hoy con algo más de 316,000 habitantes frente a los 306,000 de 1992. Esta es una de las primeras ciudades del Estado español, que establece en los años ochenta, una normativa que reglamenta la participación de la ciudadanía en la gestión local. Además se registra en la historia cordobense la presencia de un gran movimiento vecinal con capacidad de movilización y coordinación, que aún se conserva.

Esta capacidad y sostenibilidad del movimiento vecinal logró que la municipalidad integrara dentro de su organigrama la figura del Consejo del Movimiento Ciudadano (CMC), el cual está conformado por los presidentes de cada uno de los Consejos de Distrito, 14 en total. Cada uno de estos distritos agrupa al conjunto de asociaciones vecinales, además de una representación de la Federación de Asociaciones Vecinales.

Cabe mencionar que en Córdoba existe, en el organigrama municipal, la figura de los consejos sectoriales y de una red de centros cívicos diseminados por toda la ciudad. Esta red de centros cívicos está articulada a las políticas de descentralización que ha impulsado la administración municipal. Gran parte de los servicios municipales relacionados con las actividades sociales son gerenciadas por estos centros cívicos. Los técnicos que laboran en ellos se han convertido en un soporte de la estrategia de presupuesto participativo en Córdoba.

Esta historia de participación social en Córdoba sirve para afirmar que el Presupuesto Participativo nace con una base que contribuye

a que la experiencia pueda consolidarse a un buen ritmo.

Autoreglamento del Presupuesto Participativo

Es el documento que se elabora con el propósito de servir de referencia y regulación de todo el proceso de construcción del presupuesto.

En el Autoreglamento aprobado en el 2003 para formular el presupuesto del 2004, se define el rol de los/as agentes, el modo de su elección y sus funciones. Cada agente es elegido en las primeras asambleas de distrito. El número de agente por distrito es de cuatro titulares y cuatro suplentes, los cuales son elegidos por un año.

Las funciones de los/as agentes establecidas en el Autoreglamento van desde asesorar a la población sobre el PP, coordinar y organizar las asambleas de barrio, recoger las incidencias y propuestas elegidas por la población hasta levantar un acta de cada una de las asambleas de barrio, dejar copias de las actas en la Mesa de Distrito y en el Departamento de Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento.

El Autoreglamento del Presupuesto Participativo establece las pautas necesarias para el funcionamiento de las asambleas barriales, asambleas de distrito, mesas de distrito y mesas temáticas. Además, establece los criterios para el proceso de los presupuestos participativos, los cuales son: 1). carencia total o parcial de obra o servicio, 2). obras, programas, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas desfavorecidas, y 3). población afectada por la obra o servicio.



El Autorreglamento se modificará cada año junto a los/as agentes elegidos en las primeras asambleas de distrito, pudiendo concurrir en él cambios y modificaciones con relación al año anterior.

Fases del Presupuesto Participativo de la Ciudad de Córdoba

Las fases del presupuesto participativo están contenidas en el Autoreglamento elaborado, el cual sirvió de fuente para la construcción de las mismas.

El arranque del Presupuesto Participativo inicia con el año, en el mes de enero, y concluye en el mes de septiembre u octubre. Durante este período se ejecutan tres fases en las cuales se elaboran las propuestas en los territorios, en las mesas temáticas y concluye con la aprobación del Pleno Municipal.

Primera fase: preparatoria. Se desarrolla durante los dos primeros meses del año. Durante esta fase el Ayuntamiento, en coordinación con el Consejo del Movimiento Ciudadano, cita las 14 asambleas de distrito para informarle sobre el Autoreglamento, sobre las propuestas que el año anterior fueron incluidas en el presupuesto y para elegir los/as agentes de los presupuestos participativos.

Al final de las asambleas de distrito, se realiza una jornada de capacitación a los/as agentes que fueron elegidos. Durante el desarrollo de la capacitación se brindan informaciones sobre el presupuesto municipal, las áreas temáticas y se discute el Autoreglamento, las modificaciones pertinentes al mismo.

Una vez concluida la jornada de capacitación, el Ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano convocan las mesas de distrito.



De cada mesa formarán parte los técnicos municipales del Departamento de Relaciones Ciudadanas, las organizaciones sociales del distrito que así lo deseen, el Consejo de Distrito y los agentes. La mesa de distrito tiene como objetivo organizar el proceso y facilitar la coordinación en la realización de las asambleas de barrio. En ella, los agentes con el apoyo de los técnicos municipales y la participación de las organizaciones sociales, determinarán el número de asambleas de barrio a realizar, las fechas y las horas, así como los recursos necesarios para su realización (difusión, material fungible, etc.).

Segunda fase: formulación de propuestas. Es la fase en la cual los ciudadanos y ciudadanas de los distritos y los que participan en la mesa temática, formulan las propuestas iniciales que deben ser incluidas en el presupuesto municipal. En esta fase intervienen tres espacios: asambleas barriales, asambleas de distrito, mesas de distrito y mesas temáticas.

Asambleas de barrio se celebran por decisión de la mesa de distrito, a lo largo del mes de Marzo. En este momento la población hace las propuestas de solución a problemas que afectan a su barrio. Los agentes indican los criterios para que se hagan las propuestas en función de los mismos. Estos criterios no pueden ser modificados ni votados. Una vez se han comunicado los criterios, se entrega a cada asistente las informaciones de ejecución para que puedan visualizar en qué gasta el dinero el Ayuntamiento, a la vez que se informa de lo que en cada área se realiza. Para el área de infraestructuras se presentarían las obras y propuestas que los/las ciudadano/as determinaron para el distrito el año anterior y que no fueron recogidas finalmente en la propuesta final del Presupuesto Participativo.



A continuación, se establece un proceso de votación en la Asamblea de Barrio, que incluye los pasos siguientes: turnos de propuestas para todo el que lo desee, l@s agentes van registrando todas las propuestas sin ordenarlas, una vez hayan acabado los turnos de palabras y se hayan expuesto las propuestas, se procederá a votarlas por orden de preferencia, con el fin de obtener listas de propuestas ordenadas para cada una de las áreas municipales integradas en los presupuestos participativos.

La Asamblea de Barrio establece un orden de preferencias de sus propuestas, las cuales serán utilizadas posteriormente para establecer prioridades en el distrito donde está enclavado el barrio. L@s Agentes están encargados de recoger toda la información y levantar un acta.

Mesa de Distrito. Cuando terminan las asambleas de barrio, la Mesa de Distrito se reúne de nuevo para establecer una única lista de prioridades correspondiente al conjunto del distrito. La mesa tendrá que filtrar todas aquellas propuestas que no correspondan a las áreas municipales dentro de los presupuestos participativos y ordenar el resto de las propuestas ciudadanas agrupándolas en programas o incorporando nuevos programas en las áreas específicas (si procediera según las propuestas hechas). La Mesa de Distrito tiene que respetar el orden las prioridades establecidas en las asambleas de barrio.



Il Asamblea de Distrito. Cuando la Mesa de Distrito sistematiza las propuestas de cada asamblea barrial, el Ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano convoca una segunda asamblea de distrito (14 en total). En esta segunda asamblea de distrito la lista



de propuestas elaborada por la Mesa de Distrito se presenta para que la ciudadanía la ratifique, a la vez que podrá pedir que se especifique y aclare el orden dado a una u otra propuesta, pudiendo en último término la asamblea, mediante votación, modificar el puesto dado a alguna propuesta.

El mismo procedimiento será aplicado en la última fase, cuando l@s representantes elegidos en la II Asamblea de Distrito tengan que organizar y consensuar las propuestas ciudadanas para toda la ciudad. El número de representantes elegidos por distrito será de dos. Se elegirán igualmente dos sustitutos. Al igual que con l@s agentes, cualquier persona residente en el distrito puede presentarse para ser elegido representante.

Las mesas temáticas han sido constituidas recientemente, el último reglamento. Se establecen por cada una de las áreas municipales vinculadas al Presupuesto Participativo. Cada mesa temática está formada por el Concejal de dicha área, un técnico de la misma área, l@s agentes y l@s asistentes a la misma.

Las mesas constituidas son: educación e infancia, infraestructuras, participación ciudadana y cooperación y solidaridad. Cada una tiene carácter abierto y público y podrán asistir cuantos ciudadan@s y colectivos lo deseen; su presencia y funciones corresponden al nivel de ciudad, por lo que su radio de actuación es la ciudad y no los distritos o barrios.



El Autoreglamento del Presupuesto Participativo de Córdoba establece condiciones al funcionamiento de las mesas temáticas. Estas no tienen potestad para priorizar, ordenar o tomar decisiones vinculantes de cara al proceso de los presupuestos



participativos.

El ciclo de constitución de las mesas temáticas está condicionado a la realización de las asambleas de barrio y a la Asamblea de Ciudad. La primera mesa temática, por cada una de las cuatro áreas se constituye antes de las asambleas de barrio y la segunda, antes de la Asamblea de Ciudad.

La primera mesa temática se reúne junto a l@s técnic@s y l@s representantes políticos para debatir y reflexionar sobre la problemática de cada área a nivel de ciudad. Estas informaciones son proporcionadas por el Ayuntamiento a los participantes en las asambleas barriales. Mientras que la segunda mesa temática se convoca con el objetivo de aportar información sobre la viabilidad técnica y financiera de las propuestas ciudadanas con el fin de facilitar el trabajo de la Asamblea de Ciudad.

Tercera fase: de decisión. Previo a la celebración de la asamblea de ciudad, los representantes reciben una capacitación sobre el presupuesto municipal y el Autoreglamento, así mismo reciben informes técnicos sobre la viabilidad, las competencias municipales y los costos de las propuestas. Una vez los representantes visitan los diferentes distritos para observar donde se ejecutarán las propuestas, son convocados por el Ayuntamiento a lo que se ha denominado Asamblea de Ciudad. Aquí los representantes deciden sobre el conjunto de las obras de infraestructuras y servicios, en orden jerárquico, para toda la ciudad. Y finalmente, son entregadas a la alcaldía municipal.



Los principales elementos relevantes de la experiencia de presupuesto participativo en Córdoba se pueden resumir en los siguientes: disponen de un autorreglamento que los ciudadanos y

ciudadanas pueden modificar y adecuar a la circunstancia y conveniencia del momento. Esta flexibilidad ayuda a corregir fallas que pueden presentarse en la aplicación de la estrategia en momentos determinados. También se destaca que la coordinación del proceso se hace mediante el Consejo del Movimiento Ciudadano y los centros cívicos sirven de soporte a la organización del proceso. Lo cual indica que esta experiencia nació con infraestructuras sociales que cuentan con experiencias de gestión participativa, ayudando esta situación al éxito de la ejecución de la política de participación social. Finalmente, la capacitación de l@s agentes y representantes es un aporte adicional en conocimiento. Con la misma, se produce una práctica educativa que agrega valor a la sostenibilidad del Presupuesto Participativo.

Sabadell: ciudad con una arqueología industrial

La comarca del Vallés Occidental, en Cataluña, está conformado por 23 municipios, siendo Sabadell uno de los más importante, siempre ha sido la capital del Vallés Occidental. La ciudad de Sabadell está próxima a Barcelona o más bien está en su entorno.

Sabadell tiene una población que oscila sobre los 185 mil habitantes. En Cataluña ocupa el cuarto lugar en población y el lugar número doce en habitantes por kilómetro cuadrado. Su oferta laboral provoca que disponga de una oferta de trabajo que influye en el crecimiento de la inmigración extranjera.

La vista y el panorama urbanístico de esta ciudad ha sufrido el



embate del desarrollo industrial textil en los últimos 200 años. Ha Sabadell se le llegó a conocer como la fábrica de España. Todavía en la actualidad se conservan edificios y chimeneas, los cuales han pasado a formar parte del patrimonio histórico de la denominada arqueología industrial de la ciudad.

La experiencia de Sabadell, hasta el año 2003, es sui géneris. Esta experiencia difiere de las demás en cuanto a metodología, pauta de tiempo y sostenibilidad.

La Alcaldía de Sabadell desarrolló un proceso de definición de presupuesto para un período de tres años (2001-2003), el cual estuvo limitado u orientado a inversiones en infraestructuras urbanas, equipamiento y mantenimiento.

Aunque la participación comunitaria organizada juega un rol estelar, la alcaldía de Sabadell apuesta a que trascienda el ámbito organizativo e integre a ciudadanos de a pie. Son ciudadanos y ciudadanas organizados y no organizados quienes durante 6 meses (febrero-julio del 2000) plantearon sus prioridades para el presupuesto 2001-2003. Estos planteamientos fueron hechos en cada uno de los 7 distritos de la ciudad de Sabadell.

Previo a la organización del proceso de consulta propositiva para la posterior toma de decisiones, la Universidad de Sabadell, por un lado, realizó un trabajo de campo, en el cual definieron la agenda de trabajo y los perfiles de las personas participantes; por otro lado constituyeron una comisión de seguimiento, la cual es responsable de organizar y revisar la marcha del proceso.

Fases propositivas. Existe en las dos fases propositivas (el taller de



ciudad y los talleres de distrito) una concepción en la cual el punto de partida es la globalidad de la ciudad para llegar a las particularidades de cada uno de los 7 distritos. También en ambas fases se estructuran esquemas de análisis sobre las percepciones positivas y negativas de la ciudad y de los distritos.

El Taller de Ciudad

En este taller participan cinco actores sociales claves, como son: organizaciones sociales, sector económico, concejales, técnicos de la alcaldía y personas no organizadas. Para el análisis del contexto político, social, económico y cultural se utiliza la metodología denominada Taller Europeo de perspectiva. El Taller de ciudad integra cuatro pasos:

1ro. Una mesa redonda. En ella cinco expertos o especialistas exponen sobre áreas específicas y el futuro de las mismas.

2do. Cinco grupos homogéneos. Cada grupo se hace partiendo de que participen personas con perfiles homogéneos. Estas se encargan de diseñar escenarios positivos y negativos, los cuales sirven de orientación para la selección de los temas claves.

3ro. Foros temáticos. Es en estos foros donde se producen o diseñan las propuestas concretas en dos órdenes de 5 temas claves: desarrollo económico, bienestar, urbanismo, medio ambiente y movilidad.

4to. Sesión plenaria final. Este constituye el último paso del taller de ciudad. Aquí confluyen todos los perfiles para priorizar las políticas y acciones a considerar en el presupuesto participativo.





La sesión plenaria selecciona, por medio de votaciones, 6 de los 27 presupuestos generados en los foros temáticos realizados en el año 2000.

Los Talleres de Distrito

Estos talleres de distritos sirven para conocer y valorar los presupuestos surgidos del Taller de ciudad, así como definir las diferentes propuestas hechas en los barrios.

Contrario a la homogeneidad observada en el Taller de ciudad, los talleres de distrito se hacen bajo una concepción de perfiles heterogéneos, aunque preservando el equilibrio por edad, sexo y barrio.

En cada uno de los 7 talleres realizados, en igual número de distritos, se dan los siguientes pasos:

1ro. Constitución de 3 grupos de trabajo heterogéneos. En cada grupo se hace un análisis de percepciones positivas y negativas de cosas al futuro del Distrito. Se eligen relatores y portavoces para el segundo paso de plenaria.

2do. Primera reunión de plenaria del taller, donde cada portavoz expone los resultados de su grupo de trabajo. En el plenario se sintetizan los temas relevantes para ser llevados al tercer espacio, que es el de los grupos temáticos.

3ro. Reunión de los grupos temáticos. Se constituyen en tres grupos temáticos (urbanismo y medio ambiente, transporte y movilidad, bienestar y equipamientos). En cada grupo temático se procede a priorizar cinco propuestas.





7

4to. Segunda reunión de plenaria del taller. Para validar las propuestas de los grupos temáticos y seleccionar las prioridades se hace a partir de un sistema de votación que permite que cada persona tenga derecho a votar hasta 5 prioridades no seleccionadas en su grupo temático.

De todo el proceso ejecutado se desprende un documento sobre la ciudad y 7 documentos de distrito. Cada documento contiene las propuestas que deben incluirse en el presupuesto de la ciudad de Sabadell.





VIRTUDES, DEBILIDADES Y RIESGOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Aunque la primera experiencia de Presupuesto Participativo se haya iniciado en 1989, la misma comenzó a tener auge en diferentes municipios de América Latina y el Caribe en los últimos años de la década de los 90s, adquiriendo una mayor intensidad a partir del año 2000.

Se han difundido muchos logros, éxitos y resultados. Igualmente, se han presentado indicadores cualitativos y cuantitativos muy favorables a la imagen de este mecanismo de participación y decisión. En otros casos se verifican críticas apuntando a sus debilidades y a los riesgos existentes. Entre las virtudes, debilidades y riesgos existentes se pueden señalar elementos que tocan la cultura política, la capacidad de gestión, el liderazgo, la conflictividad, la sostenibilidad, entre otros.



7.1. Las virtudes

Mejora la capacidad de gestión del gobierno local. El Presupuesto Participativo es una combinación entre el orden político y la mejora continua en el desempeño. La capacidad es la posibilidad

de hacer algo bien. Políticamente se mejora la gestión a partir de lo efectivo que sean el alcalde, el síndico y los concejales en las decisiones. Esta efectividad se alcanza por la claridad que puedan tener sobre las expectativas ciudadanas y si operan en función de estas expectativas.

La buena gestión política se puede medir, por un lado, según la satisfacción de la gente; y por otro lado, por la práctica, los esquemas de actuación y los valores y principios democráticos que orientan el accionar político. El Presupuesto Participativo, desde la óptica de un buen político, se convierte, por una parte, en un facilitador a través del cual se puede actuar en consonancia con la ciudadanía y, por otro lado, abre la posibilidad de poner en práctica los principios democráticos. La institución del Presupuesto Participativo es una mochila cargada de sueños, realidades, resultados e indicadores que lleva al hombro el político y le genera unos derechos para continuar promoviendo esperanza y renovarse en el poder. Esta mochila también le pertenece tanto al dirigente social como al tecnócrata municipal.

Vale decir que el Presupuesto Participativo no rompe la burocracia, sino que demanda una burocracia que esté al servicio del ciudadano. Provoca un relacionamiento directo entre los burócratas y la sociedad. El PP rompe con la concepción de entender a los burócratas como los responsables exclusivos de planificar y hacer los cálculos sociales y financieros.

En la gran mayoría de municipios donde se aplica el PP, la gerencia del mismo está bajo la dirección de varios departamentos. Por ejemplo, en Belo Horizonte (Brasil) existen tres Secretarías

²⁸ Cabannes, Ives: Finanzas Locales y Presupuesto Participativo. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal No. 9. Alcaldía Municipal de Porto Alegre y CIDADE. Año 2004.

responsables de gerencial el Presupuesto Participativo: Planificación, Municipal de Habitación y Coordinación de Políticas Urbanas. Por su parte, en Villa El Salvador (Perú) se involucran directamente varias direcciones: Desarrollo Urbano, Desarrollo Humano y a las Administraciones Municipales en cada distrito. Estos anclajes son diferentes en cada país, según se ha investigado en el CIDEDU, (Brasil). En Rheinstetten (Alemania) el Presupuesto Participativo depende del Departamento de Finanzas, en Pieve Emanuele (Italia) de la Oficina de Participación. "*La perspectiva del PP con objetivos eminentemente sociales está ilustrada por las ciudades que crearon Secretarías del Presupuesto Participativo (Recife-Brasil) o Secretaría de Gestión Participativa (Alvorada-Brasil)*". Mientras que en Cuenca (Ecuador) la responsabilidad de darle dirección a la estrategia del Presupuesto Participativo recae en la Secretaría de Planificación".²⁸

Esta distribución y reorientación de las estructuras municipales coloca a los equipos gerenciales en una dimensión técnica-profesional innovadora. Se trata de una dimensión vocacional del servicio público. Se produce un apoderamiento de la dirección técnica de las políticas sociales, bajo un esquema de participación social que rompe los patrones tradicionales de gestión pública local. El nuevo esquema de gerencia liga los aspectos técnicos, políticos y sociales.

Es probable que la definición a través del Presupuesto Participativo de las prioridades municipales y su implicación para una mejor distribución de recursos le obligue a aumentar la capacidad de autonomía financiera. Es sabido que la mayoría de los municipios

²⁹ Cabannes, Ives: Finanzas Locales y Presupuesto Participativo. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal No. 9. Alcaldía Municipal de Porto Alegre y CIDADE. Año 2004.



pobres dependen en gran medida de la transferencia desde el gobierno central. Y que en algunos casos, razones políticas limitan una distribución porcentual equitativa, caso particular el de Montevideo (Uruguay) que en el año 2003 registró una autonomía financiera de 92.08%. Los otros casos de municipios latinoamericanos que registraron en el año 2003 un por ciento de autonomía financiera que va desde una situación mala o regular a buena, son los brasileros: Campinas 49.80%, Porto Alegre 37.83%, Santo André 33.16%, Recife 30.68%, Belo Horizonte 27.75%, Caxias do Sul 18.90%, Juiz de Fora 9.03% Mundo Novo 5.76%. Otros casos son el Distrito Federal México 57%, Rosario (Argentina) con 59.55%, Villa El Salvador (Perú) con 32.47% y Cuenca (Ecuador) con 16.89%.²⁹ En el caso de los municipios dominicanos, muy pocos alcanzan un 15% de autonomía financiera.

Desde luego la voluntad política para aumentar los ingresos propios para ponerlo al servicio del Presupuesto Participativo, es una razón, pero no la única. La autonomía financiera se soporta también en las riquezas naturales, el desarrollo económico y las microreformas financieras que impulse la municipalidad.

La sociedad civil y los individuos asumen un desafío en cuanto a mejorar sus formas de operar. Los grupos comunitarios o vecinales, por un lado, poco a poco van aprendiendo sobre sistema de planificación, verificación de los presupuestos, y por otro lado dan seguimiento al cumplimiento de lo aprobado. Quiere decir que la construcción de un puente, una escuela, un parque, un centro comunal, una calle pavimentada o asfaltada, comprometida a través del Presupuesto Participativo, es supervisada, evaluada y ratificada su calidad por los grupos o asociaciones de vecinos y vecinas. Se produce un circuito transparente de gestión entre





gobierno local, el sector privado y la sociedad civil

Fortalece la calidad de la democracia. Esto es posible a través de la integración de amplios sectores sociales y políticos, pues se origina un pacto social entre el gobierno local y la sociedad, en el cual el poder se distribuye para tres: el ejecutivo (síndicos, alcaldes y sus técnicos), el legislativo (regidores, vereadores o concejales) y la sociedad (sectores organizados y no organizados). De esta manera, hay un rompimiento con el modelo democrático centralizador. Se produce una nueva pirámide social y democrática cuya composición indica que la mayoría orienta, influye y decide (hasta un nivel), en el plan de inversión y desarrollo municipal. Es un proceso que no pone restricción para la participación a ningún ciudadano o ciudadana

Municipio	País	Período de continuidad
Porto Alegre	Brasil	4
Santo André	Brasil	3*
Belo Horizonte	Brasil	3
Montevideo	Uruguay	3
Recife	Brasil	2
Alvorada	Brasil	2
Caxias do Sul	Brasil	2
Icapuí	Brasil	2
Mundo Novo	Brasil	2
Belém	Brasil	2
Juiz de Fora	Brasil	2
Llo	Perú	2
Villa González	Rep. Dominicana	2



Este estilo de democracia genera la lógica negociadora de ganar-ganar y perder-perder por parte de los órganos públicos y cívicos. La lógica tradicional generalmente se orienta en ganar-perder; en la cual el actor público tiende a ganar como resultado del monopolio que posee para la toma de decisión. Una función básica del Presupuesto Participativo es ser una institución mediadora y de negociación entre el interés colectivo y los órganos públicos legales de decisión y operativo.

El impulso de alianzas entre los actores públicos, privados, sociedad civil y ciudadanos mejora la calidad de la democracia. Dicha calidad está demostrada en la adquisición de legitimidad más allá del proceso electoral, la ampliación del conocimiento de los sujetos sobre su rol político y social, así como sus derechos y deberes, la vigorosidad institucional para la toma de decisiones y la rendición de cuenta por parte de los responsables de la administración municipal.

Los espacios creados por el Presupuesto Participativo son ventanas abiertas a la cooperación entre la diversidad de sujetos sociales. Es una oportunidad para quienes tienen más posibilidades económicas y materiales conozcan a los que tienen menos.

Impacto político electoral. De las pocas experiencias en las cuales se podría señalar algún impacto electoral son las brasileras, por ser éstas las de mayor tiempo, aunque existen otros países donde se ha producido la continuidad del mandato electoral. En Porto Alegre van por el cuarto período consecutivo eligiendo las autoridades pertenecientes a Partido de los Trabajadores (PT). En Santos (Sao Paulo), se perdió el gobierno después de una experiencia de PP y se recuperó, a partir de ahí han repetido en dos oportunidades. A continuación, se presenta un cuadro con algunos municipios que aplican el Presupuesto Participativo y que el



partido repite:

Algunos Municipios con experiencias de Presupuesto Participativo y que sus partidos han sido reelectos

*Con una interrupción entre 1993 y 1996

El Presupuesto Participativo, por si solo, no necesariamente es garantía de permanencia en el poder municipal. Hay otros factores que pueden influir en el cambio político: desde la simbología, la identidad ideológica y el grado de apreciación a un determinado líder coyuntural hasta el deseo natural de las masas sin partido de cambiar o el desgaste del control del poder.

Genera una visión estratégica. La visión estratégica en la gente se construye con la apertura a la participación, a la opinión y a la decisión, con la presentación de las posibilidades y oportunidades de solución a los problemas, así como la disponibilidad de fondo y su programación en el tiempo. Con la participación en el Presupuesto Participativo la gente aprende a autovalorarse y a valorar las oportunidades de cambio de manera sistemática, organizada y en función de sus expectativas.

Se pueden crear sistemas de organización y planificación que pueden impactar colectiva y personalmente a los actores que interactúan en los espacios u escenarios de consultas y decisiones. La gente va adquiriendo herramientas políticas y técnicas que le sirven para su gestión social y personal. Las organizaciones comunitarias o las personas se ven en la necesidad de organizar las demandas, y en muchos casos, cuando obtienen informaciones financieras, justificar con mayor intensidad la superación de determinados problemas.



Esa visión estratégica le construye un imaginario en el cual se produce una fijación de cambios donde convergen factores que van desde las complejidades de los problemas y los tiempos de respuestas hasta las posibilidades financieras para hacer posible las soluciones. Desde luego, la visión estratégica en el imaginario social tiene que acompañarse con el cumplimiento de los acuerdos.

Además hay que comprender que está muy enraizada en las comunidades la presencia de una cultura inmediatista para la generación de cambios en sus condiciones materiales. La carga social y familiar; las precariedades materiales, la pérdida de expectativas, territorio sin autoridad y sin planificación, así como las constantes frustraciones originan un estado mental en el cual se percibe la realidad con poca posibilidades de cambio. Esta cultura inmediatista, se puede convertir en un obstáculo para sostener la participación social en el proceso de elaboración del presupuesto, siempre y cuando los actores de dirección de dicho proceso carezcan de visión estratégica.

La visión estratégica integra en la ciudadanía un concepto amplio del municipio o la ciudad. La complejidad de la unidad territorial y política pasa a ser una preocupación del actor local. Es decir, hay una trascendencia desde mi barrio hacia mi ciudad o municipio. Propicia transparencia en el manejo de los recursos públicos. Escándalos por corrupción en la administración pública y el sector privado existen al por mayor y detalle. La percepción ciudadana sobre el problema es registrada en los estudios realizados por Transparencia Internacional sobre el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC), el cual refleja el grado de percepción de la corrupción entre funcionarios públicos y privados en cada uno de los países.



En la escala que va de 0-10 la peor percepción de la mayor corrupción equivale a cero y el país "mas limpio" de corrupción equivale a 10. La encuesta es aplicada a empresarios, académicos y analistas de riesgo.

La realidad del tema de corrupción que aparece en el último estudio realizado en el 2003, para el caso de América Latina y el Caribe, registra que salvo Chile e Uruguay disponen de menor "Índice de Percepciones de Corrupción" 7.4 y 5.5 respectivamente. Es decir, que estos dos países son "los más limpios" en materia de corrupción. En el otro extremo, en El Caribe, aparece Haití con un índice de 1.5.

La corrupción es un problema que afecta tanto a países pobres como a los ricos. Como se puede observar en el estudio, aproximadamente el 70% se ubica por debajo de 5 en la escala (menos limpio en corrupción). Aunque los países pobres y en vías de desarrollo suman el 90% de los que obtuvieron valores por debajo de 5. Y más grave aún, el 50% de estos países está colocado en la escala con valores menores a 3 (en la frontera de mayor corrupción).

Un gobierno local con convicción política y estrategia de Presupuesto Participativo opta por la transparencia. La apertura a la participación se convierte en una llave que abre posibilidades a la puesta en marcha de prácticas honestas en el manejo de los fondos públicos.



La transparencia municipal es un sistema que trasciende el manejo puro y simple de la ejecución del presupuesto. Este sistema integra la formulación, aprobación, ejecución y supervisión. El mismo está



basado en un marco jurídico y en un marco ético, acompañado de derechos ciudadanos al acceso a las informaciones y de derecho a participar en las cuatro etapas que integran el sistema de transparencia municipal compuesto por cuatro componentes: respeto al marco jurídico, rendición de cuenta a los ciudadanos, rendición de cuenta a los órganos públicos (contraloría, cámara de cuenta, etc.) y apertura a la participación social en la formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto.

La transparencia es una pata de la mesa del Presupuesto Participativo. Si esta pata se rompe se caen los valores éticos y políticos que envuelven la práctica de democratización de la gestión pública municipal.

Mejora la calidad de vida de ciudadanas y ciudadanos. El buen gobierno es el objeto de la municipalidad. El mismo se hace en función de lo que quiere la gente, lo que necesita en función de lo que supera su condición social y cultural. El buen gobierno local es aquel que la ciudadanía reconoce que funciona bien, que administra y tiene autoridad sobre el territorio, que cuenta con recursos humanos al servicio de ciudadanos y ciudadanas. Un buen gobierno tiene un nivel político de representación que atiende y actúa a partir de las expectativas de los ciudadanos electores.

Presupuesto Participativo e inversión en calidad de vida es un matrimonio sin divorcio, dos alas de un mismo pájaro. La participación social es un indicador de calidad de vida. Aunque materialmente no se pueda medir, la participación es parte del conjunto de factores que hacen posible la autorrealización de los individuos, la familia y la sociedad en general. La interacción social potencializa conductas positivas de solidaridad, amistad, confianza y





esperanza compartidas que se convierten en un aporte a la calidad de vida espiritual de la gente.

Ahora bien, la integralidad de la calidad de vida se completa con el bienestar material, con las oportunidades de acceso a la salud, educación y la vivienda, de las cuales se desprende un conjunto de derechos que van desde el empleo, vestido, recreación, protección al medio ambiente, hasta la prestación de servicios como el manejo de los desechos sólidos, agua, electricidad, teléfono, transporte y pavimentación, etc.

Con esta integralidad espiritual-material es que se debe jugar en el Presupuesto Participativo. La auténtica ciudadanía se alcanza cuando hay satisfacción política, social, económica y cultural, que son ejes transversales de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Se convierte en un espacio de formación política. La gente aprende a conocer las interioridades del gobierno local, hace relaciones directas con actores políticos, conduce reuniones con características políticas y sociales, trabaja en equipo, debate, opina, conquista, cede y reconquista propuestas.

Distiende las condiciones conflictivas existentes. Son factores de conflictos en el municipio las relaciones desiguales que se dan entre los diferentes actores políticos y sociales, de manera determinante la desigualdad social que mantiene encadenado a los pobres, y que tiene su origen en causas estructurales de dominación.

Uno de los graves problemas para la buena gobernabilidad local es la lucha de intereses grupales, particulares y dominantes que se



llevan a cabo entre el órgano ejecutivo (alcaldía) y el órgano legislativo (concejales, regidores, vereadores). Es común la queja de los alcaldes en cuanto al bloqueo del presupuesto por parte de los concejales o regidores. Mientras que, regidores o concejales se quejan por la centralización en las decisiones ejecutivas por parte de los alcaldes. Hay una lucha constante entre "dame lo mío", por una parte, y te "doy lo tuyo" a cambio de que "apruebe lo mío", por la otra parte.

En este juego de "dame lo mío" a cambio de que "apruebe lo tuyo" se envuelve una cultura política clientelista negadora de la participación social. Con el Presupuesto Participativo se pasa al juego del "démonos lo nuestro" en el cual entran los intereses de los grupos políticos, las autoridades públicas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, nunca los intereses individuales-personales. Estos intereses quedan fuera de este juego.

Cuando se abren los espacios públicos a la participación los conflictos adquieren una dimensión política-social. Donde la lucha de intereses se marca por el poder de decidir, incidir e influir sobre las mejores prioridades en la inversión y en la gestión. El interés personal pasa a un segundo plano.

Ante un alcalde con voluntad política y concejales con intereses personales, la participación ciudadana se convierte en un instrumento de neutralización. Si hay voluntad política para el cambio social se gestiona de cara al sol. Si hay interés personal para obtener ventajas, este se materializa en cuartos oscuros. Gestionar como ventana abierta es la clave para neutralizar el interés individual y conciliar la diversidad de intereses que se tejen en el interior del gobierno local.

7.2. Riesgos y debilidades

Cuando analizamos las condiciones institucionales de los actores políticos y sociales claves que intervienen en la elaboración del Presupuesto Participativo, se pueden observar cómo sus debilidades afectan la efectividad de esta práctica participativa.

Como el Presupuesto Participativo, además de participación, implica manejo de herramientas, procesamientos de informaciones, conciencia sobre la realidad, formulación de proyectos y negociación, existen probabilidades de que la expectativa ciudadana sea afectada. El problema en sí está dado por las capacidades institucionales instaladas para dar respuestas en tiempo adecuado a los asuntos administrativos y políticos mencionados.

Pasamos a mencionar algunas de las principales debilidades y amenazas de la puesta en marcha del Presupuesto Participativo:

Transferir o imitar experiencias. Las experiencias más destacadas de Presupuesto Participativo tienen su origen en municipios que reúnen condiciones políticas, sociales e institucionales que han sido mejoradas por procesos de reformas que han conducido a fortalecer el objetivo de la descentralización. Hay que considerar el contexto local a la hora de aplicar estas experiencias. Esto requiere hacer los análisis del estado de la cuestión (al interno de la municipalidad) en relación con el nivel de la capacidad fiscal,

administrativa, funcional y política. Además, como conocer el estado de la cuestión (al nivel externo de la municipalidad) pasando balance del nivel de desarrollo que han alcanzado los sectores organizados del municipio y su identificación con la estrategia del Presupuesto Participativo.

Cada municipio es una construcción cultural. Podría haber igualdades diferenciadas en el modo de pensar y actuar. No así igualdades en los estilos de dirección y de composición de las estructuras institucionales.

Las experiencias conocidas han seguido caminos distintos en la metodología de participación social. La construcción de esta participación se marca por cuatro estilos: primero, por la consulta ciudadana, concertación con la alcaldía y posterior aprobación del presupuesto por los concejales. Segundo, por la aprobación de una proporción por parte de los concejales y las consultas ciudadanas partiendo de estas proporciones. Tercero, el establecimiento de proporciones por la alcaldía, consultas ciudadanas y aprobación por la asamblea de concejales. Y cuarto, por el establecimiento de temas (salud, educación, pavimentación, etc.), participación comunitaria junto a la alcaldía para seleccionar prioridades y posterior aprobación por los concejales.

Otro aspecto diferenciado, se refiere a los instrumentos de participación. El primer instrumento y el más conocido es el Consejo del Presupuesto Participativo, cuya composición se define por la participación de los sujetos sociales organizados y representantes de la alcaldía. El Consejo del PP es la síntesis de otros instrumentos de carácter local, territorial y temático.

Los otros instrumentos se fundamentan en las estructuras sociales

existentes, las cuales deciden incorporar el eje del Presupuesto Participativo dentro de sus planes de trabajo. Aquí entran diversos instrumentos como asambleas barriales, consejos de desarrollo, mesas de diálogo, cabildos abiertos. Una crítica a estos instrumentos es que desfocalizan las orientaciones concretas del Presupuesto Participativo. Además, pueden generar dispersión en el seguimiento permanente a la estrategia.

Asimismo, es importante tener conciencia de que la realidad de cada municipio, en parte puede ser compartida con otros, pero que existen factores y condiciones estructurales que son intransferibles.

Centralización por parte de la alcaldía o sindicatura. La concentración de poder es una vía contraria a la democratización de las decisiones. El control de las relaciones y de las estrategias de participación por la alcaldía podría ser un obstáculo a la confianza requerida para aplicar políticas de gestión participativa. Además, las posibilidades de manipulación se amplían.

Siempre el manejo centralizado del poder genera conflictos. Generalmente, en la esfera política, el conflicto dominante está sustentado en el control y usos de los fondos, más que en la puesta en marcha de planes.

¿Se podría considerar a un alcalde que aplica presupuesto participativo como centralizador? Cuando se carece de una visión integral de la democracia en cuanto a sujeto y actores, existen posibilidades de que la práctica de centralización se acompañe de orientaciones exclusionistas hacia el nivel legislativo (regidores o concejales), y también de algunas esferas sociales, en provecho del

protagonismo y capitalización política por parte del alcalde o síndico.

A través de la institución del Presupuesto Participativo es que tiene que reglamentarse la intervención de los actores, en derechos y deberes. El PP puede ser un instrumento de cambio de la visión centralizadora; desde luego, comprendiendo que esta visión tiene su origen en causas estructurales y que su aniquilación requiere normas, prácticas y tiempos. La centralización o monopolización de la relación de la alcaldía con los actores sociales se incrementa o disminuye en la medida que los concejales presten atención a las políticas de gestión participativa y abandonen las prácticas clientelitas y del "dame lo mío".

Debilidades en la sociedad civil. Existen debilidades institucionales en las organizaciones de la sociedad civil, las cuales se convierten en un gran obstáculo para garantizar sostenibilidad a la institución del Presupuesto Participativo. Esta fragilidad es parte consustancial del gobierno local, implicando una amenaza a la viabilidad del Presupuesto Participativo en la mayoría de los municipios con características similares de América Latina y el Caribe.

Es bien sabido que la sociedad civil es heterogénea, plural y multisectorial, que sus actores se mueven a velocidades distintas. Si bien muchas organizaciones tienen fortalezas institucionales, también muchos de los grupos, asociaciones e instituciones que componen la sociedad civil tienen limitaciones que van desde la carencia de planes concretos, el espontaneísmo o coyunturalismo hasta prácticas centralizadoras, de liderazgo perenne o que no se renueva. La superación de estas debilidades tiene que aparecer como prioridad en el Presupuesto Participativo, pues invertir en



fortalecimiento institucional consolida la gestión participativa.

Más inversión en organizaciones de la sociedad civil con poca visibilidad y con menos medio para actuar, es un desafío. Aquellos grupos territoriales, asociaciones de vecinos y de barrios de extrema pobreza o con bolsones de pobreza, sus condiciones materiales se convierten en dificultades para participar. Es probable que dónde haya más condiciones de pobreza material haya menos posibilidades de organizaciones sociales fuertes. Es en estos asentamientos donde las personas viven hacinadas, cargadas de violencia psicosocial, abrumadas de problemas económicos, con poca libertad de moverse por sus calles y con poco referente organizativo exitoso.

La inversión en participación de los que menos participan es una llave para superar la exclusión social, para romper con el oligopolio en la relación entre alcaldía y parte de la sociedad civil, para que haya justicia distributiva y para fortalecer la democracia directa.

Si la alcaldía centraliza las relaciones, también determinados grupos de la sociedad civil, sin proponérselo, podrían centralizar las relaciones. Sobre todo aquellas organizaciones con liderazgo consolidado, base social estable y recursos técnicos desarrollados. Se corre el riesgo de que estas organizaciones penetren a la alcaldía, monopolicen las relaciones e impriman peculiarmente el modelo de construcción del Presupuesto Participativo.

Pérdida parcial o total de la autonomía, actitud crítica y objetiva de los actores sociales organizados. Las intermediaciones del liderazgo social entre la comunidad y la alcaldía podrían provocar poco a

poco vínculos de intereses comunes que terminen superponiéndose a los intereses particulares de cada uno por separado. Cuando el liderazgo comunitario se adentra mucho con la alcaldía, sino no hay una claridad de mira amplia, puede acabar perdiendo la visión crítica hacia el sujeto público o al ayuntamiento.

Exclusión social. El enfoque generalmente prevé a ciudadanos y ciudadanas pobres organizados y no a los de a pies, a los sin grupos. También existe una marcada tendencia a no considerar dentro de la estrategia a los sectores de clase media y media alta. Los sectores sociales muy pobres tienden a no organizarse y cuando lo hacen es bajo un esquema de prácticas inmediatitas. El sector privado y sus diferentes manifestaciones organizativas generalmente se quedan fuera, quizás porque la mayoría de municipios carecen de políticas de desarrollo económico que se articulen a los intereses de dicho sector. Otro sector trascendental es el de los profesionales y académicos, que juega un rol importante en la definición de temas y metodología de investigación.

Pero se puede asegurar que no necesariamente podrían existir orientaciones de exclusión social. Lo que podría existir es una ausencia de política destinada a la diversidad de sectores sociales (pobres, muy pobres, clase media, comerciantes, empresarios, profesionales, etc.).

Políticas de varilla y cemento. Es la tendencia que sigue la gente. Calzadas, aceras, asfaltados, calles; son soluciones fáciles de demandar. Quiero mi calle, mi puente peatonal. Es cierto que son las necesidades sentidas, pero también es cierto que se demandan aisladamente. Esta tendencia corre el riesgo de plantear soluciones materiales pasando por alto demandas de otros ámbitos como el



desarrollo económico, cultural, turístico, de organización territorial, fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y del propio gobierno local.

Los grupos temáticos (salud, educación, vivienda, medio ambiente, género, etc.) se plantean como alternativa, aunque podría ser una alternativa excluyente que en nada contribuiría al desarrollo y potencialización de la visión estratégica de la gente que vive en las comunidades.

La tendencia de varilla y cemento corre el riesgo de provocar una disminución de la participación de la gente en el territorio y convertir o transferir su poder de participación en delegación abierta al principal dirigente del grupo, rompiendo con la concepción de democracia directa. Como la gente sabe, en lo inmediato, cuales son sus necesidades el instrumento político de la participación podría evolucionar hacia una práctica de presupuesto distribuido no participativo.

Cuestionamiento al cumplimiento. Si hay un sector de poco fiar, ése es el público. Los antecedentes de corrupción, la demagogia política y la ineficiencia en la prestación de servicios son los referentes inmediatos sobre la gestión pública en sentido general. Hay que cumplir y evitar que se construya una percepción de incumplimiento. Las autoridades podrían no cumplir con lo aprobado o hacer lo acordado con poca efectividad. El incumplimiento resta credibilidad al Presupuesto Participativo, a la autoridad local y al propio liderazgo social comprometido con la estrategia. Cumpliendo se construye una nueva imagen de lo público, se gana la confianza ciudadana y se fortalece el liderazgo



político y social.

Vinculación entre lo priorizado y el plan de desarrollo local. La dispersión de lo priorizado es el riesgo. La focalización del interés se hace a partir de mi calle, mi cuadra o mi barrio. La tendencia dominante es pensar y actuar funcionalmente a partir de lo que pasa en una localidad y realidad particular.

Este modelo conduce a la priorización de obras que necesariamente no se corresponden con el desarrollo sostenible del municipio. Se genera una dispersión de lo priorizado. La tarea de vincular lo priorizado con lo estratégicamente necesario es el gran desafío. Estos desafíos van desde el cómo vincular la reparación de un camino con una política de desarrollo económico, cómo articular la construcción de una botica o tienda de medicina popular con la política de salud del municipio hasta el cómo vincular la construcción de una cancha deportiva con una estrategia de fomento del deporte más allá del municipio, con la provincia o región.

Esta falta de vinculación de lo priorizado y lo estratégicamente necesario toca a todos los sectores. No escapan las autoridades locales ni la sociedad civil. Esto es normal en la etapa inicial de construcción del Presupuesto Participativo. Las prácticas continuas de la estrategia de participación es la que enseña y hace descubrir la necesidad de vinculación. Hacer se aprende haciendo y a planificar se aprende planificando.

Sostenibilidad. Permanencia ante los cambios (cuales fueren), durabilidad en el tiempo, soporte institucional y sustentación estratégica son los puntales de la llamada sostenibilidad.



Sin embargo, existen amenazas latentes que podrían corroer estos puntales. Por ejemplo, hay polillas que pueden comerse los puntales de la sostenibilidad y de la estrategia del PP, expresándose a través de factores que van desde el cambio de gestión política partidaria y el déficit institucional del gobierno local, hasta la aplicación de metodología poco comprendida y asimilada por la gente y la retirada de financiamiento externo al proceso. Estos factores pueden parar en seco el proceso. Para evitarlo hay que reconocerlos y neutralizarlos.

En otro orden, se ha estado debatiendo sobre la necesidad de legalizar por ley o resolución el Presupuesto Participativo. Esto es parte de la solución, no el todo. Las leyes por sí solas no generan cambio; el cambio se hace con la voluntad social e institucional. El marco jurídico, el que fuere, se aplica por voluntad y necesidad colectiva, y cuando así no lo fuere pierde objetividad.

La participación social es una política; se sostiene en la voluntad social y política. Si la sociedad civil es débil estructural e institucional y el actor político se niega a la participación social, las leyes y resoluciones se pueden quedar en documentos inertes y engavetados. Por el contrario, si la sociedad civil es fuerte, tiene capacidad de convocatoria, movilización y presión, el actor político se ve obligado a negociar. Aquí el marco jurídico puede ser un instrumento legal de lucha, pero no exclusivamente determinante para la conquista de los espacios de participación y de democracia directa. La participación social como cultura de organización es una base de la sostenibilidad del Presupuesto Participativo.



En el campo de lo político y ante eventuales cambios de gestión



local, los actores locales pueden intervenir en el proceso electoral organizando consultas ciudadanas en las cuales se puedan fomentar compromisos públicos de los candidatos y candidatas durante los procesos electorales.

La motivación es externa. A veces se desarrollan experiencias que no han surgido por iniciativas del propio gobierno local. Responden a objetivos de algunos organismos de cooperación o establecidos en proyectos por parte de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Resulta que el presupuesto puede ser participativo en la primera etapa de apoyo externo, pero la estrategia se va agotando en la medida que el ente externo va concluyendo el proyecto o, en otros casos, agotando los recursos.

La práctica de shock, de aceleramiento del proceso o de llegada intempestiva podría afectar la posibilidad de sostenibilidad, abandono definitivo de la estrategia, creación de una imagen desfavorable a la institución del Presupuesto Participativo y pérdida de confianza ciudadana en los instrumentos de gestión participativa.

No siempre es malo que la motivación surja desde fuera, sin embargo, se deben agotar los tiempos necesarios para madurar; analizar; reflexionar; capacitar; convencer y comprometer a los diferentes actores públicos, políticos y de la sociedad civil con la puesta en marcha de la estrategia de planificación financiera participativa o Presupuesto Participativo. El tiempo y el plan llevado a cabo son los que indicarán la viabilidad política y social para aplicar el Presupuesto Participativo.





BIBLIOGRAFIA

1. Aristóteles: La Política. Alianza Editorial, S.A., Madrid, 2000.
2. Ayuntamiento de Córdoba: Autorreglamento proceso 2003 de los Presupuestos Participativos para el 2004. <http://www.ayuncordoba.es/portal/>
3. Ayuntamiento de Villa González: Experiencia de Presupuesto Participativo. Santiago, República Dominicana. 2004
4. Blanco, Ismael: Presupuestos Participativos en Rubí: Innovación, Límites y Retos De Una Experiencia Pionera. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona, 31 de octubre 2002.
5. Bosch, Juan: El Estado sus Orígenes y Desarrollo. Editora Alfa y Omega, Primera Edición, 1987, Santo Domingo, República Dominicana.
6. Cabannes, Ives: Finanzas Locales y Presupuesto Participativo. Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal No. 9. Alcaldía Municipal de Porto Alegre y CIDADE. Año 2004.
7. Castell, Manuel: La Sociología Urbana. Alianza Editorial, S.A. Madrid, 2001.
8. Castillo, Juan: Construyendo una teoría a partir de la práctica: la experiencia de participación ciudadana en el municipio de Villa González. Fundación Solidaridad, Santiago, República Dominicana. 2004.
9. Fernández, Oscar: Los avatares de la noción de sociedad civil. Boletín Electoral Latinoamericano No. XVII, enero-junio 1997 pp. 79-96.).



10. Fundación Grupo Esquel: Sociedad Civil, estado y mercado: Una asociación incipiente en procura de desarrollo equitativo. Estudio presentado ante el Foro Social BID/UNDP, Washington. Febrero de 1993
11. Ganuza Fernández, Ernesto: Los presupuestos participativos en Córdoba. Foro Chileno de Presupuesto Participativo. Friedrich Ebert Stiftung.
12. Giner, Salvador: Sociología. Ediciones Península, Barcelona, sexta edición, 2001.
13. Gramsci, Antonio: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno T. I, Juan Pablo Editor, México, 1975.
14. Harnecker, Marta: Delegando Poder en la Gente. El presupuesto participativo de Porto Alegre.
15. Hegel, Guillermo Federico: Filosofía del Derecho. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1955.
16. Hirschberger, Johannes: Breve Historia de la Filosofía. Barcelona, Editorial Herder, Décima Edición, 1982.
17. Locke, John: Ensayo sobre el Gobierno Civil. Fondo de Cultura Económica, México.
18. Maduro, Otto. Mapas para la Fiesta. Reflexiones latinoamericanas acerca de la crisis y el conocimiento. Asociación para la Educación Teológica Hispana - AETH- Atlanta Georgia, 1998.
19. Migliario, Luís Razeto.. La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. www.neticoop.org.uy/documentos. Marzo 2004.
20. Navarro, Zander: Democracia y Control Social de los Fondos Públicos. El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre. (Brasil). En Lo público No Estatal en la Reforma del Estado. Bresser y Cunil (editores). Edit. Paidós y CLAD . Argentina. 1998
21. Pérez, Edelmira y María Farra., Los Modelos de Desarrollo y el Desarrollo Rural En América Latina. <http://www.fidamerica.cl/>. (Revisada el 25 marzo 2002)
22. Petiteville, Franck: Tres Rostros Míticos Del Estado en la Teoría del Desarrollo www.rebellion.org/izquierda/vila (Revisado el 20 de enero de



- 2004)
23. Presupuesto Participativo: Reglamento. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA). República de La Argentina. Mayo 2004.
 24. Probidad. Presentación Resultados del Índice Latinoamericano de Corrupción.
 25. Rousseau, Jean-Jacques: El Contrato Social. Edimat Libros. Madrid España. 1999.
 26. Rubio Valenzuela, José Manuel: El Municipio a través de la Historia. Gobierno y Administración Pública. Vol. I, Núm 1, Enero-Junio del 2000. Revista Semestral de la Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente A.C. en publicación conjunta con la Universidad Abierta, S.C. México.
 27. Toqueville, Alexis. La Democracia en América. Alianza Editorial, Madrid, 2002
 28. Torre, Ramón Ramos: La ciudad en la historia: comparación, análisis y narración en la sociología histórica de Max Weber. <http://www.ucm.es/info/socio/> (revisada el 10 de abril 2004).
 29. Transparencia presupuestaria. www.transparency.org (revisado el 25 enero de 2004)
 30. Utzig, José Eduardo: El Presupuesto Participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental
 31. Vecinet. Autogestión Vecinal. www.chosque.opc.org
 32. Vila, Ignacio: Crisis de la democracia representativa y contrapoder. Presentado el 6 de diciembre del 2002 <http://www.unesco.org/issj/rics/155/petitevillespa.html>.
 33. Winch, Peter, 1987, "La autoridad" en Filosofía Política, Brev. F.C.E., México.





Título: Presupuesto Participativo y Democratización
Autor: Domingo Matías
Primera Edición, 2004

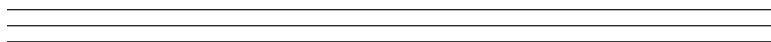
Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado-PARME

Calle Hatuey No. 11, Los Cacicazgos,
Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
Teléfono (809) 482-7410. Fax (809) 482-1717
Correo electrónico: parme@parme.org.do
<http://www.parme.org.do>

Las opiniones emitidas no necesariamente son compartidas por la Unión Europea.



Diseño portada: Susie Gadea
Diagramación: Metamorfosis Studio
Impresión: Editora Buho



PRESUPUESTO PARTICI- PATIVO Y DEMOCRATIZACIÓN

DOMINGO MATÍAS

Coordinador Adjunto de Descentralización

UTG del PARME

