

La revolución silenciosa La segunda generación de presupuestos participativos: La educación ciudadana puesta a prueba

Alain Santandreu

IPES - PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE / LIMA, PERÚ
alain_santandreu@yahoo.com
alain@ipes.org

Una Revolución Silenciosa comienza a gestarse. Cada vez con más fuerza, los municipios se transforman en un espacio de participación ciudadana y control social. Los límites y posibilidades de la Democracia Participativa pasan a colocarse en el centro del debate. Generalmente acompañados de procesos de planeación, los Presupuestos Participativos representan uno de los cambios estructurales más importantes registrados en los últimos años en la gestión de lo local.

Hace 15 años, un pequeño grupo de municipios de América Latina iniciaba una experiencia singular. Animados por la idea de romper con los estilos de gestión centralizada y sin participación impulsaron una nueva forma de hacer política. Convencidos de la necesidad de profundizar la democracia, promovieron la participación de las/os ciudadanas en la asignación y control de los recursos públicos dando a luz los Presupuestos Participativos (PP).

Surgidos de la voluntad política de los gobiernos locales, y apoyados en la movilización y participación de la sociedad civil, los presupuestos participativos se consolidaron y expandieron a toda América Latina, y más recientemente, a Europa. Con el paso de los años algunos países saltaron de escala. En 1994, con la promulgación de la Ley de Participación Popular, Bolivia amplió las competencias, atribuciones y jurisdicción de los Gobiernos Municipales asignándoles un



Foto: CB

importante porcentaje de los ingresos nacionales y se crearon los Comités de Vigilancia. Con la aprobación de la Norma Nacional de Planificación Participativa, se inició un proceso de planificación municipal involucrando a los 315 municipios del país. Más recientemente, en 2003, Perú inició un proceso similar estableciendo la obligatoriedad de elaborar los presupuestos municipales en forma participativa, aprobándose un conjunto de leyes fundamentales como la Ley Bases de Presupuesto Participativo y la Ley Bases de la

Descentralización. La segunda generación de presupuestos participativos nos obliga a reflexionar sobre los desafíos que supone masificar un procedimiento de este tipo.

El presente artículo se inspira en los hallazgos de la investigación “Información en procesos de Planificación Participativa” realizada en 2004 por Alain Santandreu y Ana Cristina Betancourt (CEDETI – Centro de Tecnologías Intermedias, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia) para la Red de Participación Ciudadana y Control Social (PCCS) y el Servicio Holandés de Cooperación (SNV) Bolivia. Vale la pena recordar que con el paso del tiempo, y como resultado de los procesos electorales, varios municipios han cambiado sus autoridades aunque todas continúan asignando recursos con base a sistemas de presupuesto participativo. Pese a esto, los hallazgos y conclusiones que aquí se presentan continúan vigentes entendiendo a los presupuestos participativos como proceso en constante cambio, sujetos a la orientación (y voluntad) política de los gobiernos locales.

La primera generación de PP: Brasil y América Latina y el Caribe

Cuando finalizaba la “década perdida” algunas ciudades del cono sur como Porto Alegre en 1989, Belo Horizonte (Brasil) y Montevideo (Uruguay) en 1990 iniciaron un proceso inédito que permitió invertir las prioridades mejorando la participación ciudadana en la asignación y control de los recursos municipales.

La primera generación de presupuestos participativos se apoyó en una fuerte impronta ética. Impulsados por la voluntad política de los gobiernos locales, y apoyados en la movilización de las ciudadanas y ciudadanos y sus organizaciones sociales, se instaló en el concierto internacional el debate sobre los límites y posibilidades de la democracia participativa cuestionando las prácticas tradicionales de gestión pública, intermediación política y representación institucional. Los logros alcanzados por estas ciudades masificaron la experiencia brasileña y la amplificaron a otras ciudades de América Latina y el Caribe llegando, en pocos años, a ser implementados en más de

250 municipios distribuidos en todo el continente con experiencias en México, El Salvador, Colombia, Ecuador y Argentina.

La innovación metodológica y su capacidad de adaptación a las particularidades políticas, sociales, financieras, administrativas, normativas y culturales parecen ser las principales características de los procesos de presupuestos participativos.

Esta diversidad se expresa tanto en los componentes participativos como presupuestarios. Mientras que unos pocos municipios como Porto Alegre, distribuyen en forma participativa un importante porcentaje de su presupuesto otros, como Montevideo, sólo comprometen un porcentaje de sus recursos destinados a obras, algunos servicios y cultura. Rompiendo con esta tendencia, algunas ciudades como Rosario (Argentina) han comenzado a incluir proyectos de desarrollo y actividades de capacitación ampliando la base de los presupuestos participativos.

Para cumplir con las demandas los municipios han incorporado infraestructura que permite capacitar a los actores locales para la participación (organización de reuniones, proceso para la toma de decisiones, resolución participativa de conflictos de intereses, etc.) y dar soporte técnico para priorizar las demandas. Generalmente los presupuestos participativos se estructuran a partir de un ciclo anual que organiza la agenda de actividades. Los procesos se inician con una rendición de cuentas en la que el Gobierno Municipal somete a consideración pública la ejecución presupuestaria contribuyendo a democratizar las finanzas públicas, una práctica poco común en la región. Algunos casos como el Distrito de Villa El Salvador en Lima (Perú) cuentan además con un mecanismo de rendición de cuentas de las obras ejecutadas con recursos del presupuesto participativo.

Los instrumentos de participación también son muy variados y reciben diferentes nombres como *Consejo* en Porto Alegre y *Foro* en Icapuí (Brasil), *Consejos vecinales* en Montevideo o *Asamblea de Unidad Cantonal* en Cotacachi (Ecuador). Estos órganos de participación ciudadana (aunque en muchos casos incluyen representación municipal) se encargan de priorizar las demandas y dar seguimiento al proceso. Algunas experiencias pri-

vilegian la participación ciudadana directa, eligiendo los delegados en relación al número de presentes en las reuniones (por ejemplo, un delegado al Consejo cada 10 presentes), mientras que otros apelan a la representación de las organizaciones sociales. En la mayor parte de los casos han sido capacitados para poder cumplir con sus tareas.

En general, los presupuestos participativos se debaten y ejecutan año a año a escala municipal (en zonas o distritos), articulándose a los instrumentos municipales de planificación de mediano y largo plazo como los Planes de Desarrollo Zonal, Estratégicos o de Inversión. Si bien existen experiencias de cobertura rural, como la desarrollada en Cuenca (Ecuador) con las Parroquias Rurales del municipio, la mayor parte de los casos se concentraron en las ciudades.

Algunos disponen de criterios específicos para la priorización de las demandas que incluyen el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la carencia de obras de infraestructura en

la zona, el nivel de participación de la sociedad civil (organizada o no) o el porcentaje de recaudación tributaria. Algunas ciudades, como Porto Alegre, han diseñado mecanismos novedosos a través de Internet que facilitan el monitoreo, así como el control de la ejecución de las obras.

La voluntad política de los alcaldes, la promoción de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, la innovación normativa, su pedagogía metodológica y una fuerte impronta ética son las principales características de los presupuestos participativos de primera generación.

La segunda generación de PP: la experiencia boliviana

En abril de 1994 Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular (Ley N° 1551) dando inicio a un proceso de masificación de los presupuestos participativos a escala nacional con la elección



Foto: CB

de nuevos alcaldes y la designación de los primeros Comités de Vigilancia de escala municipal. Junto a Perú, son los dos países de la región que cuentan con legislación nacional que obliga a planificar (y ejecutar) los presupuestos municipales en forma participativa.

La experiencia boliviana combina cinco características que la transforma en una experiencia innovadora:

1. *Cobertura territorial de escala nacional*, a partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular que extiende el presupuesto participativo a más de 300 municipios como la única forma legalmente aceptada para la distribución de recursos a escala municipal.
2. *Asignación del 100% del presupuesto municipal* para gastos operativos y de inversión incluyendo el sueldo del alcalde, los miembros del Consejo y el personal municipal.
3. *Articulación con el desarrollo local municipal*, vinculando la Programación Operativa Anual (POA) que identifica las fuentes de recursos y planifica los gastos e inversiones, con el Plan de Desarrollo Municipal elaborado cada cinco años en forma participativa y que identifica los principales proyectos de desarrollo vinculados al manejo del ambiente y los recursos naturales, los proyectos económicos y productivos, el desarrollo humano y el fortalecimiento organizativo e institucional.
4. *Fortalecimiento de la participación ciudadana para el control social* estableciendo la elección de un Comité de Vigilancia independiente y autónomo del gobierno local, integrado por representantes de la sociedad civil, responsable del control social en el municipio.
5. *Permanente capacidad de innovación para la adaptación del modelo*, demostrando que es posible implementar una normativa de alcance nacional respetando las particularidades locales,



Foto: CB

ampliando efectivamente las capacidades de la población, profundizando la democracia, invirtiendo las prioridades municipales y mejorando sustantivamente el control social.

Un fuerte debate comienza a instalarse. Si bien en Bolivia existen mecanismos establecidos para la realización de los presupuestos participativos que buscan uniformizar su aplicación (por ejemplo manuales de operación), la realidad demuestra su enorme capacidad de adaptación a las circunstancias locales. Pese a disponer de una normativa común, la profundidad del proyecto político, las formas de participación ciudadana y la fortaleza (o debilidad) de las organizaciones sociales marcan la tónica de cada proceso. La masificación no supone, necesariamente, una degradación de los contenidos ni la pérdida de frescura y capacidad de innovación.

Recomendaciones para la acción

Los presupuestos participativos, se trate de experiencias promovidas por la voluntad política de los alcaldes progresistas o por mandato legal a nivel nacional, suelen ser una experiencia inigualable de aplicación práctica de una pedagogía liberadora y participativa a escala humana.

Ejemplos como la “Caravana del presupuesto participativo” desarrollada inicialmente en Belo Horizonte (Brasil) permitió a las y los delegados recorrer a bordo de un bus las diferentes zonas en las que se organiza administrativamente la ciudad para conocer las distintas realidades y poder evaluar, directamente, las demandas. Esta iniciativa innovadora apoyada permitió democratizar el conocimiento a la vez que contribuyó fuertemente a una mejor apropiación social del territorio por parte de las y los delegados que, en la mayor parte de los casos, sólo conocían sus propias demandas expresando una visión fragmentada de su ciudad.

La comunicación directa promovida por el alcalde de Icapuí (un pequeño municipio del nordeste de Brasil), quien elaboró en forma mensual un mural gigante (pintado en la pared de su casa) con información básica del estado de avance de la ejecución de las obras, generó un debate local importante en torno a la necesidad de rendir cuentas en forma pública, transparente y accesible a todas/os los ciudadanos.

El uso de las nuevas tecnologías de la información en Porto Alegre (Brasil) mejoró el acceso a información pública junto a la capacidad de inclusión digital de las consejeras y consejeros del presupuesto participativo, demostrando que las tecnologías de la información y la comunicación pueden ser un instrumento clave como parte de un ejercicio democrático de gobierno ciudadano.

El manejo bilingüe del presupuesto participativo en Cotacachi (Ecuador) o San Julián (Bolivia) motivó la participación de las comunidades rurales y las poblaciones indígenas, obligando a los organizadores a elaborar materiales de sensibilización, comunicación y difusión adaptados a la realidad local.

Estos y otros ejemplos demuestran como los presupuestos participativos, además de cumplir

con su objetivo principal, pueden ser instrumentos pedagógicos innovadores, portadores de una nueva forma de ver, sentir y construir ciudad y ciudadanía, mejorando la relación de las comunidades con sus gobiernos y de los habitantes con su ciudad.

Al decir de Tarso Genro, ex Prefeito de Porto Alegre, “Los presupuestos participativos son un espacio de igualdad para superar la desigualdad” y en uno y otro caso parece cumplirse. Finalmente la revolución parece estar al otro lado de la esquina, aunque se trate de una revolución silenciosa.



Lecturas sugeridas

Santandreu, Alain y Ana Cristina Betancourt. “La Revolución Silenciosa. Procesos de información y comunicación en los presupuestos participativos”.

http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=DOC_C&DATA=doc_c5

Para ampliar la comprensión conceptual, temática y metodológica sobre presupuestos participativos a escala regional se sugiere visitar el sitio del Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU) en Ecuador que cuenta con una gran diversidad de publicaciones, documentos, estudios de caso y legislación actualizada sobre ese tema. Como parte del programa *Reforzar*, es posible acceder a un curso de aprendizaje mutuo recomendado para educadores, líderes comunitarios, técnicos gubernamentales y de la sociedad civil y personas interesadas en fortalecer sus capacidades en relación a esta temática.

Todos sus materiales se encuentran accesibles en línea en la dirección

<http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu>

Yonunca me he quedado sin patria: mi patria es el idioma.

María Zambrano, filósofa y escritora española, 1904-1991
