

**Democracia Participativa y
Presupuestos Participativos:**

Acercamiento y Profundización sobre el debate actual



Parlocal

Redes para el fortalecimiento
de capacidades de gestión de
Políticas Públicas Locales de
Participación Ciudadana

**Manual Docente
de la Escuela de Políticas
de Participación Local**



Editores:
**Andrés Falck
Pablo Paño Yáñez**



Intendencia Departamental
de Paysandú



**Democracia Participativa y
Presupuestos Participativos:
acercamiento
y profundización
sobre el debate actual**

**Manual de Escuela
de Políticas de Participación Local**

Proyecto Parlocal

Editores:

Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez

Autores:

Cecilia Alemany, Giovanni Allegreti, Percy Alvarez, Joao Arriscado, Sérgio Baierle, Vicente Barragán, María Bastante, Daniel Biagioni, Joan Bou, Antonio Cardarello, Juan Castillo, José Antonio Castro, Daniel Chavez, Juan Manuel Domínguez, Verónica Filardo, Ernesto Ganuza, Virginia Gutiérrez, Patricia García Leiva, M^a Isabel Hombrados, Mariana Lopes, Altair Magri, Vanessa Marx, Neirara Morais, Javier Moreno, Javier Navascués, Patricia Oberti, Lucrecia Olivari, Pablo Paño, Carlos Peláez, Adrián Rodríguez, Tomás Rodríguez-Villasante, Rafael Romero, José M. Sanz, Francisco Sierra.

Editores:

Dr. Andrés Falck
Dr. Pablo Paño Yáñez

Equipo de trabajo:

Lic. María Noel Estrada Ortiz, Coordinadora País, Parlocal Uruguay
Lic. Iván Sánchez, Asistente Técnico Parlocal Uruguay
Sr. Julio Silva, Responsable Presupuesto y Administración, Parlocal Uruguay

Apoyo desde la Intendencia Departamental de Paysandú (Uruguay):

Sr. Bertil Bentos, Intendente Departamental
Sr. Humberto Sconamiglio, Director de Descentralización
Dr. Roque Jesús, Coordinador de Presupuesto Participativo
Sra. Nadia Belassi, Asistente Técnica, Proyecto Laboratorio

Dirección de Prensa de la Intendencia de Paysandú:

Sr. Julio Rojas, Director de Prensa
Sr. Martín Talamás, Diagramación y Diseño Gráfico

RESPONSABLES TÉCNICOS POR EL PROYECTO PARLOCAL:

Dr. Pablo Paño, Coordinador General - España
Lic. Francis Jorge, Coordinadora País - República Dominicana
Lic. María Noel Estrada, Coordinadora País - Uruguay

ISBN: 978-84-694-5314-8

Depósito Legal: MA-1213-2011

Impresión CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España. Junio de 2011.

- La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.
- Asimismo, esta publicación no necesariamente refleja la opinión de las instituciones asociadas: Diputación de Málaga, la Federación Dominicana de Municipios o la Intendencia de Paysandú.
- Este libro se ha realizado con ayuda financiera de la Comunidad Europea.

Índice

Prólogo	9
Introducción	11
Primera Parte	
Evolución de las prácticas de democracia participativa y participación ciudadana	
Capítulo 1	
Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa	23
<i>Daniel Chavez (TNI)</i>	
Capítulo 2	
Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas	47
<i>Neiara Morais (CES)</i>	
Capítulo 3	
Participación pública y acción colectiva	53
<i>João Arriscado Nunes (CES)</i>	
Capítulo 4	
Municipalismo, movimientos ciudadanos, redes nacionales e internacionales en torno a la democracia directa	65
<i>Daniel Biagioni y Cecilia Alemany (CLAEH)</i>	
Capítulo 5	
El desarrollo local desde la economía, la política y la sociedad. Apostando a la integralidad de las políticas y a la integración de los actores	93
<i>Antonio Cardarello, Verónica Filardo, Altaír Jesica Magri, Patricia Oberti y Adrián Rodríguez (UdelaR)</i>	
Segunda Parte	
Metodologías de investigación y acción para la participación ciudadana y la democracia participativa	
Capítulo 6	
Estilos y epistemología en las metodologías participativas	123
<i>Tomas Rodríguez-Villasante (CIMAS)</i>	
Capítulo 7	
La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos	149
<i>Ernesto Ganuza Fernández, Lucrecia Olivari y Pablo Paño Yáñez (Antígona procesos participativos)</i>	
Capítulo 8	
Técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas al estudio de los Presupuestos Participativos	179
<i>Juan Manuel Domínguez Fuentes, Patricia García-Leiva y María Isabel Hombrados Mendieta (UMA)</i>	
Capítulo 9	
Evaluar a los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico	199
<i>Mariana Lopes Alves y Giovanni Allegretti (CES)</i>	
Capítulo 10	
Nuevas tecnologías de la información para la democracia participativa y la ciudadanía digital. La propuesta de los telecentros	215
<i>Francisco Sierra y Javier Moreno (COMPOLÍTICAS)</i>	

Tercera Parte

Análisis del funcionamiento y fundamentación actual de los presupuestos participativos

Capítulo 11

Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos 235
Vicente Barragán, Rafael Romero y José M. Sanz (UPO)

Capítulo 12

El funcionamiento operativo de los Presupuestos Participativos 261
Joan Bou Geli (U. Vic)

Capítulo 13

Funcionamiento democrático de los Presupuestos Participativos 281
Virginia Gutiérrez Barbarrusa, María Bastante, José Antonio Castro y Carlos Peláez (IEPALA)

Capítulo 14

Funcionamiento institucional de los Presupuestos Participativos: la articulación de los PPs con los mecanismos institucionales de la administración local 311
Virginia Gutiérrez Barbarrusa, María Bastante, José Antonio Castro y Carlos Peláez (IEPALA)

Capítulo 15

Los Presupuestos Participativos en África y Asia: Experiencias “híbridas” y espurias externas a Europa y América Latina 341
Giovanni Allegretti (CES)

Capítulo 16

Construyendo una teoría a partir de la práctica. La experiencia del Presupuesto Municipal Participativo en municipios rurales de la República Dominicana (el caso Villa González) 361
Juan Castillo y Percy Álvarez (Fundación Solidaridad)

Cuarta Parte

Valoración de los diversos impactos de los presupuestos participativos tras 20 años y análisis de los obstáculos para su desarrollo

Capítulo 17

Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico 371
Patricia García-Leiva, Juan Manuel Domínguez Fuentes y María Isabel Hombrados Mendieta (UMA)

Capítulo 18

Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos. Aproximaciones teóricas 387
Javier Navascués Fernández-Victorio (U. Sevilla)

Capítulo 19

Los Presupuestos Participativos: la planificación y transformación del espacio urbano 407
Vanessa Marx

Capítulo 20

Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo 421
Sérgio Baierle (CIDADE)

Biografías de autores 449

Prólogo

Han sido múltiples las apuestas que desde el Área de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de la Diputación de Málaga hemos encabezado y puesto en funcionamiento en este período 2007-2011. Algunas de las más claras y que mayor satisfacción nos ha significado se han desarrollado en el ámbito de la democracia participativa. Especialmente a través de la Unidad de Recursos Europeos y Cooperación Internacional, así como de la Oficina de Presupuestos Participativos que creamos específicamente con ese objetivo.

Y es que partimos de una convicción clara: la democracia debe evolucionar, no se puede quedar en sus mínimas expresiones, necesitamos darle una cara que responda a las necesidades de la gente mediante su participación directa en los temas cotidianos --y no sólo cotidianos-- que les afectan.

Desde esta premisa iniciamos un trabajo tanto hacia el interior como hacia el exterior dinamizando y colaborando en el desarrollo de experiencias de democracia participativa, especialmente a través de los presupuestos participativos que es una de sus expresiones más relevantes y eficientes.

De ahí nuestra apuesta, única hasta ahora en el estado español, de crear una entidad supra-municipal que ayudara y fomentara la práctica de presupuestos participativos en los municipios. Me refiero a la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga que ha brindado información, capacitación metodológica y otros muchos recursos para fomentar y permitir que hasta 21 municipios malagueños lo estén desarrollando en este tiempo (la provincia con mayor número de experiencias del país).

Muchos son los vecinos que los conocen y a través de ellos han conseguido logros concretos, además de conocer mejor su pueblo, a sus vecinos y la satisfacción de haber aportado directamente a mejorarlos.

En esa misma línea surgió el Parlocal como proyecto específico que nos permitiera trabajar estos mismos campos en el terreno internacional, intercambiando con otros países con gran experiencia en el tema.

Parlocal es una propuesta horizontal --como debe ser lo participativo-- donde se ha debatido y construido de forma conjunta desde miradas y realidades diversas.

Y lo hemos hecho siguiendo los objetivos de este proyecto de formar y capacitar, a la vez que se investigaba sobre cómo evolucionaban las experiencias en distintos países. La presencia de socios clave como la Federación Dominicana de Municipios (República Dominicana) y la Intendencia de Paysandú (Uruguay) han hecho posible el desarrollo del proyecto, y a partir de ahí los técnicos de los tres países y otros muchos hasta llegar a miles de ciudadanos que de una u otra manera recibirán efectos de éste. En ese sentido el libro que ahora presentamos es un producto claro de ese esfuerzo.

Con la satisfacción de las cosas bien hechas y la convicción de la aportación a cambios que deben venir para nuestras sociedades, ofrecemos este material para su conocimiento y aplicación en nuestras localidades.

*Miguel Esteban Martín Montero
Diputado de Medio Ambiente y Articulación Territorial
Diputación de Málaga*

Introducción

1. De dónde venimos y ¿para dónde vamos? Un camino de aprendizaje participativo en crecimiento.

En gran manera el lanzamiento de este libro es la consumación de un objetivo que desde años se venía gestando. Constituye, aún siendo necesariamente incompleta, una puesta al día o estado de la cuestión sobre la situación específica de los Presupuestos Participativos en particular y desde ahí su extensión a la de la Democracia Participativa en general. Asumiendo a los que no están y tendrían mucho que decir o debatir, es un esfuerzo por sumar y poner en debate los logros, pareceres, dudas, retos y demás de lo que se ha venido haciendo en los últimos años en múltiples lugares del mundo en torno a estos temas. Corresponde básicamente a aportaciones de varios de los autores tanto europeos como latinoamericanos que más experiencia acumulan al respecto.

Quizá no hace falta recordar a las personas vinculadas a los temas de la democracia participativa que, especialmente la última década, ha sido un tiempo de lanzamiento en su formulación y materialización, de experimentación en su puesta en práctica, de confirmación en la viabilidad de su realización y por tanto, de importantes debates y conceptualizaciones, sin duda, también necesarias para ese despegue. En ese sentido, los presupuestos participativos, sean vistos como política pública, programas, espacios públicos que se abren a la ciudadanía o cualquier otra de sus acepciones, tienen entre sus ventajas aquella de que necesariamente se fundamentan en una práctica y por tanto, lo que se teorice sobre ellos, no puede alejarse demasiado de lo que sus ejercicios en el marco de la realidad sociopolítica nos vayan mostrando.

En ese sentido nos parece un buen síntoma e indicador que el surgimiento en la arena política de prácticas como los presupuestos participativos estén significando el desarrollo de los intercambios teóricos en torno a ella. Es real que en la teoría sobre la democracia hace mucho que se venía tratando sobre los planteamientos de lo que ésta es y no es, de hasta qué punto lo que practican nuestros gobiernos y las múltiples instituciones en el mundo cumple o no con sus requisitos, en la determinación de sus inmensas insuficiencias (que en muchos casos hacen dudar de que podamos hablar realmente de democracia donde muchos la mencionan sin tapujos). Sin embargo, no es menos cierto que ha hecho falta el inicio, en términos reales, de prácticas concretas para que este campo se extendiera inmensamente y comenzaran a proliferar productivos debates sobre cómo hacerla viable, cómo establecer sus formas y límites o qué podíamos entender por una práctica transformadora de ella. Es decir, sin duda es inmensa la literatura que en múltiples versiones encontramos desde hace muchas décadas con la democracia como tema central, pero a la vez una parte de ella, en gran medida la más actual y cercana a la realidad socio-política, se nutre precisamente de las experiencias concretas que está dejando la aplicación directa de esas lógicas.

En ese contexto de crecimiento y proliferación de prácticas de democracia participativa, y entre ellos los presupuestos participativos como los más pródigos y efectivos, la presente obra es el resultado directo y concreto de una práctica, en este caso formativa, que se ha llevado adelante entre personas interesadas en el desarrollo de la democracia participativa y los presupuestos participativos en diferentes países y localizaciones al interior de éstos, sea desde roles como analistas, políticos o técnicos.

En este caso concreto se relaciona con el vínculo entre actores interesados en su práctica y desarrollo de España y países latinoamericanos. Es demostrable como, junto con que las primeras experiencias de Presupuestos Participativos son latinoamericanas (con Brasil como el lugar de origen de sus primeras experiencias), España ha sido el país europeo que en mayor medida ha recogido en Europa prácticas que se orientaron y compartían un número importante de sus características centrales (vinculación/prácticas

decisorias de los ciudadanos, universalidad, inclusión y prácticas de justicia social). En gran medida, de esa conexión surgen diversos proyectos de intercambio de experiencias e información, fomento y promoción de este tipo de procesos, creación de redes y otras que desde entonces se vienen desarrollando y que muestran ser cada día más densas y productivas.

Una de esas líneas es la abierta desde Málaga, a través de su Diputación y entidades como el Fondo Andaluz de Solidaridad Internacional (FAMSI), donde mediante fondos e iniciativas de cooperación internacional se han acordado actuaciones conjuntas con entidades socias latinoamericanas de diferente tipo (municipios, intendencias), organismos de cooperación (ART-PNUD; AECID; Comisión Europea), universidades o centros de estudio (Universidad de la República del Uruguay, Centro Latinoamericano de Estudios Humanos) o federaciones o asociaciones vinculadas al ámbito local (Federación Dominicana de Municipios). Todas con un objetivo común realizado en mayor o menor escala: lograr conocer más, sistematizar, vincular, potenciar, divulgar y promover estas prácticas en la medida que se partía de la profunda convicción de la utilidad y cambio de lógica que podían significar como práctica democrática dentro del mundo político y social local. En este caso la ruta que se ha explorado desde Málaga en los últimos años ha tenido su centralidad en dos países latinoamericanos preferentes como son República Dominicana y Uruguay, ambos con experiencias relevantes, sea por su extensión en el primer caso, o por su antigüedad y aplicación a la capital del país, en el segundo.

Cabe destacar cómo, pese a esa lógica predominante en el mundo de la cooperación internacional que es la dirección Norte-Sur de los recursos (por mucho que ya se estén inaugurando las iniciativas de cooperación Sur-Sur), en campos como éste esa lógica se ha visto sometida a pruebas significativas que han alterado y, sin duda, mejorado sus resultados. Nos referimos al hecho de que el énfasis de los recursos no estaba tanto en lo económico (evidentemente siempre necesarios también) como en los conocimientos y prácticas en donde, tal como hemos visto y se verá en los artículos, América Latina condensaba una mayor elaboración y número de experiencias. Por tanto, constituyeron proyectos donde en una medida alta se alcanzó la horizontalidad de intercambios realizados entre agentes con conocimientos similares y comparables, a la vez que diversos. No existen demasiados precedentes de áreas temáticas en donde esto fuera así y por ello, se ha contado con una particularidad que ha tratado de ser ampliamente explorada en busca de aprendizajes mutuos y compartidos. En esa línea se inscriben experiencias de pasantes españoles en Paysandú para conocer y colaborar en el desarrollo de su presupuesto participativo en 2007 o de otros en la Federación Dominicana de Municipios con el mismo fin. Posteriormente una propuesta más amplia a nivel del Uruguay respecto a profundizar en la sistematización de sus experiencias nacionales fue la creación del Proyecto Laboratorio de Políticas Locales de Participación Ciudadana, con el fin de contribuir a la consolidación en el país de los procesos de incorporación de la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas locales, en especial las referidas a Presupuestos Participativos. Este proyecto, que trabaja coordinadamente con el Parlocal, se convirtió en un espacio de construcción colectiva y funcionó como plataforma para la creación de la Red Uruguaya de Participación Ciudadana a nivel subnacional. Asimismo el apoyo directo mediante otros proyectos al desarrollo la unidad de Presupuestos Participativos de FEDOMU como institución clave en la cobertura nacional de estos procesos en República Dominicana.

Como suma de todos esos mimbres iniciales que fueron estos proyectos en progresión se llega al Parlocal como proyecto que, con subvención de la Comisión Europea (UE), lograba sintetizar de forma ampliada los diferentes tipos de iniciativas trabajadas hasta entonces. Por una parte, lograr una mayor internacionalidad sumando conjuntamente actores de República Dominicana, España y Uruguay como socios a los que se han sumado entidades y alumnos de otros países como Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Portugal, Holanda o Italia. Por otra, lograba articular una investigación comparada de 36 municipios/departamentos con Presupuestos Participativos en República Dominicana, Uruguay y España con una formación (cuyos contenidos conforman este libro) tanto presencial como telemática y con investigaciones de cada alumno en su ámbito local. Junto a ellos, productos como una página web vinculada a la principal plataforma so-

bre presupuestos participativos en el planeta, vídeos, publicaciones e intercambios entre técnicos de los distintos países. Todo ello para avanzar en el objetivo de fondo que es la creación y ampliación de redes en este campo de la democracia participativa en busca del apoyo, la comunicación y el fortalecimiento entre las diferentes experiencias.

Con ello se apostó y se han recogido resultados en la idea de articular y reforzar mutuamente investigación y formación mediante personas formadas que a la vez colaboraron, difundieron, aplicaron e hicieron partícipes a sus municipios en la investigación general. Y asimismo, se han elaborado importantes documentos para seguir escribiendo este camino de la democracia participativa, se ha avanzado en sistematizar y contrastar experiencias diferenciadas y se ha puesto en contacto a muchas personas de geografías distintas que seguirán trabajando en pro de un objetivo común como es el desarrollo de una modalidad democrática más profunda.

Así, es real que los autores de cada uno de los artículos son profesionales que de una u otra manera tocan el tema desde su desempeño; sin embargo, esta producción no se puede entender sin los comentarios, dudas o debates que los, en este caso receptores de la formación, han protagonizado en diálogo con los primeros y que constituyeron el principal sentido de ésta. Imposibilidades técnicas nos impiden reflejar aquí, al menos una parte, de algunos de esos debates o comentarios más importantes, pero al menos se debe dejar constancia de su papel imprescindible como motivadores o “agitadores” de ese debate, así como posteriormente de “transmisores y divulgadores” de parte de esos contenidos, aplicaciones y conclusiones en territorios específicos en los que se plantea la mejora y expansión de prácticas de democracia participativa.

Por lo demás valoramos que existe una importante diversidad en los textos que han conformado este programa. No obstante, cabe una aclaración importante al respecto. En el campo de la participación ciudadana existen, tal cual en otros y como es beneficioso que ocurra, posicionamientos distintos ante el tema. De fondo debaten sobre el verdadero sentido de lo que debe ser la participación ciudadana, hasta dónde llegar, cómo operar. En ese sentido, esta formación, aunque lo trata indirectamente en varios textos, no recoge explícitamente aquella postura que no considera la democracia participativa como un elemento de transformación social o que sus programas deben realizarse de forma restringida frente a la posibilidad de hacerlos ampliados (universales, vinculantes, inclusivos, hacia la co-gestión ciudadanía-instituciones públicas, hacia la transparencia y con un sentido de fondo más allá de lo puramente procedimental).

La verdad es que son bastantes menos los que defienden argumentadamente esa otra postura y claramente la orientación de esta formación no iba en esa dirección. Ante la necesidad de focalizar los temas y capitalizar los recursos que disponíamos, optamos abiertamente por recoger el debate que al interior de esta postura, que apuesta por una implementación sería de verdaderas prácticas de democracia participativa, se está dando, y que ya muestra una gran riqueza sin necesidad de salir hacia los límites de prácticas que, en algunos casos, son consideradas simplemente como de pseudo-participación o que no tienen como objetivo una transformación significativa de las instituciones públicas y las formas de hacer política. La lectura de los textos demuestra esa diversidad, desacuerdos y debates internos, pero insistimos, al interior de un marco que parte por valorar, lo que al menos nosotros consideramos, propuestas serias para implementar democracia participativa por el hecho de moverse en márgenes claros y definidos de cómo promover cambios reales. El gran indicador, como no podía ser de otra manera, lo encontramos en el protagonismo real y la centralidad que uno y otro modelo le otorgan a los ciudadanos. Con claridad como se podrá confirmar a través de sus artículos, en el recorrido de esta formación se trabaja sobre un concepto de participación que se refiere a activar a los ciudadanos en la política como actores que deciden, supervisan, fiscalizan, comprenden, reflexionan, están informados y dispuestos a co-responsabilizarse con las instituciones en la gestión de lo público en sus propios territorios y comunidades. Se ha investigado y formado precisamente para saber hasta qué punto eso se estaba dando en los procesos en marcha y espe-

cialmente para aportar a lograr desarrollarlo.

2. Estructura y contenidos

Plantearnos diseñar un programa atractivo y que diera cuenta de cómo profundizar en la formación a personas que ya tenían especialmente un conocimiento práctico sobre el tema, se constituyó en un verdadero reto. Por una parte el planteamiento de recurrir al mayor número posible de entidades que en el ámbito hispano-luso y/o latinoamericano tuvieran conocimientos y experiencias directas en el tema. Es así como logramos conjugar universidades, con centros de estudios o entidades directamente vinculadas a la implementación de políticas públicas en democracia participativa desde Brasil, España, Portugal, R. Dominicana, Uruguay e incluso Holanda. En ese sentido valoramos que recoge un número significativo de los autores más relevantes en el tema dentro de este ámbito que es el hispano y latinoamericano.

En términos de contenidos se planteó una secuencia que se inicia con una contextualización sobre los principales elementos que fundamentan la democracia participativa, a continuación un recorrido por campos metodológicos y técnicos que dieran pista de cómo abordar procesos de este tipo, posteriormente una profundización sobre diversos aspectos de cómo tratar procesos de presupuestos participativos en concreto, en cuarto lugar una valoración sobre los impactos que éstos estarían teniendo y, finalmente un acercamiento al tema de cómo estos temas son vistos desde los movimientos sociales, la cooperación internacional e incluso la creación de redes respecto a ellos. Así por una parte, esta formación ha perseguido la recopilación e intercambio de datos y opiniones, por una parte, aunque especialmente la reflexión y profundización sobre los aprendizajes en el sentido amplio, en torno a experiencias actuales.

A continuación lo detallamos en 4 partes (correspondientes básicamente a lo que fueron los módulos de la formación y que conforman el curso teórico completo) presentando cada uno de los 20 textos que, cabe tenerlo en cuenta, son originales ya que fueron prácticamente en su totalidad creados específicamente para esta formación.

Primera parte: Evolución de las prácticas de democracia participativa y participación ciudadana

La primera parte se planteó como espacio de contextualización que persigue situar estos procesos específicos de presupuestos participativos en el marco de las experiencias de democracia participativa, entre ellas las más directamente vinculadas a la participación ciudadana y los movimientos sociales. El contexto actual de esas experiencias y marcos conceptuales, da las pautas de cómo están avanzando y hacia dónde hacerlo de cara a lograr ser lo más integrales posibles en la confluencia con otros procesos participativos y de democracia participativa similares pero en diferentes temáticas. En los dos últimos capítulos de esta parte se apunta al análisis del estado de dos elementos contextuales directamente vinculados a la posibilidad de desarrollo de la democracia participativa: el desarrollo local y el estado del municipalismo.

En primer lugar nos encontramos el Capítulo 1, “Polis y demos. El marco conceptual para la democracia participativa” de Daniel Chavez que se centra en determinar los principales conceptos que enmarcarían el desarrollo de prácticas en este campo, así como fundamentar qué es lo que podemos considerar como democracia participativa a diferencia de otras prácticas que el autor valora como no considerables como tales. El recorrido que establece para esta revisión conceptual avanza progresivamente mediante el análisis de conceptos clave como desarrollo local, descentralización, gobernanza, gobernabilidad, participación ciudadana, poder popular, así como sobre la dimensión deliberativa y participativa de la democracia. Inter-nándose en los debates conceptuales e ideológicos en que ellos han sido utilizados, permiten dar cuenta de lo que podemos considerar el marco donde situar y operar en torno a la democracia participativa.

El Capítulo 2, “Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas” de Neira Morais trata sobre el potencial y los riesgos de la diversidad de procesos participativos puestos en marcha al mismo tiempo, y en el mismo territorio. Las reflexiones concretas propuestas por la autora sin duda atienden también a la fuerte experiencia práctica que marcó sus años de trabajo de campo como coordinadora del Presupuesto Participativo de una metrópolis como la de Fortaleza (Brasil).

Como Capítulo 3, “Participación pública y acción colectiva” João Arriscado se enfoca en la diversidad de conocimientos presentes en un proceso de participación. Trata sobre la distinción entre formas hegemónicas y contra-hegemónicas de participación, distinción estrechamente asociada a la forma como se organiza la relación entre conocimientos y experiencia. Las prácticas hegemónicas de participación estarían reguladas desde el polo institucional y adquieren estilos informativos, consultivos, y propositivos, y tienen como característica que no pretenden alterar el orden sociopolítico vigente. Las prácticas contra-hegemónicas de participación, pretenden empoderar a la ciudadanía, que sea ésta quien incida y decida la agenda pública, y que lo que ésta piensa y quiere es lo que efectivamente el gobierno debe realizar. El autor nos señala casos concretos de prácticas ciudadanas ubicadas en una y otra categoría, lo que nos ayuda a visualizar las intenciones genuinas que hay detrás de una práctica concreta.

El capítulo 4, “Municipalismo, movimientos sociales, redes nacionales e internacionales en torno a la democracia participativa”, Cecilia Alemany y Daniel Biagioni, se enfocan sobre los procesos transformadores que en los últimos años se verifican en los estados iberoamericanos y que tuvieron un gran impacto sobre las administraciones municipales, muchos de los cuales no son ajenos a los esfuerzos de diversos grupos sociales que se manifestaron y organizaron para hacer visibles sus agendas o demandas ante ciertos actores o instituciones públicas a través de diversos espacios de diálogo o participación. Nacería así una corriente democrática que reivindicaría una mayor transparencia, una mayor capacidad de respuesta a las demandas, un mayor respeto a la diversidad de derechos, y la participación explícita de la ciudadanía. Esta convergencia desde lo político y gerencial, permite hablar de Gobernanza entendida como una forma de gobierno basada en la cooperación Estado- Sociedad. De esta manera los autores nos contextualizan en una actualidad marcada por el imperativo de reforma del Estado, descentralización, y desarrollo local, donde las prácticas de participación ciudadana muestran sus fortalezas respecto la gestión pública y el respeto a las diversas demandas sociales.

El capítulo 5, “El desarrollo local desde la economía, la política y la sociedad. Apostando a la integridad de las políticas y a la integración de los actores” Altair Magri, Adrián Rodríguez, Antonio Cardarello, Patricia Oberti y Verónica Filardo, abordan el desarrollo local, como espacio infinito de comprensión y definiciones ya que bajo la conceptualización de desarrollo local se cobijan temas sociales, económicos, políticos, ambientales, de género, etc., dejando espacios poco tratados, en especial cuando se refiere a la labor del gobierno en la materia y al rol que la sociedad debe de asumir. Así, las distintas visiones de los autores, sugieren que el desarrollo local necesita contar con dos aspectos básicos: institucionalidad (entendida como conjunto de normas, valores y tradiciones compartidas), de una identidad común creada a partir del territorio visto como construcción social, donde los resultados sean el intercambio (cooperativo o conflictivo, no son excluyentes) de intereses que se median a través de las normas y de la confianza de los actores entre ellos y con las instituciones. Y plantean la reflexión sobre interrogantes como: ¿dónde están los límites de la participación para el desarrollo local? ¿cuáles son los alcances que se deben de pretender alcanzar? ¿qué rol juega la esfera pública? ¿hasta dónde llevar la institucionalización de los procedimientos sin invadir la esfera de los intereses no públicos?

Segunda parte: Metodologías de investigación y acción para la participación ciudadana y la democracia participativa

La segunda parte se definió básicamente como un módulo metodológico. Nos pareció de primer orden que esta formación no sólo cubriera aspectos temáticos sobre Democracia Participativa y Presupuestos Participativos, sino que también abordara las formas de investigar, analizar y abordar técnicamente las implicaciones que los procesos participativos exigen. Por ello en esta parte se analizan las diferentes metodologías y técnicas que se utilizan en sus implementaciones, así como se reflexiona acerca de la coherencia de los métodos utilizados y los logros que los procesos persiguen. Y es que hablar de presupuestos participativos implica necesariamente una concepción clara y central de la participación, así como una reflexión profunda del significado y sentido que se le quiere dar.

Así, en el primer texto de esta parte, Capítulo 6, “Estilos y epistemología en las metodologías participativas” de Tomás Rodríguez-Villasante se hace un abordaje principalmente epistemológico y de sentido sobre lo que la metodología utilizada requiere para ser coherente con los objetivos que procesos de Democracia Participativa buscan y pueden alcanzar. Desde un centramiento especialmente en las metodologías participativas el autor realiza primero un repaso de cómo desde diferentes escuelas, corrientes, ideologías y prácticas ha ido avanzando en las últimas décadas como aportaciones diversas que nutren esta metodología de trabajo para finalmente centrarse en los que considera como conceptos claves que deben orientar este tipo de actuaciones. Entre ellos algunos como conjuntos de acción, trabajo de redes o desbordes son algunos por los que pasan las claves a la vez de acción y reflexión sobre la vida social.

En el Capítulo 7, “La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos” los autores Ernesto Ganuza, Lucrecia Olivari y Pablo Paño se centran desde el análisis de las metodologías participativas de investigación y acción, en establecer las conexiones metodológicas y técnicas de éstas con los presupuestos participativos. Realizan un análisis detallado del sentido de esta metodología y dónde se sitúa la utilidad de su entroncamiento con procesos participativos de diferente tipo, entre ellos los presupuestos participativos. Constituye a la vez un artículo práctico en el que desde lo metodológico se señalan formas, división de fases, técnicas así como la lógica para poderlos identificar y aplicar a ellos.

El Capítulo 8, “Técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas al estudio de los presupuestos participativos” de Patricia García-Leiva, José Manuel Domínguez y Maribel Hombrados constituye tal cual su nombre indica un acercamiento mediante la aplicación de algunas técnicas tanto cuantitativas como cualitativas a lo que han sido estudios específicos de presupuestos participativos (especialmente en la provincia de Málaga). En él se hace un recorrido detallado por una parte de cómo se ha recogido y generado la información en los procesos analizados y, por otro, el modo en que se ha trabajado la medición y valoración de los principales impactos observados a través de este estudio por la realización de presupuestos participativos con la ciudadanía.

El Capítulo 9, “Evaluar los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico” de Giovanni Allegretti y Mariana Alves se centra en la cuestión de evaluar estos procesos. Se ha escrito bastante más sobre cómo ponerlos en marcha y ejecutarlos, que sobre cómo, tras un período transcurrido, poderlos evaluar de una forma acertada. Para ello los autores recorren el sentido de evaluar, qué evaluar y cómo hacerlo poniendo la atención en ámbitos no siempre fácilmente medibles como la ciudadanía en diferentes aspectos, así como los impactos y resultados de los procesos en una búsqueda de arrojar luz sobre los aspectos más complejos que procesos de este tipo implican.

En el Capítulo 10, último de esta parte, “Nuevas tecnologías de la información para la democracia participativa y la ciudadanía digital. La propuesta de los telecentros” de Francisco Sierra y Javier Moreno

se hace un primer acercamiento a la relación entre los procesos participativos y las nuevas tecnologías. Partiendo desde un análisis conceptual sobre la comunicación y sus diferentes acepciones y fines, se introduce en especificar el papel de las nuevas tecnologías y los diferentes usos que se le pueden dar (en sentidos más o menos transformadores) para terminar con una propuesta sobre los que denominan como telecentros, entendidos como espacios públicos de acceso a la información virtual de forma más reflexiva y a su vez abiertos a la participación ciudadana.

Tercera parte: Análisis de la fundamentación y el funcionamiento actual de los presupuestos participativos

La tercera parte (que en la formación ha sido abordada en el módulo 3), se introduce ya de lleno en los presupuestos participativos. Sus capítulos tratan, analizan y debaten sobre cómo se abordan y resuelven los diferentes aspectos centrales que conforman sus procesos. El objetivo de esta parte es establecer el marco respecto a sus pilares fundamentales, en el cual se mueven y experimentan en la actualidad los distintos procesos de presupuestos participativos. Saber sobre las características de las variantes que se están realizando nos aporta un panorama actualizado sobre los márgenes sobre los que los procesos actuales se aplican y se pueden desarrollar a futuro.

Para ello se inicia una introducción en base a diferentes tipologías realizadas sobre los procesos implementados, así como en los siguientes textos se entra al detalle en base a analizar las diferencias de realización en base a elementos como: la motivación que justifica la puesta en marcha de estos procesos, la apuesta económica, la participación (quienes, delegación, rotación, colectivos), la relación de los presupuestos participativos con la Administración pública, la articulación territorial y los espacios de desarrollo del proceso, la reglamentación y marco legal del proceso, la deliberación (información previa, debate, construcción colectiva, innovación temática, devolución), los mecanismos de inclusión social contempladas por los procesos, los procesos de toma de decisiones, el proceso de control y monitoreo de la implementación de propuestas aprobadas, entre otros.

En el Capítulo 11, “Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos” de Vicente Barragán, Rafael Romero, José M. Sanz a modo de introducción realizan un contraste sobre las grandes visiones de la democracia pasando por su versión más elitista, analizando la representativa para introducir finalmente la democracia participativa de forma conceptual. Esos debates entre tipologías democráticas y sus concepciones que hacen del rol y la participación de los ciudadanos sirven de plataforma para alojar en ellos los elementos que un presupuesto participativo tiene, así como en qué medida potencia y materializa de forma concreta la democracia participativa.

En el Capítulo 12 “El funcionamiento operativo de los Presupuestos Participativos” Joan Bou realiza un recorrido somero por los diferentes aspectos relacionados con la puesta en marcha y funcionamiento para su evolución de un proceso de este tipo. Como economista y persona directamente implicada en la gestión económica de un proceso de presupuesto participativo exitoso, presta especial atención a la cuestión económica y su abordaje desde diferentes puntos. Junto a ello recorre diferentes aspectos que desde el interior de la institución se deben cuidar para garantizar unos resultados satisfactorios para un proceso consistente.

En los Capítulos 13 y 14, “El funcionamiento democrático de los Presupuestos Participativos” y “El funcionamiento institucional de los Presupuestos Participativos: La articulación de los Presupuestos Participativos con los mecanismos institucionales de la administración local”, Virginia Gutiérrez Barbarrusa, María Bastante, José Antonio Castro y Carlos Peláez, abordan dos aspectos de la funcionalidad de los Presupuestos Participativos. En el primer caso, se analizan las diferentes variantes de funcionamiento democrático: participación, deliberación, mecanismos de inclusión social y tomas de decisiones. Esto incluye,

cómo trabajar con el tejido social en el marco de la construcción de espacios deliberativos y de democracia participativa reflexionando sobre cuál es el papel del tejido social en los procesos de presupuestos participativos y cómo pueden potenciarlos de modo que favorezcan el ejercicio de la ciudadanía. En el segundo análisis, se plantean la relación entre los Presupuestos Participativos y los mecanismos institucionales, analizando las variantes respecto a la reglamentación y al marco legal del proceso, a la relación de éstos con la administración pública y la articulación territorial y los espacios de desarrollo, abriendo la reflexión sobre la capacidad (o no) transformadora de los mismos.

En el Capítulo 15 “Los Presupuestos Participativos en África y Asia: Experiencias “híbridas” y espurias externas a Europa y América Latina” Giovanni Allegretti nos introduce en la realidad de experiencias de presupuesto participativo en latitudes que no son las latinoamericanas ni europeas. Junto con abrirnos los ojos respecto a que esas experiencias están proliferando también en estos otros dos continentes, profundiza en cómo sus modalidades son diversas y se adaptan tanto a las realidades y necesidades locales, como a influencias o coyunturas externas como la cooperación internacional, que también están teniendo un papel significativo en su implementación allí.

El Capítulo 16 “Una experiencia aplicada: el caso de los PsPs en municipios rurales de República Dominicana” de Juan Castillo constituye un análisis detallado de estudios de caso de un tipo de perfil de municipios dominicanos en que se aplica el presupuesto participativo. En concreto la particularidad e impactos en aquellos de carácter rural. Como estudio de caso permite la comparación y a la vez extraer las particularidades y especialmente las buenas prácticas que esos procesos están presentando.

Cuarta parte: Valoración de los diversos impactos de los presupuestos participativos tras 20 años y análisis de los obstáculos para su desarrollo

La cuarta parte se planteó de alguna manera como un espacio de evaluación de las experiencias realizadas y en ejecución en base a valorar los impactos que éstas han obtenido en su desarrollo. En ese sentido los autores trabajan sobre aspectos como: la ampliación de la conciencia democrática; la democratización institucional; la modernización del Estado y la Administración Pública; la transformación en partidos políticos y otras entidades sociales; la coherencia entre motivaciones/objetivos y medios activados para lograrlos; la evolución y profundización de los procesos en el tiempo; los obstáculos diferente tipo para el desarrollo de los Presupuestos Participativos; las resistencias frente a esos obstáculos; los efectos colaterales tanto positivos y negativos, así como la relación de resultados entre los presupuestos participativos y la consecución de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. El análisis de todos ellos ofrece una panorámica importante que permite obtener conclusiones bastante más claras de cómo estimular esos impactos e innovar en esos ámbitos en los Presupuestos Participativos de cara a su mejora en un futuro próximo.

En el primer Capítulo de esta última parte, el número 17, titulado “Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico” de Patricia García-Leiva, José Manuel Domínguez y Maribel Hombrados se inicia el análisis de los impactos en base a rastrear lo que los Presupuestos Participativos podrían estar aportando, al menos, a algunos de los Objetivos del Milenio de la ONU (disminución de la pobreza, desigualdad de sexos y preservación del Medio Ambiente, además de al fortalecimiento comunitario y psicológico de sus habitantes. Ello se realiza fundamentado en un estudio de casos específicos realizado en un gran número de los municipios de la provincia de Málaga (España) con estos procesos en funcionamiento.

El Capítulo 18, “Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos” su autor Javier Navascués plantea este análisis desde la concepción de la democracia participativa como un momento del proceso histórico que denomina como proceso democratizador. Para ello establece los principales hitos en la historia reciente de la democracia, sitúa en su interior los presupuestos participativos como expresión

de democracia participativa, para terminar planteando una propuesta de lo que denomina como Gobierno participativo con Poder Decisorio, producto de una sistematización de experiencias prácticas y académicas en diferentes latitudes.

El Capítulo 19, “Presupuestos Participativos: la planificación y transformación del espacio urbano” de Vanessa Marx trata sobre los impactos de la modernización del estado y la administración pública con un enfoque sobre la incidencia de y sobre la planificación y la transformación del espacio urbano. Plantea cuestiones acerca de la posibilidad de comparar instrumentos de planificación urbana con los PsPs, cómo articular los diversos instrumentos de participación que existen en la ciudad con otros del ámbito nacional, regional y metropolitano para que exista una mejor y más coordinada planificación del territorio, así como la forma en que se puede lograr la apropiación del conocimiento técnico-administrativo en temas urbanos por parte de la población. En definitiva, de qué forma el Presupuesto Participativo puede convertirse en un instrumento de reforma urbanística, y ser articulado con otras políticas de participación para potenciar la transformación de la ciudad.

El Capítulo 20, “Obstáculos, amenazas, y desafíos de los Presupuestos Participativos: el Porto Alegre neoliberal, la decapitación social/capitalista de los líderes comunitarios y los límites del nuevo gerenciamiento público inclusivo” de Sérgio Baierle, analiza en profundidad cuáles son los obstáculos para el desarrollo de los Presupuestos Participativos a distintos niveles, entre ellos los político (inercia, burocratización, “partidización”), administrativos y socioculturales, profundizando sobre cuáles son las resistencias frente a éstos y los efectos colaterales, tanto positivos como negativos. Centrado en el proceso de involución que habría sufrido el proceso de Porto Alegre durante la presente década, plantea “3 estigmas” que tienen impacto sobre la autonomía y el alcance de las propuestas de los sujetos de los procesos participativos: el monopolio político-administrativo de la participación, la ausencia de un proyecto de reforma de gestión pública (más allá de la interacción Estado-sociedad) y la democracia comprendida casi exclusivamente como régimen político (reglas democráticas: pluralismo, acceso universal, compromiso cívico, etc.), llevando a reflexionar sobre cuáles son las alternativas de los Presupuestos Participativos para impactar efectivamente en la democracia como forma de Estado.

Nos parece claro que cada artículo en su medida ha contribuido a una formación que, buscando ser lo más completa posible, ahora a través de este libro, se abre a que sea compartida y aporte a otros muchos en este camino de ir construyendo prácticas profundamente democráticas para nuestras sociedades.

Primera Parte

Evolución de las prácticas de democracia participativa y participación ciudadana

**Polis y Demos.
El marco conceptual
de la democracia
local participativa**

Daniel Chavez
(TNI)

Introducción

Las referencias a la terminología griega en el título de este trabajo no son gratuitas. Las ciudades latinoamericanas del presente parecerían tener poco en común con la sociedad ateniense del período clásico, pero las relaciones de poder —tanto las reguladas por el Estado como las que se desarrollan al margen de las instituciones de gobierno— que pautan la evolución de las aglomeraciones urbanas de la modernidad siguen respondiendo en gran medida a los patrones de interacción social heredados de la tradición helénica, y constituyen el núcleo de muchos debates académicos y políticos contemporáneos sobre la democracia y la ciudadanía.

Una de las mayores contribuciones de los antiguos griegos al discurso político ha sido la noción de *polis*, cuya etimología alude a la ciudad-Estado. La polis evolucionó como un laboratorio ideal para la experimentación política a escala local. Al principio, los griegos adoptaron un modelo político muy básico: la *monarquía*, el gobierno del elegido por derecho divino. Pronto descubrieron las limitaciones de tal sistema y comenzaron a experimentar con otros modelos políticos: la *oligarquía*, el gobierno de los pocos; la *timocracia* o *plutocracia*, el gobierno de los ricos; la *aristocracia*, el gobierno de los mejores; la *tiranía*, el gobierno de quién ocupó el poder por la fuerza; hasta llegar a la *democracia* o gobierno del *demos*, significando el gobierno de la gente (o del *pueblo*, como solía ser interpretado en décadas previas, de mayor radicalización política). En el contexto ateniense, el concepto de ‘la gente’ tenía un alcance limitado a los ciudadanos hombres, adultos, libres y propietarios, lo cual excluía a la mayor parte de la población: compuesta por mujeres, niños y esclavos. Dos milenios después, al momento de la independencia de las colonias de Iberoamérica, el significado de ‘la gente’ —y por ende de ‘la democracia’— seguía excluyendo a quienes eran percibidos como incapaces de gobernarse a sí mismos, incluyendo a la población aborigen, a las mujeres, a quienes no tuvieran propiedades y a todas las personas que no tuvieran origen europeo.

Al presente, desde una perspectiva muy pesimista, se podría argumentar que las sociedades latinoamericanas han avanzado muy poco desde los tiempos de los antiguos griegos. Oligarquía, timocracia y tiranía siguen siendo realidades muy concretas en diversos países de la región, con relativa autonomía del grado de desarrollo económico alcanzado. Sin embargo, hay razones objetivas para ser optimistas, ya que la gran innovación política de los atenienses, la democracia, constituye hoy una alternativa real de gobierno en la mayoría de los países de la región. Tal afirmación es particularmente relevante con referencia a los procesos de *democracia participativa* que han surgido a lo largo y ancho de América Latina, como argumentaremos en otras secciones de este ensayo.

En las páginas que siguen se revisarán los cambiantes y en gran medida contradictorios significados de la *polis* y el *demos* a inicios de la segunda década del siglo XXI, en relación a debates teóricos y políticos en curso alrededor del mundo. El texto está centrado en la discusión de una serie de conceptos intrínsecamente ligados a la democracia participativa en general y a la democracia participativa local (a nivel municipal o provincial) en particular, tales como participación, descentralización, deliberación, desarrollo local y gobernanza. El análisis está focalizado en la realidad latinoamericana, con referencias puntuales a debates y experiencias relevantes en desarrollo en Europa y en otras regiones del mundo. En concreto, el ensayo está articulado en tres secciones, referidas a debates teórico-conceptuales que han incidido en la planificación y ejecución de políticas públicas en diversos contextos nacionales:

- El debate sobre la *reforma del Estado*, con particular referencia a las implicancias del omnipresente concepto de *gobernanza*.
- El debate sobre la *descentralización* y la *participación ciudadana*, identificando los diferentes proyectos políticos que podrían estar ocultos detrás de un corpus semántico común.
- El debate sobre la *dimensión deliberativa* y *participativa de la democracia*, con referencia a aportes teóricos promovidos desde el Norte y propuestas y procesos emancipatorios concretos iniciados en el Sur.
- El debate sobre las perspectivas para el *desarrollo local* y el *poder local* en el contexto de la

globalización, tomando como punto de partida las fortalezas y las debilidades propias de las sociedades latinoamericanas.

De esta manera, se expondrán las razones que hacen necesario el desarrollo de la democracia participativa, las mismas que habrían contribuido al surgimiento y a la consolidación de procesos de participación ciudadana en América Latina y en otras regiones del mundo. Se analizará el contexto económico, político e institucional en el que han surgido las nuevas y más relevantes experiencias de democracia participativa, y se distinguirán los factores que diferencian a los procesos participativos emancipatorios y bajo auténtico control ciudadano de otros procesos que, tras un discurso ‘progresista’, ocultan objetivos opuestos a los intereses de los sectores populares.

1. La reforma del Estado: del ajuste estructural al ajuste social

En gran medida, la expansión de la democracia participativa en América Latina en los últimos años ha sido una respuesta al agotamiento y al fracaso del modelo neoliberal a lo largo de las tres décadas prece- dentes.

Asimismo, las experiencias participativas más interesantes y exitosas han sido las que han logrado inte- grar de forma armónica los roles del Estado y los roles de los ciudadanos. En consecuencia, es necesario en primer lugar analizar los intentos previos de ‘reforma del Estado’ que han tenido lugar en la región.

En el marco del nuevo contexto internacional surgido a fines de la década de 1980, a partir del colap- so del bloque socialista y la expansión global de las recetas de liberalización económica prescritas por los organismos financieros internacionales, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptaron el paradigma neoliberal como nuevo modelo de desarrollo. La idea hegemónica era fortalecer el mercado y reducir las competencias del Estado. Durante la aplicación de las llamadas ‘reformas de primera gene- ración’, el énfasis estuvo centrado en el objetivo de privatizar y desregular, reduciendo el tamaño, el gasto y la intervención del Estado en la economía nacional. En una segunda etapa, si bien se mantuvo inalterada la orientación neoliberal, el discurso dominante incluyó la necesidad de reforzar la capacidad estatal y las instituciones. La tabla 1 especifica los contenidos originales del llamado *Consenso de Washington* y las propuestas neoliberales de segunda generación.

Tabla 1

Postulados del Consenso de Washington original y ampliado

<i>Consenso de Washington original</i>	<i>Consenso de Washington ampliado</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina fiscal • Reorientación de los gastos del Estado • Reforma tributaria • Tipo de cambio libre • Liberalización del mercado financiero • Liberalización del comercio internacional • Apertura a la inversión extranjera directa • Privatización • Desregulación • Protección del derecho de propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Buena gobernanza corporativa • Lucha contra la corrupción • Flexibilización del mercado laboral • Acuerdos globales de liberalización del comercio en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) • Apertura ‘prudente’ a la inversión extranjera • No intervención en el mercado cambiario • Banco Central independiente y control de la inflación • Redes de seguridad social • Políticas focalizadas de reducción de la pobreza

Fuente: Rodrick (2006)

Así como en los países del Norte la implementación del paradigma de mercado fuera catalizada por los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en Estados Unidos, el avance del neoliberalismo en América Latina estuvo pautado por el acceso al gobierno en forma casi simultánea de políticos muy propensos a poner en práctica las reformas liberalizadoras: Carlos Salinas de Gortari en México (1988), Carlos Menem en Argentina (1989), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989) y Alberto Fujimori en Perú (1990), entre otros. Ya existía el precedente de Chile, país que había iniciado el ciclo de reformas de mercado recetadas por economistas ultraliberales, los llamados *Chicago Boys*, discípulos del gurú del liberalismo Milton Friedman, en el contexto de la dictadura impuesta por Augusto Pinochet desde septiembre de 1973 (véase Valdes, 2008).

De acuerdo a un balance de las reformas neoliberales en América Latina realizado por uno de los economistas más reputados de la región, las reformas de mercado permitieron controlar la inflación y generaron balances fiscales más equilibrados y un auge de las exportaciones. Sin embargo, de acuerdo al mismo investigador, “también produjeron una alta volatilidad financiera, fuertes altibajos macroeconómicos y un cuadro social regresivo” (French-Davis, 2007:46). En 2005, en comparación con el ingreso promedio de los países industrializados y de las llamadas ‘economías emergentes’ de otras regiones del mundo, el ingreso de la población latinoamericana era inferior al registrado dos décadas antes, y su distribución era, además, mucho más regresiva.

Frente a la realidad planteada en los párrafos precedentes, desde principios de la década de 1990, y con mucha más fuerza a partir de la explosión de la crisis mundial en el año 2008, pensadores y activistas de muy diversos orígenes han intensificado la crítica al paradigma neoliberal. Las perspectivas contra hegemónicas critican el economicismo de los discursos y las prácticas de gobierno prevalentes en las sociedades contemporáneas y el consecuente desinterés por, o incluso negación de, los negativos impactos sociales, ambientales y políticos de las estrategias de crecimiento centradas en la expansión del mercado.

Los defensores de la estrategia neoliberal esgrimen el supuesto éxito de un pequeño número de países que habrían logrado mejorar sus indicadores macroeconómicos (siendo Chile uno de los ejemplos más citados), pero les es imposible suprimir la creciente evidencia empírica internacional que está dando cuenta del fracaso del modelo de mercado en muy distintas regiones del planeta. Principalmente a partir de la expansión global de la crisis derivada del virtual colapso del sistema financiero mundial, la identidad y las funciones del Estado han vuelto a ocupar un rol primordial en debates políticos y académicos a escala mundial. Como ya fuera advertido por la investigadora británica Hilary Wainwright (2004) en base a su meticuloso trabajo de sistematización de experiencias de participación ciudadana en América Latina y en Europa, repensar la democracia —y en particular la democracia participativa— significa en primer lugar (re) ocupar el Estado.

La discusión sobre la reforma del Estado asume entonces una importancia capital en las sociedades latinoamericanas y europeas, donde el Estado ha jugado un papel primordial—por acción o por omisión— en la configuración de las estructuras sociales, políticas y económicas a escalas nacional, regional y local.

1.1. Nueva gestión pública o simple ajuste social

Gran parte de los frecuentes llamamientos a la *reforma del Estado* en América Latina han estado relacionados en las últimas dos décadas a los postulados de la llamada nueva gestión pública, NGP (o *new public management*, de acuerdo a la versión original inglesa del mismo concepto). Este enfoque, surgido originalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos durante la década de 1980, bajo los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, se difundió rápidamente alrededor del mundo, incluyendo su pronta adopción por parte de académicos y decisores públicos de diversos países latinoamericanos, bajo condiciones económicas, sociales y políticas muy distintas a las que habían pautado su origen.

El nuevo modelo proponía la integración de una serie de mecanismos de planificación, administración y manejo de las finanzas públicas inspirados en la gestión privada, tales como el monitoreo de desempeños y la evaluación de programas en base a resultados. Desde la perspectiva teórica de la NGP se propuso aumentar y fortalecer la ‘gobernanza’ (*governance*) a través de una pretendida ‘interacción sinérgica’ entre

el Estado, la sociedad y el mercado. En la práctica, la NGP no tardó en convertirse en otra serie de prescripciones para el desmantelamiento del Estado y el control del presupuesto gubernamental, tomando como argumento la supuesta necesidad de incrementar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas mediante la transferencia de responsabilidades al sector privado y/o la introducción de una lógica basada en los principios rectores del mercado en la prestación de los servicios públicos. Como bien ya lo ha advertido un investigador mexicano, “este difundido esquema pasaba por alto un aspecto fundamental: las administraciones públicas no operan en el vacío, sino en el marco de determinadas relaciones económicas y políticas marcadas por desequilibrios de poder, particularmente en países en desarrollo como los latinoamericanos” (Arellano Gault, 2007:95).

No es casual que en el discurso promovido por la NGP se tienda a sustituir el concepto de ‘ciudadano’ por los conceptos de ‘consumidor’ o ‘cliente’, contribuyendo así a vaciamiento del sentido original de la democracia. La expansión global y regional de la NGP se produjo en paralelo a la aceleración del proceso de globalización de la economía capitalista: el papel de los gobiernos nacionales tendía a limitarse a controlar la inflación y a facilitar el funcionamiento del mercado, dando lugar a lo que un investigador británico (Leys, 2002) ha llamado “política de mercado” y “democracia neoliberal”, refiriéndose al cambio fundamental constatado en la relación histórica entre la política y la economía.

La introducción de nuevas ideas de corte mercantil en la gestión del Estado, en el marco de la ‘democracia neoliberal’, fue en parte una respuesta a los gravísimos impactos sociales de la aplicación de los llamados ‘programas de ajuste estructural’. En la década de 1990, la mayoría de los organismos multilaterales de ‘cooperación al desarrollo’ pasaron a darle más importancia a la llamada ‘sociedad civil’ y a las ‘organizaciones no gubernamentales’ como actores clave en la política nacional y local. A mediados de la década de 1990, la Agencia Británica para el Desarrollo Internacional (DFID) se arriesgó a proclamar que la era de la animosidad entre el sector privado y el Estado en la prestación de servicios públicos ya había terminado (Minogue, Polidano y Hume, 1998). Al mismo tiempo, el Banco Mundial (BM), uno de los dos principales organismos impulsores del llamado *Consenso de Washington* corrigió algunos de los postulados más radicales de su ortodoxia mercantilista. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 1997, *El Estado en un mundo en transformación*, el BM adoptó con mucho entusiasmo el enfoque de la ‘nueva gerencia pública’ (World Bank, 1997). La propuesta más radical de desmantelamiento del Estado era sustituida por una más vision matizada, que reconocía que el desarrollo social y económico es imposible sin un Estado eficaz, planteando al mismo tiempo una división un tanto arbitraria entre países “institucionalmente fuertes” y países “institucionalmente débiles”, en forma coherente con el nuevo paradigma en ascenso centrado en la llamada *buena gobernanza*, que (como veremos más adelante) ponía el énfasis en la calidad de las instituciones. Sin embargo, en la práctica, el BM seguía recomendando la privatización, la liberalización y la desregulación de los servicios públicos.

Las muy escasas referencias a la democracia incluidas en el citado informe —el cual sigue siendo citado por muchos analistas, más de una década después, como la supuesta prueba de un cambio de orientación al interior del BM— son decepcionantes. El informe destaca la importancia de la democracia representativa, al plantear que “en una sociedad democrática el sufragio constituye la manifestación primaria de la voluntad de los ciudadanos” (:111). Más adelante, se reconoce que “en la mayoría de las sociedades, democráticas o no, los ciudadanos procuran la representación de sus intereses más allá del voto: como contribuyentes, como usuarios de servicios públicos, y cada vez más como miembros de ONG y asociaciones voluntarias”. En un contexto en el que gran parte de la población es excluida del mercado de trabajo formal y en el cual los servicios públicos son privatizados, es difícil concebir que el simple pago de impuestos y el uso de servicios públicos pudieran ser considerados sustitutos de la democracia. Otras menciones a procesos más sustanciales de democracia participativa en el informe del BM brillaban por su ausencia.

En concreto, el aparente cambio en el discurso de los organismos multilaterales, que indicaría una revalorización del rol del Estado, generó algunas esperanzas sobre la posible modificación ‘progresista’ del marco conceptual del desarrollo en los países latinoamericanos y en otras regiones del Sur. En realidad, en forma subsecuente a los programas de ajuste económico, América Latina se convirtió en un espacio privilegiado para experimentar nuevos ‘programas de ajuste social’. El lanzamiento casi simultáneo de los

llamados ‘fondos sociales’ a lo largo y ancho de la región puede ser interpretado como una manifestación al mismo tiempo de la presión ejercida por las principales agencias multilaterales y la preocupación de los gobiernos neoliberales del continente ante el posible estallido de rebeliones sociales, procurando atemperar la previsible oposición ciudadana a las políticas de mercado. Es así que entre mediados de la década de 1980 y finales de la década siguiente surgen el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, el programa Red de Solidaridad en Colombia, el programa Comunidade Solidaria en Brasil, y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México. Pese a las muy obvias referencias a la ‘comunidad’ y a la ‘solidaridad’ en sus nombres, tales programas fueron concebidos como un componente esencial de los programas de ajuste estructural, los que han sido denominados por un grupo de investigadores críticos (Álvarez et al, 1999) como “aparatos y prácticas de ajuste social”, o APAS: “Con diferentes grados de complejidad, de apoyo estatal, o incluso de cinismo, la diferentes APAS no sólo ponen de manifiesto una vez más la proclividad de las clases dominantes de América Latina a experimentar e improvisar con las clases populares (...), sino que pretenden transformar la base social y cultural de la movilización” (:22).

Los programas de ajuste social operan a través de la creación de nuevas identidades virtuales entre los pobres, y a través de nuevos discursos atomizadores con constantes referencias a las nociones de ‘sociedad civil’, ‘desarrollo social’, ‘capital social’, ‘ciudadanía activa’, ‘participación ciudadana’, ‘autoayuda’ y otros términos similares. Como veremos más adelante, ideas muy parecidas han sido incorporadas al corpus conceptual de la democracia participativa, pero en el caso de los APAS el marco discursivo no tienen en absoluto un horizonte emancipatorio. Los programas de ajuste social no tienen como único objetivo la auto-administración de la pobreza, sino que también procuran establecer nuevas identidades sociales regidas por el auto-reconocimiento de los ‘beneficiarios’ en base a los criterios individualistas y las reglas del mercado. En resumen, los APAS contribuyen a la despolitización de las comunidades locales, con la complicidad consciente o inocente en muchos casos de ONG que pasan a cumplir el rol de intermediario entre el Estado y los sectores populares.

Más allá del relativo fracaso de los fondos sociales —en términos de reducción de la pobreza o la inequidad— en los países donde la extensión de los APAS fue mayor, desde la perspectiva de la democracia participativa es posible plantear profundas críticas a este enfoque y proponer alternativas. A principios de la década pasada, a partir de un análisis pormenorizado de intervenciones sociales diseñadas desde el enfoque de la NGP en diversas regiones del mundo, un investigador holandés (Helmsing, 2002) argumentó que las estrategias de reducción de la pobreza aplicadas en la mayoría de los países del Sur han fallado por no reconocer la importancia de la inclusión de los pobres —los supuestos beneficiarios— como sujetos activos. El mismo investigador criticaba que los pobres son en ocasiones llamados a participar en el diseño y la ejecución de intervenciones a nivel de proyectos, pero que en muy rara vez son convocados para incidir en la formulación de políticas y programas estratégicos. Como alternativa, proponía lo que él denomina “el enfoque ciudadano” (*the citizen approach*), que implica el reconocimiento explícito del derecho y la capacidad de los pobres para participar en los debates políticos más fundamentales, al mismo nivel que los funcionarios del Estado y otros decisores de políticas públicas.

En forma más reciente, un grupo de investigadores y activistas de distintas regiones del mundo han propuesto el concepto de *cambio ciudadano* (*civic driven change*), una nueva perspectiva sobre el cambio social y político que parte del reconocimiento de que “ni los gobiernos ni los mercados son capaces por sí solos de brindar soluciones a los diversos problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas” (Biekart y Fowler, 2009:3). Los propulsores de este enfoque argumentan que, con demasiada frecuencia, a los ciudadanos no se les permite desempeñar un papel preponderante en iniciativas dirigidas a solucionar problemas tales como la pobreza, la discriminación, la injusticia, la desigualdad, los conflictos bélicos, la corrupción y la insostenibilidad ambiental, y que ya es hora de que los ciudadanos reclamen su lugar legítimo como agentes del desarrollo, definiendo la orientación y las características del cambio social, político y económico. En enfoque del ‘cambio ciudadano’, que se propone no como un concepto cerrado y sí como una idea en construcción, estaría en principio basado en una serie de proposiciones básicas, surgidas de la crítica a la teoría del desarrollo convencional.

En enfoque del cambio ciudadano presupone un nuevo marco de relaciones políticas y sociales. Mien-

tras que los enfoques políticos y económicos convencionales están basados en nociones estáticas de conceptos tales como *ciudadanía*, *Estado* y *mercado*, la perspectiva del cambio ciudadano, por el contrario:

- Asume la centralidad del concepto de ciudadanía como una relación política dinámica entre el Estado y la sociedad: la legitimación del primero requiere de la participación activa de la segunda,
- Presta especial atención a los intereses y las relaciones desiguales de poder ocultos en el lenguaje y en el discurso empleado por quienes toman parte en la vida política y social a distintos niveles: detrás de las mismas palabras pueden ocultarse objetivos políticos muy distintos.
- Reconoce que las sociedades están en continua evolución como ‘proyectos políticos’. Es decir, que las sociedades están definidas por la integración (no siempre armónica o libre de conflictos) de creencias, intereses, deseos, aspiraciones y visiones de los mundos muy diversos.

1.2. La ciudad como espacio de confrontación de proyectos políticos y económicos

Las evidencias más concretas y esperanzadoras del potencial de la democracia participativa en América Latina y en Europa surgen fundamentalmente del espacio local, y en particular del espacio urbano. Desafortunadamente, las ciudades son al mismo tiempo un laboratorio privilegiado de experimentación de reformas centrado en el mercado, las que por definición implican limitar la identidad y el rol de los ciudadanos al nivel de mero consumidor.

Un nuevo lenguaje supuestamente ‘técnico’ y políticamente imparcial se ha convertido en el estándar para la reestructuración de los gobiernos locales y la reforma de los servicios públicos alrededor del mundo. Este proceso está liderado y catalizado por equipos internacionales de consultores profesionales que facilitan la adopción de ideas muy similares en muy distintos lugares, ignorando en demasiados las particularidades locales. Por lo general, más allá de concesiones puramente discursivas, los procesos de reestructura y reforma tienen en común la nula o muy limitada participación de las comunidades de bajos ingresos, la que generalmente son las más afectadas por los reformas de mercado. En América Latina, en el transcurso de las dos décadas pasadas se pudo observar la multiplicación de procesos de diseño de nuevos ‘planes estratégicos’ para prácticamente la totalidad de las principales ciudades de la región, incluyendo en la nueva ‘visión’ y ‘misión’ del gobierno local la construcción de una “ciudad de clase mundial”, pero sin un análisis riguroso de la limitaciones objetivas que dificultarían la integración de la mayoría de las ciudades de la región en el exclusivo club de *world cities* que da forma a la red global de conexiones económicas y políticas de la globalización capitalista.

Los planes estratégicos de desarrollo local promovidos por los gobiernos municipales de América Latina y de otras regiones del mundo han respondido a diversas dimensiones y variables, pero en general están basadas en la aceptación acrítica de tres afirmaciones básicas: (a) las ciudades deben ser ‘competitivas’ a nivel internacional, (b) las ciudades deben ser administradas en base a criterios gerenciales similares a los del sector privado, y (c) los gobiernos locales deben potenciar ‘partenariados’ o asociaciones con el sector privado para la prestación de servicios y el desarrollo de la infraestructura urbana (Pape, 2001). Un análisis más detallado revela cuatro tendencias en tal sentido:

Planificación central y descentralización. Los municipios aledaños se combinan en una estructura central de nivel metropolitano, pasando a compartir ingresos y responsabilidades en el marco de un nuevo plan integral de desarrollo local. En ocasiones, la reestructuración de los niveles de gobierno a nivel metropolitano se da en paralelo a un proceso de descentralización; la responsabilidad de prestación de servicios se traslada al nivel local, no siempre con la correspondiente reasignación de recursos.

La corporatización y/o la privatización de servicios públicos. Los servicios municipales siguen siendo nominalmente de propiedad pública, pero la responsabilidad operativa se traslada a operadores privados mediante diversas formas de subcontratación; o mediante la reestructuración de servicios, pasando las empresas públicas a operar de acuerdo a la lógica del mercado. Los partidarios de este tipo de reformas argumentan que la privatización y/o la corporatización conduce a una mayor eficiencia. Los críticos argu-

mentan que como resultado la población más pobre tiene menos o peor acceso a los servicios básicos.

Redefinición de la razón de ser de los gobiernos locales. Históricamente, los gobiernos municipales han sido responsables de la prestación de servicios a los ciudadanos. En el marco del paradigma neoliberal, los gobiernos redefinen su identidad como ‘facilitadores’ y ya no como ‘proveedores’ de servicios. La idea subyacente es que los gobiernos locales pueden así concentrarse en la organización y la planificación, permitiendo que la gestión y administración cotidiana de los servicios pase a estar a cargo de quienes son más capaces de generar eficiencia y eficacia. Desde una perspectiva crítica se argumenta que este nuevo enfoque conduce a que los gobiernos dejen de ser responsables de la rendición de cuentas (accountability), aumentando así el déficit democrático.

Énfasis en la sostenibilidad financiera. En el marco de procesos de descentralización, es común que a los gobiernos locales se les otorguen nuevas responsabilidades sin que exista una consecuente redistribución de recursos. Los municipios pasan a estar obligados, en consecuencia, a aplicar opciones de recorte del gasto o de generación de ingresos complementarios. Es así que la preocupación por la ‘productividad’ y la ‘eficiencia’—restringiendo el significado de ambos términos al campo principalmente contable— pasa a ocupar un lugar preponderante en la agenda política local. Los críticos de este enfoque sostienen que la creciente ansiedad por la sostenibilidad financiera puede derivar en la aparición de distintos niveles de acceso a bienes y servicios urbanos, beneficiando a los sectores sociales de renta más alta en detrimento de los sectores más pobres.

En general, al menos hasta la detonación de la reciente crisis económica mundial, la cual expuso de manera muy obvia las limitaciones del enfoque de mercado, las agencias multilaterales y la mayoría de los gobiernos del Norte y del Sur habían apostado al recorte del Estado como la mejor manera de abordar múltiples problemas. No obstante, del mismo modo que el BM encubriera sus recetas más ortodoxas bajo una pretendida revalorización del rol del Estado, la resistencia a la privatización manifiesta en varios países del mundo influenció la aparición de un discurso suavizado; los defensores de las reformas centradas en el mercado ya no hablan directamente de privatización y prefieren hablar de las llamadas *asociaciones público-privadas* (APP). Sin embargo, la ‘reinención’ de los servicios públicos anunciada por los primeros proponentes de este tipo de partenariados nunca llegó a concretarse de la forma originalmente prometida. Múltiples estudios sobre los resultados de las APP en diversos países del mundo han demostrado que las asociaciones público-privadas de ninguna manera constituyen la ‘bala mágica’ que eliminaría todos los males provocados por el Estado y mejoraría la calidad y reduciría los costes de los servicios públicos (véase Chavez, 2004).

En este contexto, la expansión de las APP debe ser entendida en el marco de un proceso global de reestructuración neoliberal, con un fuerte impacto sobre la política y la economía local. Como ya fuera argumentado a principios de la década pasada por dos geógrafos críticos, a partir de procesos en curso alrededor del mundo:

Los programas neoliberales también han sido directamente incorporados en los regímenes políticos urbanos, al tiempo que alianzas territoriales de reciente formación intentan rejuvenecer las economías locales a través de un tratamiento de choque consistente en paquetes de desregulación, privatización, liberalización y mayor austeridad fiscal. En este contexto, las ciudades [...]se han convertido en objetivos geográficos cada vez más importantes y en laboratorios institucionales para una variedad de experimentos de política neoliberal, desde el marketing de la localidad [en disputa permanente con otras ciudades por fuentes de inversión], al abaratamiento de la carga impositiva local, la creación de corporaciones de desarrollo urbano, las asociaciones público-privadas, las estrategias de revalorización de la propiedad inmobiliaria, las incubadoras de empresas, las nuevas estrategias de control social y vigilancia, y una serie de otras modificaciones institucionales [...]. El objetivo general de los nuevos experimentos de política urbana neoliberal es movilizar el espacio urbano como un espacio que promueve al mismo tiempo el crecimiento económico centrado en el mercado y prácticas de consumo de élite (Brenner y Theodore, 2002:368).

Pese a todo, el paradigma de mercado presenta múltiples fisuras a través de las cuales la resistencia social al *Consenso de Washington* se ha multiplicado alrededor del mundo. El área donde las debilidades del paradigma de mercado son más visibles es la de los servicios públicos, donde los impactos negativos

de la privatización, la desregulación y la liberalización son cada vez más evidentes. Diversas organizaciones sociales, gobiernos progresistas y académicos comprometidos de muy distintos orígenes nacionales o político-ideológicos han conformado redes nacionales, regionales y globales no centradas en la mera crítica al modelo neoliberal, sino en la promoción de propuestas democráticas, solidarias y participativas de gestión. En el sector del agua y el saneamiento, en particular, desde mediados de la primera década del milenio se ha fortalecido una influyente coalición transnacional, visible en el número creciente de compañías proveedoras de servicios que reafirman su identidad como empresas públicas —de propiedad estatal, municipal o comunitaria— y que incluso tienden a establecer relaciones de cooperación mutua, planteando como alternativa a las APP las *asociaciones público-públicas* (o PUP, a partir de la sigla en inglés, *public-public partnerships*). Una PUP es básicamente un acuerdo de colaboración entre dos o más autoridades u organizaciones públicas, no regida por valores comerciales, con la finalidad de mejorar la capacidad y la efectividad de los asociados como proveedores de un servicio público. Este tipo de asociaciones ha sido definido como una “relación de iguales forjada en torno a objetivos y valores comunes, donde queda excluida la búsqueda de beneficio” (Lobina y Hall, 2006:16).

Este tipo de iniciativas alternativas a la privatización puede llegar a tener un fuerte componente democrático y participativo. De acuerdo a una reciente publicación que sistematiza múltiples experiencias de cooperación entre empresas públicas en América Latina, Europa y Asia, “una característica de las PUP es que pueden involucrar de forma fácil y flexible a representantes de la sociedad civil, incluidos sindicatos, grupos de comunidades y ciudadanos mismos” (Hall et al, 2009:7). En Argentina, Bolivia, Uruguay y Perú, por ejemplo, se cuenta con ejemplos de PUP basadas en una alta participación de sindicatos y de otras organizaciones ciudadanas.

2. Gobernanza, gobernabilidad, descentralización...

2.1. De la governance a la gobernabilidad

Como ya hemos observado en las secciones previas, el debate latinoamericano sobre la ‘reforma del Estado’ está directamente referido a la calidad, el estilo y el tamaño del gobierno. En gran parte, esta discusión ha sido importada de debates teóricos y políticos surgidos en otras regiones del mundo, particularmente aquellos referidos al concepto de *governance*, traducido del original inglés al castellano de forma simplista y poco elegante como *gobernanza*. En forma convergente con otras propuestas de gestión pública reseñadas en la sección previa, el Banco Mundial ha sido uno de los organismos internacionales que más influenciado el debate y el diseño de políticas públicas en este campo. En otro muy citado informe sobre *Governance and Development* (Gobernanza y Desarrollo; World Bank, 1992), el BM define a este concepto como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos sociales y económicos para alcanzar el desarrollo”. La vasta literatura académica y técnica posterior sobre la *gobernanza* subraya la importancia de este concepto, con cientos de artículos y libros dirigidos a probar o cuestionar la relación que existiría entre el desarrollo económico y la calidad del gobierno alrededor del mundo. Varios autores han argumentado que factores tales como la debilidad de las instituciones judiciales, marcos legales obsoletos, la corrupción y la ineficiencia de la administración pública explican el limitado desarrollo relativo de muchos países del Sur. Si bien la mayoría de los estudios se han concentrado en el nivel nacional de gobierno, algunos trabajos han señalado la aplicabilidad de los mismos principios para el análisis del gobierno local (véase Chavez, 2004).

Governability, un término derivado del concepto de *governance*, es frecuentemente utilizado en la literatura de habla inglesa como sinónimo de *good governance*.¹ Este término es traducido con frecuencia al castellano como ‘buen gobierno’ (o peor, como ‘buena gobernanza’), y estaría compuesto,

1 Para una exposición detallada de las múltiples dificultades de traslación del concepto de *governance* y sus derivados del original inglés a las lenguas latinas (castellano, francés y portugués) desde la perspectiva de una traductora especializada en ciencias sociales, véase Russell-Bitting (2000).

entre otros factores, por la presencia de instituciones democráticas sólidas, sistemas jurídicos eficaces, la gestión responsable de los fondos públicos y la equidad social. En este contexto, la gobernabilidad no significa la posibilidad de tener un gobierno, sino que sería un indicador de la calidad del gobierno.

En América Latina, ambos términos, los conceptos de *governance* y *governability* se suelen confundir con el término español *gobernabilidad*. La traducción no sólo alude a una simple cuestión lingüística; también puede ser analizada como una expresión concreta de diferentes enfoques políticos e ideológicos. Desde una perspectiva progresista, la noción de “gobernabilidad democrática” fue propuesta por diversos autores (véase Lechner (1995) y Ziccardi (1998) como una contribución al afianzamiento de las instituciones democráticas en la región. Esta perspectiva se refería a la gestión más eficiente, honesta y responsable de los recursos públicos y las instituciones de gobierno, así como a la apertura de espacios de participación y de deliberación para la interacción entre gobierno y los ciudadanos. Desde una perspectiva más radical, la investigadora uruguayo-mexicana Beatriz Stolowicz (1999) ha criticado la hegemonía en la región de lo que ella llama “gobernabilidad sistémica”, refiriéndose a la primacía de la preocupación por la estabilidad económica por encima de cualquier otra consideración política o social.

2.2. Pros y contras de la descentralización

Otro término muy frecuente en el discurso de la ‘reforma del Estado’ es *descentralización*. No obstante, el concepto puede asumir muy diversos significados en distintos contextos nacionales, y sus impactos políticos, económicos y sociales también continúan siendo objeto de discusión. Un estudio comparativo internacional publicado a principios de la década pasada ya había observado que “la capacidad de dar mejor respuesta a los problemas de los pobres es un resultado poco frecuente” (Crook y Sverrisson, 2001: 3).

A fines de la década de 1980, cuando a nivel internacional se alcanzaba el cenit de la descentralización, varios investigadores críticos alertaban acerca de las distintas agendas políticas que podrían estar ocultas detrás de ese concepto. Por un lado, la idea de descentralización podría ser articulada de manera puramente instrumental, concentrada básicamente en la promoción de reformas de carácter económico. Por otra parte, la descentralización podría integrarse en un marco político que combinara las nociones de ‘empoderamiento’, ‘democracia’ y hasta ‘socialismo’. Uno de las más influyentes investigadores de la época, David Slater, argumentaba que la utopía de “una auténtica democracia popular” podría ser materializada a través de la descentralización (1989:523), en respuesta a los planteos tecnocráticos del Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y otras organizaciones internacionales de cooperación desarrollo.

Las observaciones sobre la pluralidad de significados y los actores involucrados en los debates sobre la descentralización siguen siendo pertinentes al presente. Como ya hemos observado en páginas precedentes, cualquier intento de reforma del Estado en América Latina implica necesariamente cambios en las relaciones de poder y nunca es, por lo tanto, políticamente neutral. La descentralización puede convertirse en un instrumento para promover los intereses de ciertos grupos sociales en detrimento de otros grupos, puede alterar los criterios utilizados para la asignación de recursos públicos y la redistribución de la riqueza, o puede ampliar o restringir la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel nacional y/o a nivel local. Es necesario, por tanto, considerar las motivaciones que podrían existir detrás de cualquier propuesta de descentralización, la identidad de los promotores de dichos planes, el tipo y la jerarquía de la autoridad a transferir, así como la probable identidad de los beneficiarios. Por otra parte, es necesario analizar los mecanismos institucionales y jurídicos que se usan para iniciar y desarrollar los programas de descentralización.

A principios del milenio, el 63% de los 75 países con una población de más de cinco millones contaban con políticas de descentralización en curso (Helmsing, 2000). No obstante, no todos estos programas han derivado en la creación de un entorno más propicio para la democracia participativa. En muchos casos, la descentralización se ha limitado a potenciar el ‘empoderamiento’ de las élites tradicionales locales, sin beneficios políticos para las mayorías sociales.

Un alto número de estudios académicos y documentos técnicos publicados por distintas agencias

ha identificado tres principales formas de descentralización, en función del tipo y grado de autoridad transferidos: desconcentración, delegación y descentralización. La desconcentración se refiere a la simple redistribución de las responsabilidades administrativas entre los organismos del Estado; en este caso, la autoridad central mantiene su poder de decisión exclusivo, y el cambio en los niveles de participación ciudadana es en general mínimo o nulo. La delegación implica la transferencia de autoridad a niveles subalternos de gobierno para la toma de decisiones concretas y limitadas por la legislación nacional. La descentralización hace referencia a un grado más alto de autoridad política transferida a los gobiernos locales u otras instituciones públicas autónomas, limitada a jurisdicciones territoriales o administrativas muy precisas. La descentralización implica la redistribución del poder de decisión en lo que respecta tanto a la planificación como a la ejecución de políticas públicas, incluida la gestión autónoma de recursos humanos y financieros. En su forma ideal, la descentralización significa una redefinición de las relaciones de poder entre la autoridad central y las unidades subalternas de gobierno, de acuerdo a criterios de beneficio mutuo e interacción política de tipo horizontal. Otra posible clasificación distingue entre la descentralización territorial (o política) y la descentralización funcional (Dilla Alfonso, 1997). El primer tipo alude a la transferencia de autoridad desde el centro a unidades inferiores de gobierno, tales como las provincias, los departamentos o los municipios. También puede aplicarse este criterio a casos de transferencia de competencias políticas o administrativas.

Más allá de las definiciones y enfoques, la revisión de la evidencia empírica permite afirmar que el resultado de cualquier proceso de descentralización dependerá, en gran medida, de la voluntad política y el compromiso de la autoridad central para permitir que menores niveles de gobierno —y la ciudadanía— asuman mayores cuotas de poder. De acuerdo a la abundante literatura académica sobre el tema, sus defensores de la descentralización argumentan que la descentralización ha demostrado ser una política adecuada para la mayoría de los países del Sur. Entre los beneficios más citados en publicaciones recientes se enumeran los siguientes:

- La descentralización acerca el gobierno a los ciudadanos y le hace más receptivo a las necesidades, aspiraciones, demandas y propuestas de las comunidades locales.
- La descentralización promueve la participación ciudadana efectiva en el diseño e implementación de programas de desarrollo local.
- La descentralización promueve un uso más racional y eficiente de varios de los recursos materiales y humanos, posibilitando mayor flexibilidad y capacidad de respuesta en la prestación de servicios públicos.
- La descentralización favorece la expansión de formas más fuertes y más responsables de ciudadanía.

En la práctica, no todos estos beneficios aparecen siempre de manera simultánea. Por otra parte, los supuestos beneficios de la descentralización han sido cuestionados por muchos trabajos de investigación que cuestionan las visiones más optimistas. Los resultados de este tipo de políticas en muchos países del Sur, han demostrado que no existe una relación automática entre descentralización y participación; los programas de descentralización centrados exclusivamente en criterios de eficiencia financiera no conducen necesariamente a una ampliación de la democracia y la equidad. Si las relaciones desiguales de poder que prevalecen en sociedades con tradiciones políticas autoritarias y excluyentes no se consideran en el diseño y la ejecución de la descentralización, incluso las mejores intenciones pueden terminar reduciendo aún más el capital político de los sectores más pobres o marginalizados. Ante esta realidad, hay quien ha criticado la “fiebre de la descentralización” (Tendler, 1997), aludiendo a una aceptación acrítica de la descentralización y la participación como condiciones imprescindibles para el buen gobierno. A pesar de la fascinación que la descentralización ha generado en muchos contextos nacionales, los resultados muy contradictorios en diferentes partes del mundo indican que esta política no es una prescripción que pueda beneficiar de forma mecánica a todas las sociedades. Desde la década de 1960 múltiples críticas han sido

formuladas por investigadores de muy diversos orígenes nacionales e ideológicos; entra otras:

- La descentralización podría incrementar la ineficacia del gobierno y generar insatisfacción entre los ciudadanos, la incapacidad gubernamental para hacer frente la creciente demanda ciudadana.
- La descentralización puede dar lugar a una reestructuración del poder político que culmine beneficiando sólo a los individuos o grupos sociales más poderosos, en detrimento de los intereses de las minorías locales.
- Los niveles inferiores de gobierno no son necesariamente más cercanos a los ciudadanos o más democráticos. La descentralización podría transferir nuevos conflictos políticos o sociales a la esfera local, incrementando la inestabilidad política.
- Los niveles inferiores de gobierno son más propicios a la expansión de la corrupción y el clientelismo, lo que limita las capacidades democratizadoras de la descentralización.

Un estudio comparativo, con datos de 108 países, concluyó que no existiría una relación estadísticamente significativa y consistente entre el grado de descentralización del gasto público y beneficios para los sectores más pobres de la población (Schneider, 2003). Otro trabajo similar de investigación comparativa ya citado (Crook y Sverrisson, 2001) ya había observado que el gobierno descentralizado es improbable que beneficie a los sectores populares, a menos que exista una fuerte voluntad política para impulsar cambios más radicales a nivel de las autoridades de gobierno. Los autores sostienen que en la mayoría de los casos los programas de descentralización tienen impactos poco significativos en términos de mejora de la calidad de vida de la mayoría de la población, debido a la ausencia de un compromiso ideológico compromiso que valore los intereses de los pobres y/o la autonomía local y el poco interés en desafiar las élites tradicionales. La única excepción a esta regla, según los autores, son los gobiernos liderados por partidos de izquierda. Esta observación es muy relevante para analizar la realidad contemporánea de América Latina, en la que en varios países de la región se puede apreciar la convergencia de políticas de descentralización y de fomento de la participación ciudadana, a partir del ascenso al gobierno de diversos exponentes de la llamada *nueva izquierda* (Chavez et al, 2008).

En la siguiente sección analizaremos los diferentes significados atribuidos al concepto de ‘participación’, que en varios casos es inseparable de la idea de ‘descentralización’. Esta asociación sólo tiene sentido, sin embargo, cuando la participación y la descentralización no sirven a fines meramente utilitarios. Como el urbanista catalán Jordi Borja (1992) lo resumiera en forma muy precisa en las conclusiones de su estudio sobre las perspectivas de desarrollo de los gobiernos municipales de América Latina, la descentralización y la participación deben ser entendidas como “mecanismos complementarios” que se refuerzan entre sí en aras de una mejor gestión y una profundización de la democracia (: 140).

2.3. Los diversos significados de la participación

En relación al concepto de *participación*, muy pocos académicos o políticos se atreverían hoy en día a cuestionar la importancia del ‘ciudadano’ o de la ‘sociedad civil’ en la gestión pública. Sin embargo, al igual que a lo observado antes con referencia al concepto de descentralización, detrás del aparente consenso se ocultan muchos y profundos desacuerdos políticos. Analistas conservadores, organismos multilaterales de desarrollo, movimientos políticos y sociales radicales, pensadores progresistas... parecen coincidir en sus elogios a la ‘ciudadanía’ y a la ‘sociedad civil’. Todo el mundo parece reconocer el poder democratizante e igualador de la participación, ya sea a nivel regional, nacional o local.

Numerosos investigadores han subrayado el desafío que supone definir este concepto, advirtiendo que existe una amplia variedad de posibles significados. Como veremos más adelante, la llamada ‘participación comunitaria’ han pasado a ser un componente reiterado del discurso de instituciones históricamente poco propensas a la participación, tales como el BM o el BID. Para algunos, la participación alude a una clara

transferencia de poder y capacidades para la toma de decisiones, mientras que otros lo ven más bien como una mera consulta. La diversidad de actores políticos, sociales e institucionales que han asumido el discurso participativo, con perfiles ideológicos muy diferentes e incluso opuestos, nos obliga a ser cautos en la utilización de este concepto, ya que existen múltiples formas y niveles de 'participación'. En determinados contextos políticos, si la participación es concebida des-de una perspectiva puramente instrumental, hasta puede convertirse en una fuerza regresiva (véase Molenaers y Renard, 2009).

La evidencia empírica internacional también indica que el alcance de la participación puede estar influido por factores de escala. Si la participación sólo se produce en el ámbito local o micro-local, es difícil que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones sobre temas como la gestión de servicios públicos a escala municipal, estadual o nacional. Por el contrario, si la participación sólo se registra en niveles institucionales superiores, es de prever que la profundidad de la participación a nivel local sea escasa o no lo bastante representativa de las comunidades directamente afectadas.

Antecedentes de investigación en diversos países del mundo han destacado la resiliencia de dinámicas de dominación y exclusión en espacios supuestamente participativos en el seno de 'las comunidades'. Con frecuencia, los mecanismos de participación no incluyen de forma suficiente a los colectivos sociales más vulnerables y/o históricamente marginalizados. Por lo tanto, es preciso tener en cuenta la cuestión de la representatividad, asumiendo que los representantes de la comunidad que actúan como interlocutores ante las autoridades o los técnicos responsables de la gestión y operación de servicios públicos deberían reflejar, al menos, la diversidad de las comunidades en términos de género, origen étnico, clase, orientación político-ideológica y edad, entre otras posibles variables identitarias. Asimismo, promover la participación de manera culturalmente apropiada puede no sólo contribuir al desarrollo de experiencias significativas para los participantes, sino también aumentar la eficiencia y la eficacia del proceso de forma integral. En consecuencia, la participación debe ser respetuosa de prácticas culturales diferenciadas, identidades y roles de género, estilos de discusión y estructuras de liderazgo a nivel comunitario.

Otros autores (Nakhooa et al., 2007) han advertido que la capacidad de los miembros de la comunidad para participar también puede estar limitada por la disponibilidad de recursos financieros y humanos, y por el acceso a conocimientos técnicos. No basta que el Estado se comprometa a promover la participación y la transferencia de poder decisonal a las comunidades; es preciso que el Estado dedique tiempo y recursos a garantizar que la participación se produzca y sea incluyente y efectiva. Se deben destinar los recursos adecuados para facilitar la comunicación, la formación y la interacción permanente con las comunidades de base. También es preciso que los trabajadores reciban la formación necesaria para trabajar en contacto directo con las comunidades. Múltiples antecedentes de estudios sobre la participación en la gestión pública evidencian la necesidad de brindar a individuos y comunidades la información suficiente para tomar decisiones relevantes y apropiadas, incluyendo datos de carácter técnico, financiero o de otra índole, y haciendo posible que los participantes sean capaces de entender la jerga técnica o burocrática.

Varios autores también han destacado la importancia del marco institucional o de normas reguladoras de la participación que definan los derechos y las obligaciones de las comunidades y de las entidades gubernamentales co-responsables de la gestión participativa de los servicios públicos. Las experiencias participativas más exitosas distinguen de forma precisa las competencias, responsabilidades y derechos de cada parte. Existen múltiples antecedentes a tener en cuenta, con perfiles institucionales muy diversos, desde los presupuestos participativos promovidos por varios gobiernos municipales en Brasil y en otros países de América Latina y Europa (Chavez y Goldfrank, 2004) a los Comités de Usuarios de Agua y Saneamiento en Francia (Avrillier, 2007) o en el estado mexicano de Guanajuato (Reynoso, 2000), pasando por las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela (Arconada Rodríguez, 2007).

En este contexto, la llamada sociedad civil (el sistema de organizaciones y asociaciones cívicas, incluyendo a los movimientos sociales, el espacio público y los discursos que los diferentes actores sociales producen y hacen circular), sin embargo, no es una entidad homogénea o libre de contradicciones. En palabras de una investigadora mexicana, "ni la ciudadanía ni la sociedad civil son realidades estáticas, sino campos dinámicos de luchas y disputas, ya que se trata de construcciones históricas que están expuestas a la intervención de los actores" (Bobes, 2010:37). La sociedad civil es un campo de batalla minado por

múltiples y diversas formas de relaciones desiguales de poder. En consecuencia, en formaciones sociales tan fragmentadas como las sociedades latinoamericanas del siglo XXI, no tiene mucho sentido concebir la 'participación ciudadana' o el 'empoderamiento' en términos abstractos. Por el contrario, tiene más sentido tanto a reconocer la existencia de lo que ha sido definido como participación diferencial (Kaufman, 1997). Esta noción denota la existencia de estructuras y procesos jerárquicos incluso opresivos que condicionan el sentido y las expresiones de la participación a partir de variables de clase, origen étnico, sexo, edad, nacionalidad u orientación sexual, entre otras diferencias sociales muy visibles en todos los países de América Latina.

Parecería que la participación ha dejado de ser un asunto de controversia ideológica tanto en la región como en otras partes del mundo. Durante muchas décadas, la izquierda social y política ha exigido nuevos y más amplios espacios para la participación de los ciudadanos en la política real. Esta misma reivindicación parecería haber sido asumida hoy por los organismos multilaterales más influyentes e incluso por gobiernos nacionales o locales no precisamente 'progresistas'. El Banco Mundial, por ejemplo, ha publicado un manual de participación, destacando la necesidad de que las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo sean incluidas en la toma de decisiones (World Bank, 1996). Varias organizaciones del sistema de Naciones Unidas también han identificado a la participación como un eje fundamental para la cooperación internacional en relación a temas sociales, económicos y culturales. En particular, los informes anuales sobre 'desarrollo humano', publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde mediados de la década de 1980, han reconocido a la participación como un requisito ineludible para la mejora del bienestar social. A nivel hemisférico o regional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó su propio manual sobre la participación en 1997, seguido por una serie de publicaciones posteriores en el mismo sentido. Incluso el muy exclusivo 'club' de los países más ricos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha publicado muchos documentos de investigación y de apoyo técnico con recomendaciones concretas para el fortalecimiento de la participación en la gestión del gasto público, incluyendo orientaciones muy concretas para la ejecución de programas de presupuestación participativa (OCDE, 1993; Heimans, 2002).

De acuerdo a los resultados de cientos de estudios empíricos realizados en regiones y países muy diversos, la participación podría ser entendida como una garantía virtual para el éxito de todo tipo de políticas, programas y proyectos de desarrollo. En general, la investigación tiende a demostrar que los enfoques participativos producen mejores resultados que los enfoques burocráticos, paternalistas o regímenes autoritarios (Gai, 1989; Franco, 1992; Narayan, 1994; Sousa Santos, 1998; Avritzer, 2002; Chavez, 2004). Los resultados de múltiples investigaciones sobre la participación coinciden en resaltar una serie de supuestos beneficios; entre otras ventajas, la participación ciudadana aportaría:

- Mayor eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos.
- Mayor equidad en el acceso a los servicios públicos.
- Externalidades ambientales y económicas en la ejecución de proyectos de desarrollo.
- Empoderamiento y fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.
- Asimismo, un examen más detallado de la investigación científica sobre la participación también evidencia que las experiencias más exitosas alrededor del mundo estarían basadas en una serie de criterios comunes de organización de los procesos participativos. En particular:
- La participación es real y continua, no simple simulacros o actividades aisladas surgidas de convocatorias circunstanciales.
- La participación no se impone desde arriba, sino que está basada en las tradiciones y el bagaje cultural de la población local. Los procesos son concebidos con una visión de largo plazo, en el marco de estrategias emancipatorias orientadas al cambio social y político desde una perspectiva de transformación radical.

Aún así, como cualquier investigador o activista con experiencia en este campo ya lo sabe por experiencia personal, sólo una fracción de los procesos participativos iniciados en cualquier parte del mundo tienen éxito. La revisión detallada de proyectos de desarrollo comunitario promovidos a escala internacional, y en particular en América Latina, muestra una clara brecha entre la teoría y la práctica. Entre otros bloqueos a la participación real, el investigador argentino Bernardo Kliksberg (1998) ha enumerado los siguientes:

1. *El enfoque cortoplacista centrado en la eficiencia.* La participación es a menudo cuestionada en términos de gestión del tiempo y racionalidad económica. Los críticos argumentan que los procesos participativos implica la ejecución de una serie de operaciones complejas que agregan costos adicionales en la implementación de proyectos de desarrollo más allá de lo imprescindible.
2. *El enfoque economicista.* Desde una perspectiva puramente económica, la participación es cuestionada en base al argumento de que el éxito de cualquier proyecto debe ser evaluado en función de los costos y beneficios derivados de la lógica de mercado. Otros indicadores, como el impacto de la participación en el empoderamiento de las comunidades locales, la responsabilidad, y el desarrollo de valores solidarios, no siempre son compatibles con un enfoque limitado a los costos financieros.
3. *La prevalencia de la cultura organizacional formal.* Desde la perspectiva de los administradores públicos, los administradores y el personal técnico forjado en la cultura organizacional formal de la administración pública, la participación puede ser percibida como una amenaza al orden establecido. La participación podría sacudir la cultura vertical, formalista y autoritaria hegemónica entre los políticos y los empleados públicos temerosos de la innovación.
4. *La subestimación de los pobres.* Los estratos técnicos y administrativos de la burocracia tienden a subestimar las capacidades intrínsecas de las comunidades locales. A los pobres se les considera incapaces de participar en la planificación o ejecución de proyectos de desarrollo supuestamente complejos, debido a supuestas carencias educativas educación o limitaciones ‘culturales’.
5. *Bloqueos políticos.* La participación puede estar obstaculizada por un factor muy básico: la falta de voluntad política entre los responsables políticos. La transferencia de poder a las comunidades locales a menudo es percibida por quienes detentan el poder como una amenaza al orden establecido y a las jerarquías económica, política y social.

En la misma línea, otros investigadores latinoamericanos han advertido otras múltiples limitantes y bloqueos de la participación. Hilda Herzer y Pedro Pérez, a pesar de su valoración positiva de las posibilidades de desarrollo futuro de los procesos de democratización, participación ciudadana y descentralización en las ciudades de América Latina, advertían en 1991 que tales experiencias “sólo ocurren en circunstancias excepcionales” y con frecuencia son “transitorios” (:95). Casi dos décadas más tarde, el virtual estancamiento y reversión de la experiencia de presupuestos participativos de Porto Alegre —la ciudad del sur del Brasil que fuera durante muchos años considerada ‘la capital mundial de la democracia participativa’ (véase Chavez, 2008) — estaría corroborando la validez de tal advertencia. Los dos investigadores argentinos también señalaron explícitamente dos factores que condicionarían la sostenibilidad de los procesos participativos: (a) la presencia de un partido político o una personalidad de gobierno con una clara voluntad política comprometida a cambiar la correlación de fuerzas a nivel local, y (b) la presencia de organizaciones de la sociedad civil fuertes y autónomas. Esta observación sigue siendo muy pertinente para el análisis de las experiencias participativas en desarrollo al presente en varias ciudades de América Latina y Europa.

En resumen, la participación ciudadana es un proceso político que implica necesariamente la aplicación de profundas reformas institucionales y, como se podría esperar, es un proceso que genera diferentes tipos y grados de oposición y apoyo de muy distintos sectores sociales, políticos y económicos. A lo largo del programa de formación de Parlocal analizaremos más en detalle los factores que fomentan o bloquean la participación ciudadana en los gobiernos locales de América Latina y Europa, así como el impacto de las reformas institucionales descentralizadoras, democráticas y participativas en las relaciones de poder en las ciudades de ambas regiones del mundo.

3. La democracia y sus objetivos

Un politólogo estadounidense escribió hace algunos años que, “como la Coca Cola, la democracia no necesita traducción para ser entendida casi en todas partes” (Norton, 1993:208). A mediados de 2000, la realidad política regional y mundial nos obliga a cuestionar tal afirmación. Asimismo, la evolución de la discusión teórica en torno al concepto de la democracia en las últimas dos décadas ha dado lugar a una amplia serie de nuevas propuestas conceptuales, que han tornado obsoleta la distinción tradicional entre el enfoque liberal —que pone el énfasis en la idea de representación— y el enfoque republicano —que pone el énfasis en la inclusión y la participación—.

La expresión más extrema del modelo liberal se puede encontrar en la teoría de la elección racional (la *rational choice theory*, originada en los países angloparlantes), que asume que las opciones políticas son predeterminadas de antemano por decisiones individuales, concibiendo entonces a la política como un espacio puramente instrumental para la maximización de intereses individuales. Desde el campo teórico opuesto, ciertas proposiciones inspiradas en el marxismo y en teorías comunitaristas han dado lugar a un tipo similar de determinismo. En lugar de focalizar el análisis en las decisiones individuales, el énfasis se traslada a la dimensión económica resultante en la interpretación de los intereses individuales como expresiones de las ‘necesidades objetivas’ de grupos predefinidos en torno a las ideas de clase, comunidad o nación —o una combinación de más de una de las anteriores—. En respuesta a los planteamientos resumidos anteriormente, desde la década de 1980, una nueva generación de investigadores han criticado el supuesto de que la definición de intereses se produce al margen de la política.

En paralelo al desarrollo de nuevas prácticas participativas en el hemisferio occidental, estudiosos europeos han estado investigando durante varios años las dimensiones de participación y de deliberación de la democracia como un eje central de la teoría social crítica. Como veremos más adelante, algunas proposiciones fundamentales originadas en los países del Norte no siempre son ‘exportables’ a las sociedades latinoamericanas, pero constituyen aportes muy significativos para repensar el sentido y las perspectivas de futuro de las experiencias de democracia participativa surgidas en América Latina y en otras regiones del Sur.

3.1. Asociacionismo, pluralismo agonístico y más allá

A primera vista, las experiencias innovadoras de gestión y planificación urbana, democrática y participativa surgidas en América Latina, tales como el *presupuesto participativo*,² podrían ser interpretadas como ejemplos de la *democracia asociativa* o del *asociacionismo democrático*. Sin embargo, la mayoría de las experiencias de democracia participativa desarrolladas en las ciudades latinoamericanas tienen poco en común con el modelo de *associative democracy* teorizado originalmente por los investigadores británicos Paul Hirst (1994) y Geoff Mulgan (1994), como aportes a la renovación de la democracia en el Reino Unido y en otros países europeos. El ideal asociativo propuesto por los autores británicos se basa en la descentralización de la gestión pública con devolución de responsabilidades a organizaciones cívicas, en un sentido similar al propuesto por los promotores del llamado ‘tercer sector’ (compuesto por las cooperativas, las ONGs y diversas organizaciones sociales sin fines de lucro) en muchos países de América Latina. El objetivo de las reformas asociativistas consiste en transformar las instituciones públicas y privadas, desmantelando las estructuras y procesos jerárquicos y excluyentes y separarían a los gobernantes de los gobernados, a través del fortalecimiento de entidades cívicas autónomas. La noción de democracia asociativa fue concebida explícitamente como una perspectiva superadora de la tradición de debate político que ha prevalecido en los llamados países occidentales desde los años posteriores a la segunda guerra mundial hasta el fin de la guerra fría. Se pretende que las opciones políticas y económicas dejen de estar polarizadas entre el Estado y el mercado. La alternativa a seguir sería la democratización de *todas* las instituciones modernas, a

2 El significado y el desarrollo de los procesos de presupuestación participativa en América Latina y en Europa no forman parte de este ensayo debido a que serán trabajados en módulos posteriores del programa de formación e investigación de Parlocal.

través de la descentralización del poder hacia los sectores al margen del Estado y del mercado. A diferencia de anteriores utopías políticas, los teóricos de la democracia asociativa no proponen transformaciones radicales en las estructuras institucionales actualmente existentes, sino un programa reformista centrado en cambios graduales.

El primer obstáculo que surge al pensar el posible desarrollo de la propuesta asociativista en las sociedades altamente fragmentadas de América Latina deriva de su carácter excesivamente voluntarista. La identidad y los roles de la 'política', el 'Estado', el 'mercado' y las 'asociaciones cívicas' son definidos de forma excesivamente ambigua. Otro obstáculo muy visible consiste en los orígenes socio-políticos de la propuesta teórica: los *welfare states* de Europa occidental. Si bien podría plantearse una relación contextual con transformaciones sociales de avanzada que tuvieron lugar en Uruguay y Costa Rica —los dos únicos *Estados de Bienestar* desarrollados en las Américas, aunque muy diferente a sus equivalentes europeos— el alcance del paradigma asociativista en el resto de la región, donde lo observable a primera vista es una larga tradición de exclusión social y debilidad institucional, aparenta ser muy problemático. Paul Hirst argumentó a principios de la década de 1990 que, ante la perspectiva de perder los niveles actuales de bienestar, nuevas formas de solidaridad eran muy necesarias en Europa, y agregó que la satisfacción de las necesidades sociales tenía que ser repensada a partir de las respuestas que pudieran brindar las asociaciones cívicas, sin necesidad de recurrir a la intervención del Estado. En el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, la principal preocupación para la mayoría de la población no es 'la pérdida' del bienestar social, sino más bien la ausencia histórica y generalizada de políticas sociales básicas. No es casual que el concepto de *vivir bien*, la nueva demanda política originada en la tradición indígena andina, haya pasado a centralizar el programa emancipatorio de los gobiernos contra hegemónicos de Bolivia y Ecuador, con claras perspectivas de expansión a otros países de la región. Parecería, por lo tanto, que el camino más coherente para potenciar el desarrollo en las sociedades latinoamericanas sería muy diferente a la propuesta por los teóricos asociativistas europeos: en América Latina se requiere apoyar el fortalecimiento del estado, no el divorcio entre las organizaciones y el Estado.

En forma previa al surgimiento de la propuesta de democracia asociativa en Europa, varios autores estadounidenses habían desarrollado ideas un tanto similares. Joshua Cohen y Joel Rogers (1992), en particular, ya habían lanzado una propuesta de democracia asociativa que prefiguraba la futura evolución hacia la formulación teórica de la *democracia deliberativa*. Al reflexionar sobre el ideal abstracto de una sociedad democrática —una sociedad de iguales gobernada por y para sus miembros— Cohen y Rogers identificaban seis condiciones esenciales para su plena realización: (1) la soberanía popular, (2) la igualdad política, (3) la equidad distributiva, (4) la conciencia cívica, (5) el buen desempeño económico, y (6) la eficacia estatal. Combinadas, tales condiciones darían lugar a la promoción de nuevas formas de participación política deliberativa con fuertes componentes asociativistas y deliberativos y con un horizonte de mayor equidad política y social. En relación al papel del Estado, los autores estadounidenses afirmaban que una actitud 'neutral' no era suficiente; argumentaban que el Estado debía tomar partido en un sentido progresista.

Algunos años más tarde, desde la perspectiva de la economía política, Ash Amin (1996) propuso avanzar *más allá de la democracia asociativa*. La crítica a los propulsores de la democracia asociativa estaba focalizada en su incapacidad de distinguir las diferentes formas de intervención del Estado, infravalorando el papel estratégico en la promoción del desarrollo social, político y económico que históricamente ha desempeñado el Estado en las economías más exitosas del mundo. Amin sostiene que la democracia asociativa, tal como fue concebida en Europa, corre el riesgo de convertirse en una democracia para los poderosos en el contexto de un Estado residual, excluyendo a los sectores con menores capacidades de acceso al poder político o económico. En consideración de las fuertes presiones que han debido enfrentar los Estados latinoamericanos durante largas décadas de políticas neoliberales, la crítica formulada a los propulsores del asociativismo puro es muy pertinente. La cuestión del papel del Estado en el desarrollo debería ser reformulada en términos de *democratización* del Estado, en lugar de la desvinculación del Estado.

Otras críticas muy importantes a la democracia asociativa y, por analogía, a otras variantes más recientes de la democracia participativa, han provenido del pensamiento feminista. Jane Mansbridge (1991) ha argumentado que los teóricos de la democracia tienen mucho que aprender de la teoría feminista. El

feminismo, afirma, podría corregir las visiones de aquellos politólogos que insisten en afirmar que la política no es más que la disputa del poder. El feminismo también podría enseñar algo a muchos defensores de la deliberación a ultranza, aludiendo a quienes o bien ignoran por completo el significado del poder y el conflicto o no son conscientes de que quienes detentan el poder utilizan a menudo a las organizaciones cívicas o los espacios deliberativos para asegurar sus propios intereses privados.

En forma paralela al surgimiento de las propuestas de democracia asociativa, en Europa y en las Américas se avanzaba en forma simultánea en la teorización de la llamada *democracia deliberativa*. En América del Norte, en base a la construcción teórico-conceptual en torno a la acción comunicativa propuesta inicialmente por el filósofo alemán Jürgen Habermas, Seyla Benhabib (1994) aportó una definición muy concreta de la democracia deliberativa, concebida como:

Una forma de organización colectiva y de ejercicio público del poder en las principales instituciones de una sociedad, sobre la base del principio de que las decisiones que afectan el bienestar de una colectividad pueden ser el resultado de un procedimiento de libre y razonada deliberación entre individuos considerados moral y políticamente iguales (: 27).

Las referencias a la “libre y razonada deliberación” y a los “individuos considerados moral y políticamente iguales” pueden ser objeto de críticas similares a las reseñadas más arriba en relación a la democracia asociativa, ya que estarían expresando una negación de las múltiples diferencias sociales que separan a los miembros de cualquier sociedad e inciden sobre el sentido y los resultados de la deliberación. Precisamente, ésta es la mayor crítica a los teóricos de la democracia deliberativa que ha planteado la investigadora belga Chantal Mouffe, quien ha resaltado la muy limitada preocupación por las relaciones desiguales de poder entre la mayoría de los teóricos norteamericanos propulsores de este enfoque. Mouffe afirma que la teoría política contemporánea, en general, está hegemonizada por un marco teórico y conceptual excesivamente individualista, universalista y racionalista, que ignora las diversas dimensiones del conflicto. Desde principios de la década pasada, la investigadora neo-gramsciana ha publicado diversos trabajos donde profundiza en el análisis de la esencia inherentemente conflictiva de la política democrática. Criticando por un lado los fundamentos teóricos de la ciencia política contemporánea, y por el otro lado desnudando las debilidades conceptuales de los partidos socialdemócratas europeos (y en particular de la que fuera llamada *la tercera vía*, originalmente propuesta por el nuevo laborismo británico y los socialistas alemanes, actualmente en caída libre después del reciente regreso del Partido Conservador al poder en el Reino Unido y el avance de la derecha en varios otros países de la Unión Europea), Mouffe sostiene que el interés actual en la democracia deliberativa no tiene mucho sentido, ya que ignora las tensiones que constituyen el núcleo de la democracia. El objeto de la deliberación no debería ser diluir el poder, sino “constituir nuevas formas de poder más compatible con los valores democráticos” (2000:100), ya que “una democracia que funcione bien demanda un choque vibrante entre diversas posiciones políticas democráticas” (:104).

La naturaleza intrínsecamente conflictiva de la democracia es encapsulada en la noción de *pluralismo agonístico* propuesto por Mouffe, refiriéndose a las intrínsecas tensiones y diferencias políticas que se expresan (o deberían expresarse) en las instituciones públicas. La noción de pluralismo agonístico es particularmente relevante en sociedades latinoamericanas como la venezolana, donde el sentido de la democracia participativa, y de la democracia en general, está actualmente en disputa.

Las experiencias de democracia participativa desarrolladas en América Latina han tendido a converger con la demanda de “nuevas formas de poder más compatible con los valores democráticos” señalada por Mouffe. Experiencias como las de los procesos de presupuestos participativos surgidos inicialmente en Brasil, o las experiencias más recientes de los consejos comunales o las mesas técnicas en desarrollo hoy en Venezuela, demuestran que la renovación de la política democrática no pasa por una noción de democracia deliberativa que esté limitada a la “libre y razonada deliberación”. Propuestas teóricas como la de la *esfera pública no estatal*, idea promovida inicialmente por Tarso Genro (quien fuera el primer alcalde *petista* de Porto Alegre y propulsor inicial del presupuesto participativo) y otros teóricos del *Partido dos Trabalhadores* (PT) de Brasil —a partir de la síntesis de aportes de pensadores tan diversos como Jürgen

Habermas, Antonio Gramsci, Paulo Freire, y los teólogos de la liberación latinoamericanos— van en este sentido. En palabras del sociólogo brasileño José Eduardo Utzig (2004:7), refiriéndose a la estrategia que fundamentó el desarrollo de la democracia participativa en Brasil desde fines de la década de 1980:

En el contexto de la creación de nuevas instituciones democráticas, más abiertas y flexibles, las que deberán componer una nueva esfera pública, autónoma, de carácter no estatal [...] por así decir en el espacio de tensión entre lo estatal y lo privado, se puede pensar en conferir a la participación un poder real de decisión sobre los asuntos públicos y de control del Estado. La mera participación en el ámbito de las instituciones vigentes, aunque sea también necesaria, no es suficiente para crear una relación de autonomía e independencia, requisito esencial para el redimensionamiento de la relación Estado-sociedad.

Reflexiones posteriores, con una pretensión de alcance más universal, han fortalecido la teorización de la democracia participativa, concibiendo a la deliberación como una nueva arena política para la radicalización de las instituciones democráticas. Dos politólogos estadounidenses, Archon Fung y Erik Olin Wright (2001 y 2003) lideraron un grupo internacional de investigadores que contribuyó al desarrollo de un nuevo marco conceptual, definido inicialmente como *democracia deliberativa empoderada* (*empowered deliberative democracy*) y más tarde como *gobernanza participativa empoderada* (*empowered participatory governance*, EPG). A diferencia de desarrollos teóricos precedentes, la EPG se basa en el estudio concreto de experiencias innovadoras en el campo de democracia participativa en diversos países, incluyendo el proceso de los presupuestos participativos de Porto Alegre o la democracia de base comunitaria de Kerala, en India. Todas las experiencias analizadas “tienen el potencial para ser radicalmente democráticas al cimentarse en la participación y las capacidades de la gente común; son deliberativas, dado que instituyen la toma de decisiones en base a mecanismos de deliberación racional; y están empoderadas, ya que pretenden ligar la deliberación a la acción” (Fung y Wright, 2001:7).

En lugar de ser propuesta como un sistema cerrado, o un marco conceptual puramente taxonómica, la EPG asume que la democracia deliberativa es una idea en construcción, concebida como una arena política en la que la participación popular es posible y puede tener impactos muy significativos, en base a seis principios básicos:

- Orientación pragmática. La deliberación está centrada en problemas locales concretos y tangibles.
- La deliberación como mecanismo central de toma de decisiones. Las propuestas de soluciones a los problemas de la gente surgen de procesos deliberativos.
- La participación se orienta desde abajo hacia arriba. Los procesos deliberativos involucran tanto a los ciudadanos como a autoridades de gobierno o técnicos que apoyen el trabajo de las comunidades locales, sin agendas u objetivos definidos a priori al margen de las comunidades locales.
- Devolución. El poder de toma de decisiones y de ejecución es transferido a espacios descentralizados a nivel local.
- Recombinación. Las unidades locales de deliberación y ejecución no son totalmente autónomas, sino que están integradas en base a redes recombinantes, incluyendo conexiones con las agencias públicas relevantes en cada caso.
- Fuerte incidencia de Estado, sin apelar al voluntarismo. El fortalecimiento de los espacios de deliberación y acción local se logra principalmente mediante la transformación de las instituciones estatales, no sólo o principalmente a través de asociaciones no gubernamentales o de mecanismos de mercado.

Asimismo, aunque de manera implícita, la EPG incluye a la participación ciudadana (y fundamentalmente de los sectores populares) como otro componente esencial, reconociendo que la deliberación no implica necesariamente la participación activa y directa de los sectores política y socialmente marginalizados. En síntesis, esta construcción teórico-conceptual puede ser útil para el análisis de diversas experiencias de democracia participativa en desarrollo actualmente en América Latina, incluyendo procesos directamente relacionados a las realidades de origen de los participantes en el programa de formación de Parlocal.

3.2. La democracia participativa, el desarrollo local y el poder popular

Una mirada retrospectiva sobre las transiciones políticas post-autoritarias de la América Latina de las décadas de 1980 y 1990, permite observar cuanto han aportado las ciencias sociales a la teorización sobre el significado y la relevancia de la democracia, sus posibles perfiles asociativos, deliberativos o participativos, y su relación con el desarrollo económico y social. En 1993, José Nun afirmaba que el fortalecimiento de la dimensión participativa de la democracia era indispensable para la consolidación de la democracia representativa en “contextos precarios” como los del Cono Sur o América Central. Desde una perspectiva más bien pesimista, Francisco Welfort (1992) sostenía por la misma época que si bien la democracia era teóricamente posible en sociedades tan polarizadas como Guatemala y Brasil, en la práctica su expresión sería limitada, inestable y con perspectivas de consolidación muy poco probables. Por su parte, Carlos Vilas argumentaba pocos años después (1996) que el gran desafío para la democracia en la región consistía en cómo combinar la institucionalización de la gestión de conflictos con la capacidad del sistema político para la transformación de las estructuras económicas y socio-culturales regresivas.

A inicios de la segunda década del milenio, ¿podría la democracia participativa local —que ya ha probado ser una posibilidad real en América Latina— constituirse en una herramienta capaz de ser extendida a otros niveles de gobierno? Proyectos de investigación basados en casos de diversos países del mundo tienden a confirmar que es más fácil movilizar a los ciudadanos para que participen en instancias democrático-participativas a escala local, donde el contacto es cara a cara, y en base a temas que están directamente vinculados a la vida cotidiana. De todas maneras, si los gobiernos latinoamericanos estuviesen dispuestos a impulsar mecanismos de democracia deliberativa o participativa para laudar cuestiones muy controvertidas, tales como la privatización de bienes y servicios públicos o la firma de acuerdos, es muy probable que muchas de las ‘reformas del Estado’ en curso en la región culminaran con resultados muy diferentes o los originalmente previstos.

El poder de las comunidades locales ha sido ampliamente pregonado por los teóricos del *desarrollo local*. Esto no es una idea nueva en América Latina. Muchos investigadores sociales, ONG y agencias internacionales de desarrollo han estado promoviendo este concepto desde finales de 1960. Las definiciones varían y a menudo no son explícitas, pero la idea es generalmente la misma: la esencia de los procesos de desarrollo económico y social, de los proyectos de lucha contra la pobreza o de extensión del desarrollo sostenible reside en las comunidades locales. Más allá de diferencias ideológicas, todos parecen coincidir en que el espacio local es el que ofrece el mayor potencial para la interacción positiva y productiva entre los gobiernos y la sociedad civil.

A pesar del optimismo generalizado del discurso localista, las condiciones objetivas para la plena realización de proyectos de desarrollo local no han sido históricamente favorables en muchos países de América Latina. Los obstáculos planteados por la tradicional organización centralizada, vertical y autoritaria del Estado ha creado profundas brechas entre los gobiernos y los ciudadanos, y ha impedido el desarrollo más amplio de instituciones cívicas autónomas del Estado o de las estructuras político-partidarias. A pesar del relativo éxito de algunas experiencias concretas, la mayoría de las iniciativas de desarrollo local constituyen ‘oasis’ de participación y/o mejora de las condiciones de vida de los sectores populares que sobresalen en el contexto de demasiadas políticas nacionales, provinciales y municipales fracasadas. En muchos casos, experiencias supuestamente exitosas han dependido en gran medida de apoyos políticos o financieros externos (Fizbein, 1997), por lo que su sustentabilidad y replicabilidad pueden ser cuestionadas.

Más allá de América Latina, en los países supuestamente política y económicamente más arrollados del

Norte, otros investigadores y activistas también han estado cuestionando el excesivo optimismo en torno a las políticas de descentralización y desarrollo local. Al mismo tiempo, la extensión del ‘nuevo localismo’ al campo de los servicios públicos gana impulso, a medida que los gobiernos intentan una forma disfrazada de privatización: en un contexto de la desregulación, las autoridades locales de varios países europeos se han visto obligadas a competir por los escasos recursos transferidos por el gobierno central en el marco de supuestas políticas de ‘devolución’ o fomento de las autonomías regionales y locales.

En el caso del Reino Unido (véase Walker, 2002) la fascinación del *New Labour* por el localismo, la descentralización y el traspaso de competencias a las autoridades locales ha tendido a aumentar la desigualdad social. Gran parte del debate contemporáneo sobre la descentralización y el desarrollo local hace caso omiso de los inevitables compromisos entre la equidad y la eficiencia. Por otra parte, es preciso recordar que históricamente las políticas progresistas impulsadas por los gobiernos socialdemócratas en Europa han respondido a iniciativas del Estado central, mientras que el localismo ha sido en muchos casos el territorio privilegiado del conservadurismo político y social.

En América Latina, desde mediados de la década de 1980, el enfoque teórico sobre el desarrollo local ha ido cambiando, en paralelo al afianzamiento de experiencias de democracia participativa. Prácticamente todos los países de América Latina ha experimentado transformaciones económicas y políticas muy profundas, incluyendo una revisión del significado *del desarrollo* y de *lo local*.

Las presiones combinadas de la globalización capitalista, la democratización, la pacificación (principalmente en América Central y en la zona andina), la descentralización y las reformas económicas neoliberales han puesto en tela de juicio el papel tradicional del Estado, el significado de la ciudadanía, y los límites de lo local.

El interés renovado en el local también debe ser entendido a la luz de la nueva perspectiva ‘comunitarista’ manifiesta en muchas intervenciones del Banco Mundial y otros organismos multilaterales. El nuevo énfasis puesto en la ‘participación comunitaria’ en programas de reducción de la pobreza ha ignorado en demasiados casos las desigualdades preexistentes en el acceso a la riqueza material y las estructuras de poder.

Desde una perspectiva muy diferente, los enfoques comunitaristas (y autonomistas, en su versión de izquierda, asociados a las visiones románticas de los Zapatistas en México) han sido impugnados por un nuevo tipo de *localismo eco-socialista* (Bond y Baker, 2001), preocupado por la convergencia de la inequidad social producida por el neoliberalismo y el cambio climático resultante del modelo de acumulación capitalista, con efectos potencialmente catastróficos a corto o mediano plazo.

Desde la academia latinoamericana han surgido fuertes críticas al localismo, negando incluso la existencia misma de un corpus teórico coherente. El investigador chileno Guillermo Lathrop (1996) argumenta que no existe nada que pudiera ser considerada una ‘teoría del desarrollo local’. Por su parte, el argentino José Luis Coraggio (1997) ha propuesto abandonar la búsqueda de definiciones del desarrollo local. Según este investigador “el problema no es el significado de lo local, sino el significado del desarrollo” (: 42), señalando también la compleja cuestión de la escala: lo local en América Latina puede ser al mismo tiempo un barrio—una comunidad pequeña y relativamente homogénea—o una megalópolis de más de diez millones de habitantes —una realidad social y política muy fragmentada y contradictoria —.

Superando los límites del ‘desarrollo local’, una contribución latinoamericana a los debates contemporáneos en este campo ha sido la noción de *poder local*. Sin embargo, las múltiples definiciones ofrecidas en los dos últimos decenios han sido en general muy ambiguas. Los enfoques más optimistas ven el poder local como una estrategia viable para el desarrollo político, la consolidación de la paz y la democracia mediante el fortalecimiento de políticas participativas a nivel local. Las referencias a la idea de poder local han sido particularmente influyentes en el espacio temporal y espacial inmediatamente posterior a las guerras civiles de América Central, reflejada en las discusiones en torno a la gobernanza democrática local en el contexto de los acuerdos de paz. Morna Mcleod (1997) señalaba, a mediados de la década pasada, que:

Después de la consolidación de la transición política y los Acuerdos de Paz, el poder local adquiere una importancia privilegiada entre los que lucharon por profundas transformaciones sociales, con la idea de que desde el espacio local es más factible hoy en día sembrar las semillas de la democracia participativa.

Desafortunadamente, más de una década después, las “semillas de la democracia participativa” no han germinado de la forma esperada en América Central, como lo prueba la reciente deriva autoritaria en Honduras, el muy limitado avance democrático en Guatemala, o la represión a las organizaciones ciudadanas independientes del gobierno en Nicaragua.

Argumentos similares sobre el poder local ya habían sido planteados con anterioridad en Brasil y en el Cono Sur, inmediatamente después de las traumáticas experiencias de las dictaduras militares de las décadas de 1970 y 1980 (Dowbor, 1994). En el caso de estos países, tuvo mucha incidencia la llamada *educación popular*, el enfoque emancipador desde la década de 1960 por Paulo Freire en Brasil y por muchos otros educadores a lo largo y ancho de la región. En la perspectiva de la educación popular, la democracia, y en particular la democracia participativa, adquiere una importancia sustancial. El pedagogo brasileño Pedro Pontual (1995), por ejemplo, ha contribuido a aportes teóricos muy relevantes en la expansión de procesos de presupuestos participativos y otras iniciativas democratizadoras de base popular.

Las constantes referencias a las luchas populares y al pensamiento socialista marcan una clara diferencia entre las perspectivas latinoamericanas y otros enfoques internacionales sobre el desarrollo local. La mayor parte de la literatura internacional del desarrollo local tiende a reflejar el interés en la participación comunitaria y la mejora de las condiciones de vida de los pobres, pero no necesariamente enmarcadas en un proyecto político con un horizonte radical. Jenny Pearce (1999), en su análisis de diversas experiencias concretas de poder local en América Latina, ha advertido que las raíces de este concepto se remontan a más de cuatro décadas previas de activismo político y social, incluyendo una larga tradición de luchas revolucionarias. El ‘desarrollo local’ y el ‘poder local’ no son conceptos antagónicos, y en la teoría y en la práctica presentan muchos puntos de convergencia, pero no son sinónimos.

De forma más reciente, experiencias muy concretas de ‘poder local’ en Venezuela, basadas en formas innovadoras de democracia participativa como los consejos comunales, o las mesas técnicas de agua, electricidad o telecomunicaciones —con sus muchas luces pero también con sus muchas sombras; véase Chavez y Yáñez (2009); Arconada Rodríguez (2009), López Maya (2009)— han tendido a revitalizar la vigencia del concepto más amplio y políticamente más radical del *poder popular*, que ya fuera asumido como eje de la acción social y política transformadora en el Chile de la Unión Popular, a principios de la década de 1970. El poder popular, en el marco de la llamada Revolución Bolivariana, tiene una base institucional muy clara en la Constitución nacional, la que desde el año 1999 ha caracterizado a Venezuela como una *democracia participativa y protagónica*. En la exposición de motivos de la carta magna se afirma que la república se “refunda” para establecer “una sociedad más democrática. Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad”.

El siguiente párrafo extraído de una investigación publicado por Margarita López Maya sobre las mesas técnicas de agua (MTA) de Venezuela es ilustrativo de la potencialidad y las limitaciones que tienen estas nuevas expresiones de la democracia participativa a escala local:

Continuar y profundizar experiencias como ésta, que entrega capacidad de gestión a las comunidades pobres, ha sido un desafío para autoridades y vecinos que se comprometen en estas innovaciones. Las difíciles condiciones socioeconómicas de la gente pobre son un serio obstáculo para ejercer el derecho y el deber de la participación. Muchas personas, sobre todo mujeres, no pueden participar porque ya tienen una doble jornada: su trabajo remunerado y su trabajo en casa. A veces no pueden ni quieren participar en trabajo comunitario porque no es remunerado. La violencia también limita, porque el horario más conveniente para reuniones, la noche, es demasiado peligroso. [...] Otro gran problema es la inestabilidad de las políticas chavistas, ya que el cambio de un funcionario suele significar la paralización de la in-novación y/o los recursos. La MTA lo sufrió varias veces. Finalmente, este tipo de in-novaciones, si no se desarrollan dentro de una planificación más integral de mejora-miento de las áreas urbanas no planificadas donde hoy vive casi la mitad de las familias venezolanas, corre el riesgo de ser inútil. [...] Pero, pese a todo, las MTA son una innovación en la dirección correcta. Entrevistados sus integrantes, la mayoría mujeres, dicen que les ha cambiado la vida. [...] Han aprendido una serie de destrezas y asumido un conjunto de responsabilidades que les han permitido crecer como

personas y ciudadanos(as).

Para concluir esta sesión, debemos necesariamente concretar los posibles significados de la *democracia participativa*. Hasta aquí nos hemos referido varias veces a este concepto sin ofrecer una definición concreta. Ello no es casual, ya que la literatura académica incluye múltiples y muy distintas definiciones, y no tendría sentido en un ensayo de estas características y frente a una realidad tan compleja, heterogénea y dinámica como la América Latina del presente limitarnos a presentar una definición cerrada. El concepto de democracia participativa se aplica desde la ciencia política a arreglos institucionales muy diferentes en distintas regiones del mundo y momentos históricos (véase Kelso, 1987), pero en general alude a procesos de devolución del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública. Es posible identificar tres corrientes principales en los debates académicos sobre la democracia participativa: la 'pluralista', la 'deliberativa' y la 'societal'. La primera, basada en las ideas de Robert Dahl (1961 y 1982) y otros teóricos de la democracia pluralista, pone el énfasis en la interrelación entre las asociaciones cívicas y las instituciones representativas, en el marco de procesos orientados a potenciar una mayor participación de los ciudadanos en el control sobre los poderes del Estado en los períodos interelectorales. La visión 'deliberativa' ya ha sido analizada en la sección anterior de este mismo ensayo, explorando el tránsito desde la 'democracia asociativa' a la 'democracia deliberativa'. El tercer enfoque no se limita a la participación en la instituciones políticas; propone la construcción de una 'sociedad participativa' como una posible vía de superación de las limitaciones de la democracia representativa y de construcción de formas políticas alternativas a 'la política de mercado' (actualmente en retirada, pero sin que nada garantice que no regresará incluso con más fuerza en los años por venir).

**Más allá del
Presupuesto Participativo:
la participación
como espacio de
coordinación transversal
de diferentes
políticas públicas**

Neiara Morais
(CES)

Al mismo tiempo en que asistimos a diferentes experimentaciones en la democracia representativa (nuevos mecanismos de transparencia y control, iniciativa popular de ley, mecanismos para la representación de grupos históricamente excluidos etc.), vivimos como nunca antes tiempos de incredulidad, absentismo, desconfianza e insatisfacción relacionadas con las instituciones de la democracia representativa.

Las experiencias de democracia participativa desarrolladas en varios países del mundo en las dos últimas décadas, aunque todavía esparcidas y de ámbito local, ¿serían anunciadoras de nuevas posibilidades para el ejercicio de la democracia? Si no estamos hablando de sustitución de la democracia representativa por la participativa, ¿cuáles serían las posibilidades de integración/articulación entre ambas?

La democracia que se quiere hoy, y que se hace necesaria, no cabe en el ejercicio del voto cada dos años. Y no se trata sólo de ser incluido o ser beneficiario de las acciones y programas de gobierno, trátase de formar parte de la decisión sobre la ciudad que se quiere, sobre el tipo de desarrollo que se quiere y, consecuentemente, sobre las acciones y políticas públicas que el gobierno deberá realizar.

Si es verdad que los “técnicos en planeación” daban la espalda a la opinión de los ciudadanos al realizar su trabajo, es también verdad que la vida real y la ciudad daban la espalda a la planeación y seguían su curso ignorando aquellos grandes volúmenes de mapas, planillas, directrices, leyes presupuestarias que ni siquiera conocían o les eran comprensibles.

El Presupuesto Participativo (PP) es la innovación democrática que alcanzó mayor notoriedad mundial y tal vez sea la más experimentada de todas ellas. Sin embargo, está lejos de ser la única vía para una intervención más participativa en la esfera pública. En todos los continentes, nuevas formas de “diálogo” entre el Estado y la sociedad civil están siendo buscadas, nuevas formas de participación están siendo vivenciadas.

Al mismo tiempo están en funcionamiento: conferencias locales, regionales y nacionales trayendo nuevas “agendas” a los gobiernos; los consejos de políticas públicas (salud, educación, medio ambiente etc.) están luchando para afirmarse como nuevos espacios de deliberación política; consejos o foros de segmentos sociales (juventud, personas con discapacidad, personas mayores, igualdad racial, mujeres, niños y adolescentes, etc.) están dando visibilidad política a actores sociales históricamente discriminados; planes directores de desarrollo urbano participativos o planes estratégicos de desarrollo sostenible intentan superar la “planificación de oficina”.

Ocurre que muchas de esas prácticas están siendo aplicadas simultáneamente en un mismo territorio y, muchas de ellas, están previstas en las legislaciones locales o nacionales, asumiendo carácter obligatorio. Es así que un mismo grupo comunitario podrá ser invitado a participar del diseño de una política de educación, enseguida de un plan de desarrollo urbano para después opinar sobre las prioridades presupuestarias, sin que una decisión esté vinculada a otra.

Los procesos participativos arriba mencionados constituyen sólo una pequeña muestra del gran abanico actualmente existente. Todos ellos representan conquistas sociales importantes y revelan la intensificación de los procesos democráticos. No obstante, debe tenerse cuidado, pues la falta de articulación entre esas prácticas podrá llevar a fragmentaciones, sobreposiciones y contradicciones que terminarán por minar su potencial transformador.

Aunque todos concuerden en que son cada vez más tenues las fronteras entre salud, educación, medio ambiente, asistencia social, cultura, etc., paradójicamente, todos también concordarán en que son todavía raras las respuestas gubernamentales que articulan programas y acciones de manera integrada. O sea, la acción gubernamental, independientemente del grado de participación popular que en ella incida, ya tiene como marca la fragmentación, sobreposición, y a veces, la contradicción. La pregunta que se plantea, entonces, es: ¿la participación podría agravar ese cuadro?

Lo que defiende aquí es que al contrario de convertirse en un agravante en el cuadro de la desarticula-

ción, la participación podrá constituirse en un ejercicio o motor para la mejor articulación de las acciones de gobierno. Por cierto, no se trata aquí de una participación sin adjetivos, sino de un diálogo que, de hecho, promueva el empoderamiento de los ciudadanos y organizaciones sociales, la transparencia, el control social y, en fin, que promueva una nueva división y nuevas formas de compartir el poder.

Quiero aún defender que el presupuesto público es un “espacio” privilegiado de articulación, pues su carácter trans-sectorial, con previsión de gastos en todas las áreas de actuación de la administración pública, permite la visualización y compatibilización de diferentes decisiones participativas, combinando aquellas de carácter territorial, con las demás (temáticas y segmentos sociales), así como con las planeaciones plurianuales. De esto deviene la posición estratégica que el Presupuesto Participativo puede alcanzar en el cuadro de las instituciones participativas.

Aunque eso suceda en muchas experiencias, es un equívoco imaginar que el PP solamente puede ser aplicado en decisiones puntuales sobre nuevas obras (gastos de capital), convirtiéndose, en razón de eso, en un instrumento inadecuado para la planeación de la ciudad. En verdad, se trata de un instrumento con enorme potencial, pues además de las características encima apuntadas, puede reunir una pluralidad muy grande de actores en el diálogo con el poder público, no solamente sobre nuevas obras, sino también sobre todos sus servicios (gastos corrientes).

Destaco ese aspecto a partir de experiencias donde el PP logró quebrar la segmentación existente en los propios movimientos sociales, colocando en la misma arena, por ejemplo, movimientos ambientalistas, articulaciones de mujeres, grupos de juventud, asociaciones de vecinos, grupos religiosos etc., posibilitando un inédito diálogo entre ellos y, más aún, entre ellos y ciudadanos no organizados.

De esta forma, el encuentro en el PP de las planeaciones territoriales, sectoriales, de segmentos sociales, financiero y fiscal podrá convertirse en un punto de comunicación de un sistema de planeación más integrado. Hablo aquí de la posibilidad de reintegración de dimensiones que son aisladas para caber en la compartimentación típica del servicio público, pero que en la vida real nunca fueron aisladas, ni en el ámbito personal, ni en el comunitario.

Sea a través del PP o de otra institución participativa que se entienda más adecuada a la realidad del territorio en cuestión, lo importante es que se tenga en mente la necesidad de promover la reciprocidad, el intercambio, la interfase y la complementariedad de las políticas públicas y dentro de ellas, las políticas sobre la propia participación.

Creo que éste es uno de los mayores desafíos para la fase actual de expansión de las prácticas participativas, pues el gran riesgo es que estemos irguiendo una “Torre de Babel participativa” que, con la ambición de llegar al cielo, termine por desmoronarse debido a la imposibilidad de comunicación entre los que participan en su construcción.

Solamente a modo de ejemplificación, y aún así sin la menor pretensión de agotarlas, paso a plantear algunas sugerencias para la mejor integración del Presupuesto Participativo con los otros mecanismos de planeación:

- **Claridad sobre los objetivos y el alcance de la consulta y deliberación.** Es extremadamente importante que todas las personas involucradas en el proceso, representantes del gobierno y de la sociedad civil, estén conscientes de las posibilidades y límites del proceso. Muchas veces las frustraciones e insatisfacciones de los participantes se dan en razón de expectativas diferentes y/o mayores de aquellas que el proceso puede y se propone alcanzar. Aquí hablamos de límites financieros, legales, técnicos y también de los casos donde el proceso está condicionado por otra planeación, participativa o no, ya realizada.
- **Presentación de las decisiones y procesos anteriores que informan el actual.** Si existen prioridades establecidas en otros procesos participativos que deberán ser respetadas es preciso que los participantes tengan previamente la información. En los casos donde ya fue diseñado, por ejemplo, un orden de prioridades para la construcción de viviendas populares para los próxi-

mos años, el Presupuesto Participativo deberá deliberar respetando las directrices ya trazadas.

- **Observar la dinámica de consejos y otras estructuras permanentes de democracia participativa.** En muchas ciudades existen instituciones participativas con la atribución de diseñar las líneas generales de las políticas públicas para el sector. Esas instituciones son también conquistas democráticas y deben dialogar con el PP. Como ejemplo de aproximación podemos citar los Consejos del Presupuesto Participativo donde un representante de cada uno de los consejos legalmente constituidos en la ciudad (salud, educación, habitación etc.) tienen derecho a voz y voto, pudiendo así traer para el espacio de deliberación del PP las discusiones más urgentes y las directrices ya trazadas por sus respectivos consejos.
- **Compromiso de gobierno** - La participación no puede ser la tarea de un sólo departamento o sector aislado dentro de la estructura administrativa; existe la necesidad de involucración de los diversos sectores del gobierno o no será posible hablar en transversalidad. Antes de ir “a las calles” es preciso mucho trabajo interno, capaz de generar un verdadero compromiso de gobierno con la participación. Eso exige más que la voluntad de un jefe del poder ejecutivo y más que un grupo de funcionarios públicos comprometidos. La máquina administrativa, en la mayoría de los casos, no está preparada para la participación ciudadana en la gestión y lo mismo se puede decir de funcionarios habituados a trabajar de otra forma. Hay que hacer un gran esfuerzo de sensibilización, formación, planeación, acción orquestada y monitorización interna. La formación de un Grupo de Trabajo sobre la participación ciudadana con representantes de todos los departamentos de gobierno es una buena estrategia para buscar promover esa transversalidad.
- **Alto grado de ejecución de las decisiones** - Por mejor que sea el proceso participativo, no habrá sustentabilidad si el grado de ejecución de las decisiones se revela muy bajo. Cuando las decisiones pactadas no se concretizan, todo el proceso está en riesgo, pierde su credibilidad y su eficacia es cuestionada. Tomando en cuenta que las dificultades administrativas y financieras de la máquina pública son innumerables, los procesos exigirán una evaluación rigurosa antes del pacto, en el sentido de evitar compromisos que están mucho más allá de la capacidad de ejecución por parte del gobierno.
- **Pluralidad de los actores involucrados en el proceso.** Importancia de la diversidad de los actores involucrados en las prácticas participativas, cuanto más plurales, más ricos los procesos y los resultados. Lo que se ha verificado, en la mayor parte de los casos, es que los procesos e instituciones participativas tienen un grupo de participantes que les es más común. Así, es posible percibir que las asociaciones de vecinos están más presentes en el PP, que las organizaciones no-gubernamentales están mucho más presentes en consejos de políticas públicas, que las asociaciones profesionales tienen mayor presencia en planeaciones urbanas, etc. Es aconsejable realizar un esfuerzo para que esos diferentes grupos sociales, con sus diferentes prácticas y conocimientos, dialoguen y enriquezcan el debate y la deliberación.
- **Buscar procedimientos y acciones que faciliten el diálogo.** Aquí hablamos de la importancia de la permanente reflexión y evaluación de las metodologías adoptadas en los procesos participativos. Si por un lado la pluralidad de actores puede ser enriquecedora, por otro podrá transformarse en un obstáculo para la comunicación entre los involucrados. Es preciso minimizar las dificultades de diálogo entre representantes de la sociedad civil y los técnicos de gobierno, tornando las informaciones más accesibles, incentivando el respeto a los diferentes “saberes” y realizando formaciones con ambos grupos. También se hace necesario el cuidado en la selección y en el trabajo de los llamados “facilitadores”, actores clave en cualquier proceso participativo. Resaltaría que las dificultades de comunicación no están presentes sólo en la relación gobierno/sociedad civil, pues muchas veces existe en el interior de la propia sociedad civil la reproducción de patrones elitistas, donde el conocimiento más valorado es sólo el es-

pecializado, o técnico, reforzando la exclusión de otros discursos.

- **Reconocimiento de nuevos actores.** Los procesos participativos han promovido la visibilidad de nuevos actores, individuales y colectivos, en la arena política. Ese no es un hecho de poca relevancia. Al contrario, revela el potencial emancipador que los procesos pueden alcanzar. Cuando vemos, por ejemplo, que demandas del movimiento GLBT (gays, lesbianas, bisexuales y transgéneros), de niños y adolescentes o de grupos de personas mayores pasen a formar parte de herramientas como la ley presupuestaria y a pautar las acciones de gobierno, percibimos que la capacidad inclusiva de participación ciudadana está más fuerte. Lo mismo se puede decir sobre los ciudadanos que nunca participaron de cualquier organización, pero que se ven estimulados a opinar y tomar parte en las decisiones. El reconocimiento político y la buena acogida a los nuevos actores se tornan un buen comienzo y un estímulo a la permanencia.
- **Instrumentos para la lectura cruzada de impactos.** Algunas ciudades ya crearon medios para la lectura más amplia de los resultados e impactos de instituciones participativas. Instrumentos para ese fin deberán hacer la lectura conjunta de indicadores territoriales e indicadores sociales. Un ejemplo fue dado por la ciudad de Belo Horizonte (Brasil) donde, después de años de implementación del PP, fue elaborado un sistema que georeferenció todas las obras ya ejecutadas posibilitando su lectura a la luz de los indicadores de salud, educación etc. en aquellos territorios. Aunque todavía no se pueda contar con instrumentos más elaborados para esa lectura, nada impide que la realicemos por medios ya disponibles a los gobiernos, universidades y sociedad civil.
- **Elaboración de directrices generales para la articulación de los mecanismos de participación.** Aquí alertamos sobre los riesgos y posibilidades de promover el diseño de algo semejante a un “organigrama” de la participación local. Entre las ventajas destacaría la mejor claridad de la interfase entre los procesos e instituciones participativas. Sin embargo, hay un altísimo riesgo de que tal herramienta se torne algo incapaz de acompañar la velocidad de la creatividad y la necesidad de mejora y profundización de los procesos, segándoles parte de la “vida pulsante” que les debe ser inherente a los procesos verdaderamente participativos. De cualquier manera, siendo esa la opción, se sugiere que sean trazadas sólo las líneas más generales de esa articulación, evitando que se convierta en una “camisa de fuerza” para la dinámica participativa de la ciudad impidiendo, inclusive, el surgimiento de nuevas prácticas todavía no incluidas en el formato.
- **Monitorización, control y mejora.** Las prácticas participativas son nuevas, en verdad, están ahora mismo siendo inventadas en varias partes del mundo, en las palabras de Boaventura de Sosa Santos (2008: 375) *“como lo que caracteriza las épocas de transición paradigmática es el coexistir en ella soluciones del viejo paradigma con soluciones del nuevo paradigma, y de esas dos ser a veces tan contradictorias entre sí cuanto lo son las soluciones del viejo paradigma, pienso que se debe hacer de esa condición un principio de creación institucional, estamos hablando de experimentaciones institucionales.”* Si hablamos de experimentaciones, hablamos también de la necesidad de ser constantemente evaluadas y mejoradas. Para ello, deberán ser constituidos espacios permanentes de evaluación, en el ámbito interno del gobierno, en el ámbito de la sociedad civil, así como espacios comunes a ambos. El control social es fundamental y no deberá ser cercenado, debiendo, al contrario, ser estimulado. Los procesos participativos no deben temer la evaluación, las críticas y el conflicto; deben, sí, reconocer avances y celebrarlos, reconocer barreras e intentar superarlas. Así podremos buscar la energía que mantiene vivas y revitalizadas esas experimentaciones.

Conclusión

En la conclusión quiero volver a lo más relevante. Tratamos aquí sobre los procesos participativos como instrumentos de planeación, recordamos que la participación ciudadana puede estimular la transversalidad menguada o inexistente en las políticas públicas y, por fin, ofrecemos algunas sugerencias para promover esa articulación. Sin embargo, al hablar de instituciones participativas, hablamos de mucho más que de nuevas técnicas de planeación, repito, procesos como el PP jamás deberán ser reducidos a meras técnicas de planeación. Deberán, en razón de eso, ser realizados con la responsabilidad y el compromiso político de quien sabe que, al poner un proceso participativo en marcha estamos involucrando mucho más que una sumatoria de procedimientos, más que una relación administrativa e institucional entre Estado/sociedad. Estamos involucrando personas, expectativas, sueños, responsabilidad con lo “público”, modelos de desarrollo, diseños de ciudad, derechos humanos, inclusión/exclusión y cultura política, estamos, en fin, participando de un movimiento global que tiene como objetivo diseñar, de forma participativa y descentralizada, los nuevos contornos para el concepto de Democracia.

Participación pública y acción colectiva

João Arriscado Nunes
(CES)

Traducción: Lic. María Noel Estrada

A lo largo de las décadas de 1980 a 1990, surgió en diferentes países un conjunto de experiencias de participación que en algunos casos tuvieron origen en movimientos sociales o cívicos, otros en organismos del Estado, otros en iniciativas gubernamentales, Parlamentos, o Autoridades regionales, Universidades o instituciones de investigación. Michel Callon designa estas nuevas formas de participación de los ciudadanos como “forums híbridos”(Callon et al., 2001). Estos forums pueden ser de naturaleza presencial, virtual o una combinación de ambas.

El recurso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación es hoy en día una herramienta central para asegurar la comunicación e intercambio de información y acción a distancia. Si bien no es posible inventariar en detalle todas esas experiencias, igualmente se pueden agrupar en siete grandes categorías:¹

1. Ejercicio de consulta a los ciudadanos y prospectiva, tales como la consulta pública sobre biociencia en Inglaterra, los ejercicios de “prospectiva tecnológica” (technology foresight), el debate público sobre biotecnología en Holanda o el uso de focus groups en la definición de políticas públicas. Se trata, en general, de iniciativas de gobiernos, de parlamentos o de instituciones vinculadas al Estado.

2. La evaluación participativa de la tecnología, bajo la forma de conferencias de consenso o de ciudadanos, forums de discusión o jurados de ciudadanos. Estos procedimientos son por lo general de tipo deliberativo y no vinculante. La expresión “deliberativo” se usa aquí en el sentido anglosajón del término. Se trata de un proceso de discusión basado en la movilización de argumentaciones, que puede tener como resultado una posición adoptada por mayoría, un acuerdo, concertación, compromiso o un consenso – o sea, un acuerdo sobre la posición y sobre los motivos de ese acuerdo. La deliberación puede o no estar asociada a una decisión. La iniciativa parte, en la mayoría de los casos, de instituciones afines a gobiernos o parlamentos, como sucede en Dinamarca, Holanda o Francia.

3. El desarrollo participativo de tecnologías, incluyendo tanto la evaluación constructiva de tecnologías, como iniciativas de involucramiento “hacia arriba” en el ámbito de desarrollo de tecnologías apropiadas, de fuentes alternativas de producción de energía, de tecnologías de acceso a agua potable y saneamiento básico, del desarrollo de nuevos materiales, de diseños adecuados de tecnologías y sistemas de comunicación e información para una ciudadanía activa.

4. La planificación participativa, el presupuesto participativo y otros procesos de gobierno urbano o territorial. Se trata, por lo general, de procedimientos con un momento deliberativo (en el sentido mencionado arriba), que a veces incluye decisiones que pueden vincular los órganos del gobierno;

5. Talleres de cartografía de conocimiento, de problemas o de controversias; estas pueden usarse como preparación para otras formas de participación. Consisten en la identificación de diferentes “líneas narrativas” (story lines), “gramáticas” o modos de definir un problema, enfrentándolos e intentando caracterizar las respuestas y formas de acción subsiguientes y las consecuencias esperadas y previsibles. Los talleres de cartografía son usados también como recurso para una pedagogía de la complejidad (Taylor, 2005). Estos presentan fuerte afinidad con procedimientos dialógicos característicos de la pedagogía de Paulo Freire (s/d, 1970, 1992, 1996 e 2003).

6. La investigación participativa, incluyendo: talleres de ciencia o science shops, unidades generalmente vinculadas a universidades, surgidos en Holanda en la década de 1970, y que luego serían creadas en otros países europeos e otras regiones del mundo. En su concepción original, los talleres de ciencia buscaban responder a solicitudes de ciudadanos para resolver problemas considerados como de carácter público (Wachelder, 2003); la investigación basada en la comunidad (community-based research), realizada por entidades públicas o por unidades sin fines de lucro; y varias formas de investigación-acción participativa, involucrando investigadores profesionales y otros actores sociales; como la epidemiología popular, que asocia poblaciones o comunidades afectadas por problemas de salud e investigadores de la

1 Sobre estas iniciativas, se recomienda, entre otros, Sclove (1995); Callon et al. (2001); Jamison (1998, 2001); Jamison y Rohra-cher (2002); Fischer (1999); Irwin (1995 y 2001); Joss y Belucci (2002); Wachelder (2003); Rabeharisoa (2002 y 2006); Barbot (2002); Epstein (1996); Kleinman (2001); Hofrichter (2000); Kroll-Smith (2000); Nunes (2003b); Nunes y Matias (2003); Santos, Meneses y Nunes, 2004; Nunes, Matias y Costa (2005); Gonçalves (2000 e 2003); Rui (2004). Propuestas innovadoras sobre la investigación-acción en las ciencias sociales pueden encontrarse en Santos (2002b), Flyvbjerg (2001) y Fals-Borda (2001).

salud pública (Sclove, 1995; Brown, 2000; Fals-Borda, 2001).

7. La acción colectiva y el activismo técnico-científico; incluyendo activismo en el campo de la salud, como el activismo terapéutico y/o activismo en torno al acceso a cuidados y servicios de salud, el activismo ambiental – incluyendo los movimientos en torno a la salud ambiental y la justicia ambiental -; o la organización de movimientos sociales y de iniciativas de ciudadanos en torno a problemas específicos.² Estos movimientos e iniciativas surgen frecuentemente vinculados a problemas locales, pero pueden organizarse también a escala nacional o transnacional. Generalmente, incluyen tanto a científicos y profesionales como ciudadanos y utilizan repertorios de acción que van de la protesta a la petición; de las campañas de publicidad o de las formas de acción directa orientadas a la cobertura mediática al uso de internet para compartir información, organización y comunicación; de la participación en proyectos de investigación, frecuentemente en colaboración con instituciones científicas o universidades a la promoción de investigación basada en la comunidad. La acción colectiva y el activismo técnico-científico, ambiental y sanitario aparecen principalmente sobre cuatro formas.

- La primera incluye la acción colectiva protagonizada por grupos ya constituidos o por organizaciones o movimientos que se asumen como portavoces de esos grupos, pero que son especialmente afectados por ciertas prácticas o programas de investigación científica, innovaciones tecnológicas o intervenciones en la salud y ambiente. En estos casos, los efectos de estas intervenciones contribuyen a crear o ampliar situaciones consideradas como potencialmente peligrosas o generadoras de marginalización o exclusión. Algunos de estos grupos pueden ser reconocidos como interlocutores por el Estado o por otros actores (empresas por ejemplo) e integrados en formas institucionalizadas de gobierno corporativo.
- En segundo lugar, grupos o colectivos emergentes, que se constituyen para traer al espacio público la existencia de problemas que los afecta y crear así un doble efecto de demostración: del problema y de los que son afectados por el problema. Estos colectivos existen en función del problema y pueden disolverse una vez que el problema es resuelto (o después que han sido derrotados de forma irreversible) o dar lugar a formas más estables y organizadas (asociaciones o movimientos) de continuar a mantener el problema en el espacio público (Epstein, 1996; Barbot, 2002; Dodier, 2003; Nunes y Matias, 2003; y Nunes, Matias y Costa, 2005).
- En tercer lugar, colectivos huérfanos, que buscan reconocer la existencia de un problema que los afecta ante el silencio o la ignorancia de las autoridades y de especialistas. En este caso, la eficacia de acción de estos colectivos depende de su capacidad de constituir organizaciones o movimientos con alguna estabilidad y capacidad para agregar sus constituyentes durante largos períodos de tiempo. Las asociaciones de pacientes que tienen enfermedades raras son una manifestación ejemplar de estos colectivos (Rabeharisoa, 2002 e 2006).
- Finalmente, movimientos que reivindican y promueven el acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías, medicamentos o procedimientos médicos, como el movimiento por el software libre (Guesser, 2006) o las asociaciones de pacientes.

En diferentes contextos nacionales, las configuraciones de formas de participación pueden variar mucho. En los países de la Unión Europea, los ejercicios de participación son, en general, puntuales, y más allá de que la capacidad de vincular a los decisores políticos a la deliberación sea variable, ésta es tendencialmente nula o débil. La propensión para la reducción de la participación a procedimientos consultivos y al involucramiento tendencial de los ciudadanos en las fases posteriores de los procesos de concepción y desarrollo de tecnologías, o sea, en las fases relacionadas con el uso de tecnologías ya disponibles, son otras características comunes de los procedimientos participativos en estos espacios.

² Para dos propuestas de inventario y análisis de las diferentes formas de activismo ambiental, véase Martínez-Alier (2002) y Jamison (2001). Sobre los movimientos en el campo de la salud, véase Hess (2004) y Brown y Zavestovski (2005).

Portugal comparte, en este ámbito, algunas características con países como España o Grecia, de tal forma que se ha propuesto la idea de que debería haber un modelo “mediterráneo” de gobierno de la ciencia y la tecnología y de la participación (que se encuentra también, en parte, en Italia). Estas semejanzas tienen que ver con características compartidas en términos de arquitectura del sistema político y de la cultura política, y también de la condición semiperiférica (más allá de que este punto debe ser problematizado en relación a Italia y España).

Otro aspecto relevante es el de las relaciones entre formas de democracia (competitiva, agregativa y dialógica, deliberativa y radial, representativa y participativa). La determinación del grado en que la institucionalización o formalización de la participación puede restringir, de hecho, el espacio de intervención autónoma de los ciudadanos, incluyendo la definición de agendas de debate, de los criterios de inclusión en los procedimientos participativos y de los repertorios de recursos y modalidades de intervención ha sido un tema central para el debate sobre la participación pública. También se ha discutido hasta qué punto los ciudadanos que participan en fóruns de tipo deliberativo disponen de una capacidad efectiva de influenciar las decisiones sobre los temas en debate. Por ello, algunas evaluaciones críticas de procedimientos de evaluación participativa de tecnologías (como las conferencias de consenso) sugieren que esos procedimientos son utilizados, en muchos casos (o en la mayoría de los casos), como formas de neutralización de la movilización colectiva y de “domesticación” del debate público, subordinadas a las agendas y a las estrategias de actores estatales, de instituciones científicas o de sectores industriales. Estas evaluaciones, con todo, no manifiestan generalmente el potencial democrático y emancipatorio de estos procedimientos que parece depender en buena medida de su relación con la capacidad de movilización autónoma de ciudadanos y de movimientos sociales.³

Son notorias las dificultades en organizar la participación en cualquier escala que no sea la local y en cualquier una de las formas referidas. Estas dificultades son menos visibles en procesos de movilización colectiva, como fue demostrado en años recientes con las movilizaciones internacionales contra la guerra de Irak, por ejemplo. Otras experiencias, como la del presupuesto participativo, muestra, por su parte, que la posibilidad de influenciar efectivamente la decisión política a través de procesos caracterizados por un sistema riguroso y abierto de prestación de cuentas a los ciudadanos (public accountability) obliga a articular formas de participación y representación.

También es importante para la evaluación de estas experiencias, la identificación de los modelos de ciudadanía y de ciudadano que les sirven de base. La diversidad de estos modelos muestran diferencias en las experiencias históricas, en la forma de cultura política o en los proyectos políticos que incorporan la participación pública como recurso de la vida democrática.

El modelo liberal del ciudadano como individuo “libre” de vínculos a organizaciones o a intereses relacionados con temas de debate, por ejemplo, es que está asociado a las conferencias de consenso en algunos países europeos, como Dinamarca. La condición de participante legítimo o calificado en una conferencia de consenso puede darse por el hecho de que el ciudadano tenga una posición firme o elaborada sobre el tema en debate, o por pertenecer a un movimiento o una organización conocida por su posición frente a ese tema. Un activista de una organización ambientalista o de defensa de los consumidores crítica de la comercialización de alimentos que contienen organismos genéticamente modificados será, entonces, considerado “parcial” y poco sensible a la posibilidad de cambiar las posiciones durante el debate y el proceso deliberativo, o de establecer compromisos. Otro aspecto central en la definición de la calificación de los ciudadanos para la participación en las conferencias de consenso es su intervención en un proceso de “educación” que incluye la participación, previa a la conferencia, en sesiones con un panel de especialistas representando una serie de posiciones que, en su conjunto, garantizarían una exposición “equilibrada” con las posiciones de la comunidad científica sobre el tema. El formato de las conferencias de consenso tiende, de esta forma muchas veces a reproducir la división entre “peritos” y “profanos”. La fase final del proceso, que incluye la discusión pública con un nuevo panel de especialistas y la elaboración de un documento de

3 Sobre este debate, véase, Mouffe (2000); Dryzek (2000); Santos y Avritzer (2002); Santos y Nunes (2004). Dagnino et al. (2006) muestran como, en diferentes países de América Latina la participación adquiere sentidos diferentes dependiendo del tipo de proyecto político al que esté asociada (neoliberal o democrático-participativo).

posición sobre el tema de la conferencia, a ser entregado a las instituciones que tomarán las decisiones sobre las cuestiones en debate, finaliza un proceso que corre el riesgo de silenciar las posiciones sobre el tema consideradas como “radicales”. Estas, igualmente, son muchas veces aquellas que expresan de manera más clara y abierta los problemas e mayor relevancia para la salud pública, la seguridad alimentaria o el ambiente. Por esto, no sería de sorprender, que los procedimientos como las conferencias de consenso hayan sido promovidas en varias partes del mundo, y muy especialmente en la Unión Europea, como un modelo de inclusión y participación de los ciudadanos en el debate público sobre temas controversiales, de forma controlada y de forma de contener el conflicto dentro de espacios y procedimientos compatibles con un modelo de democracia que privilegia la representación y la búsqueda de consensos. Dejar en claro los modelos de ciudadanía sobre los que se basan estos procedimientos es entonces, una condición para el desarrollo del potencial en relación a los recursos para el empoderamiento de los ciudadanos, la ampliación de la participación y la realización de una democracia que tendrá también que ser una democracia cognitiva, para que la participación no sea simplemente un medio de legitimación de los modos de decisión característico de las democracias liberales, que se caracterizan por aquello que Michael Callon denomina de doble delegación político-administrativa y científico-técnica.⁴ En otras palabras, en este modelo, los ciudadanos abdicar de su intervención tanto en las decisiones políticas tomadas por gobiernos y parlamentos entre elecciones como como en las decisiones consideradas como técnicas y administrativas, que deben ser dejadas a los especialistas y a los agentes de la administración.

La política de la participación

En un artículo publicado en 1969, la socióloga Sherry Arnstein definía como objetivo de la participación pública el empoderamiento de los ciudadanos, de modo de conferirles un poder efectivo de influenciar decisiones. Si, en la práctica, los procesos de participación pueden variar en términos de mayor o menor aproximación a ese objetivo, es en relación al que debe ser evaluado el éxito y la calidad de estos procesos. La “escalera de participación” de Arnstein ofrecía un modelo para evaluar el mayor o menor éxito de los procedimientos de participación en función de ese criterio. El recurso a las tecnologías de la información puede ser como ya se ha dicho, un elemento importante de los repertorios de ciudadanía activa.

Algunos autores como Rowe y Frewer (2000 e 2005; Rowe, Marsh e Frewer, 2004), han propuesto una definición de la participación pública que, más allá de requerir el involucramiento activo del público, considera que se puede definir como participativo “cualquier proceso en que se pasa información desde miembros del público (o sus representantes) hacia entidades responsables por políticas, independientemente de cómo se usa esa información” (Rowe, Marsh e Frewer, 2004: 89). De esta definición desaparece la exigencia de empoderamiento y de influencia del público sobre los procesos de decisión. Según los mismos autores, esta definición “ampliada” de participación se inscribe en el marco de lo que hoy se denomina gobernanza.

Esta definición incluye la incorporación de ciudadanos o de representantes de intereses organizados (stakeholders) en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas, de modo de ampliar la calidad (a través de más y mejor información) y la legitimidad de las decisiones, sin que sea necesario que exista una efectiva influencia de los ciudadanos o representantes de intereses en esas decisiones. Cuando la influencia es admitida, por lo menos a título de contribución a ser obligatoriamente considerada en los procesos de decisión, los procedimientos son, generalmente de tipo corporativo, con énfasis en la negociación, o del tipo deliberativo (otra vez, en el sentido anglosajón del término), privilegiando, en este caso, la búsqueda de consensos, o sea un acuerdo sobre los resultados de la deliberación y sobre las razones que llevan a ese acuerdo (Dryzek, 2000). Los factores que crean asimetrías de competencias y de capacidades para la participación, desigualdades y diferencias de poder entre los participantes podrían ser, supuesta-

⁴ Sobre las conferencias de consenso, véase Joss (1999); Joss y Durant (1995); Joss y Belucci (2002); Fischer (1999: 234-240); Sclove (2000). Callon et al. (2001) ofrecen una crítica pormenorizada de diferentes tipos de forum híbrido, incluyendo las conferencias de consenso, identificando sus potencialidades, pero también sus límites.

mente neutralizados o minimizados a través de normas de procedimiento adecuadas.

Pero, para otros actores, en la línea de Arnstein, sólo se puede hablar de participación si hay un efectivo empoderamiento de los ciudadanos, desde la propia identificación de la agenda, a lo largo de todo el proceso de debate y de la deliberación hasta la capacidad de influenciar las decisiones tomadas por los órganos administrativos o de la democracia representativa.⁵ A veces, la participación es considerada como algo distinto de la movilización y acción colectiva, precisamente en base a la centralidad de la deliberación. Algunos autores, igualmente, consideran la participación incluyendo momentos de demostración de la existencia de problemas de emergencia de colectivos que son afectados por esos problemas, de grupos, hasta entonces “invisibles” o ignorados o de sectores excluidos de la población.

Estos momentos de “demostración” y de irrupción en el espacio público de nuevos actores colectivos tienen como objetivo, en muchos casos, obligar a una redefinición del universo de los actores que tienen voz y visibilidad en el espacio público y una búsqueda de composición dialógica (que incluye el reconocimiento de la diferencia y del conflicto) de nuevos espacios de debate y de deliberación orientados a la transformación de las situaciones que generan sufrimiento, desigualdad, injusticia y exclusión. En esta perspectiva, los momentos “negativos” de denuncia y de crítica y los momentos “constructivos” de transformación son indisolubles en cuanto momentos constitutivos de los procesos que autores como Callon et al (2001) incluyen una categoría de “forum híbrido”.

Esta concepción de la participación pública tiene sus raíces en diferentes corrientes de la teoría democrática. En 1927, John Dewey declaraba como condición de ampliación y profundización de la democracia, la organización de diferentes formas de acción pública como respuesta a actividades privadas que tenían consecuencias que afectaban otros para más allá de los que estaban directamente comprometidos con esas actividades o que se beneficiaban de ellas (Dewey, 1991b.). La democracia sería, entonces un proceso continuo de experimentación que busca responder a nuevos problemas o a las consecuencias no previstas de la actividad humana. La investigación científica, el desarrollo tecnológico o la adopción de innovaciones técnicas u organizacionales, aún siendo realizadas en el marco de instituciones públicas, tienen frecuentemente efectos o consecuencias que van más allá del círculo restringido de los que producen el conocimiento o de los que son los usuarios directos (Callon et al., 2001; Santos, 2003). Algunas de esas consecuencias, como ya fuera discutido, pueden ser peligrosas o potencialmente nocivas o perjudiciales para el bienestar de los ciudadanos, para la salud o para el ambiente. En este sentido, ellas deben tratarse como actividades “privadas” en la acepción de Dewey, y ser objeto del mismo tipo de intervención pública. La participación de los ciudadanos en procesos que involucran decisiones relacionadas con cuestiones científicas y tecnológicas o en actividades que son generalmente reservadas a los especialistas, se vuelve, de esta forma, un aspecto central del proceso de emergencia de “públicos” deweyanos.

La posición de Dewey, igualmente, es poco clara con relación, por un lado a la composición de esos “públicos” y, por otro, a un problema crucial que no puede ser ignorado en sociedades marcadas por desigualdades sociales y que generan procesos de exclusión: ese problema es el de los conflictos asociados a las asimetrías de poder y a las desigualdades de acceso a los recursos indispensables que hacen al ejercicio de la ciudadanía activa. Otro problema es como lidiar con esos conflictos de forma no violenta. Es importante, en esta perspectiva, recuperar el potencial radical de las propuestas de Dewey y de las corrientes del pragmatismo filosófico inspiradas por él, avanzando en la vía abierta por propuestas como las de la filosofía política crítica de Enrique Dussel- inspirada en el principio de liberación y apoyada en la práctica política y en la experiencia de América Latina y de otras sociedades del Sur, y que confiere una atención central a las desigualdades y a las diferentes formas de exclusión y de sufrimiento humano (Dussel, 1998, 2006) – o de una nueva gramática de reivindicación política, inspirada en diferentes versiones de la teoría crítica y en la crítica feminista, propuesta por Nancy Fraser (2001 y 2002). La participación pública exige no sólo la definición de condiciones procesales que garanticen la participación simétrica de todos los interesados o afectados por los problemas en debate – lo que Fraser denomina “paridad de participación” -, ella debe

5 Forester (1999) presenta una reflexión útil y pormenorizada, apoyada en la presentación y discusión de experiencias de terreno, sobre las potencialidades y los problemas de los procedimientos deliberativos en el ámbito de la planificación y, en particular, sobre el papel de los especialistas en los procesos de debate y deliberación pública.

también formular de manera clara los objetivos que contribuyan a la reproducción y mejora de la vida humana, y articular condiciones de factibilidad que permitan dar pasos efectivos para la realización de estos objetivos en función de las circunstancias y de los actores que participan. Estas condiciones de factibilidad incluyen, por ejemplo, las mediaciones organizacionales e institucionales de la participación y de la acción de los ciudadanos, el acceso a los recursos indispensables para la participación o la definición de objetivos políticos realizables en las condiciones en que la participación tiene lugar.⁶

No toda acción política tiene objetivos críticos y de transformación de situaciones consideradas injustas por aquellos que las viven. La cualidad crítica y transformadora de la participación pública está vinculada a una definición clara del lugar o de la posición de donde se habla y a partir de la que se actúa. En la perspectiva de una filosofía política crítica, esta posición deberá ser la de los silenciados, oprimidos, excluidos o, en los casos que aquí nos ocupan, los afectados por las acciones de actores o instituciones poderosos o por la acción de instituciones públicas de órganos de gobierno. Esta perspectiva permite distinguir entre la participación en un cuadro hegemónico asociada al a gobernanza y a la regulación, y la participación en un cuadro contra-hegemónico, asociada a la emancipación y a un horizonte de liberación. Las experiencias de uso (y de transformación) en un sentido contra-hegemónico del derecho y de las dinámicas de construcción de una legalidad subalterna y cosmopolita orientada a la resistencia crítica a la orden neoliberal muestra, en otro ámbito, las potencialidades de la participación pública y de la acción colectiva para la deconstrucción de un orden social desigual y para la reconstrucción de un orden social solidario en direcciones que convergen con aquellas que señalan actores como Dewey, Fraser, Freire e Dussel (Santos y Rodríguez-Garavito, 2005).

La distinción entre participación en un cuadro hegemónico y uno contra-hegemónico aparece entonces como crucial para una caracterización y evaluación adecuada de las experiencias de participación pública en ámbitos ligados a la ciencia y la tecnología. Permite especialmente evaluar los efectos de esas experiencias como modos de promover la democracia participativa, el empoderamiento ciudadano y su influencia sobre las decisiones políticas y administrativas.

La participación pública puede, en determinadas situaciones, ser organizada para confirmar o legitimar modos hegemónicos de conocimiento y la autoridad política y cognitiva asociada a la doble delegación. En estos casos se trata, generalmente, de iniciativas de instituciones públicas o de grupos que protagonizan formas hegemónicas de conocimiento con poder para definir agendas, criterios de selección de participantes, formas aceptables de intervención y las competencias y conocimientos considerados como relevantes, y el uso de los resultados de los ejercicios de participación en la toma de decisión. En estas condiciones, se reafirma la autoridad de los detentores de saberes especializados, como productores de conocimiento legítimo, que permite distribuir la calificación o descalificación de los saberes presenciales. La controversia es generalmente limitada, siendo excluidas o descalificadas aquellas posiciones en torno al tema en debate que sean consideradas como radicales o irreductibles, o sea, que pudieran constituir un obstáculo para alcanzar consensos o acuerdos.

Pero es posible, también, organizar procedimientos participativos que pueden caracterizarse como contra-hegemónicos. Estos serían más inclusivos, incorporando a los ciudadanos en los diferentes pasos de su realización, desde la elaboración de la agenda hasta la definición de las cuestiones de orden procedimental, de las forma de expresión y del lenguaje admitido hasta la ampliación del rango de formas de conocimiento, de competencias y de experiencias consideradas relevantes. La dimensión preferida es la agonística o conflictual de los ejercicios de participación, con la ampliación del espacio de controversia, creando un espacio para que todas las posiciones sobre el tema en discusión puedan tener voz. En esta perspectiva, cada ejercicio de participación será encarado como parte de un proceso más amplio, articulado con otras formas de intervención, tanto en espacios institucionales como a través de la movilización o acción colectiva. El objetivo podrá ser el de crear un “efecto de demostración” (Barry, 2001) de forma de

6 Identificar una iniciativa o acción como realizable no significa que ésta se realice. Factores como la correlación de fuerzas entre los actores en presencia o el éxito o fracaso de una política de alianzas, afectan el resultado de la acción. En algunas situaciones, el criterio de factibilidad puede utilizarse para demostrar la imposibilidad de éxito de ciertas acciones en el cuadro social y político existente. Sobre este asunto, véase Dussel (2006).

colocar la agenda política los problemas en discusión y a obligar a su reconocimiento como problemas públicos, o a influenciar decisiones. En situaciones de crisis o transición política, este tipo de iniciativas puede tener una influencia considerable en el propio diseño de las soluciones políticas o institucionales emergentes, como fue demostrado por ejemplo en el proceso de transición para el nuevo orden constitucional en Brasil, en la segunda mitad de la década de 1980.

Más allá de las críticas con el origen, principalmente en sectores conservadores o liberales, la participación ciudadana no siempre es evaluada de forma positiva, incluso por aquellos que, en principio, la apoyan y defienden. En algunos medios relacionados a los proyectos de desarrollo local en los países del hemisferio sur, han surgido críticas a lo que se ha denominado “tiranía de la participación”. Estas críticas se refieren a situaciones en que, en vez de considerar la participación como un derecho de los ciudadanos y un recurso para la ampliación y profundización de prácticas democráticas y del empoderamiento de poblaciones y comunidades, se la definió como una obligación a la que estarían sujetos todos los que, por ejemplo, están involucrados en proyectos de desarrollo local apoyados por organizaciones internacionales, multilaterales o no gubernamentales. Las condiciones y formas de participación son, definidas por esas organizaciones. El no cumplimiento de la obligación de participar en estas condiciones y sobre esas formas, implica, en muchos casos, la suspensión de proyectos, pero también la estigmatización de sus “blancos” retirando la legitimidad a otras formas de acción colectiva de las poblaciones o grupos que se niegan a participar en los términos que les son impuestos. La expresión “tiranía de la participación”⁷ ha sido usada para denominar estas situaciones y suscitó el debate que más allá de incidir sobre todo sobre intervenciones en sociedades del Sur, no deja de tener una relevancia general. En algunos países europeos, la disminución frecuente de la participación de los ciudadanos en los ejercicios de consulta sin efectos visibles en la decisión o en la intensificación y mejora de la calidad de vida democrática, también ha contribuido a que las experiencias de democracia participativa se tornen más vulnerables al descreimiento.

La distinción entre formas hegemónicas o contra-hegemónicas de participación ciudadana está estrechamente asociada a la forma como se organiza la relación entre modos de conocimientos y de experiencias y a su valorización o descalificación. Las concepciones hegemónicas de la participación retoman los presupuestos de lo que Paulo Freire llamaba la “educación bancaria”, considerando que sólo es competente y capaz de participar de manera responsable e informada aquel ciudadano o ciudadana que, a través de una educación que pasa por la exposición a saberes especializados, adquiere un conjunto de conocimientos y de competencias discursivas y de argumentación que, en lo esencial, reproducen las jerarquías cognitivas y expresivas existentes en la sociedad. Las formas legítimas de debatir y de deliberar son aquellas que asumen los presupuestos de racionalidad comunicativa, excluyendo, en general, otras formas de expresión como la narrativa o el testimonio o subordinando la validación de estas a la posibilidad de su “traducción” a formas de argumentación convencionales, de manera de eliminar la “contaminación” de la razón por la emoción. La contra-hegemonía pasa, de esta forma, por afirmar el principio que Santos y Avritzer (2002) denominan demodiversidad – el reconocimiento de la diversidad de concepciones y de formas de ejercicio de la democracia – como condición de construcción de una democracia y justicia cognitivas (Santos et al., 2004). La pedagogía de Paulo Freire, el Teatro Del Oprimido de Augusto Boal o las narrativas de testimonio, por ejemplo, son apenas algunos de los recursos que pueden utilizarse en proyectos inclusivos de participación pública, capaces de problematizar las jerarquías cognitivas y de ampliar los repertorios de competencias y de conocimientos que pueden ser apropiados por los ciudadanos. Estos proyectos tienen en común la problematización y el rechazo de la idea de que los ciudadanos serían caracterizados por un déficit de conocimientos y de competencia. Es esta idea que sirve de base a la separación entre peritos y laicos, entre especialistas y “profanos”. Esta separación garantiza que los especialistas y otros actores “competentes” continuarán asegurando la posición dominante en una jerarquía de conocimiento, independientemente de los problemas, de los contextos y de las situaciones.⁸ Las experiencias de producción

7 Para perspectivas diferentes sobre este problema, véanse los estudios reunidos en Cooke y Kothari (2001) y Hickey y Mohan (2004).

8 Para una discusión más general de las implicancias de estas cuestiones para la inclusión y la participación democrática, véase Young (2000).

participativa del conocimiento, especialmente en áreas como la salud o el ambiente, constituyen hoy laboratorios de reconfiguración de las relaciones entre saberes y de experimentación con nuevas formas de articulación entre la producción de conocimientos y la intervención social, el conocimiento y la justicia.⁹

Finalmente, un tema que ha ocupado, hasta hoy, un lugar discreto en este debate es el de la posible contribución de estas diferentes experiencias para la emergencia de nuevas formas de esfera pública. Según Boaventura de Sousa Santos, podemos distinguir aquí, entre las formas de esfera pública subalterna, espacios de intervención y expresión, en sus propios términos y condiciones, de los grupos y colectivos que son marginalizados, excluidos o silenciados, y formas de esfera pública no-estatal de espacios que permitan al mismo tiempo salvaguardar la autonomía tanto de los ciudadanos y de sus organizaciones y movimientos como de las instituciones públicas. Estos serán espacios de diálogo, de confrontación democrática de posiciones y de deliberación, capaces de reconocer y de movilizar diferentes repertorios de lenguajes, de recursos expresivos, de modos de conocimiento, de narrativas y registros de experiencias, de competencias y recursos movilizables para la acción colectiva. Aunque hoy se disponga de un importante archivo de experiencias que están dando cuerpo, en varias partes del mundo, a esas nuevas esferas públicas, aún son limitados los esfuerzos de estudios y evaluaciones comparativas de esas experiencias, en la línea de lo que ha sido llevado a cabo en Brasil en cuanto experiencias de democracia municipal y, en particular del presupuesto participativo o, de forma más amplia, de las iniciativas de ciudadanía activa y democracia participativa en diferentes países del hemisferio Sur.¹⁰

9 Estas experiencias incluyen, por ejemplo, la investigación colaborativa sobre prevención y nuevas terapias en el campo de HIV/SIDA-AIDS, la epidemiología popular, el activismo científico e terapéutico de las asociaciones de pacientes o las formas participativas de control de enfermedades infecciosas en América Latina. Véase sobre estos temas, Barbot (2002); Epstein (1996); Rabeharisoa (2002 y 2006); Kroll-Smith et al. (2000); Nunes (2006); y Augusto et al. (2005). Una área que ha sido poco explorada sobre el punto de vista de su inclusión en el repertorio de formas de participación relacionadas con la ciencia y la tecnología es la del derecho y la jurisprudencia. Su importancia está vinculada a la relevancia y visibilidad creciente del tema de responsabilidad pública y de la rendición de cuentas (public accountability) de diferentes tipos de instituciones, empresas y entidades en el marco de la problemática de la gobernanza y de la ciudadanía. Habría que explorar, en este campo, no solamente la relación entre democracia cognitiva y acceso a la justicia, como la propia movilización performativa del modelo judicial como cuadro de experiencias de sentido emancipatorio (por ejemplo, a través del teatro legislativo de Augusto Boal), y la importancia de las formas de acción colectiva en la construcción de otra legalidad, una legalidad cosmopolita asociada a la emergencia de esferas públicas subalternas, protagonizadas por grupos y colectivos afectados, oprimidos o excluidos. Sobre este último punto, véase Santos (2002b, especialmente el Capítulo 9); Nunes, Matias y Costa (2005) y el conjunto de textos incluidos en Santos y Rodríguez-Garavito (2005) (orgs.). Sobre el teatro legislativo, véase Boal (1996 y 1998).

10 De la extensa bibliografía existente sobre la democracia local, el presupuesto participativo y la emergencia de nuevas esferas públicas, véase Santos (2002a y 2005a); (Genro, 1999 y 2002); Fischer y Moll (2000), Granet y Windenberger (2003); Mendes (2004). Sobre las experiencias de ciudadanía y de democracia participativa, véase Santos (org.) (2002); Santos y Rodríguez-Garavito (2005); Fung (2004); Fung y Wright (2003); Sintomer y Allegretti, 2009. Para una importante discusión de los límites y posibilidades de transformación de la esfera pública en las sociedades contemporáneas, véase Fraser (1997, especialmente el capítulo 3, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy"). La experiencia del Forum Social Mundial como espacio de convergencia de movimientos y organizaciones comprometidas con la construcción de una esfera pública global es analizada en profundidad en Santos (2005b).

Bibliografia

Incluye todas las obras citadas. La bibliografía fundamental está marcada con (), y la complementaria (**)*

- *Arnstein, Sherry, 1969, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224.
- Augusto, Lia Giraldo da Silva, Lourdinha Florencio e Rosa Maria Carneiro, 2005, *Pesquisa (ação) em saúde ambiental: Contexto – complexidade – compromisso Social*. Recife: Editora Universitária UFPE.
- Barbot, Janine, 2002, *Les malades en mouvements: La médecine et la science à l'épreuve du sida*. Paris: Balland.
- **Barry, Andrew, 2001, *Political Machines: Governing a Technological Society*. London: The Athlone Press.
- Boal, Augusto, 1996, *Teatro Legislativo: Versão Beta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Boal, Augusto, 1998, *Legislative Theatre*. London: Routledge.
- Brown, Phil, 2000, "Popular Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing", in Steve Kroll-Smith, Phil Brown e Valerie J. Gunter (orgs.), *Illness and the Environment: A Reader in Contested Medicine*. New York : New York University Press, pp. 364-383.
- Brown, Phil, e Steven Zavestoski, 2005, "Social Movements in Health: an Introduction", in Brown e Zavestoski (orgs.), *Social Movements in Health*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 1-16.
- **Callon, Michel, Pierre Lascoumes e Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Cooke, Bill e Uma Kothari (orgs.), 2001, *Participation: The New Tyranny?*. London: Zed Books.
- *Dagnino, Evelina, Alberto J. Olivera e Aldo Panfichi (orgs.), 2006, *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- **Dewey, John, 1991b [1927], *The Public and its Problems*. Athens: Ohio: Swallow Press.
- Dodier, Nicolas, 2003, *Les leçons politiques de l'épidémie du sida*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- **Dryzek, John S., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dussel, Enrique, 1998, *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*. Madrid: Trotta.
- *Dussel, Enrique, 2006, *20 Tesis de política*. México, D.F: Siglo XXI Editores/CREFAL..
- Epstein, Steven, 1996, *Impure Science: Aids, Activism, and the Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press.
- Fals-Borda, Orlando, 2001, "Participatory (Action) Research in Social Theory: Origins and Challenges", in Peter Reason e Hilary Bradbury (orgs.), 2001, *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. London: Sage, pp. 27-37.
- Fischer, Frank, 1999, *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Fischer, Nilton Bueno e Jacqueline Moll (orgs.), 2000, *Por uma nova esfera pública: A experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Flyvbjerg, Bent, 2001, *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester, John, 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Fraser, Nancy, 1997, *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge.
- Fraser, Nancy, 2001, "Recognition without Ethics?", *Theory, Culture and Society*, 18(2-3): 21-42.
- *Fraser, Nancy, 2002, *A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63: 7-20.
- Freire, Paulo, s/d, *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- *Freire, Paulo, 1970, *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, Paulo, 1992, *Pedagogia da esperança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, Paulo, 1996, *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, Paulo e Sérgio Guimarães, 2003, *Sobre educação (diálogos)*, Volume 2. São Paulo: Paz e Terra (3ª

- edição revista e ampliada).
- **Fung, Archon, 2004, *Empowering Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, Archon e Erik Olin Wright (orgs.), 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Genro, Tarso, 1999, *O futuro por armar: Democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Editora Vozes.
- *Genro, Tarso, 2002, *Crise da democracia: Direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Gonçalves, Maria Eduarda (org.), 2000, *Comunidade científica e participação pública*. Oeiras: Celta.
- Gonçalves, Maria Eduarda (org.), 2003, *Os portugueses e a ciência*. Lisboa: Dom Quixote/ Observatório das Ciências e das Tecnologias.
- Granet, Estelle e Jacques Windenberger, 2003, *Porto Alegre: Les voix de la démocratie*. Paris: Éditions Syllepse.
- Guesser, Adalberto Herculano, 2006, *Software livre e controvérsias tecnocientíficas: Uma análise sociotécnica no Brasil e em Portugal*. Curitiba: Juruá Editora.
- Hess, David J. (org.), 2004, Special Issue: "Health, the Environment and Social Movements", *Science as Culture*, 13 (4).
- Hickey, Samuel, e Giles Mohan (orgs.), 2004, *Participation – From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: Zed Books.
- Hofrichter, Richard (org.), 2000, *Reclaiming the Environmental Debate: The Politics of Health in a Toxic Culture*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Irwin, Alan, 1995, *Citizen Science: A Study of People, Expertise, and Sustainable Development*. London: Routledge (trad. portuguesa, *Ciência Cidadã*, Instituto Piaget).
- Irwin, Alan, 2001, "Constructing the Scientific Citizen: Science and Democracy in the Biosciences", *Public Understanding of Science*, 10: 1-18.
- Jamison, Andrew, 2001, *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Jamison, Andrew (org.), 1998, *Technology Policy Meets the Public*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Jamison, Andrew e Harold Rohracher (orgs.), 2002, *Technology Studies and Sustainable Development*. München/Wien: Profil.
- Joss, Simon e Sergio Belucci (orgs.), 2002, *Participatory Technology Assessment: European Perspectives*. London: Centre for the Study of Democracy.
- Martinez-Alier, Joan, 2002, *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Matias, Marisa, 2004, "'Não nos lixem': A luta contra a co-incineração de resíduos industriais perigosos nos arredores de Coimbra", in *Boaventura de Sousa Santos (org.), Semear Outras Soluções: Os Caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivais*. Porto: Afrontamento.
- Mendes, Denise Cristina Vitale Ramos, 2004, *Democracia Semidireta no Brasil Pós-1988: A Experiência do Orçamento Participativo*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- Mendes, José Manuel e Ana Maria Seixas, 2005, "Acção colectiva e protesto em Portugal: Os movimentos sociais ao espelho dos media (1992-2002)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72: 99-127.
- Mouffe, Chantal, 2000, *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Nunes, João Arriscado, 2006, "A pesquisa em saúde nas ciências sociais e humanas: Tendências contemporâneas", *Oficina do CES*, 253.
- **Nunes João Arriscado e Marisa Matias, 2003, "Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65. 129-150.
- Nunes, João Arriscado, Marisa Matias e Susana Costa, 2005, "Bottom-up Environmental Law and Democracy in the Risk Society: Portuguese Experiences in European Context", in *Boaventura de Sousa Santos e César Rodríguez-Garavito (orgs.), Law and Counter-Hegemonic Globalization: Toward a Subaltern Cosmopolitan Legality*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 363-383.
- Nunes, João Arriscado e Nuno Serra, 2002, "'Casas decentes para o povo': Movimentos urbanos e emancipação em Portugal", in *Boaventura de Sousa Santos (org.), Democratizar a democracia: Os caminhos da*

- democracia participativa. Rio de Janeiro: Record/Civilização Brasileira, pp.: 255-293.
- Rabeharisoa, Vololona, 2002, "Forms of Involvement of Patient Organisations into Research", in Margareta Bertilsson (org.), *Scientific Governance: Problems and Prospects*, Kobenhavn: Kobenavns Universitet, Sociologisk Institut, 57-78.
- Rabeharisoa, Vololona, 2006, "From Representation to Mediation: The Shaping of Collective Mobilization on Muscular Dystrophy in France", *Social Science and Medicine*, 62: 564-576.
- Rowe, Gene e Lynn J. Frewer, 2000, "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation", *Science, Technology and Human Values*, 25(1): 3-29.
- Rowe, Gene e Lynn J. Frewer, 2005, "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology and Human Values*, 30(2): 251-290.
- Rowe, Gene, Roy Marsh e Lynn J. Frewer, 2004, "Evaluation of a Deliberative Conference using Validated Criteria", *Science, Technology and Human Values*, 29(1): 88-121.
- **Rui, Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- *Santos, Boaventura de Sousa, 2002a, *Democracia e participação: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2002b, *Toward a New Legal Common Sense*. London: Butterworth.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2003, "Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Conhecimento prudente para uma vida decente: 'Um discurso sobre as ciências' revisitado*. Porto: Afrontamento, 735-775.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2005a, "Two Democracies, Two Legalities: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil", in Boaventura de Sousa Santos e César Rodríguez-Garavito (orgs.), *Law and Counter-Hegemonic Globalization: Toward a Subaltern Cosmopolitan Legality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2005b, *O Fórum Social Mundial: Manual de uso*. Porto: Afrontamento.
- *Santos, Boaventura de Sousa (org.), 2002, *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Record/Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa e César A. Rodríguez-Garavito (orgs.), 2005, *Law and Counter-Hegemonic Globalization: Toward a Subaltern Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa e César A. Rodríguez-Garavito, 2005, "Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization", in Boaventura de Sousa Santos e César Rodríguez-Garavito (orgs.), *Law and Counter-Hegemonic Globalization: Toward a Subaltern Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa e João Arriscado Nunes (orgs.), 2004, *Reinventing Democracy: Grassroots Movements in Portugal*. London: Frank Cass.
- *Santos, Boaventura de Sousa e Leonardo Avritzer, 2002, "Introdução: Para Ampliar o Cânone Democrático", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Record/Civilização Brasileira, pp. 39-82.
- *Santos, Boaventura de Sousa, Paula Meneses e João Arriscado Nunes, 2004, "Introdução. Para ampliar o cânone da ciência: A diversidade epistemológica do mundo", in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Semear outras soluções: Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento.
- Sclove, Richard E., 1995, *Democracy and Technology*. New York: The Guilford Press.
- Sclove, Richard E., 2000, *Town Meetings on Technology: Consensus Conferences as Democratic Participation*, in Daniel Kleinman (org.), *Science, Technology and Democracy*. Albany: State University of New York Press, pp. 33-48.
- *Sintomer, Yves, e Giovanni Allegretti (com Carsten Hersberg e Anja Röcke), 2009, *I bilanci partecipativi in Europa: Nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente*. Roma: EDIESSE.
- Taylor, Peter J., 2005, *Unruly Complexity: Ecology, Interpretation, Engagement*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wachelder, Joseph, 2003, "Democratizing Science: Various Routes and Visions of Dutch Science Shops", *Science, Technology and Human Values*, 28 (2): 244-273.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press.

**Municipalismo,
movimientos ciudadanos,
redes nacionales e
internacionales en torno
a la democracia directa**

Daniel Biagioni y Cecilia Alemany
(CLAEH)

Desde la administración municipal hacia la gobernanza local y las redes de participación ciudadana

1. Introducción

Realizar una caracterización y contextualización de las “administraciones municipales” en América Latina y España implica hacer alusión a las formas de gobierno político-administrativo de base territorial mínimos, reconocidas en los marcos legales nacionales, de tal forma que se constituyen en el nivel de gobierno más cercano para la ciudadanía, atendiendo los requerimientos de la vida cotidiana.

Implica también no adentrarse en las especificidades de cada uno de los países y de su diversidad interna en relación a estos procesos sino más bien establecer una serie de líneas generales que a veces no coinciden con las realidades que conocemos directamente. Esto es algo así como hablar de “promedios” sin considerar las variaciones entre cada uno de los casos que los componen.

Es nuestro interés en este documento analizar las transformaciones que se verifican en las Administraciones Municipales de América Latina y España en los últimos treinta años y que nos llevan a considerarlas hoy como un actor de gobierno que trasciende la “materia municipal”, acercándonos así a la idea de “gobiernos locales” como “gobiernos del territorio”.

2. Caracterización general de las Administraciones Municipales

La historia democrática de España y América Latina es relativamente reciente y en algunos casos frágil. “En 1930 la región contaba sólo con cinco gobiernos democráticos; en 1948 con siete y en 1976 apenas con tres. Sin embargo, en las últimas décadas los avances en América Latina han sido espectaculares y hoy puede hablarse de que el conjunto de los países, con mayor o menor solidez, ha adoptado un sistema democrático”.¹

Es en los últimos 30 años que en la mayoría de nuestros países se inician los procesos redemocratizadores y es en ese lapso cuando las administraciones municipales dejan de ser organismos subsidiarios del gobierno central destinados al cumplimiento de funciones específicas en el territorio para convertirse en niveles de gobierno electivos y con cierto grado de autonomía en el cumplimiento de sus funciones.²

Este nivel de gobierno es denominado mayoritariamente como Municipio, pero asume también otras denominaciones tales como Cantón, Comuna, Departamento. Por puras razones administrativas los municipios pueden llegar a estar divididos en distritos, seccionales, u otras denominaciones pero estas no tienen mayor significación jurídica o política.

En todos los casos el ejercicio de la administración municipal se organiza mediante la definición de una figura de tipo ejecutivo -alcalde, intendente, prefecto- y un cuerpo legislativo: concejo deliberante, concejo municipal, cámara municipal, junta municipal, junta departamental. Mayoritariamente, la elección de estos cargos se realiza por votación popular, ya sea de forma directa o bien de una elección por mayoría simple entre quienes resultado del voto popular integren los respectivos concejos o juntas municipales.

Las competencias de las “administraciones municipales” se encuentran definidas principalmente en las respectivas Constituciones Nacionales. Ya sean estados de tipo federal o unitario, en su articulado se contemplan las principales potestades que tienen estos niveles de gobierno. Estas son a su vez complementadas o especificadas a través de leyes orgánicas municipales, reglamentos, ordenanzas o convenios. Estas

1 “Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas”. Castillo Blanco y otros. UIM, España, 2008. Pág. 32.

2 El municipalismo democrático en España fue configurado por la Constitución de 1978, artículos 37 a 40, y se concreta a partir de las primeras elecciones municipales de 1979.

competencias se pueden verificar a partir del análisis de la articulación de al menos tres elementos:³

- Los **asuntos públicos** que el sistema normativo les encomienda.
- Las **potestades**, que les confiere para ordenar y gestionar esos asuntos.
- Los **recursos financieros** asignados para ello.

Los asuntos públicos están asociados a la provisión de los principales servicios urbanos, tales como agua, luz eléctrica, saneamiento, transporte, recolección de residuos, mantenimiento de calles, avenidas, parques, plazas, monumentos, ornato público y cierto grado de vigilancia y arbitrio en asuntos vinculados al construcción en el espacio público, el relacionamiento entre vecinos, etc.

Las potestades de las administraciones municipales están vinculadas esencialmente a la implementación y gestión de los servicios públicos necesarios para cumplir con los asuntos públicos.

Los recursos financieros asignados para ello son mayoritariamente los propios, vinculados a tres grandes rubros impositivos: la contribución inmobiliaria ya sea urbana o rural, los impuestos municipales y las matrículas de los vehículos, a los que se agregan otros impuestos y tasas menores.

Podemos establecer entonces, como “línea base”, que en el inicio de las restauraciones democráticas de la década de los 80 en América Latina y España, las administraciones municipales son caracterizables como prestadoras de los servicios municipales tradicionales a partir de recursos financieros propios.⁴

3. Los procesos de transformación de las Administraciones Municipales en los últimos 30 años

“En las últimas décadas los Gobiernos locales, prácticamente en casi todo el mundo, han asumido nuevas funciones y de han enfrentado a la provisión de nuevos servicios. Específicamente, los municipios latinoamericanos, en el marco de los procesos de democratización y descentralización emprendidos en esta región, se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la sociedad y que les demandaban en forma creciente los ciudadanos”⁵

Esta afirmación sintetiza la opinión generalizada que se recoge tanto desde actores políticos partidarios, de distintos niveles de gobierno, de la academia y desde organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema, acerca de los cambios verificados a nivel de las administraciones municipales y sus principales causas.

“En este proceso, los municipios se han visto inmersos en una doble dinámica que aunque transcurre de manera paralela no siempre es fácilmente conciliable. Por un lado, la correcta gestión de los servicios públicos es un mecanismo directo de legitimación para los municipios pero, de otro, genera cada vez mayores expectativas y demandas en los ciudadanos que se vuelven más exigentes y conscientes de su capacidad de influencia”⁶

A la par que el proceso democratizador iniciado en los 80 se ha afianzado, en este período se verifican una serie de procesos transformadores de los estados iberoamericanos que impactan sobre las administraciones municipales, tanto en lo referido al cumplimiento de sus funciones tradicionales como a la incorporación de nuevas funciones y a las formas de gestión del gobierno, de los que rescataremos como principales:

3 “Descentralización y autonomía municipal en España. Una visión desde la óptica del Paraguay”. Valentin Merino estrada, Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid (España)

4 A los efectos de este documento y como forma de nominar este conjunto de países, hablaremos de Iberoamérica.

5 “Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas”. Castillo Blanco y otros. UIM, España, 2008. Pág. 13.

6 “Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas”. Castillo Blanco y otros. UIM, España, 2008. Pág. 33.

- Los procesos de reforma del Estado.
- La descentralización.
- La renovada discusión sobre democracia.
- La renovada discusión sobre ciudadanía y su participación en la gestión pública.
- Las nuevas estrategias de desarrollo a partir de los territorios.

Esta multiplicidad de procesos son los que a nuestro entender transforman a las “Administraciones Municipales” en “Gobiernos Locales”, ampliando su condición inicial de prestadores de servicios en gobiernos del territorio.

a) Los procesos de reforma del Estado

Los procesos de reforma del Estado impulsados fundamentalmente a partir de los 80 como respuesta a la crisis económica y a la globalización impactaron en América Latina en varios aspectos.

La primer ola reformista de los 80, más típicamente liberal, de “ajuste estructural y estabilización” promovió que el Estado delegara las funciones productivas en el mercado y la reducción del gasto social, traspasando responsabilidades a la sociedad civil.

Desde los 90, los énfasis sobre reformas del Estado, reformas institucionales, se ponen en la gestión estatal de la regulación de lo público, vistas las consecuencias desorganizadoras que sobre lo público generó la primera ola con su confianza en la capacidad ordenadora de “la mano invisible del mercado”.

La centralidad adquirida por el Estado en la provisión de servicios sociales y en la definición del modelo de desarrollo fue sustituida por una visión que propone la subsidiariedad del Estado y sostiene que un retorno al predominio de la lógica de mercado puede resolver los problemas que aquejan a la economía y a la sociedad.

Estas reformas estructurales establecen una serie de medidas económicas tendientes a lograr el equilibrio macroeconómico, tales como ajustes en la balanza de pagos, reducción de la escala de la administración, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización. Estas políticas propiciaron la profundización en los niveles de pobreza, mayor desigualdad y exclusión social, baja calidad de vida, deterioro y precariedad de las condiciones de vida, e incremento en los niveles de violencia social e institucional. El costo social de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural es alto en términos de reducción del gasto público en materia de educación, salud, vivienda, etc.

Ambas “olas reformistas” introdujeron transformaciones en las formas de intervención del Estado sobre la economía y el campo social que redefinieron las modalidades de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la provisión de bienestar.

La Reforma Política del Estado que debería acompañar las reformas estructurales se enfoca a reinventar las instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen eficiencia, responsabilidad (accountability) y participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de incentivos organizacionales como en el servicio civil de carrera. La delegación y la descentralización son los principales elementos de ésta Reforma del Estado.

Es en ese contexto que entran a tener “buena prensa” las políticas de municipalización de funciones tradicionalmente asumidas por el Estado Central. Esa transferencia no tiene a priori ningún signo particular, neoconservador o democratizante. La “municipalización”, como transferencia de responsabilidades de ámbitos nacionales a otros de tipo local, provincial o municipal, no necesariamente debe ser entendida como sinónimo de descentralización, no implicó un empoderamiento de los gobiernos y de las sociedades civiles que les permitieran tener una mayor capacidad de control sobre los procesos que se construyen en sus territorios y menos aun la emergencia del “tiempo de los territorios”.

b) La descentralización

En Iberoamérica, y por multiplicidad de factores en cada caso, hace cerca de tres décadas que asistimos a un debate inacabado sobre los procesos de reforma del Estado y en ese marco el papel que deben desempeñar los gobiernos subnacionales en general y los municipios en particular como gobiernos del territorio y el alcance de los mismos.

Desde el Estado, la propia constitución histórica de la administración moderna ha dado a lo local un lugar periférico en aquellas distinciones identitarias básicas a través de los cuales ha pretendido configurar su espacio de actuación: la oposición “central/local”, así como otras asociadas a ella (general/particular, concepción/ejecución) ha sido parte del discurso que el universo burocrático emite sobre sí mismo. En el mismo se expresa una pretendida superioridad técnica y ética del polo central o nacional sobre el componente local del par opositivo mencionado.⁷

La redefinición del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales y los procesos de descentralización, atribuyen mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales (ya sean intermedios o locales) en la provisión de servicios a la población.

El diseño institucional de estas reformas ha tenido importantes variaciones de un país a otro, donde influyen diversos factores que van desde la fortaleza institucional del Estado a la incidencia de los organismos multilaterales, desde la fortaleza de los partidos políticos a la del empresariado local y los sindicatos, desde las diferencias intra territoriales a las capacidades de la sociedad civil organizada.

Ahora bien, hablar de **descentralización** deja abierta la pregunta sobre los objetivos últimos de la misma.

La **definición más acotada** en su alcance, no por eso menos precisa y compleja, es que la descentralización es la redistribución de funciones dentro del aparato del Estado. En esta definición los objetivos y el nivel de cumplimiento de la misma, estará dado por la existencia o no de un marco regulatorio, por los avances en la desconcentración de servicios públicos, por las distribuciones presupuestales a los gobiernos regionales y por la satisfacción de los estándares de calidad exigidos a las instancias de gobierno local en el desempeño de sus funciones.

Otra visión, más abarcativa que el modo de organizar la gestión en el territorio, es la que supone que la descentralización es un instrumento eficaz para mejorar las normas de desarrollo económico, social y político que rigen una comunidad. En tal sentido, el objetivo último es la gestión gubernamental democrática y la activa participación de la ciudadanía en la tarea del desarrollo. “El desarrollo de este potencial depende de los intereses de la propia ciudadanía y de la capacidad de la autoridad normativa para formular marcos de reglamentación efectivos y políticas locales sobre participación” (Spehar, 2001).⁸

Descentralizar implica una nueva ecuación de poder, de capacidad para generar políticas con control local. Ello necesariamente va de la mano de acceso a “know how”, recursos humanos y económicos, conocimiento, inserción en redes, etc., en fin supone un empoderamiento de los gobiernos y de las sociedades civiles que les permitan tener una mayor capacidad de control sobre los procesos que suceden en sus territorios. Si bien en esta visión el contexto local se concibe como un espacio privilegiado para el establecimiento de valores inherentes a la democracia, descentralización no implica necesariamente participación ciudadana.

Muchas veces se suelen identificar en el debate sobre las reformas estatales estos términos: municipalización-descentralización-ampliación de la democracia-participación ciudadana. Pero una cosa es que la municipalización pueda implicar una nueva ecuación de poder entre instancias nacionales y locales (descentralización) y otra es cómo se inserten los diferentes actores locales en la misma, o sea, cuán democrática sea internamente la relación entre municipio, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, etc. Ampliación de la democracia y participación ciudadana como parte de los procesos descentralizadores

7 Bourdieu, Pierre, “Las estructuras sociales de la economía”, Ed. Manantial, Bs.As., 2001 p.146 y ss.

8 Spehar Elizabeth, en Construyendo la democracia desde las bases. Ponencias del Foro celebrado en el Salón de las Américas, OEA – IAF, Washington, D.C, julio 2001.

dependerá de cómo se configuren las ecuaciones de poder “local/central” y a nivel local, y cómo se distribuyan internamente las capacidades de controlar los procesos que suceden en el territorio.

Las nuevas competencias en materia municipal, no tradicionales, que se le adjudicaron por la vía de los hechos a los gobiernos locales fueron contempladas e incorporadas en los procesos de reforma del estado en los diferentes países, generando así un nuevo marco institucional en relación a los deberes, obligaciones, roles y funciones de los gobiernos locales. Esto no ha implicado que lo propuesto desde la letra haya tenido un correlato en una fuerza instituyente tal que se tradujera en una voluntad política tanto desde los ámbitos centrales, desde la ciudadanía, así como también en la cultura democrática posibilitando el ejercicio del poder y la construcción de gobernabilidad a nivel local y nacional.

De hecho, cuando se abren las puertas de la descentralización, los municipios canalizan un número creciente de demandas políticas, económicas y sociales, desarrollan iniciativas novedosas destinadas a ofrecer respuestas a las inquietudes y problemas de la colectividad y se transforman en impulsores insustituibles en la generación de escenarios de desarrollo que influyen significativamente en la calidad de vida de la población.

El cumplimiento de estos nuevos roles tiene que ver al menos con la resolución de dos temas vinculados al gobierno local, al gobierno central y a los territorios: “tener recursos para” y generar una cultura política a nivel nacional y local que permita construir nuevas formas de gobernabilidad, más teniendo en cuenta que hay territorios con dificultades de inserción en los procesos del estado-nación. Posiblemente todos los esfuerzos realizados aún no permitan visualizar una salida a la necesidad de articular las políticas sectoriales con las políticas regionales para aportar a la construcción de una visión territorial que comprometa con corresponsabilidad a los distintos niveles de gobierno y por sobre todas las cosas que impliquen una mayor participación ciudadana en la gestión del territorio.

c) La renovada discusión sobre democracia

Tanto en la práctica política como en la discusión académica, asistimos actualmente a un debate sobre la democracia, sus valores, ideales, supuestos y especialmente acerca de cuáles son los medios o herramientas para fortalecerla como único camino posible en pos de la libertad, justicia y progreso de nuestras sociedades.

Los ciudadanos en general coincidimos en que la democracia es el modelo más aceptable para organizarnos como sociedades, aunque prevalece el cuestionamiento sobre qué tipo de democracia pretendemos fortalecer.

Desde la Ciencia Política se ha analizado y reflexionado sobre la necesidad de la intermediación de los partidos como sistemas de agregación y canalización del voto para que una democracia pueda desarrollarse, a la vez que una preocupación cada vez mayor por la desafección y la falta de implicación política de los ciudadanos. (Martínez, 2008)⁹

Si bien en esta discusión se mantiene el énfasis en la democracia representativa o electoral como mecanismo fundamental para el ejercicio de la libertad y el derecho a elegir un sistema de gobierno.

En la teoría democrática normativa y en las teorías empíricas de la democracia (neorepublicanismo, comunitarismo, democracia deliberativa, teorías del capital social) hay una inquietud creciente por la mejora de la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas (accountability) y ser receptivos a las demandas ciudadanas (responsiveness).

En la Ciencia de la Administración, la discusión y las aportaciones científicas y prácticas se orientan a la reclamada mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios, la calidad de los mismos y los modos de adoptar decisiones orientándose por o incorporando a los ciudadanos.

Sin embargo, la realidad de nuestros países y de la cultura política occidental ha demostrado que las grandes organizaciones, partidos y sindicatos han adquirido una relevancia creciente sobre la vida política,

9 Martínez, Viviana. “Algunas claves para avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza participativa en un contexto de consolidación democrática”. KAS – UNDEF. Diálogo e Intercambio entre Partidos Políticos y Sociedad Civil en MERCOSUR. Montevideo, 5 y 6 de Diciembre de 2008.

lo que en alguna medida ha ido debilitando la “soberanía al pueblo”, generando frustración en los intereses particulares dado que no desaparecen ante la voluntad general y la tendencia creciente a que las oligarquías se mantengan y fortalezcan.

Como señala Martínez, se ha constatado que la democracia enfrenta algunos déficits relacionados a la inclusión-exclusión de algunos grupos sociales; a la capacidad de gobernar eficientemente con transparencia; al rol de los partidos políticos en su capacidad de representación ciudadana; a la legitimidad y credibilidad del sistema político y sus mecanismos de relacionamiento; a las posibilidades de la sociedad civil de organizarse e incidir en las políticas públicas; a los mecanismos eficaces de participación ciudadana; entre otros.

En el último Informe sobre Democracia del PNUD, se afirma que América Latina ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas y ahora se trata de avanzar en la democracia de ciudadanía, que “es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos” (PNUD, 2004).

Por tanto, parte del debate actual sobre la democracia pasa por la concepción del pasaje de electores a ciudadanos en la construcción de una democracia más abarcativa.

De hecho, actualmente la discusión sobre la democracia se centra en la recuperación de la idea de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, no se agota en el compromiso electoral de sus ciudadanos, sino que es un proyecto político de distribución del poder entre y para la gente. La democracia fuerte es una democracia que restaura el valor político de la comunidad.

En todos estos debates desempeña un papel destacado la participación ciudadana, y su promoción se convierte, más que en una moda pasajera, en un objeto de interés político y científico de primer orden. La participación ciudadana se considera así indispensable para hacer frente a los retos del entorno: procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas, inmigración e integración social, globalización, integración regional, etc.

Tal como lo plantea el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon “la democracia es el producto de una sociedad civil enérgica, activa y que se hace oír. Esa sociedad civil promueve una ciudadanía responsable y logra que las formas democráticas de gobierno funcionen debidamente. En otras palabras, la democratización no es cuestión de un público pasivo. Es más análogo a un maratón que a una carrera.”¹⁰

d) La renovada discusión sobre ciudadanía y su participación en la gestión pública

Desde la revolución francesa la noción de ciudadanía en occidente se confunde con construcción del estado-nación o nacionalidad, aunque esa concepción es limitada y solo alude a la ciudadanía formal. Esta noción se basa en la idea de “un ciudadano, un voto” y está vinculada a los derechos y obligaciones entre el Estado y el ciudadano, sobre una base de igualdad con los demás ciudadanos.

Sobre el final de la segunda guerra mundial comienza a cuestionarse el modelo de ciudadanía formal pasando a una discusión sobre la ciudadanía sustantiva. (Martínez, 2008)

En 1949, T. H. Marshall incorpora a la reflexión los diversos obstáculos que surgen para el disfrute pleno de los derechos y obligaciones vinculado a las capacidades o virtudes cívicas que se asocian con la ciudadanía.

El autor entiende como ciudadanía sustantiva a dos cuestiones centrales que van más allá de los derechos y obligaciones, relacionados con el sentido de pertenencia (la construcción de un nosotros común) y la implicación (el derecho a participar en la definición del bien común a través de la elección de los gobernantes y de mecanismos de participación en la toma de decisiones).

Actualmente se habla de una crisis del modelo propuesto por Marshall frente a la difuminación del nosotros común, es decir, la globalidad, los procesos de integración y los flujos migratorios cuestionan fuertemente los límites de la pertenencia común.

10 Mensaje del Secretario General con ocasión del primer Día Internacional de la Democracia, 15 de septiembre de 2008. www.un.org/spanish/sg/messages/democracyday2008.html

El proceso de globalización económico con deslocalización de las industrias plantea un nuevo modelo que requiere pensar la diferencia, singularidad y especificidad de los procesos. Cada vez más son las reivindicaciones de las diferencias, los derechos culturales, sociales, políticos, religiosos, etc.

Es decir, estamos ante una ciudadanía global, cosmopolita que genera necesariamente nuevas formas de implicación, dado que los límites del estado-nación son relativos.

Entonces el modelo de Marshall descansa sobre la noción de democracia como un medio para el aumento del bienestar, a través del Estado-Nación que interviene con políticas sociales que favorecen los derechos sociales.

En los años ochenta, con las crisis económicas y financieras y la entrada en juego del modelo neoliberal, se da un cambio en la concepción de los derechos sociales que se asignan a los ciudadanos, se da una transformación pasando de considerarse derechos a ser obligaciones de los estados.

En los últimos 20 años existe un reconocimiento en que las políticas del estado de bienestar y los modelos económicos impuestos no han podido paliar la pobreza y fundamentalmente han acrecentado las desigualdades sociales y culturales.

Las asimetrías al interior de los territorios y entre los países se han acrecentado, surgen nuevos modelos de desigualdad social con impactos diversos por género, edad, origen étnico, religión, cultura, ubicación geográfica, etc. Es decir, el acceso real a los derechos sociales, políticos, económicos, sociales y culturales, se ve golpeado por el reconocimiento de nuevas formas de exclusión social. A ello se agrega un desinterés generalizado por la cosa pública y pérdida de legitimidad de los mecanismos de tradicionales de representación. Así comienzan a reconocerse los derechos de cuarta generación, es decir, las reivindicaciones sociales, culturales, de minorías étnicas, de género, ecológicas comienzan a ser planteados como derechos.

En las últimas décadas se ha profundizado el debate, incorporándose el concepto de ciudadanía activa: la ciudadanía no es una cuestión únicamente de derechos sino también de responsabilidades. Estas responsabilidades tienen que ver con los aspectos de identidad y pertenencia de los individuos a una sociedad, es decir, con la participación. El individuo en la medida que se considera ciudadano de una democracia tiene la obligación de participar, de lo contrario la democracia no funciona ni prospera.

Este debate está marcado por dos corrientes ideológicas:

- Los neoliberales, defienden el retorno de la sociedad civil en el marco de las políticas públicas, dado que dejan de estar en manos del estado y pasan a privados. El supuesto es que la devolución de competencias tendrá efectos virtuosos sobre la ciudadanía.

Los argumentos se enfocan en que el estado de bienestar ha demostrado ser ineficiente y por tanto, se requiere que las competencias pasen a las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran más cerca de la sociedad.

Se pone énfasis en los ciudadanos activos con derechos que son responsabilidad de los ciudadanos. El estado debe dar los medios e implicar para que sean ciudadanos responsables, sino funciona no será un problema del estado.

- La otra corriente es la referente a los nuevos movimientos sociales que pone énfasis en el rol del estado como garante de esos derechos y el retorno de la sociedad civil. Elaboración de políticas públicas que respondan a nuevas demandas sociales, se habla de un nuevo tipo de ciudadanía, vinculada a la noción de democracia participativa. Apelan a la importancia de renovar la ciudadanía activa en la nueva política.

Desde cualquiera de las dos corrientes existe una preocupación creciente por el rol de sociedad civil en los diferentes ámbitos de la cosa pública (Martínez, 2008).

Este debate está vinculado con el ya comentado sobre democracia y su incidencia en la gestión de gobierno, tanto nacional como local, es evidente en las transformaciones que se verifican en los últimos años en relación a la participación ciudadana en la gestión pública y a su inclusión en declaraciones de Jefes de

Estado vinculados a temas de Administración Pública y Reforma del Estado.

Así por ejemplo, la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”¹¹ establece en su Preámbulo:

Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados.

Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social. Así, el título de “ciudadano” y “ciudadana” (...) no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen.

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social.

La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad. En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa.

Los procesos de reforma constitucional han contemplado en su articulado la incorporación de estas premisas acompañándolas de nuevas dotaciones de capacidades institucionales, sin que por ello esto haya implicado automáticamente su puesta en práctica.

El nivel local parece el ámbito donde los cambios se han producido más claramente y donde todas estas nuevas iniciativas se han puesto en práctica.

En este sentido, los gobiernos locales se enfrentan a diversos desafíos que los interpelan en sus nuevos roles que deben avanzar en políticas activas de transformación institucional y en la generación de cambios en las formas de relacionamiento con la sociedad civil, de modo de poder potenciar el capital social de sus comunidades, generar crecimiento económico y fortalecer la gobernanza local. Los ciudadanos dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes.

Esto implica un doble desafío para el Estado, porque debe vislumbrar con claridad el nuevo espacio público, repensar las formas de relacionamiento tradicionales y además plantear estrategias claras que permitan a los territorios visualizar que tienen para ofrecer en este nuevo contexto.

11 Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 (Resolución No. 38 del “Plan de Acción de Lisboa”).

e) Las nuevas estrategias de desarrollo a partir de los territorios

En los últimos años los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas (lo local). Como consecuencia, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro.

“Las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo” (Bervejillo, 1998).¹²

Estos condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio.

Esta mirada implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes o restricciones globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

Son al menos tres son los espacios a partir de los cuales la influencia ciudadana sobre las estrategias gubernamentales puede amplificarse, al tiempo que reproducir en forma ampliada el campo de lo público: la formación de las políticas públicas, la acción legislativa o la sanción revocatoria (o refrendaria) de normas y mandatos, y la prestación de servicios públicos.¹³

Algunos autores hacen una diferenciación entre un proceso de municipalización que opera como una administración descentralizada de recursos (municipalización administrativa), de un proceso que tiene como propósito impulsar la construcción de un poder local, haciendo de la gestión municipal un escenario para ampliar la democracia y dotarla de nuevos contenidos participativos.

“Existe una diferencia fundamental entre un proceso y otro, dado que el último proceso no se puede llevar a cabo sin implicar un nivel de participación ciudadana basado en la concertación entre el gobierno municipal y la sociedad civil” (Chantal Nicod, 1997).¹⁴

El contexto local se concibe entonces como un espacio privilegiado para el establecimiento de valores inherentes a la democracia, siendo necesario formular marcos de reglamentación efectivos y políticas locales que promuevan la participación en las distintas fases.

Esta concepción vincula cada vez más a los municipios a la idea de “gobierno del territorio”, para mejorar las normas de desarrollo económico, social y político que rigen una comunidad, por tanto, el objetivo último es la gestión gubernamental democrática y la activa participación de la ciudadanía en la tarea del desarrollo de un territorio dado en el marco de su proyecto socio político y articulado con las políticas nacionales.

Las políticas públicas deben constituir incentivos y desincentivos estables en el tiempo debido a que el desarrollo buscado constituye un proceso de largo plazo durante el cual cambian los gobernantes que ejercen el poder. Los escenarios de desarrollo no se dan en forma espontánea sino que se inducen a través de estrategias públicas y privadas coherentes que ajustan los medios con los fines, las urgencias con las posibilidades, los intereses individuales con los colectivos y las políticas con las instituciones que corresponda. Por ello, una estrategia de desarrollo unida necesariamente a una de descentralización es un fenómeno político y técnico que tiene como fundamentos la participación ciudadana, la visión integral de los procesos, la articulación público-privada, la búsqueda de acuerdos territoriales, el debate democrático y el compromiso con la acción.

12 Bervejillo, Federico: “La reinención del territorio”. En Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH, 1999.

13 Cunil Grau, Nuria “Nuevas formas de gestión pública y representación social, Nueva Sociedad-CLAD, Caracas, 1997, p.75

14 Nicod, Chantal (1997). Municipalización: ¿política de estado o práctica de gobierno?. ILPES - CEPAL. LC/IP/R. 198. Santiago de Chile.

Debemos redimensionar la discusión acerca del Estado y su rol en la construcción de una perspectiva de desarrollo territorial incluyendo a los gobiernos locales. Es necesario dotarlos de recursos de una manera equitativa y eficiente, con mecanismos que promuevan la solidaridad interterritorial y promover un mayor involucramiento de la ciudadanía local en el proceso de participación política fortaleciendo la gobernanza.

4. Gobernanza. Condiciones para un gobierno local democrático y participativo

La suma de impactos de los cambios contextuales sobre la esfera local señalada anteriormente recrea las condiciones para una aportación mucho más significativa de los niveles locales de gobierno en el terreno de las políticas públicas.

La transición múltiple hacia un modelo más valorizador del territorio, hacia estructuras sociales más fragmentadas, hacia identidades colectivas de matriz más vivencial y comunitaria y hacia formas de gobierno multinivel se proyecta en:

1. una agenda pública local más compleja;
2. nuevos roles de políticas locales más sustantivos y estratégicos, y
3. nuevos estilos de gobierno local relacional, con confluencias intergubernamentales y ciudadanas que quiebran las pautas tradicionales de división central/local y público/privada del trabajo político.

Por su parte, las transformaciones de los gobiernos locales de su carácter “municipal” a gobiernos de tipo territorial con funciones descentralizadas, les extienden su actividad hacia sectores tradicionalmente al margen de su función pública local: la promoción económica, las políticas sociales y las políticas urbanas y de territorio. (Brugué; Gomà, 1998).¹⁵

Los procesos de institucionalización de la participación en los gobiernos locales han sido paradójicos en términos de fortalecimiento de los vínculos en participación, descentralización y desarrollo. (Biagioni, Camejo, Pintos. 2006)¹⁶

Al tiempo que han representado muchas veces:

- Mayores espacios y mecanismos de participación política y social.
- Instancias de control social externo de la sociedad civil sobre el poder político.
- Mejores mecanismos de comunicación e información entre la sociedad civil y el Estado.
- Esfuerzos por democratizar el funcionamiento interno de las diferentes asociaciones y organizaciones sociales, han producido:
- Nuevos corporativismos, al incorporar la participación de actores sociales poderosos a la lógica del funcionamiento del Estado mediante procedimientos que en algunos casos se pueden definir como de cooptación.
- Debilitamiento en los mecanismos de representación y en el respeto por las minorías, al generalizar ciertos espacios de democracia directa de tipo refrendario o anulatorio que erosionan las posibilidades de una discusión abierta y racional de los temas.
- Deslegitimación de la delegación de responsabilidades del Estado Central a actores sociales, cuando ésta no va acompañada de acompañamiento de los procesos y de la posibilidad real de

15 Brugué, Quim; Gomà, Ricard. Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar Social, promoción económica y territorio. Editorial Ariel. Barcelona, 1998

16 Biagioni Daniel, Camejo, Alejandra, Pintos Fernando - Los desafíos institucionales de los Gobiernos Locales en América Latina. En « Anuario de la Cooperación Descentralizada – Año 2005 » Observatorio Cooperación Descentralizada UE-AL(Diputació de Barcelona, Intendencia Municipal de Montevideo y Comisión Europea). Montevideo, 2006.

incidencia de éstos en la formulación de las políticas públicas.

- Confusión de los roles del actor político y del actor social, cuando la institucionalización de la participación tiene como resultado la invasión del espacio de los desprestigiados partidos políticos por organizaciones sociales.

La agenda de la institucionalidad en Iberoamérica incluye hoy la discusión un nuevo patrón de acción caracterizado por:

- Una redistribución del poder político, económico y social, que vaya de la mano de un buen entendimiento y de la voluntad política de los actores de la sociedad civil.
- El fortalecimiento de las Autoridades Locales en su rol de articuladores de recursos de sus sociedades para la gestión del desarrollo.
- La vinculación necesaria de este fortalecimiento institucional de las instancias subnacionales de gobierno con la construcción de un clima de gobernabilidad local, el cual estará claramente condicionado por el respaldo a la gestión local, la representatividad de los actores locales y por reformulación de las formas de la participación ciudadana.
- La necesaria conexión con políticas nacionales de desarrollo local, que comprometan a los Estados centrales con su propia construcción histórica, en muchos de nuestros países proceso inconcluso.
- Estos elementos deberán estar acompañados de sentido de la eficacia de la participación, que la comunidad sienta que con su participación está influyendo en las decisiones de sus gobiernos.

En ese sentido, las movilizaciones ciudadanas tienden a generar cambios relevantes en sus sociedades cuando logran conjugar el aprovechamiento de oportunidades políticas con la producción de una infraestructura organizativa. Pero solamente en la medida que ésta sea capaz de canalizar los procesos de afectación de los marcos orientadores de sentido en nuevas formas de acción que recojan visiones compartidas de la participación social.¹⁷

La participación ciudadana y el cambio de paradigma de actuación del gobierno local pueden generar mejoras en la gobernabilidad en la medida en que las esferas de actuación de todos los actores este bien delimitada. El debilitamiento de los partidos políticos, los sindicatos y otros agentes mediadores ante el Estado no puede ir acompañada de la colonización del mismo por los actores sociales. El sistema social se fortalece si la participación genera resultados desde sus espacios propios y si el sistema político produce dirección cierta a las orientaciones del Estado y el económico genera riqueza apropiada en forma menos desigual.

Una visión de institucionalidad como la desarrollada más arriba supone una clara orientación en el sentido de fortalecimiento de la “governance”, entendida como proceso mediante el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestras sociedades. En fin, *el gobierno territorial como un arte o manera de construir poder que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.*

Los enfoques teóricos más recientes buscan cubrir la brecha entre el ciudadano y el Estado replanteando la ciudadanía como algo que se practica, más que como algo que se concede. Asistimos a un debate creciente sobre las formas de participación ciudadana en relación con los derechos de ciudadanía y

17 Mc Adam, Doug y otros “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en Mc Adam, D. y otros (eds.) “Movimientos sociales: perspectivas comparadas”, Madrid, Ediciones Istmo, 1999.

gobernanza democrática. No es posible concebir la participación ciudadana sin una vinculación estrecha a la noción de democracia y sus múltiples connotaciones (Gaventa, 2006).¹⁸

Ahora bien, la noción de gobernanza democrática (governance) ha tenido múltiples acepciones con perspectivas distintas y muchas veces contrapuestas, confundiendo muchas veces con gobernabilidad que se refiere a la posibilidad de gobernar.¹⁹

En la actualidad gobernanza indica una manera de gobernar, “*un modo de gobierno*”, una *forma de gobernar más cooperativa*, “*las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas*” (Mayntz, 2001).

Si estamos de acuerdo en lo anterior, es pertinente la referencia a los distintos elementos constituyentes de la gobernanza planteados por Salas (2005):

- **Procesos autoorganizados:** procesos que se generan y sustentan del interés de los actores involucrados;
- **a partir del reconocimiento de las interdependencias:** reconocimiento que no es posible lograr los objetivos particulares de cada uno de manera autárquica o independiente;
- **basados en la confianza a través de normas y acuerdos formales o informales:** necesidad de basar la gobernanza en normas o acuerdos vinculantes para los involucrados;
- **implica un paso desde el ‘estado soberano’ al ‘estado facilitador’:** facilitador de la interacción entre actores sociales y creador de las condiciones materiales e inmateriales para llevar adelante procesos de innovación política basados en la construcción colectiva;
- **implica compartir el poder con los actores sociales:** adaptar los procesos de toma de decisiones a los requerimientos de la interacción entre múltiples y disímiles actores, poner un gran énfasis en buena comunicación y, no menos importante, asignar recursos (humanos y financieros) a los procesos de gobernanza.

Por lo tanto, los aspectos constitutivos de la participación ciudadana en el marco de la gobernanza democrática requieren formular mecanismos de participación que den cabida a los ciudadanos entre los períodos electorales, generar espacios de participación efectiva en la gestión gubernamental y, finalmente, resolver las tensiones que generan esos procesos en el sistema político al compartir con otros actores el rol de la representación.

En muchos aspectos se ha contrapuesto la democracia representativa con estas nuevas formas de participación, sin embargo, de lo que se trata es de redimensionar la participación en una democracia que ha perdido vínculos con la ciudadanía que debe representar. En este sentido, Ballón (s/f) sugiere que la representación es un componente inescapable de la democracia en el mundo contemporáneo. La participación, además de ayudar a la inclusión de vastos sectores de la población en las decisiones del sistema político, sirve para relegitimar los mecanismos de representación que frecuentemente, más aún en sociedades como la nuestra, se desvinculan de la gente que les sirve de origen. Desde este punto de vista, antes que de modelos opuestos (representación versus participación), se trata de lógicas que deben complementarse, asumiendo las inevitables tensiones que resultan de ese esfuerzo. De lo que se trata en definitiva según Ballón es de recrear la democracia y de expandirla horizontalmente (democracia representativa-democracia participativa), tanto como verticalmente (espacio local, espacio regional, estatal, internacional y supraestatal).

Gaventa plantea que los nuevos enfoques teóricos ponen el acento en la participación inclusiva como

18 Gaventa, John (diciembre 2006). Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación. En Temas Sociales Nº 58. SUR Corporación de estudios Sociales y Educación. Santiago de Chile.

19 No es objetivo del trabajo rediscutir el término y las distintas acepciones, sino formular una forma de concebir la gobernanza para el análisis posterior.

el fundamento mismo de la práctica democrática con una noción más activa de ciudadanía.

En este sentido identifica seis desafíos que apuntan a evaluar las posibilidades transformadoras de la inclusión ciudadana en el gobierno local:

1. Construcción de nuevas relaciones entre la ciudadanía y las instituciones que influyen sobre sus vidas —especialmente las gubernamentales—.
2. Trabajar en los dos lados de la moneda: ir más allá de los enfoques que parten de la sociedad civil o del Estado, para centrarse en su intersección a través de nuevas formas de participación, de interlocución y de rendición de cuentas.
3. Implica reconceptualizar los significados de la participación y la ciudadanía en relación con la gobernanza local.
4. Búsqueda de mecanismos más directos para garantizar la presencia de la voz ciudadana en el proceso de toma de decisiones.
5. Se necesita aprender mucho más sobre cómo funcionan dichos espacios, en función de quiénes y con qué resultados en términos de justicia social.
6. El análisis del poder es fundamental si se quiere entender el grado en que pueden usarse los nuevos espacios para una gobernanza participativa cuya meta es generar un compromiso transformador, o si es más probable que sean instrumentos para reforzar la dominación y el control existentes.

En definitiva, se plantea que a través del análisis del poder se puede lograr *una agenda más amplia y consistente para comprender y promover tanto la democracia participativa como el desarrollo participativo*.

El principal argumento que se plantea es que los *espacios para la participación no son neutrales, sino que están configurados por relaciones de poder, que los rodean y penetran*.

Sugiere que para evaluar las posibilidades transformadoras del espacio político, se debe prestar atención a los diferentes continuos del poder que incluyen: a) cómo se crean los espacios; b) los lugares y niveles de compromiso; y c) el grado de visibilidad del poder en su interior.

En los distintos niveles de análisis de los espacios de participación existe una relación dinámica entre sí, por tanto, no pueden ser estáticos y difícilmente se puedan identificar categorías puras.

En relación a los **espacios de participación**, plantea que se debe investigar la forma en que fueron creados, con los intereses de quiénes y qué términos de compromiso. Identifican:

- Espacios cerrados o suministrados.
- Espacios invitados, “aquellos a los cuales la población (en tanto usuarios, ciudadanos o beneficiarios) es invitada a participar por distintos tipos de autoridades, que pueden ser el gobierno, agencias supranacionales u organizaciones no gubernamentales”.
- Espacios demandados/creados. Finalmente, están los espacios que actores con menos poder demandan a los que ostentan el poder o en contra de ellos, o que son creados de forma más autónoma por esos actores con escaso poder.

Los **lugares de participación** hacen referencia a los escenarios donde reside el poder social, político y económico decisivo que pueden incluir la contienda entre el escenario local, el nacional y el global como locación del poder.

El desafío que planten se relaciona no sólo con encontrar la forma de construir gobernanza participativa en los diferentes niveles, sino promover vínculos verticales entre los actores de cada nivel que sean democráticos, y sujetos a escrutinio por esos mismos actores.

Por último, plantean la necesidad de examinar las **dinámicas de poder** que configuran la inclusividad de la participación al interior de cada uno de los lugares y espacios, para distinguir entre las formas de poder visibles, escondidas e invisibles.

Acudimos diariamente a la ampliación constante de los espacios de participación, aunque la duda que

sigue estando presente es como esos espacios son vinculantes con las decisiones que se toman, cómo se transforman en decisiones y políticas del territorio que favorezcan la cohesión social en su doble dimensión, medio y fin.

Abrir la participación en las decisiones a todos los ciudadanos de un territorio, implica determinada forma de democracia participativa que pone en el tapete la discusión acerca de la combinación del elementos de democracia directa o semi directa con la democracia representativa. Es decir, pone en conflicto dos dimensiones de la democracia que parten de supuestos teóricos e ideológicos distintos, dado que combina la política conservadora con una política progresista, a la vez que renueva la discusión acerca de la centralización o descentralización en el manejo del poder.²⁰

El proceso de empoderamiento de la ciudadanía va estrechamente relacionado con el proceso de participación, pero las políticas participativas que generalmente se limitan al nivel micro, no son capaces de romper el aislamiento de algunos grupos sociales o redes de organizaciones. Es esta lógica que debería fortalecerse, facilitando apropiación social del territorio en un marco de generación de ciudadanía y desarrollo.

Las definiciones que a ese nivel hacen las personas son inentendibles si no las pensamos en relación a la totalidad que les da sentido: el sistema político. En ese sentido, las características institucionales de los sistemas políticos locales (como nacionales) pueden estimular o desalentar el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos (estatales o no).

Para ello, la disponibilidad de información es clave para modificar las relaciones de poder y por lo tanto, las estrategias de generación de conocimientos y difusión de informaciones relativas a nivel local, regional y global, son fundamentales como mecanismos de fortalecimiento institucional.

5. Redes nacionales e internacionales en torno a la democracia directa y la participación

Las evoluciones en torno a la participación y una gobernanza más inclusiva de las últimas décadas descritas en la sección anterior, fueron el resultado de una serie de esfuerzos de diversos grupos sociales que se manifestaron y organizaron para hacer visibles sus agendas o demandas ante ciertos actores o instituciones públicas (a través de diversos espacios o ámbitos de diálogo o participación). En esta sección analizaremos algunos de esos grupos sociales (o de la sociedad civil) que se organizaron en forma de redes nacionales y/o internacionales con el fin de promover transformaciones sociales de diversa índole y con impactos diversos en las políticas públicas nacionales y locales.

Si bien los conceptos de “ciudadanía” y “sociedad civil” muchas veces se utilizan indistintamente, “una y otra no deben confundirse porque no son conceptos correspondientes” (Fernández Santillán, 2003).²¹ La primera está más relacionada con el ámbito político (y el derecho ciudadano de participar en las decisiones colectivas), y la segunda implica una perspectiva plural desde la cual las personas despliegan su actividad fuera de los cánones políticos en una infinita variedad de organizaciones que componen a la sociedad civil (Fernández Santillán, 2003).

Algunos analistas alertan sobre el peligro de sustituir las prácticas tradicionales del ejercicio de la ciudadanía por nuevas formas de participación²² y aún hoy en América Latina existen actores públicos que siguen viendo al surgimiento de la sociedad civil como una amenaza a la democracia representativa, mientras que otros reconocen que es parte de la profundización de la democracia.

Como señalan Alemany y Leandro (2006)²³ existen muchas definiciones sobre la sociedad civil, hay

20 Presupuesto participativo en Paysandú “más ciudadanía...más democracia. Edit. Viviana Martínez, Intendencia de Paysandú, abril 2010.

21 FERNANDEZ SANTILLAN, José (2003), El despertar de la sociedad civil, Una perspectiva histórica, Editorial Océano, México, p. 27.

22 GARRETON, Manuel Antonio, Modelos y liderazgos en América Latina, en Nueva Sociedad N 205, Buenos Aires, 2006, pp. 102 – 113.

23 Cecilia ALEMANY y Beatriz LEANDRO (2006), Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Friedrich-

autores y actores que defienden una visión restrictiva mientras que otros defienden una visión amplia. Una definición amplia de la sociedad civil, contiene a todos aquellos actores u organizaciones sociales que actúan guiados por un objetivo común, y que interactúan con los actores de las esferas pública y privada. Esta definición comprende a: organizaciones comunitarias y de base; ONGs en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios-liceos y universidades sin fines de lucro; y organizaciones religiosas. El concepto amplio de sociedad civil engloba a actores sociales y económicos, y en una visión extrema puede llegar a incluir también a los partidos políticos.

Una visión restrictiva puede ser la de aquellos que solo incluyen a las organizaciones no gubernamentales en la categoría de sociedad civil, o la de quienes sólo integran a los actores tradicionales de las relaciones socio-económicas capitalistas (empresarios y trabajadores), lo que desemboca en una definición corporativista de la sociedad civil. Aunque ésta última parece característica de las relaciones laborales-capitalistas del siglo XX, muchos espacios institucionales a nivel regional e internacional, así como actores del mundo del desarrollo a nivel nacional y local aún mantienen esta perspectiva (Alemany & Leandro, 2006).

A los efectos de este documento y de este módulo se propone trabajar con una definición restrictiva de sociedad civil, que incluye a los actores sociales y a las organizaciones empresariales (plataformas o cámaras), pero que excluye a los actores políticos (y organizaciones de origen estatal).

Cuando se analiza o se discute sobre la participación de la sociedad civil muchas veces surge la preocupación en cuanto a la “representatividad” de la sociedad civil. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil se representan a sí mismas, a los grupos de ciudadanos o poblaciones para o con los que trabajan, o representan agendas/reivindicaciones específicas. Generalmente se cae en el debate paralizante sobre cuál organización es la más representativa de tal o cual sector de la sociedad civil, lo que implica una lógica reduccionista de competencia entre actores. Esto sucede en la dinámica real y no sólo en las discusiones teóricas (Alemany & Leandro, 2006) y puede ser promovido tanto por parte de los actores públicos (instituciones del gobierno nacional o local) que convocan a la participación, como por parte de los mismos actores de la sociedad civil que compiten por ser los interlocutores privilegiados.

Sin embargo, la legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, ya que a pesar de las limitaciones existentes los órganos legislativos son los espacios de representación de la ciudadanía en general, y los órganos de participación ciudadana abren el espectro de toma de decisiones o consulta a sectores más amplios de la sociedad donde agendas y sectores específicos aparecen representados. La legitimidad de las organizaciones sociales pasa por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y pasa por particularidades de sus “constituencias” (grupos de referencia o de base de los movimientos sociales y redes, o beneficiarios para el caso de las ONG por ejemplo) que justifican su existencia (Alemany & Leandro, 2006). Por lo que se recomienda que al convocar a espacios de participación o diálogo desde los municipios, la definición de quienes participen no se haga desde debates de “representatividad” o “legitimidad” sino asegurando la “diversidad”, es decir que los diversos actores-sectores de la sociedad civil estén representados, y que las diversas colectividades, territorios o agendas estén considerados.

Si bien ha habido presiones desde diversos enfoques o corrientes ideológicas para una mayor participación de la sociedad civil, como se describió en la sección anterior, los énfasis son variados. En un extremo unos promueven mayor participación de los actores de la sociedad civil como proveedores de servicios (“service delivery”) ocupando el lugar del Estado.

Este enfoque ha recibido fuertes críticas desde el punto de vista ideológico, por promover así la erosión del Estado, pero también es cierto que en muchos casos las ONGs de América Latina han contribuido en la provisión de servicios directos y en el fortalecimiento de las redes de provisión y defensa social como parte de su intervención en la lucha contra la pobreza, buscando fortalecer las formas organizativas que

crean y desarrollan las poblaciones en situación de pobreza (Ballón, 2001).²⁴

En el otro extremo otros promueven una mayor participación de la sociedad civil como actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la intersección entre estado-sociedad y mercado y que tienen derecho a un involucramiento sustantivo en la definición de las políticas públicas nacionales, provinciales y locales. En esta sección se analizarán algunos grupos de la sociedad civil que organizados en redes han influido de forma importante la agenda pública local y la concepción de las políticas públicas en sentido amplio.

a) Las redes como forma de organización de la sociedad civil

En los últimos años, y por lo general como parte de su esfuerzo por responder a los retos y desafíos de la globalización, distintas ONGs alientan y se involucran en redes (que muchas veces exceden la dimensión nacional, y forman parte de redes regionales o globales). Estas redes pueden organizarse en torno a ejes temáticos que buscan fortalecer la capacidad de interlocución y el protagonismo de las sociedades civiles alrededor de ciertos temas, o agendas regionales o globales. Por lo general, estas redes que inicialmente son de ONGs, buscan ampliarse rápidamente incorporando a otros sectores organizados de la sociedad civil (Ballón, 2001). Estas redes pueden optar por diversos modelos de organización, pero en forma simplificada estos modelos se pueden resumir en las siguientes opciones:

1. Una red centralizada - modelo radial: es decir que todas las partes que la componen se relacionan con un núcleo central (coordinación) que facilita las comunicaciones entre las partes y asegura el trabajo en red. Se puede decir que es una red mediada por el núcleo que facilita o coordina actividades colectivas.
2. Una red con un centro claro pero con interacciones que no necesariamente pasan por el mismo: aunque en este caso hay un centro que coordina y facilita interacciones entre las partes de la red, no todas las relaciones o interacciones entre las mismas pasa necesariamente por la coordinación. En este caso las sinergias no dependen solamente de la voluntad o dinamización del centro que coordina sino que queda supeditadas a interacciones diversas y espontáneas entre los miembros de la red.
3. Una red descentralizada - modelo multicéntrico: no hay un sólo centro que facilita o coordina el trabajo en red, sino que hay varios centros o núcleos, a veces estas coordinaciones son temáticas o bien geográficas (en redes nacionales, los diversos centros pueden ser provinciales o sub-regionales articulando a diversas partes o miembros de la red en un territorio dado por ejemplo).
4. Una red con un núcleo denso y vínculos externos más escasos - modelo de núcleo-periferia: en estos casos se funciona en red pero a través de un núcleo que centraliza las comunicaciones con las partes, los vínculos entre los miembros son escasos así como entre éstos y otras contrapartes de la red. Estas comunicaciones están todas centralizadas a través del núcleo que coordina u oficia de secretariado por ejemplo. Estas redes son mediadas por un núcleo que controla las actividades de la red y que concentra relaciones bilaterales con cada miembro.

Este esquema presenta de forma resumida algunos formatos posibles, pero lo cierto es que las redes de la sociedad civil son tan diversas que esta tipología es solo una aproximación a los formatos existentes en la práctica, que fue acordada por representantes de varias redes internacionales y regionales, como parte del proceso de Encuesta a redes internacionales para la transformación social llevada a cabo entre mediados de 2009 y abril de 2010 por Keystone e I-Scale.²⁵

Si bien las redes de la sociedad civil congregan distintos tipos de organizaciones, que no siempre son ONGs, como señala Ballón (2001) en una lógica de educación ciudadana y de información y control, las

24 BALLON, Eduardo (2001), IMPACTO O EFICACIA DEL TERCER SECTOR SOBRE LA SOCIEDAD, DESCO, Seminario "Filantropía, Responsabilidad Social y Ciudadanía" CEDES- Fundación W.K.Kellogg, Antigua, Guatemala, 3-5 Abril.

25 Véase: www.keystoneaccountability.org/services/feedbacksystems/examples#Other

ONGs han prestado particular atención a algunos procesos y prácticas que son de relevancia en el marco de este curso. Por la dimensión y la importancia que tienen, se destacan las siguientes:

Las intervenciones en defensa de la igualdad del voto, es decir del principio que fundamenta el ideal democrático y donde reside la fuerza inicial de la ciudadanía, son crecientes en la región. Así, Transparencia, en el caso peruano, tiene una participación sustantiva en la educación de los electores y en el monitoreo de los distintos procesos electorales desde la sociedad civil, siendo en sentido estricto, la única ONG peruana que ha logrado desarrollar una muy amplia red voluntarios (Ballón, 2001), de hecho ha movilizó a más de 90.000 voluntarios en las 194 provincias del Perú y en 51 ciudades del mundo para las elecciones generales, regionales, municipales y revocatorias de los últimos 15 años.

Las ONGs que desarrollan actividades y proyectos de control del ejercicio concreto del poder público estatal, se están multiplicando. Las distintas ONGs que realizan esta práctica, en especial sobre los poderes ejecutivo y legislativo, aportan indudablemente a fortalecer las capacidades de los ciudadanos y de la sociedad civil en esta materia, como es el caso de INESC en Brasil (Ballón, 2001).

Las ONGs que realizan actividades de control ciudadano en relación a la puesta en práctica a nivel nacional y local de los compromisos sociales y de desarrollo asumidos internacionalmente por los Estados, como es el caso de la red Control Ciudadano- Social Watch.

El caso de la Asociación Civil Transparencia en Perú:

Transparencia es una asociación sin fines de lucro que fue fundada en el Perú el 18 de julio de 1994 por un grupo de ciudadanos sin filiación partidaria. Su objetivo principal es trabajar por la consolidación de la democracia en el Perú. Está articulada por una asamblea de asociados, una secretaría técnica con un plantel de personal para el trabajo cotidiano, y una red de comités locales de voluntarios en todo el país.

Dentro de sus líneas de trabajo, Transparencia se encarga de:

Promover la participación activa de la sociedad civil en el ejercicio de sus derechos cívicos, sobre todo durante procesos electorales, fomentando la movilización independiente de la ciudadanía y la adopción por los actores del proceso electoral de acuerdos sobre normas de comportamiento.

Elaborar y promover iniciativas legales en aspectos relacionados con la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones, los partidos políticos y el régimen electoral.

Realizar campañas de difusión y educación ciudadana.

Promover la participación de las mujeres en la política y fomentar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

Organizar sistemas independientes de información electoral, conteos paralelos y observación electoral.

Todo esto, con la finalidad de promover una mayor y mejor participación de la ciudadanía y de contribuir a la transparencia de los procesos electorales.

Fuente: www.transparencia.org.pe/

El caso de INESC en Brasil:

El Instituto de Estudios Socio-económicos (Inesc), es una organización no gubernamental, sin fines lucrativos, no partidaria y con finalidad pública. Su misión es: "Contribuir al perfeccionamiento de la democracia representativa y participativa con miras a la garantía de los derechos humanos, mediante la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil para influenciar los espacios de gobernanza nacional e internacional".

Creado en 1979, el Inesc actúa, en todos sus proyectos, en dos principales líneas de acción: el fortalecimiento de la sociedad civil y la ampliación de la participación social en espacios de deliberación de políticas públicas. En todas sus publicaciones e intervenciones sociales utiliza el instrumental presupuestario como eje fundamental del fortalecimiento y la promoción de la ciudadanía. Para ampliar el impacto de sus propuestas y acciones, el Inesc actúa mancomunadamente con otras organizaciones y colectivos sociales, y se posiciona políticamente entre las organizaciones en el campo democrático de la Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales – Abong, de la cual actualmente ocupa la Dirección de fortalecimiento Institucional.

La intervención de INESC busca estimular el debate público y contribuir a la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía, que agregue la ampliación de la participación pública, de la responsabilidad y solidaridad social. La superación de la pobreza y de las desigualdades sociales; la reafirmación del concepto de Derechos Humanos (políticos y civiles), Económicos, Sociales, Ambientales y Culturales – Descas como parámetro de construcción de la moderna ciudadanía y el combate a la persistente exclusión social de amplios sectores de la sociedad brasileña son desafíos permanentes de la acción política de la institución.

Además de actuar en el ámbito nacional, el Inesc interviene en espacios públicos internacionales de presión por democratización de instituciones de gobernanza global, así como en los espacios regionales, buscando la promoción de la integración, la ampliación y el reconocimiento pleno de los derechos humanos.

Proyecto de INESC sobre Monitoreo y control social del presupuesto público:

El objetivo de este proyecto es contribuir al fortalecimiento de los canales de participación de la sociedad civil en las instituciones del Estado. Entre las acciones apoyadas en el ámbito de este proyecto se destacan:

- las contribuciones de Inesc para la construcción de la plataforma de la reforma política Véase: <http://www.participacaopopular.org.br>
- las iniciativas de aproximación entre sociedad civil y órganos del control oficial, en especial del Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU;
- los esfuerzos, en articulación con el Foro Brasil de Presupuesto, para la construcción y defensa de una Ley de Responsabilidad Fiscal y Social.

Fuente: <http://www.inesc.org.br>

Un red internacional formada por plataformas nacionales: el caso de Control Ciudadano – Social Watch:

En 1995 un grupo de organizaciones de la sociedad civil creó Social Watch para fomentar la voluntad política necesaria para convertir en realidad las promesas de los estados reunidos en el marco de las Naciones Unidas, recordar a los gobiernos los compromisos asumidos y rastrear de manera independiente su implementación, país por país y en el plano internacional. Desde entonces, Social Watch ha publicado informes anuales sobre los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza y a favor de la igualdad de género, y hoy está presente en más de 70 países de todos los continentes (Ciganda & Alemany, 2007).

Si bien en ese momento existían antecedentes valiosos de la utilización de mecanismos para monitorear la aplicación de normas internacionales, como Amnistía Internacional en el campo de los derechos Humanos, Social Watch fue la primera iniciativa sustentable de monitoreo a nivel nacional dedicada al desarrollo y la equidad de género, y la primera en combinar ambos enfoques dentro de una perspectiva internacional. Desde sus inicios Social Watch se pensó no como una nueva institución, sino como “un punto de encuentro de ONG preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género”. Partiendo de la idea de que el progreso hacia las metas acordadas

por los estados a nivel internacional (en el seno de Naciones Unidas) podía ser medido, se diseñó una herramienta que presentara la información estadística disponible internacionalmente, pero que a la vez diera cuenta del aspecto cualitativo de los problemas abordados mediante el análisis realizado por organizaciones sociales que trabajan directamente con diversas problemáticas a nivel nacional. En ningún momento se creó estructura formal alguna o se estableció un comité para dirigir el proceso. En cambio, las organizaciones prefirieron coordinar las acciones en espacios horizontales y abiertos, lo que para algunos analistas sentó un precedente para el formato organizativo que asumiría luego el Foro Social Mundial. Varias de estas organizaciones formaron, y aún conforman, la espina dorsal de Social Watch, lo que hace que la estructura y el funcionamiento de la red mantengan gran parte de la flexibilidad y apertura características del proceso que le diera origen. La membresía de Social Watch es muy diversa, incluyendo desde institutos o centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, sindicatos, grupos de mujeres, organizaciones rurales y otras. Por ejemplo, en Brasil se trabaja a través de un grupo de referencia de varias organizaciones sociales mancomunadas en torno a diversos temas nacionales. En Tanzania, la plataforma nacional funciona a través de puntos focales constituidos por líderes grupales comunitarios a fin de involucrar a las bases.

Actualmente, además de las coaliciones nacionales, la estructura de la red tiene tres componentes centrales: la Asamblea General, un Comité Coordinador y el Secretariado Internacional. En los últimos años también se han establecido estructuras de coordinación regionales y sub-regionales, aunque estas son vistas como un espacio de coordinación pero no necesariamente como una instancia intermedia para vincular lo local con lo global (Ciganda & Alemany, 2007).

La metodología flexible de organización de la red ha permitido que algunos miembros, como es el caso de la plataforma de Filipinas innovaran en la creación de indicadores alternativos (el Índice de Capacidades Básicas) medidos tanto a nivel local como nacional; lo que luego permitió la construcción de Índice que se mide a nivel internacional y que Social Watch publica cada año junto al Índice de Equidad de Género (IEG).

Fuentes: <http://www.socialwatch.org>

Daniel Ciganda y Cecilia Alemany (2007), Informe de Social Watch 2007 - en dignidad y derechos, Monitoreo desde las organizaciones de base, Montevideo.

Ballón (s/f)²⁶ afirma que la participación aparece con más frecuencia como un denominador común de muchas de las estrategias de lucha contra la pobreza y de distintos procesos de “autogeneración” de mejores condiciones de vida de diversas poblaciones. En una doble lógica, como respuesta al déficit democrático y como acción colectiva frente al “déficit social y económico” o a la desigualdad, en América Latina se han multiplicado heterogéneas experiencias que bajo distintos nombres y formas organizativas –comités de desarrollo local, comités sociales y económicos, mesas de concertación, mesas sectoriales, coordinadoras multisectoriales o alianzas para el desarrollo- aluden a iniciativas colectivas que convocan a actores diversos (públicos y privados, del gobierno y de la sociedad civil local), alrededor tanto de la formulación, ejecución o control de las políticas públicas, especialmente de aquellas orientadas a hacer frente a la pobreza, cuanto a la búsqueda de acceso a determinados servicios y a mejores condiciones de vida.

Estas experiencias de concertación del desarrollo local, de concertación entre el Estado (municipios), también se han dado en muchos casos a instancias de las ONGs.

Los casos de Brasil, Perú y Bolivia son los más claros. En el último, las ONGs impulsaron decisivamente la ley de participación popular. En general, las ONGs de la región alentaron con mucha fuerza los procesos

26 BALLON, Eduardo (s/f), DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA, p. 6. Disponible en: http://www.foro.org.co/docum/documentos/ponencia_particip_ballon.pdf

de municipalización y de descentralización vividos por varios países de América del Sur (Colombia, Chile, Perú, Bolivia), alentando prácticas innovadoras de relación entre el Estado y la sociedad civil, así como instrumentos innovadores como los presupuestos participativos (Ballón, 2001) tal como se desarrolló en las secciones anteriores de este documento.

Ballón (s/f) afirma que en términos estrictos de participación a nivel local es claro que sus efectos en América Latina son bastante desiguales. Las experiencias más virtuosas en esa materia se caracterizan por diferenciar dos grandes etapas en el proceso:

1. Una, de elaboración, que supone un proceso de concertación social en el que las expectativas de la población (expresadas por los grupos más organizados y con mayor capacidad de interlocución) y las instituciones locales (las más visibles y con mayores recursos materiales o simbólicos, o las que tienen mayor capacidad de ejercicio del poder), se transforman en objetivos concretos y compartidos, lo que permite un grado de renovación de las organizaciones participantes y el reconocimiento e incorporación de otras emergentes (jóvenes, mujeres y formas de asociación de pequeños empresarios y productores, en particular).
2. La segunda, de ejecución, que es un proceso dinámico de articulación de capacidades, recursos y energías en el que comunidad y las instituciones involucradas ejecutan actividades y planes específicos, orientados por el plan de la unidad territorial.

En función de sus capacidades tanto en la etapa de elaboración o concertación como en la de ejecución, a modo de ejemplo se destacan dos redes una de dimensión nacional, el Grupo Propuesta Ciudadana con el proyecto Participa Perú y una red regional que se ha construido a nivel del Mercosur y que es un híbrido ya que si bien se basa en los modelos de trabajo en red de la sociedad civil está compuesta por actores públicos locales, gobiernos de las ciudades etc., y es el caso de la Red Mercociudades.

Si bien Mercociudades no es una red de sociedad civil en sentido estricto, es la única red de ciudades de los países del Mercosur que viene realizando esfuerzos sistemáticos no sólo para lograr una mayor articulación entre los territorios (entre las ciudades) y así reducir sus vulnerabilidades a la integración regional y la globalización, sino que además se ha vuelto un actor relevante en el escenario regional. Aunque las decisiones del Mercosur están predominantemente concentradas en las Cancillerías o Ministerios de Relaciones Exteriores, y son pocos los espacios para la incidencia real de otros actores (incluyendo otros ministerios, pero también actores privados o de la sociedad civil que están representados en el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur), Mercociudades ha logrado un importante reconocimiento y un grado de interlocución que hacen relevante consideración.

El caso de Participa Perú (Grupo Propuesta Ciudadana):

PROYECTO PARTICIPA PERÚ - Apoyo de la Sociedad Civil a la Descentralización Peruana

Esta iniciativa tiene el objetivo de fortalecer el rol de la sociedad civil en el proceso de descentralización peruana, haciendo de la participación ciudadana un tema central en las reformas políticas democráticas.

Este proyecto lo viene realizando un consorcio de instituciones que hace muchos años trabajan desde diversos espacios geográficos y temáticos hacia un fin común: lograr que el Perú se desarrolle como merece. La particular tarea que hoy impulsa a este consorcio, es tratar de descentralizar el Perú de manera ordenada, proactiva y concertada.

¿Qué hace Participa Perú?

* Brinda información a la población sobre el proceso de descentralización y las iniciativas legales en curso.

* Promueve la apertura y consolidación de canales y mecanismos para la participación de los ciudadanos en el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

* Apoya la creación y consolidación de mecanismos con los cuales la población podrá conocer el impacto que están teniendo las políticas de descentralización y el desempeño de sus gobernantes electos.

* Apoya a la sociedad civil a participar con propuestas y opiniones respecto a leyes claves como la Ley de Regionalización o La Ley de Municipalidades.

Fuente: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-conociendonos.shtml>

El caso de una red mixta local-regional: Mercociudades

Mercociudades es la principal red de municipios del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración. Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de la región con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región, según lo estipulado en sus Estatutos.

Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 213 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 80 millones de personas.

Entre otros, Mercociudades persigue los siguientes objetivos:

Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia.

Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.

Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.

Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.

Realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental, con el objetivo de armonizar y coordinar las acciones en esta área.

Impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional.

Impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales, con representación integrada, para la planificación y el desarrollo de proyectos comunes y regionales.

Propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos en el ámbito político, económico, social y cultural.

Identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales, a fin de proponer y apoyar soluciones posibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales.

Difundir una cultura democrática y democratizadora a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación para, a través de las municipalidades, definir políticas sociales adecuadas.

Fuente: <http://www.mercociudades.org>

b) Los movimientos sociales como actores que influyen en la agenda pública local

Los movimientos sociales o movimientos ciudadanos marcaron la construcción de la democracia de forma importante tanto en Europa como en América Latina, y sus formas y énfasis han variado desde el

siglo XIX pero lo cierto es que en todos los casos fueron marcados por su internacionalismo (y por ello quizás fueron pioneros en la organización más allá de fronteras en formas que hoy podrían llamarse redes), y por su cercanía con la población, con las bases o el territorio. Esto que podría ser una contradicción fue parte del éxito de algunos movimientos sociales, y quizás las fallas en esas conexiones (entre las agendas inmediatas o locales de los grupos que pretendían representar y las agendas más macro que eran promovidas o defendidas por sus cúpulas o burocracias internacionales) pueden explicar la decadencia o falta de vitalidad de algunos movimientos sociales tradicionales en la actualidad.

Ahora bien, no todas las luchas por el reconocimiento tienen la misma forma e iguales propósitos, y muchas veces los grupos sociales defienden valores que se van haciendo socialmente difusos (Fernández Santillán, 2003), o se van integrando en la agenda pública de manera tal que se desdibujan o redimensionan las luchas iniciales. En este sentido, son varios los movimientos sociales que han marcado la agenda, pero quizás dos de los movimientos que lograron marcar con más fuerza en los últimos 20 años, la agenda local al mismo tiempo que la agenda internacional, pueden ser el movimiento feminista o de mujeres (por los derechos de las mujeres y la igualdad de género) y el movimiento medioambiental.

La agenda de igualdad de género y derechos de las mujeres tiene una larga historia tanto en Europa como en las Américas, y si bien hoy en día la agenda de los derechos de las mujeres ha permeado el discurso público, los grupos de mujeres aún tienen una amplia agenda por la que seguir luchando tanto en el plano de los derechos individuales como en el de los derechos colectivos. Sin embargo, hoy en día hay un amplio reconocimiento social a la necesidad de integrar una perspectiva de igualdad de género tanto en la planificación de las políticas sociales y de desarrollo como en su implementación y evaluación.

A pesar de que la distancia entre el discurso y la práctica sigue siendo importante, ha habido importantes avances en este sentido tanto en la agenda internacional (a través de las diversas Convenciones, tales como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW- o la Plataforma de Acción de Beijing y más recientemente con la creación de ONU Mujeres)²⁷ como a nivel nacional o local (a través de políticas para la promoción de los derechos de las mujeres, la igualdad de género, o la transversalización de género en las diversas políticas sectoriales).

A nivel de las estructuras o instituciones hoy en día muchos ayuntamientos o gobiernos provinciales cuentan con una división de género o un/a experto/a en género como parte de sus equipo técnicos. En el plano de las políticas, cada vez los planes de desarrollo o intervención a nivel local integran la dimensión de género, aunque no siempre se hace de manera profunda y sistemática, y solo se cumple la formalidad de considerarlo sobre el papel (a veces como respuesta a presiones internas de los grupos de defensa de los derechos de las mujeres, o presiones desde el ámbito nacional –estatal-, o hasta internacional cuando se trata de proyectos financiados por la cooperación internacional en países de América Latina).

Actualmente, autores no feministas como Alain Touraine (2005)²⁸ plantean que hemos pasado de “un mundo de hombres” que caracterizaba al siglo XX y los anteriores, a “un mundo de mujeres” que según él sería la marca del siglo XXI, no en términos de feminización de la sociedad sino en términos de transformaciones culturales; y plantea que esto sería viable como resultado del post-feminismo. Ahora bien, la agenda de reivindicaciones “tradicionales” del feminismo sigue siendo vigente a pesar de los avances en cuanto a la influencia del discurso y hasta el diseño de algunas políticas. También es cierto, que en muchos casos se ha reducido la participación de las mujeres a las agendas de salud y educación, pero no siempre se ha dado mayor espacio en otros ámbitos de las agendas públicas nacionales o locales.

De cualquier manera, es cierto que la visibilidad de las mujeres, su participación en las esferas de la política y la economía, su incorporación a las decisiones en todas las formas de organización social ha

27 La Asamblea de la ONU acaba de aprobar (2 de julio 2010) la creación de UN Women (ONU Mujeres) con el propósito de que sea una organización fuerte que apoye la defensa de los derechos de las mujeres y de las niñas en todo el mundo. ONU Mujeres fusionará UNIFEM, DAW (División para el Adelanto de la Mujer), OSAGI (Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer) y el INSTRAW (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer. El objetivo es fortalecer en la ONU el trabajo de género con la nueva “mega-agencia” que estará operativa a partir de enero de 2011 (<http://www.mujeresenred.net/spip.php?breve486>).

28 TOURAINE, Alain (2005), *Un nouveau paradigme: Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Fayard, Paris, pp.337-379.

recibido un impulso muy fuerte y bastante consistente en la última década. En este sentido, Ballón (2001) señala que en América Latina el apoyo de distintas ONGs a la cuestión de la igualdad de género ha sido de la mayor importancia en un continente con una tradición patriarcal y machista muy fuerte. Y este es uno de los terrenos en donde se puede observar una incidencia mayor en distintas políticas públicas, como es el caso de la ley de cuotas electorales establecida en el Perú a propuesta y presión de las ONGs feministas. Pero también es cierto que en muchos casos el movimiento feminista o por los derechos de las mujeres se organizó bajo la forma de ONGs para asegurar su propia supervivencia y sostenibilidad (y como parte del creciente profesionalismo y especialización de los últimos años).

Una de las fortalezas de este movimiento, como ya se señaló anteriormente es su internacionalización por un lado y su fuerte componente de articulación local en el territorio de grupos de mujeres organizadas (en torno a diversas agendas sociales o de derechos como por ejemplo la lucha contra la violencia doméstica, pero también económicas como puede ser en relación al rol de la mujer en la agricultura familiar). En este sentido, merece especial mención la importancia de las alianzas entre grupos o redes de mujeres de América Latina y España, que han tomado diversas formas de solidaridad y partneriado, y que son en los hechos redes de reivindicaciones de derechos que han construido también un fuerte lazo de identidad iberoamericana. En este sentido se destacan los Diálogos Consonantes organizados por grupos de mujeres de América Latina y España y con apoyo de la AECID.²⁹

Los enfoques propuestos por los grupos de mujeres sobre la relación entre feminismo y desarrollo, han ido evolucionando y se han adaptado de formas diversas en la región. Una pauta que diferencia claramente el feminismo en Europa con el feminismo en América Latina hasta el día de hoy, es que la base de las reivindicaciones de las activistas europeas están en una concepción de la defensa de los derechos individuales. Si bien, éstos son defendidos por las activistas latinoamericanas como parte de la lucha por los derechos sexuales y reproductivos, más allá de esa agenda se ven diluidos en una concepción de los derechos colectivos que tienen mucho más peso políticamente en particular en relación a agendas más amplias de democracia, participación y transparencia. Luchas o agendas en las que los grupos feministas o de mujeres de América Latina han también jugado un rol importante tanto en la resistencia a los regímenes dictatoriales, como en las salidas a la democracia, y más recientemente en la consolidación o construcción de democracias más inclusivas. Por esto, a veces las generalizaciones sobre las agendas de luchas o reivindicaciones de los movimientos sociales deben de matizarse en función de su singularidad geográfica o de identidad local, y además estos movimientos muchas veces se pueden englobar en una vocación más amplia de justicia social, de lucha contra las discriminaciones, promoción de la igualdad y el respeto de los derechos, que abarca a otros grupos o sectores sociales con los que comparten una vocación de transformación social, aunque al fin de cuentas las reivindicaciones sean formuladas desde agendas particulares o sectoriales.

El caso de CLADEM:

Los antecedentes del surgimiento del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer -CLADEM- se remontan a la III Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas (Nairobi 1985), en donde se observó la necesidad de articular estrategias regionalmente, dado que los problemas de las mujeres eran similares y por ende trabajando juntas podríamos potenciar la incidencia. Es así que, con el fin de unir esfuerzos para mejorar la condición y situación socio-jurídica de las mujeres de la región, se constituyó el CLADEM el 3 de julio de 1987 en San José de Costa Rica y en el año 1989 se procede a la constitución legal del CLADEM en Lima, Perú.

CLADEM es una red regional que articula a personas y organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe para la promoción, vigilancia y defensa de los derechos humanos interdependientes e integrales de las mujeres desde el campo socio-jurídico, con una perspectiva feminista, en una dinámica que interconecta los planos locales, regionales e internacionales.

CLADEM realiza actividades de monitoreo, litigio, formación y campañas de concientización

29 Por más información ver:<http://www.dialogosconsonantes.org/>

ciudadana. Entre las actividades de monitoreo se destaca la realización de Informes de países alternativos (disponibles online) que se utilizan como "informes a la sombra" (shadow reports) a los informes nacionales oficiales. Fuente: <http://www.cladem.org/>

El caso de Women in Development Europe (WIDE):

WIDE es una red de mujeres organizadas a nivel europeo, es una organización no gubernamental dedicada a fortalecer los derechos sociales y económicos de la mujer. Para ello realiza una labor de presión e información sobre las políticas internacionales llevadas a cabo por la Unión Europea (EU) y otros organismos internacionales.

WIDE considera que las políticas comerciales no tienen en cuenta el género. Sin embargo el resultado de la aplicación de los acuerdos comerciales perjudica en un mayor grado al sector femenino de las sociedades actuales. WIDE lucha para que el género pase a ser un punto clave dentro de los acuerdos internacionales como meta de un desarrollo equitativo.

La red WIDE se creó en 1985 como respuesta de seguimiento a las estrategias desarrolladas en la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer de las Naciones Unidas (NU) en Nairobi.

WIDE se compone de mujeres especialistas en género, mujeres activistas en organizaciones no gubernamentales y en asociaciones que luchan por la defensa de los derechos humanos. Las miembros españolas de WIDE forman parte de la Coordinadora de ONGs para el Desarrollo de España (CONGDE).

La misión de WIDE es articular la relevancia de la justicia y equidad en el desarrollo a través de las siguientes áreas de trabajo:

- * Investigación.
- * Documentación.
- * Diseminación de información.
- * Empoderamiento económico.
- * Capacidad de construcción y asesoramiento.
- * Coordinación.
- * Organización de conferencias.

Fuente: [http:// wide.gloobal.net/wspa/teinteresasaber.htm](http://wide.gloobal.net/wspa/teinteresasaber.htm)

Por último, el movimiento medioambiental ha marcado de manera fuerte el debate público a nivel global desde la Cumbre de Río a inicios de los años noventa, y más recientemente en torno a la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009 sobre cambio climático. Sin embargo, en términos de su influencia en las prácticas del desarrollo, está claro que aún existen fuertes desafíos, más allá de que últimamente la "economía verde" esté de moda y se vuelva redituable para otros actores (económicos y públicos). En Europa su capacidad de acceso a los medios y de influencia en la opinión pública ha sido mucho más marcada que en América Latina. Esto se debe no sólo por las capacidades de organización y de educación ciudadana del movimiento que ha sido históricamente más fuerte en Europa, sino también por las reacciones colectivas ante desastres que conmovieron a la opinión pública desde Tchernobyl a fines de los años ochenta a la nube volcánica proveniente de Islandia y paralizando casi todos los aeropuertos europeos por varios días a principios del 2010.

Al igual que en el caso de las reivindicaciones del movimiento feminista, el movimiento medioambientalista ha logrado colocar la temática o la problemática del desarrollo sostenible como parte del debate público sobre el desarrollo económico; pero no necesariamente ha logrado que esto se traduzca en políticas eficaces en todos los niveles. En América Latina ha habido grandes avances en los últimos 20 años en cuanto a la institucionalidad de la agenda medioambiental, a través de la creación de Ministerios, secretarías, o unidades especializadas, y hasta comités mixtos en los que participa activamente la sociedad civil. Hasta la

fecha, los grupos que han promovido agendas en torno a recursos concretos (como el derecho al agua por ejemplo) han sido más exitosos que aquellos que promueven una agenda medioambiental en sentido amplio o que pretenden confrontar las contradicciones entre las prácticas económico-productivas y los compromisos medioambientales de los Estados. Por lo anterior, la interfase entre la agenda medioambiental y las estrategias económico-productivas que ha tenido avances importantes en algunos casos a nivel local (por la cercanía entre la acción económica y su impacto en el ambiente y las poblaciones o comunidades), sigue siendo un desafío en cuanto a la construcción de agendas o modelos de desarrollo nacionales.

Gestión Participativa ambiental-productiva: breves notas sobre Chile y Argentina

Idealmente, al identificar un área de problemática ambiental debería existir una instancia que además de coordinar tuviera la posibilidad de aglutinar recursos y poder de decisión. Por lo que una correcta gestión de la temática ambiental implicaría elementos como la coordinación inter-institucional, la claridad de competencias y complementariedades entre organismos del Estado, y la coordinación de estos con actores del sector privado y la sociedad civil. En este sentido, es fundamental explorar los equilibrios necesarios entre una excesiva dispersión y una excesiva centralización, a lo que se suma el desafío de la gestión a nivel local, en cumplimiento de normativas nacionales, compromisos regionales e internacionales.

Por ejemplo, en el ámbito específico de la energía, en Chile la Comisión Nacional de Energía apoya a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en la creación y financiamiento de consorcios tecnológicos que involucran a grandes sectores industriales, universidades y centros de investigación tecnológica en la búsqueda de la diversificación de la matriz energética a través del estudio en el desarrollo de energías no convencionales como la biomasa, la geotérmica, eólica y solar que permitan la eficiencia en los procesos productivos y contribuyan a garantizar independencia y seguridad en el suministro de energía nivel nacional.

Por otro lado, en el caso chileno, el escaso financiamiento de las entidades locales no permite realizar estudios y mediciones a nivel local para obtener información de base en materia ambiental que se pueda utilizar como línea de base para análisis de impacto o proyectos en general. En este sentido, se observa que el centralismo lleva a una lentitud extrema en los procesos legislativos que en muchos casos son necesarios para combatir problemas ambientales. Como las normativas son de carácter nacional y no existe fuerza legal para atacar problemas locales, la creación de normas se traba en un proceso de discusión política y búsqueda de consenso que no permite la flexibilidad requerida en la toma de decisiones.

A modo de ejemplo, en Argentina, tanto en materia de política ambiental como de políticas productivas hay escasa transparencia en los mecanismos de decisión y definición de asignación de fondos públicos. En el caso de las políticas tecnológicas el manejo es más transparente ya que todas las convocatorias, montos y ganadores así como la rendición de cuentas están disponibles en internet. En cuanto a los conflictos entre diversas instancias de decisión, por ejemplo en Argentina se destaca la falta de coordinación entre el Congreso, el Poder Ejecutivo, y las provincias. Esto ha generado, por ejemplo, que algunas provincias quieran declarar inconstitucional a la ley sobre gestión de aguas (Ley 25.688 de 2003) dado que consideran que la creación de comités de cuenca estaría menoscabando la autonomía provincial para manejar sus recursos.

Fuente: ALEMANY, Cecilia (2010), Escenarios regionales, Capítulo 5, en: Informe de Eficiencia Económica de los recursos naturales en América Latina, Coordinado por Martina Chidiak, PNUMA-Red Mercosur, en edición, junio. Los detalles de cada país surgen de los estudios de caso realizados en el marco del estudio.

El caso de Amigos de la Tierra España (Friends of the Earth):

Amigos de la Tierra es una red ecologista internacional, que cuenta con capítulos nacionales y con más de un millón de socios en 77 países. Amigos de la Tierra España es una asociación ecologista con la misión de fomentar el cambio local y global hacia una sociedad respetuosa con el medio ambiente, justa y solidaria. Destaca por el trabajo desarrollado en la construcción de una ciudadanía social y ambientalmente comprometida, en el marco de una activa participación en la federación de Amigos de la Tierra Internacional.

Las áreas de trabajo de Amigos de la Tierra España se componen de distintas campañas y proyectos que, gracias a la difusión de información, la educación ambiental y presión política y a la implicación de los Grupos Locales, contribuyen a avanzar hacia una sociedad más sostenible. Esta labor local y nacional se complementa con su pertenencia a Amigos de la Tierra Europa y Amigos de la Tierra Internacional.

La misión de Amigos de la Tierra es fomentar el cambio local y global hacia una sociedad respetuosa con el medio ambiente, justa y solidaria; y la visión de Amigos de la Tierra es un mundo donde todos los seres vivos y pueblos vivan con dignidad en armonía con la naturaleza.

Fuente: <http://www.tierra.org/spip>

6. Preguntas para el debate

Como señalamos en el correr de este documento, en los últimos años se verifican una serie de procesos transformadores de los estados iberoamericanos que impactan sobre las administraciones municipales, muchos de los cuales no son ajenos a los esfuerzos de diversos grupos sociales que se manifestaron y organizaron para hacer visibles sus agendas o demandas ante ciertos actores o instituciones públicas (a través de diversos espacios o ámbitos de diálogo o participación).

Es nuestro interés que estas reflexiones sean objeto de debate e intercambio por lo que proponemos algunas preguntas que pretenden vincular nuestra exposición con la práctica concreta:

1. A partir de la situación específica de su municipio: ¿identifica usted variaciones en la gestión de gobierno que puedan asociarse a un proceso de reforma del estado o están más bien vinculadas a la voluntad-agenda del gobernante de turno?
2. ¿En su municipio se articulan las políticas locales con las iniciativas privadas (económicas o sociales) y las de gobierno central? ¿Cómo y dónde?
3. ¿Existen redes de la sociedad civil que incidan en las políticas públicas locales de su municipio? ¿Cuáles son las redes más influyentes en la agenda del municipio y de qué manera han incidido?
4. ¿Cuáles son los movimientos sociales más presentes en su territorio? ¿Los movimientos de mujeres y medioambientales han tenido algún impacto en la definición de prioridades de su municipio?
5. ¿En qué medida se verifican en su municipio procesos de democracia participativa y gobernanza local?
6. ¿Qué mecanismos han funcionado y cuáles han sido las dificultades de estos procesos de participación ciudadana en su municipio? ¿Qué institucionalidad se ha creado a esos efectos?
7. ¿Estos mecanismos han incidido de forma significativa en la definición de políticas de gobierno municipal y en la asignación del presupuesto general del municipio?
8. ¿En su municipio cómo se rinden cuentas de lo planificado y lo actuado a la ciudadanía?
9. Finalmente, ¿cómo caracterizaría usted la gestión de su gobierno municipal, más cercana a un municipio tradicional o a un gobierno del territorio?

El desarrollo local desde la economía, la política y la sociedad.

Apostando a la integralidad de las políticas y a la integración de los actores

Antonio Cardarello,
Verónica Filardo, Altaïr Jesica Magri,
Patricia Oberti y Adrián Rodríguez
(UdelaR)

Esta propuesta, adaptada al nivel de capacitación, es un Módulo Integral Optativo de la Licenciatura en Desarrollo que se brinda en la FCS y se imparte por los profesores Adrián Rodríguez, Patricia Oberti, Verónica Filardo, Antonio Cardarello y Altaïr Jesica Magri.

Introducción

La comprensión de que la reforma del Estado en tanto procesos de reconversión de los roles y las competencias ha avanzado en el territorio descentralizando el tercer nivel de gobierno transfiriendo responsabilidades sin contrapartidas sustanciales de recursos materiales, legales y de capacitación específica para los actores receptores de la distribución del poder, es reconocida en la literatura académica y en la práctica política. Los procesos de descentralización sub-nacional han aparejado disfunciones en los órganos descentralizados, los Municipios, cuando estos tratan de asumir procesos de desarrollo local.

El desarrollo local es un tema que siempre es abordado en las agendas municipales porque constituye una demanda concreta tanto de los actores del ámbito local como del nacional o internacional como parte de los nuevos sistemas de vínculos y las transformaciones modelos de acumulación económica, redundando necesariamente en la dimensión política y la social porque transforman los puntos de referencia con que se organiza y reproduce el ámbito local.

Cuando el desarrollo local entra en las agendas institucionales generalmente es abordado desde la perspectiva económica, restando lugar a la comprensión de que el desarrollo local es objeto de política pública y debe ser abordado también desde otras dimensiones como el desarrollo social, así como con una perspectiva urbana cuando se dimensiona en contextos de metropolización. Es así que el desarrollo local toma una perspectiva transversal que atraviesa varios campos de acción política institucional que deben de ser aprehendidos desde una visión integral e integradora, que comprenda la especificidad propia de cada dimensión así como la necesaria conexión entre todos.

Una pregunta recurrente que se nos presenta por parte de los actores locales es como compatibilizar la antinomia entre mercado y sociedad desde la perspectiva institucional en contextos donde predomina el criterio de la competencia entre comunidades que pugnan por entrar a un espacio más amplio que el regional o nacional y que por otra parte ven distorsionada la cuestión de la cohesión social en un territorio acotado para accionar en políticas públicas sociales. Los actores nos presentan varios dilemas:

- a. el control de la cuestión social en territorios con distintas velocidades de reproducción social donde conviven espacios urbanos, suburbanos y rurales y donde los gobiernos están acotados en capacidades de regulación y distribución de bienes.
- b. como constanciar orientaciones políticas del gobierno y pragmatismo en la gestión cuando se está compelido a distribuir y regular hacia grupos que dirimen diferentes intereses -sociedad y mercado- a la vez que están sujetos a las transformaciones del contexto externo.
- c. las dificultades para armar coaliciones socio-políticas para el desarrollo.

En este sentido, vale tener en cuenta la posición de donde parten los actores, identificando por lo menos tres perspectivas acerca de las expectativas de rol que tienen entre sí gobierno, mercado y sociedad:

a. la perspectiva de la sociedad. La sociedad local frecuentemente presenta una situación segmentada que se observa a través de la residencia homogénea de grupos por cortes sociales y corporativos, transformando al territorio en enclaves estratificados por status social, dando lugar a una relación funcional entre diferentes grupos sociales (pobres y ricos: cerca pero no juntos). Este fenómeno es estudiado como la segmentación social en clave territorial (Magri: 2002 y 2003; Piriz: 2004; Cicollela: 2003 entre otros autores).

¿Qué espera la sociedad del gobierno local? Un rol activo en la implementación de políticas de bienestar, con una mayor y mejor redistribución de los bienes, mejores equipamientos urbanos y de servicios. Cabe pensar en un rol gubernativo que apunte índices razonables de eficiencia, eficacia, efectividad y equidad. Para esto, el fortalecimiento institucional es una de las claves más importantes y donde mayores dificultades se encuentran y se puede observar por lo menos desde dos ángulos: las funciones clásicas del gobierno (regulación y distribución en el campo fiscal, productivo y social): la gobernabilidad; y el sistema de vínculos con la sociedad a través de canales de representación y de participación: la gobernanza.

¿Qué espera la sociedad del mercado? Oportunidades que mejoren la canasta de bienestar de las familias a través del empleo con coyunturas que apunten a la calidad del empleo. El problema actual es que la cohesión social obtenida en décadas de fuerte presencia de un Estado de Bienestar se diluye producto de la crisis que atravesó América Latina en las últimas décadas, debilitando la auto percepción de la identidad y la pertenencia en el territorio, la sociedad local se opaca y el individuo accede al mundo y sus vínculos no desde su comunidad, sino desde la tecnología individualizada o no accede y se margina.

b. la perspectiva del mercado, como sujeto activo de la economía capitalista en un sistema globalizado requiere destrezas y conocimientos de flexibilidad de los procesos productivos, independencia de los circuitos monetarios y crediticios e incorporación de innovación tecnológica. Para esto, espera que los gobiernos favorezcan con condiciones óptimas de competitividad su inserción en el mercado global a través de flexibilización fiscal y laboral, a través de reglas claras y políticas adecuadas. Por otra parte, espera contar con una sociedad capacitada para desempeñar los roles productivos y dispuesta a correr los riesgos que el sistema activa en tanto aceptar la flexibilidad y la precariedad de las relaciones laborales.

c. la perspectiva del gobierno local debe asumirse como la responsabilidad de prever y actuar en un marco equilibrado, respondiendo a lo que la sociedad y el mercado espera de el en el marco de la naturaleza y los fines de la institución gobierno: el interés colectivo. Si el gobierno y sus actores no tienen una comprensión clara de las transformaciones y expectativas que los diferentes actores dirimen en el ámbito local, difícilmente se produzcan cambios hacia un desarrollo local integrado y sustentable en el largo plazo. Todo esto supone un aprendizaje de lo que significa la dimensión del desarrollo político local, es decir, de la potencialidad de las capacidades de los gobiernos para actuar en subsistemas complejos que se han transformado rotundamente al entrar en contacto con las coordenadas del nuevo orden mundial.

Por estas razones, este documento ofrece una revisión del concepto desarrollo local en las distintas dimensiones a que hacemos referencia, que aunque específicas en sí mismas necesitan de una articulación densa por parte de los órganos políticos y la sociedad toda.

1. El territorio como agente de desarrollo económico

Adrián Rodríguez Miranda

En este capítulo se presentarán diferentes enfoques teóricos que consideran al territorio como factor clave en el desarrollo económico.

Cómo eje unificador de esas diferentes visiones se considerará un marco conceptual general que entienda por desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades, ciudades) a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos.

Como establece Vázquez Barquero (2005) esto supone una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, ya que los determinantes de dichos procesos, asociados a los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales), la capacidad de ahorro e inversión, los rendimientos que pueden no ser decrecientes debido a la existencia de externalidades tecnológicas que generen efectos de derrame asociados a los procesos de inversión o al conocimiento y la inversión en educación y, en general, el cambio tecnológico entendido como un proceso endógeno al crecimiento económico, se ven todos afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio.

Como plantea Boisier (1993) la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se cruzan entre sí, estos son los planos: político, económico, tecnológico y cultural. La endogeneidad en lo económico implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado, de forma de dar sustento al desarrollo en el largo plazo, mientras que en el plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio (innovaciones radicales o incrementales) que, sobre todas las cosas, sean capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación.

Los enfoques y teorías que serán presentados son los siguientes:

1. El concepto de innovación en el territorio

El éxito competitivo muchas veces depende, no tanto de la adquisición de nuevas máquinas y nuevas técnicas, sino de mejoras organizativas y cambios sociales y culturales que permitan redes de comunicación, difusión y coordinación capaces de generar sinergias positivas (Albuquerque, 1996). Si miramos esos cambios sociales y organizacionales en el territorio tendremos un marco adecuado para entender el papel de la innovación en el desarrollo local.

Una de las corrientes teóricas que mejor manejan el concepto de innovación asociado al territorio es la teoría del “entorno innovador”, que tiene su origen en el trabajo de Philippe Aydalot (1986) y los trabajos del Groupe de Recherche Européen pour les Milieux Innovateurs (GREMI) constituido en 1984.

Según Aydalot, el acceso al conocimiento, el papel del tejido productivo en su difusión, el impacto de la proximidad de un mercado o la existencia de trabajadores calificados, son factores que explican la aparición de zonas geográficas con mayor o menor capacidad innovadora. Pero, sobre todas las cosas, para que los entornos sean innovadores es necesario que tengan la capacidad de actuar creativamente. Como establece Maillat (1995a), para ello es fundamental la capacidad de aprendizaje de los actores locales, quienes deben dinamizar y transformar el entorno a través de sus decisiones de inversión y producción, orientando la respuesta del sistema productivo local a los desafíos de la competencia.

La unidad de análisis deja de ser la empresa, ya no es tampoco el sector o conjunto de empresas del mismo rubro, sino que la unidad es un espacio territorial de ámbito local, con cierta homogeneidad interna y que constituye un espacio de vida y trabajo para la mayoría de sus residentes. En el cual lo que define el proceso de innovación no es el comportamiento de una empresa o un conjunto de empresas sino de todo el

entorno: empresas y actores económicos, condiciones de recursos humanos, tradición y cultura productiva, instituciones adecuadas, centros de investigación y desarrollo, infraestructuras de servicios avanzados, organización social y productiva, etc.

2. Desde la organización de la producción al territorio: la relación con el enfoque de clusters y sistemas productivos locales.

El enfoque territorial y endógeno de la organización de la producción pone especial énfasis en los sistemas de producción y redes de empresas locales como mecanismos a través de los cuales el proceso de crecimiento y cambio estructural tiene lugar en las economías de los territorios. Estos conceptos, redes de empresas y sistemas productivos locales, son contrarios al planteo de la economía tradicional neoclásica, que considera a las firmas como rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (los precios), siendo esta la única relación entre ellas. Marshall (1890) ya proponía a fines del s. XIX que, además de la forma de organización de la gran fábrica (con sus economías internas de escala), para algunos tipos de producción otra forma de organización tan o más eficiente era la concentración de muchas pequeñas fábricas especializadas en distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial delimitado (Becattini, 2002).

En este apartado se analizarán diferentes modelos de desarrollo asociados a los clusters, sistemas productivos locales o relaciones entre grandes firmas y pymes locales. Pero es importante señalar que la organización de la producción adecuada desde una perspectiva endógena y territorial no se define por esas modalidades de desarrollo en sí mismas ni por el tamaño de las firmas. Lo importante es que debe responder a la presencia de un sistema de empresas locales emprendedoras, con una cultura de cooperación interempresarial que se manifieste a través de redes de intercambio y apoyo mutuo (en lo productivo, comercial y lo tecnológico), con una estrategia común, respaldada por instituciones locales, que tenga como objetivo la competitividad y la innovación.

3. Las economías de aglomeración urbana y el desarrollo del territorio

El enfoque desde las economías de aglomeración urbana contribuye en forma importante a explicar por qué se produce la concentración espacial de la producción, servicios, población, trabajadores y consumidores, lo que da lugar al surgimiento de centros urbanos que juegan un rol importante en el desarrollo.

Conviene diferenciar economías de aglomeración de economías de aglomeración urbana. Ya que, como economías de aglomeración (o también economías de localización), se presentan los enfoques con raíces en las “economías marshallianas” que explican la especialización y concentración espacial de actividades y empresas, aspectos que se analizan en lo referido a la organización de la producción.

Aquí se consideran: 1- El rol de las ciudades (en tanto mercados) en la relación entre economías de escala en la firma y los costos de transporte; 2- Economías pecuniarias relacionadas al tamaño de los mercados; y 3- Las economías de urbanización.

Se presentarán en forma breve: la relación entre economías de escala y costos de transporte y su impacto en la localización de la actividad económica (Krugman 1991, 1995); el papel las economías pecuniarias¹ asociadas al tamaño del mercado² y las preferencias por la variedad (Fujita, 1993); las economías de urbanización que refieren a aspectos más generales vinculados a las ventajas que las empresas tienen al localizarse en ciudades de cierto tamaño, en relación con ciudades menores o al medio rural (Keilbach, 2000).

1 Ventajas que son de tipo monetario o financiero y su principal característica refiere a su operatividad a través del mercado (precios).

2 Jacobs (1970).

4. Desde las economías de diversidad al territorio: los enfoques de desarrollo rural

La definición de desarrollo territorial rural (DTR) que se asumirá es la de Schejtman y Berdegué (2004, pp.4) que establece que se trata de *“...un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios”*.

El enfoque de DTR surge como una respuesta a las restricciones que presentaba la visión tradicional de las políticas rurales, recogiendo diferentes aportes de la experiencia europea LEADER y las iniciativas y recomendaciones realizadas desde fines de los noventa por parte de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo

Por lo tanto, no es un cuerpo teórico en sí mismo, distinto del que se desarrolla en el marco teórico general. Sin embargo, constituye un enfoque, una mirada, una perspectiva diferencial, que incorpora conceptos específicos como las economías de diversidad asociadas al empleo no agrícola, el desarrollo de los vínculos rural-urbanos como base de la generación de empleo e ingresos para los habitantes rurales (y, más en general, para su inclusión en un proceso integral de desarrollo) y las especificidades propias del medio rural, caracterizado por poblaciones dispersas y con alta exposición a las condiciones naturales y fallas de mercado

5. Desde las instituciones al territorio: la economía neoinstitucional y el capital social

El rol de las instituciones en el crecimiento económico tiene raíces en los conceptos de Coase sobre los costos de transacción, que luego dieron lugar a los trabajos de North y Williamson (Vázquez Barquero, 2002). El considerar que hay costos de transacción en la economía supone levantar uno de los supuestos de la teoría neoclásica tradicional. Los agentes no actúan en un marco de certidumbre e información completa.

La solución que plantea North es crear un medio institucional que induzca a un compromiso social creíble. Ese marco institucional, junto con la tecnología institucional empleada, es el que puede determinar unos costos de transacción y negociación bajos, haciendo posible los intercambios y, más en general, el desarrollo.

A su vez, el concepto de instituciones y “reglas de juego” se relaciona estrechamente con el concepto de capital social.

Costamagna (2000) señala la importancia de considerar tres aspectos clave para lograr una institucionalidad local favorable al desarrollo:

- Las competencias y el perfil de las instituciones que conforman el tejido institucional (así como las demandas de sus socios, afiliados o público).
- Las relaciones entre las instituciones (cómo circula la información en el entramado) y el grado de cooperación interinstitucional.
- Los liderazgos institucionales en el entramado, donde importa analizar la capacidad de los actores líderes de generar iniciativas, lograr consensos, negociar hacia fuera del territorio e impulsar una visión estratégica de futuro.

A partir de estos enfoques se discutirá la importancia de las instituciones y el capital social para generar las condiciones necesarias para el desarrollo económico, así como para viabilizar las estrategias y políticas económicas concretas que se quieran implementar.

6. Políticas de desarrollo económico local: Estrategias y acciones para el desarrollo local

Se van a presentar a grandes rasgos las características de una estrategia de desarrollo local:

- Un desarrollo difuso en oposición a la estrategia de desarrollo polarizado.
- Una estrategia que favorezca la concreción de numerosos proyectos (pequeños y medios) con recursos endógenos vs una política “tradicional” que busca planificar y realizar grandes proyectos con recursos externos.
- Una gestión local en base a la prestación de servicios reales. Una estrategia para gestionar el desarrollo de forma descentralizada a través de organizaciones (agencias) intermedias y mediante la prestación de servicios reales en vez de proporcionar fondos a las empresas (ya sea bajo forma de créditos o exoneraciones).
- Introducción de innovaciones por pequeños pasos.
- Un modelo con alta participación privada y autonomía en las agencias u organismos intermedios que implementan las estrategias de desarrollo. La descentralización y las agencias de desarrollo local.
- Una estrategia de desarrollo que involucre el principio de sostenibilidad.

Se presentarán también algunas políticas concretas de desarrollo local (Vázquez Barquero, 1993, 2002):

- Acciones sobre el “software” del desarrollo: fomentar la iniciativa empresarial innovadora local y la capacidad emprendedora; actuar sobre el capital humano.
- Acciones sobre el “hardware” del desarrollo: la infraestructura física y el entorno propicio al desarrollo de las empresas.
- Acciones sobre el “finware” del desarrollo: cómo financiar el desarrollo; promover instrumentos no tradicionales de financiamiento; programas de patrocinio empresarial y desarrollo de proveedores.
- Acciones sobre el “orgware” del desarrollo: fortalecer el tejido institucional estableciendo reglas de juego claras, que se respeten, y favorezcan el espíritu emprendedor e innovador, así como la difusión del conocimiento y la cooperación (formal o informal) entre empresas y organizaciones.
- Acciones sobre el “ecoware” del desarrollo: sostenibilidad; manejo adecuado de los recursos naturales y desarrollo urbano equilibrado preservando la calidad del entorno.

7- Introducción a metodologías de análisis de las condiciones de desarrollo local en un territorio. Métodos cualitativos y cuantitativos para aplicar³

En este caso se presentarán aplicaciones concretas para el caso Uruguayo:

- diagnósticos económicos territoriales
- metodologías para la priorización de recursos económicos y actividades productivas
- detección de restricciones y potencialidades de desarrollo
- identificación de acciones a realizar para promover el empleo con lógica de cadenas y sistemas de valor locales.

3 Se profundizará según interés de los alumnos participantes.

2. Comunidad y desarrollo social territorial

Patricia Oberti

Las Comunidades locales y los efectos de la globalización

En este capítulo abordaremos la importancia de reconsiderar las formas de entender la comunidad local y la construcción de identidades locales teniendo en cuenta las consecuencias que los procesos globalizadores producen. Siguiendo los planteos de Bauman (1999), las consecuencias humanas de la globalización a nivel de las comunidades locales.

Comunidad local

Tal como señaláramos en un trabajo anterior, las dificultades al hablar de “comunidades locales” se centraban hasta hace poco no en lo local, sino la noción de “comunidad”, pese a ser clásica en el lenguaje de las ciencias sociales. A esta altura, lo local (que siempre fue problemático, práctica y teóricamente, pero al fin de cuentas aprehensible) también parece diluirse en un mar de imprecisiones, gracias entre otras causas a la seductora ideología de la globalización. (Oberti, Perez García ;2004).

Parece interesante realizar una reconstrucción histórica de que entendemos por comunidad ya que la idea de la misma como local en tanto territorial aparece desde la etimología del término. El origen del término comunidad en ciencias sociales remonta a una tradición sociológica, cuya paternidad se suele atribuir al estudio juvenil de Tönnies sobre Comunidad y Sociedad. En alemán, *gemein* refiere a lo común, lo trivial, lo cotidiano, y *Gemeinde* es la comunidad, el común, lo comunal, lo parroquial, con toda la carga afectiva e imaginaria que estos términos conllevan. Por otro lado refiere a un tipo ideal (en el sentido weberiano) de relaciones sociales (no necesariamente circunscrito a su manifestación local, territorial) que, cincuenta años más tarde, el propio Tönnies retoma para hablar de relaciones sociales en tanto comunitarias, relaciones a las que adjudica su origen normal en el sentimiento y conciencia de esa dependencia mutua que determinan las condiciones de vida común, el espacio común es la expresión que designa el ser común. Vecindad, manifiesta la esencia de los fenómenos derivados de la proximidad espacial; y cooperación concentra los caracteres de una vida apoyada en condiciones comunes.

En el uso que de aquí en adelante se hace del término comunidad, equivalente a comunidad local, el tipo de unidad social, emergente de las relaciones de vecindad.

Pero el campo semántico en el cual se inscribe ‘comunidad’ está dominado por ciertas líneas de sentido que son las de lo comunitario, en el sentido que abarca a todos los casos a un vínculo que se presenta como previo a toda deliberación, a toda elaboración racional, que parece venir de la naturaleza de las cosas, y arraiga por lo tanto en el dominio de lo imaginario, constituido por debajo de toda re-construcción simbólica en sentido estricto.

Un vínculo que encuentra su origen y la fuente primordial de significación en el territorio compartido; que religa a personas que se conocen recíprocamente y se reconocen como tales, y que por lo tanto supone un límite material a la dimensión de la población comprendida.

La comunidad local puede entenderse como un agrupamiento concreto de personas, entre quienes prevalecen relaciones de conocimiento recíproco cara a cara, cuya viabilidad establece un límite máximo al número de integrantes de la comunidad. Ello excluye a los núcleos urbanos extensos de esta categoría, pero no impide que en el interior de ellos existan (y puedan dar ocasión y sustento a movimientos sociales de más amplia base demográfica y territorial: una comuna en el sentido de Etzioni evocado por Castells (1998).

La comunidad se construye en relación con un territorio del cual se apropia como lugar de residencia, ámbito vital compartido, instrumento y escenario de prácticas sociales específicas, y fuente de imágenes que han de operar como núcleos generadores en la construcción de la identidad local.

Particularmente, el territorio local es asumido como, el ámbito dentro del cual se desarrolla la vida cotidiana, y que contribuye, como marco de despliegue de la sociabilidad y dispositivo de control social, a la formación de matrices sociales de la identidad de los participantes. Sin embargo, nunca dan cuenta enteramente, por lo menos en las sociedades modernas, de esa identidad.

Para Bauman (2003), la comunidad de acuerdo con lo que denomina el dogma comunitario no es otra cosa que la búsqueda de identidad, en tanto grupos de referencia de identidad que permitan sostener la pertenencia y cita a Hobsbawm en tanto plantea que mientras la comunidad colapsa la identidad se inventa.

Por identidad local entenderemos el resultado de una operación de distinción e indicación que diferencia a la comunidad de lo que ella no es, mediante las imágenes de sí, los valores vividos como propios y diferenciales, y los discursos que re-construyen simbólicamente esos componentes nucleares, primordialmente bajo forma de relatos que producen la continuidad entre el origen y el proyecto compartidos, proveyendo de sentido a la convivencia y a la tarea en común. Esencialmente, la identidad reside en la autopercepción de la diferencia que hace de una comunidad esa comunidad y produce el límite dentro del cual opera la clausura operacional.

En la dimensión simbólica adquiere una función principalísima la construcción de códigos de habla, comunicación no verbal, formas y usos de habitación y vestimenta, que expresan la identidad comunitaria y la manifiestan como diferente a otras comunidades y a la sociedad global.

En el juego de la interacción comunitaria se construyen continuamente actores individuales y colectivos, a través de la interpenetración de sistemas psicosociales en un proceso de co-emergencia, cuya expresión máxima es la comunidad sujeto, dotada de un proyecto y de los códigos de acción adecuados a él, y donde la identificación de los sujetos individuales con la identidad colectiva no excluye, pero si metaboliza, el disenso y la innovación.

Los medios de comunicación social, operan como un factor en principio nivelador de diferencias, que puede aparecer como contradictorio de la identidad local. Sin embargo, los dispositivos productores de la identidad operan como decodificadores diferenciales, que leen desde una perspectiva propia las señales recibidas y, si mantienen vitalidad, reconstruyen el mensaje en términos inteligibles para la comunidad y realimentadores de sus procesos de desarrollo. Las instituciones de educación formal juegan, en cuanto a la identidad local, un papel tan ambiguo como el de los medios de comunicación. Si por un lado apuntan a lograr la integración en la escala de los estados nacionales, por otro son susceptibles de incluirse entre los mecanismos que, sin perjuicio de ese fin formal, reproducen finalmente la diversidad. Los establecimientos educativos más ligados a sistemas de alcance general públicos o privados) suelen ubicarse cerca del extremo "nivelador", mientras que iniciativas educativas de raíz local, más toleradas que reguladas por las instituciones de mayor alcance (Estado, Iglesias), suelen ser portadoras de mayor diversidad. Como en el caso de los mass-media, y contra lo que se suele admitir casi sin discusión, cada situación concreta debe ser evaluada para comprender su forma de operación específica y los resultados de ella.

Las comunidades locales se viabilizan organizándose, aunque ello no quiere decir que se conviertan en organizaciones o las generen de manera permanente. Recordemos la distinción entre organización como proceso y como un tipo de entidad social concreta. Las organizaciones emergentes, en todo caso, guardan relaciones específicas en cada caso con la comunidad, y poseen una función fundamental en la construcción de actores locales.

En este primer punto no queremos dejar de señalar que hablamos de comunidad en la sociedad que ha sido caracterizada por diferentes autores como de individualista, Lipovetsky (1987). El individualismo contemporáneo es parte del discurso con el cual se entretejen y sostienen identidades colectivas.

Por último señalar que al hablar de Comunidad Aquín sostiene que situados en el seno de la sociedad civil, el mapa viene presentando en los últimos veinte años antagonismos, desintegraciones, anomias, exclusiones múltiples e inclusiones deficientes, discriminación entre iguales, competencia e individualismo, que han producido desgarramientos en los espacios micro, multiplicando la conflictividad. Sin embargo, y al mismo tiempo que se presentan condiciones de desintegración, nos encontramos frente a oportunidades muy ricas de una profunda reorganización de las relaciones sociales.

Los procesos de globalización

Globalización es un término impreciso y por tanto para ser usado (y abusado) en los juegos del discurso ideológico. Suele ser portador de una profecía (la del advenimiento inevitable de un mundo unificado y uniformizado), que es mirada con esperanza o temor según el punto de vista, convocando tantas actitudes como las que caben entre el polo de la legitimación sin fisuras hasta el del rechazo sin matices.

El análisis de los significados que se le atribuyen al término conduce a definir el fenómeno como el resultado (cuya forma final apenas podemos vislumbrar) del desarrollo de las tecnologías de información y transporte físico (de objetos y personas), dando lugar a una tendencia generalizada a maximizar los intercambios entre personas, grupos, organizaciones, culturas, sociedades, estados, de la cual emerge una totalidad en vías de perfilarse como sistema social a escala planetaria.

Surge aquí la idea de aldea global que en tanto el mundo globalizado sostiene la ilusión de uniformización social.

Nuestros hábitos de pensamiento clásicos, formados en el contexto del paradigma de simplicidad, nos llevan a suponer apresuradamente que el proceso seguirá un curso lineal, determinista y tendiente a la uniformidad. Es cosa aceptada que todo modelo contiene menos variedad que el sistema modelizado.

Ello no autoriza, sin embargo, a suponer que los sistemas observados sean en último análisis tan simples como los modelos que construimos de ellos. Todo lo contrario, en el contexto del paradigma de complejidad, es necesario mantener la apertura de nuestros modelos, la relatividad de nuestras teorías, y aprender a construir modelos susceptibles de comprender la complejidad.

En este terreno, la globalización, en tanto proceso histórico, se revela portador de contradicciones, asincronías, acontecimientos imprevistos, puntos de bifurcación a partir de los cuales la linealidad —la suposición de un curso único y necesario desde un origen cualquiera hasta el estado final del sistema— resulta disuelta en la imposibilidad de predecir puntualmente el desarrollo futuro de los acontecimientos, de modo que sólo podemos construir conjuntos de escenarios futuros posibles, a los cuales en el mejor de los casos podemos asignar ciertos coeficientes de probabilidad. Con ello se pierde la noción de determinismo, en el sentido fuerte de la palabra (que implica un curso inevitable del proceso y la posibilidad de conocerlo).

Nos interesa destacar que, al mismo tiempo, se disuelve el supuesto de que la creciente interconexión del mundo conduzca inevitablemente a su uniformización. Más bien, lo que presenciamos es un incremento de complejidad, resultante de la interacción cada vez más intensa entre sistemas diversos en el origen y tendentes a diferenciarse aún más, entre otras razones por la emergencia continua de formas híbridas que, a su debido tiempo, pasan a estar disponibles para nuevas y más complejas hibridaciones.

En este sentido Bauman (1998) plantea que los procesos globalizadores producen una segregación, separación y marginación social progresiva, sosteniendo la aparición de una nueva asimetría entre la naturaleza extraterritorial del poder y la territorialidad de la “vida en su conjunto” que el poder es capaz de dejar librado a la explotación y sus derivaciones. Basa estas afirmaciones en la independencia de las elites globales con respecto a las unidades territorialmente limitadas del poder político y cultural, preguntándose acerca de los nuevos significados a adjudicar a la palabra vecindario en la metrópolis contemporánea.

Identidades locales, identidades sociales

Teniendo en cuenta los señalamientos planteados, cabe destacar que en la era de la globalización, lejos de observarse una tendencia hacia la uniformización de las identidades colectivas en un patrón único, nos encontramos con una interacción o convivencia de viejas y nuevas identidades. Lo que está en juego no es de donde proviene tal o cual rasgo de identidad, sino cómo es apropiado por determinados actores en el juego de afirmar sus espacios de autonomía.

Como observa Castells (1998) es fácil estar de acuerdo sobre el hecho de que, desde una perspectiva sociológica, todas las identidades son construidas, en tanto tales interesa conocer el cómo, desde qué, por quién y para qué.

La construcción de las identidades utiliza materiales de la historia, la geografía, la biología, las instituciones productivas y reproductivas, la memoria colectiva y las fantasías personales, los aparatos de poder y las religiones.

Pero los individuos, los grupos sociales y las sociedades procesan todos esos materiales y los reordenan en su sentido, según las determinaciones sociales y los proyectos culturales implantados en su estructura social y en su marco espacial/temporal.

Las identidades sociales se construyen en las interrelaciones sociales y en tanto tales son producidas socio históricamente.

Manuel Castells (1998) entiende por identidad, en lo referente a los actores sociales, el proceso de construcción de sentido atendiendo a un atributo cultural, o un conjunto relacionado de atributos culturales, al que se da prioridad sobre el resto de las fuentes de sentido.

Recordemos que, aún cuando a veces el actor social considerado sea una persona, es en tanto que actor social, que se hace portador de una identidad colectiva. En términos generales, quién construye la identidad colectiva, y para qué, determina en buena medida su contenido simbólico y su sentido para quienes se identifican con ella o se colocan fuera de ella. Puesto que la construcción social de la identidad siempre tiene lugar en un contexto marcado por las relaciones de poder.

Continuando con el planteo de Castells (1998) entendiendo que resulta instrumental al momento de pensar las identidades colectivas, aceptamos su sugerencia de entender tres formas y orígenes de la construcción de la identidad:

- **Identidad legitimadora:** introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales, un tema central en la teoría de la autoridad y la dominación de Sennet, pero que también se adecua a varias teorías del nacionalismo.
- **Identidad de resistencia:** generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/ condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen trincheras de resistencia y supervivencia basándose en principios diferentes u opuestos a los que impregnan las instituciones de la sociedad, como Calhoun propone cuando explica el surgimiento de las políticas de identidad.
- **Identidad proyecto:** cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social. Es el caso, por ejemplo, de las feministas cuando salen de las trincheras de resistencia de la identidad y los derechos de las mujeres para desafiar al patriarcado y, por lo tanto, a la familia patriarcal y a toda la estructura de producción, reproducción, sexualidad y personalidad sobre las que nuestras sociedades se han basado a lo largo de la historia.

Como el propio autor señala, no tenemos por qué encontrar estas identidades “en estado puro”. Pueden darse transformaciones de una a otra, y en el transcurso de esos procesos rasgos de una u otra prevalecen sin desplazar a las demás.

Pero es todavía más importante, como hipótesis orientadora en la aproximación a las realidades locales, tener en cuenta las conexiones que Castells aventura entre los tipos de identidad dominantes y el tipo de constitución de la sociedad resultante. En este sentido las identidades legitimadoras dan origen a una sociedad civil, es decir, un conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores sociales estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural.

Y destaca el segundo tipo de construcción de identidad, la identidad para la resistencia, conduce a la formación de comunas o comunidades, y lo subraya como el tipo más importante de construcción de la identidad societal.

El tercer proceso de construcción de la identidad, la identidad proyecto, produce actores colectivos

mediante los cuales las personas y los grupos sociales alcanzan un sentido holístico de su experiencia. En este caso, la construcción de la identidad es un proyecto de una vida diferente, quizás basado en una identidad oprimida, pero que se expande hacia la transformación de la sociedad como la prolongación de ese proyecto de identidad. Por otro lado propone la construcción de identidades como juego que se produce en el interior de la sociedad contemporánea.

A partir de estos planteos nos preguntamos, ¿en este mundo, globalizado e informacionalizado, en el que a la vez las desigualdades en la trama planetaria de poder parecen no dejar de crecer, que lugar queda para la trama de las diferencias y las autonomías que caracteriza a las comunidades locales?

Por otro lado globalización y territorialización parecen no ser coincidentes al momento de pensar la construcción societal desde comunidades locales.

Surgen diferentes situaciones que pueden llegar a resultar contradictorias y/o paradójales. La supervivencia de comunidades en una sociedad que promueve y en muchas situaciones favorece el individualismo. La extraterritorialidad del poder y las comunidades territoriales.

Estos y otros posibles múltiples cuestionamientos surgen como posibles de ser analizados al momento de plantearse políticas sociales de desarrollo territorial.

3. Desarrollo político del territorio y en el territorio

Altair Jesica Magri y Antonio Cardarello

¿Qué es el desarrollo político local?

En este capítulo se observa la dimensión política del desarrollo local. El territorio puede ser observado como objeto de políticas y como sujeto de políticas. La primera acepción supone observarlo como un espacio receptor de cursos de acción o políticas públicas, por parte del Estado en su conjunto (gobiernos y agencias sectoriales del Estado). La segunda acepción se fundamenta en la hipótesis de que el territorio político es una construcción social (Badie: 2001) donde se lo considera como resultado de una suma de herencias de modelos constituidos sobre transformaciones dinámicas y producto de intencionalidades específicas (Jolly: 2002). Desde esta perspectiva, el territorio puede ser observado como un sujeto político complejo y con multiplicidad de actores que tiene la capacidad de realizar cambios en su propia estructura de vínculos y en su relación con el contexto externo.

Definimos desarrollo político como aquellas condiciones en que una sociedad genera capacidades para tomar decisiones y resolver sus conflictos a través de instituciones y procedimientos aceptados por todos. Está dado por “[...] la fortaleza de las organizaciones (públicas y civiles) y los procedimientos políticos (que) varían de acuerdo a su ámbito de adhesión y su nivel de institucionalización” (Huntington 1992:177). El desarrollo político es en suma el potencial que una sociedad tiene para autoreproducirse de forma continuada a través del tiempo en condiciones de bienestar.

La sociedad local es esencialmente una comunidad política, y su lugar como comunidad puede definirse como “un espacio o sistema de interacción en el que participan actores civiles y gubernamentales, que no es propiamente el espacio de las decisiones colectivas ni el ámbito de las decisiones privadas [...] sino el espacio público participativo donde colisionan, negocian y llegan a acuerdos actores e intereses (públicos y privados) [...] para regular la vida en común” (Navarro 2002:3), en suma, donde el poder se distribuye.

La relación entre territorio, Estado y poder alude a la definición weberiana (Max Weber: Economía y Sociedad, 1981, págs. 44, 45): Estado es “[...] aquella comunidad política que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”. El poder para poder existir y concretarse, necesita estar continentado, limitado por fronteras y disponer en su interior de una comunidad dispuesta a aceptar la autoridad y administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político. El territorio político es una construcción donde se dirimen las lógicas del poder (político e institucional) así como el entramado de los vínculos sociales. Adquiere forma y contenido para la expresión de las reglas de juego a través de las cuales realizan sus actividades las instituciones y donde los actores ejercen sus juegos de influencia y poder. En esta comprensión, espacio local como territorio político tiene dos dimensiones básicas de análisis:

- a. una dimensión estructural y relacional para el análisis de las reglas del juego institucional y las organizaciones que lo componen
- b. una dimensión contingente para las políticas públicas que se elaboran respondiendo a la demanda social y la actividad de los actores que dirimen a través del conflicto y la negociación sus preferencias dentro de un territorio.

En este sentido, aplicado al espacio local podemos hablar por un lado, del lugar físico construido donde se distribuye el poder a través de reglas y acciones de la política; por otro, del espacio vinculante entre actores de distinta condición y con capacidades de relacionamiento específicas. El gobierno local -como parte del Estado- hegemoniza la forma en que se producen las relaciones socio-políticas bajo tres princi-

pios: autoridad, autonomía y legitimidad. Bobbio (1998) interpreta que: “Desde el punto de vista de una definición verbal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia, cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder no tenga límites” (pág. 129-130)

Los problemas entre la teoría y la práctica

En el plano local, y sin distinciones a la estructura del régimen político del Estado (federal o unitario), “El problema primordial de la política es el retraso que el desarrollo de las instituciones políticas muestra respecto al cambio social y económico [...] implica la creación de instituciones [...] para absorber y ordenar la participación de dichos nuevos grupos y promover el cambio social y económico en la sociedad. La comunidad política depende pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos.” (Huntington 1968: 22). Este diagnóstico sigue vigente y es objeto de múltiples abordajes en los cuales prevalece un aspecto común: las condiciones para el desarrollo local tienen en el componente institucional público (el gobierno local) un problema que expresa la de falta de autonomía para efectuar políticas destinadas al desarrollo económico y social, manifestada en escasez de recursos financieros, materiales y humanos a consecuencia de la continuidad del poder centralizado en el Estado y el gobierno nacional, que inciden en la capacidad de ejercicio de autoridad y el grado de legitimidad social del gobierno local para establecer cursos de acción (políticas) apropiadas a los intereses locales.

El territorio subnacional ha sido entendido históricamente como receptáculo y objeto de políticas del gobierno central. Los modelos de planificación centralizada dieron como resultado en el plano económico políticas de “injerto” con iniciativas que no comprendían la realidad específica de cada territorio y desconocían su potencial endógeno. Estas tendencias implementadas a lo largo de todo el siglo XX conformaron escenarios donde el gobierno local se transformó en el principal agente de los intereses del Estado y gobierno central a través de estrategias de polos de crecimiento planificados desde el centro, que registró rotundos fracasos que afectaron principalmente a las sociedades locales.⁴ En el ámbito social, poco margen dejó la red de contención del Estado central para el rol sub-nacional, donde la inserción laboral y la protección del bienestar a través de políticas sociales estuvieron radicadas en la malla estatal del Estado Keynesiano de Bienestar (por inserción laboral, corporativa o asistencialista). La crisis de fin de siglo abrió una ventana de oportunidades para los gobiernos locales que tuvieron sin más la responsabilidad de generar políticas económicas y sociales a costo de sus propias capacidades y con cada vez menor margen de apoyo central. En este escenario, los gobiernos locales por su cercanía con actores sociales y económicos, en especial los latinoamericanos, tuvieron que hacer frente a problemas para los cuales no tenían marcos legales de acción ni procedimientos institucionales vinculantes. En suma se municipalizaron gran parte del paquete de políticas que antes se originaban en el Estado central tanto en regímenes unitarios como centralizados.

El desafío principal fue adecuar el sistema institucional local a los nuevos requerimientos de la época y en ese sentido comienza a manifestarse cursos de políticas que tienden a “empoderar” al gobierno local. La descentralización territorial es una de las manifestaciones generalizadas de descompresión del conflicto político que afectó al Estado nación desde la década de los 80s. Pero este instrumento si bien fue fundamentado como un procedimiento de re-enraizar al Estado y acercarlo al ciudadano, lo que produjo en los hechos fue una transferencia de responsabilidades sin contrapartidas efectivas de recursos (normativos financieros, materiales y humanos).

El resultado de este proceso incompleto replantea los cursos de estos procesos, interrogando acerca de su eficiencia, eficacia, equidad y efectividad⁵, porque otra vez más los territorios locales fueron objeto

4 A los efectos del análisis en capítulo de desarrollo económico local del Ec. Dr. Adrián Rodríguez.

5 La dimensión de la eficacia alude al cumplimiento de las metas que se propuso alcanzar la política en cuestión, al desarrollar las actividades previstas. En resumen, una política concreta fue eficaz si cumplió los objetivos cuyo diseño estableció.

de políticas de transformación estructural sin tener en cuenta factores que hacen potencialmente viables sus condiciones de desarrollo. Se municipalizó sin contar las características de las sociedades, sus factores del desarrollo social y económico y la articulación de estos con el sistema político e institucional local. En suma, en América Latina los sistemas de vínculos locales poco aportaron a la hora de redistribuir el poder político, manteniendo el modelo histórico de formar Estado antes que sociedad.⁶

¿Dónde se ubican las debilidades del gobierno local? Nos referimos en la Introducción a las funciones que están en la naturaleza del gobierno como la gobernabilidad y al sistema de vínculos con la sociedad y el mercado como las condiciones de gobernanza. Estos términos, son frecuentemente confundidos y utilizados como sinónimos, pero tienen una naturaleza distinta y expresan diferentes roles del aparato público.

La gobernabilidad, es definida como “[...] la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbós y Giner 1996: 13) Para estos autores existen cuatro problemas donde se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad: a. el logro de regenerar su legitimidad a partir de acciones eficaces; b. procesar las presiones y demandas del entorno gubernamental y de la carga de responsabilidades del gobierno; c. adaptarse a la reestructuración corporativa de la sociedad civil; y d. absorber y adaptarse al grado y calidad de expansión del cambio tecnológico y las repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

En el campo local y en especial en América Latina, estos cuatro conceptos reflejan la realidad por la que atraviesan los Municipios: un escaso margen de operatividad para la elaboración de políticas por efecto del sistema normativo que no amplía adecuadamente sus competencias, debilitando su posicionamiento frente a sus sociedades para procesar el volumen de demandas y necesidades. Esta estructura municipal heredada y mantenida hasta nuestros días no tiene la capacidad de adaptación operativa necesaria para responder a los cambios sociales que se producen en sus jurisdicciones y a través de ellas (los casos de las áreas metropolitanas que se reproducen absorbiendo las viejas fronteras políticas sub-nacionales) ni de competir con sus capacidades funcionales a los cambios que la globalización produce en la sociedad y el mercado.

Flisfisch (Flisfisch: 1989) hace referencia a “[...] la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, anexando la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante desafíos que exigen respuesta gubernamental. Efectividad, eficiencia en las decisiones adoptadas; coherencia a través del tiempo para no tener resultados contradictorios y aceptación social”, incorporando el concepto de calidad definido como las condiciones en que se desarrolla, estabilidad, adaptabilidad y coherencia⁷.

En suma, desde la perspectiva sub-nacional, la gobernabilidad es la [...] capacidad de un sistema socio-político de gobernarse a sí mismo [...]el alineamiento efectivo entre las necesidades y capacidades de un sistema socio-político [...] a través de sus instituciones, es decir sus capacidades para autoreforzarse” (Prats 2003: 4 y 5) en el entendido de que un continuo reforzamiento donde la gobernabilidad dependerá de calidad de las reglas de juego y como se realizan los equilibrios entre estabilidad del sistema y flexibilidad para adecuarse a las condiciones cambiantes.

Por su parte la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus

La dimensión de la eficiencia se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Una política concreta fue eficiente si alcanzó las metas con el mínimo uso de recursos posible.

La dimensión de la efectividad supone cotejar si, logradas las metas establecidas en la política, se generó el impacto deseado, el cambio en la realidad concreta que se pretendía. En este sentido analizar la efectividad de una política implica abordar la evaluación de su diseño, si el impacto finalmente se produjo, la política fue efectiva, si no se produjera no fue efectiva, aunque pudiera haber sido eficaz y eficiente en el uso de los recursos.

La equidad refiere fundamentalmente a la igualdad de oportunidades no solo al interior de las sociedades locales, sino también a las oportunidades de los gobiernos locales en el contexto nacional en relación a la obtención de recursos y transferencias para orientar su desarrollo.

6 Como anota Edelberto Torres Rivas (1989) en América Latina el Estado conforme sociedad, al revés que en Europa, las comunidades no tuvieron significancia en el régimen político adoptado.

7 El BID (BID 2006, capítulo VI) retoma estos atributos como indicadores de medición de calidad de políticas públicas.

objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva 2006: 90); y en este sentido el gobierno municipal necesita reconocer de que otros actores tienen capacidad de formar agendas y procesos sumando e intercambiando recursos para conseguir los objetivos. Pueden ser actores públicos y privados que bajo formas asociativas diversas interactúan formulando decisiones e implementándolas con o por fuera del Estado, aunque se reconoce que estos actores no estatales se movilizan en una estructura pre-establecida de normas y procedimientos aceptados por todos, de que las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional y de las organizaciones (Kooiman:1993) que conforman el entramado socio-político de una comunidad , “[...] los procesos de gobernanza tienen en cuenta una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y una dimensión dinámica o de proceso que refiere a las acciones de los actores” (Zurbruggen 2008:3).

Stoker (Stoker 2000:6) identifica que “[...] la governance (o buen gobierno) refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno pero también fuera de él. Se [...] reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos”, debiendo dejar un espacio de participación para la decisión e implementación de políticas sobre las que tiene competencia natural o nuevos emergentes de necesidades sociales sobre las cuales no existe aún un marco normativo.

En suma, la gobernabilidad y la gobernanza son dos componentes de la acción del gobierno municipal que necesita ser reforzado generando dinámicas incluyentes. Una mala performance de las funciones propias del gobierno genera lo que se denominó en la década de los 70s la ingobernabilidad, deslegitimando la autoridad y la autonomía del gobierno para operar “timoneando” cursos de acción (políticas públicas) frente a su sociedad. Una baja capacidad de reconocer a la sociedad y al mercado en su potencial, genera repercusiones en la capacidad de ejercer las funciones previstas porque estas no tendrán la capacidad de responder a las transformaciones dinámicas que la sociedad reclama. Gobernabilidad y gobernanza pueden considerarse conceptos que necesitan reforzarse mutuamente. La institucionalidad del gobierno crece en un “proceso de institucionalización mediante el cual organizaciones y procedimientos adquieren (o no) estabilidad” (Huntington 1986:177).

Las políticas que permiten avanzar hacia un nuevo municipalismo

Es innegable el rol que los Municipios han adquirido en las últimas décadas y la importancia que se les asigna en el proceso de construcción estatal. Los marcos legales lentamente se han ido ensanchando enriqueciendo el espectro de capacidades políticas de los gobiernos locales. No obstante se observan dos fenómenos: uno, el acelerado cambio social que no es acompañado por la producción normativa y de políticas que la sociedad necesita; otro, es que de existir reglas adecuadas, algunos gobiernos no tienen capacidades desarrolladas como para aplicarlas o en peores casos la voluntad política obstaculiza estos procesos.

En América Latina en la última década se ha avanzado en habilitar capacidades regulatorias y distributivas que hacen al Ordenamiento territorial, al Medio Ambiente, a los cursos acuíferos y en el campo social a políticas tradicionales destinadas al bienestar (atención primaria de salud, vivienda, alimentación) así como nuevos temas sociales emergentes como el género, etnias, franjas etarias. En el campo económico también los Municipios cuentan con capacidades para generar arreglos con la actividad privada a través de consorcios y asociaciones (Cravacuore: 2001 y 2007).

Todos estos cursos legales habilitan a generar estrategias de desarrollo en un marco descentralizado de funciones donde también se encuentran formas que en mayor o menor grado incorporan la participación ciudadana.

Analícemos entonces que se quiere expresar con conceptos como ordenamiento y desarrollo territorial para poder avanzar en posteriores instancias en el análisis de su desarrollo a través de políticas.

Tanto el ordenamiento territorial (OT) como el desarrollo territorial (DT) son conceptos que general-

mente van juntos y suelen ser usados erróneamente como sinónimos. Sin embargo no sólo son conceptualmente diferentes sino que su naturaleza como acción institucional significa procedimientos diferentes. El OT es un cuerpo normativo que establece las reglas de juego para el uso que la sociedad-individuos, mercado y el mismo Estado, hacen del territorio. El OT regula con políticas y procedimientos y tiene la potencialidad de generar institucionalidad política, formando parte de las responsabilidades y cometidos de los gobiernos. Puede ser finalmente definido como el conjunto de reglas e instituciones que dan forma y delimitan un territorio, constituyéndolo políticamente.⁸ Define las reglas de juego, derechos y obligaciones políticas y sociales, competencias gubernamentales, participación y actuación institucional en la materia; orienta el proceso de OT hacia objetivos de interés nacional y general y diseña instrumentos de actuación territorial bajo la forma de planes y programas⁹. “Su eficacia en consecuencia no reside tanto en la concreción de acciones territoriales independientes, como en la activa coordinación o integración de las acciones sectoriales en función de visiones y estrategias territoriales. De la misma forma, su eficacia está fuertemente vinculada a su capacidad de regular y orientar las acciones privadas en términos de su significado territorial.” (Bermejillo: 2005).

El desarrollo territorial (DT), se concibe fundamentalmente por dos cosas: a. dice de un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del tema desarrollo y el rol estatal en el mismo para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas; b. como se incorporan actores no estatales (mercado y sociedad) en un conjunto de estrategias de acción destinadas a la mejora sostenida de la sociedad en su conjunto. Es fundamental comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo que ocupan gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales de cooperación y organizaciones sociales. Por estas cualidades que los definen, tienen además definiciones polivalentes según el enfoque con el cual se analice, constituyendo un glosario de significados que complejiza su análisis, siendo definidos conjuntamente en varias legislaciones analizadas.¹⁰

Muchos son los desafíos que plantea el desarrollo territorial y muchas también las nuevas capacidades a adquirir por parte de las instituciones sub-nacionales y de las sociedades locales. Entre los desafíos que planteamos como puerta al debate que promociona este Programa de capacitación identificamos:

a. El desafío de construir la sociedad local en tanto comunidad política, aquella se moviliza y participa

8 La conferencia de responsables de la UE lo define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Consejo de Europa, 1993).

9 Objeto de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial aprobada en Uruguay en mayo de 2008.

10 En varios países de AL y en España encontramos esta alianza conceptual: Gómez Orea, (España) señala que “la Ordenación del Territorio es la proyección en el espacio de las políticas, social, cultural, ambiental y económica de una sociedad” y “responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física”. El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Venezuela, define Ordenamiento como “los usos de las diferentes zonas que conforman el espacio físico nacional de acuerdo a sus características intrínsecas y a los objetivos de desarrollo que se aspira alcanzar dentro de un horizonte de tiempo predefinido”. La Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio, de Venezuela, señala “la Ordenación del Territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población. Así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo regional. En Colombia una de las definiciones dice que el Ordenamiento Territorial es “el proceso que comprende un conjunto de acciones concertadas, emprendidas por la Nación, las entidades territoriales y las divisiones administrativas territoriales, para ajustar la división político administrativas de la Nación a las disposiciones de la Constitución, disponer los instrumentos para gobernar el territorio bajo su jurisdicción y para regular la transformación, ocupación y utilización del espacio de acuerdo a la estrategia de desarrollo social, económico, cultural, y en armonía con el medio ambiente. Salinas Chavez (Cuba), menciona que el Ordenamiento “es un equilibrio razonable entre uso y conservación de recursos, es decir, el punto de correspondiente a una máxima utilización de los mismos sin que se produzca una disminución en su nivel de calidad”. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México), define al Ordenamiento Ecológico como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. Reproducido de <http://reliot.ine.gob.mx/introint.html>

en la conformación de las agendas y en su itinerario. Una vía, la tradicional electoral representativa es determinada mediante una normativa específica y vinculante con el sistema político partidario y tiene un problema constitutivo difícil de transformar: la inexistencia de partidos políticos locales que representen la identidad propia del territorio. Puede suponerse que la existencia de un gobierno local fomente nuevas corrientes dentro de los partidos relocalizando el rol y la influencia de los caudillos locales, tentándolos a vincularse más con su entorno que con el partido central. La otra vía, la de una ciudadanía social participativa, deberá emerger de las tramas locales existentes (organización, cultura cívica, capacidad de ejercicio del poder que se les otorga) y la voluntad de institucionalización de los vínculos por parte del Municipio. Visto desde la capacidad de ciudadanía social, Dahrendorf (Dahrendorf: 1983) habla de “las oportunidades vitales” de la ciudadanía, aquellas instancias que permiten tomar las coyunturas dadas y potenciar las orientaciones y los comportamientos sociales hacia su acción en el espacio público, con fuerza tal como para incidir en la voluntad política para instaurar mecanismos efectivos de participación.

b. El desafío de la especialización política e institucional para asumir responsablemente la distribución de cometidos de gobierno, compartiendo un territorio jurídico con competencias de tres niveles de gobierno, donde juega la lógica intergubernamental. La modernización de los aparatos gubernamentales (burocracia, técnicos, recursos) a través de la especialización funcional (administrativa y técnica) es fundamental para sostener los diferentes estilos de relación e interacción institucional y socio-institucional.

c. ¿Cuáles son las modificaciones sustantivas en los comportamientos de los actores gubernativos? ¿Qué institucionalidad generar que promueva y aliente el relacionamiento socio-político, que oriente al fortalecimiento de la esfera pública con nuevas capacidades y que fundamentalmente incorpore al territorio como sujeto de acción y como objeto de políticas?

4. Los sistemas políticos locales

Prof. Antonio Cardarello

En América Latina existen alrededor de 16 mil gobiernos locales, bajo distintas denominaciones: Alcaldía, Ayuntamiento, Intendencia o Prefectura, sobre los cuales tenemos cada vez más estudios de caso disponibles, sin embargo, tras el estudio seminal sobre “Local Government in Latin America” de Andrew Nickson (1995) poco se ha avanzado en el análisis comparado de los sistemas políticos locales. Ante esta realidad y utilizando los avances de investigación del proyecto “Nueva gobernanza local en Ibero América en perspectiva comparada” financiado por AECI (2008-2009), comparamos de buena parte de los países latinoamericanos buscando responder dos preguntas básicas: ¿qué modelos de sistema políticos locales son característicos de la región? y ¿cuáles son las semejanzas y diferencias que esos modelos permiten visualizar entre los países que componen la muestra?

Definición y Funciones Básicas de los Sistemas Electorales

Organización del Estado y sistemas electorales en América Latina

Definición de SE: Básicamente podría definirse como el conjunto de mecanismos que permiten transformar la voluntad del cuerpo electoral en órganos de gobiernos o de representación política. El SE actúa como intermediario permitiendo a los ciudadanos elegir a sus gobernantes.

Principales Funciones de los SE: Convierten los votos en escaños o cargos; ofrecer representación; hacer que las elecciones sean accesibles y significativas; facilitar un gobierno estable y eficiente; asegurar que el gobierno rinda cuentas; legitimación del sistema político y del gobierno; reclutamiento de las elites; establecimiento de una oposición.

Durante la década de 1980 América Latina experimentó un proceso de democratización que afectó a casi la totalidad de sus países, que Huntington dio en llamar la tercera ola democratizadora, y al mismo tiempo de acuerdo a Nickson se pudo observar “... una tendencia política, independiente pero relacionada, que podría calificarse como descentralización: la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político en su totalidad”. (2003:1)

En los últimos años en casi todos los países de la región puede observarse un paulatino fortalecimiento en términos de mayor autonomía política y en algunos casos también económica, de los gobiernos locales.

Para 2009 existen unos 16.288 gobiernos municipales en América Latina, con un población promedio de 33.167 habitantes por municipio. Ver Tabla 1

Entre los diecisiete países latinoamericanos tenemos que en cuatro de ellos rige una organización federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), los otros dos que comparten esta característica en el hemisferio son Canadá y EE.UU.

La mayoría de los países cuenta con entre tres y cuatro niveles de gobierno, Uruguay era la excepción en este sentido ya que en forma reciente acaba de crearse un tercer nivel de gobierno¹¹. Dado que la nor-

11 En febrero de 2010 el Parlamento uruguayo terminó de aprobar el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que habilita la creación del tercer nivel de gobierno y de administración, el local, configurado por los centros poblados y sus áreas adyacentes. La descentralización será pues política y administrativa. Las elecciones serán en forma simultánea con las municipales. Los municipios estarán integrados por cinco miembros y sus cargos serán electivos y distribuidos por el sistema de representación proporcional. El titular del ejecutivo será ejercido por un alcalde y será el primer titular de la lista más votada del lema más votado en cada municipio. Los restantes cuatro miembros se denominarán concejales y serán de carácter honorario. Se instalarán estos Municipios a partir del año 2010 En poblaciones de más de 5.000 habitantes, en esta primera instancia se elegirán 89 alcaldías en todo el país. En las poblaciones de menos de 2 mil habitantes se podrá crear un municipio pero se requiere la iniciativa del Intendente la aprobación de la Junta Departamental o también si la iniciativa parte de los ciudadanos y cuenta con el aval de los demás órganos. En los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el

mativa todavía no ha sido reglamentada y faltan detalles por ajustar en lo que hace al SE optamos por dejar la elección del ahora segundo nivel, el Gobierno Departamental.

En los países federales dos caminos en Argentina y México cada una de las unidades tiene su propia constitución y temen un sistema municipal diferente, mientras que en Brasil y Venezuela el sistema electoral es común para todos los estados. Ver tabla 2 y 3 .

Esquema general de los sistemas electorales en América Latina

A partir de los años ochenta se constató un considerable aumento en la autonomía política de los gobiernos locales en América Latina. Como bien señala Nickson se terminó “...con la prolongada tradición centralista bajo la cual el gobierno central nombraba a los alcaldes y fue sustituida por la elección directa de los alcaldes para periodos de entre dos y cinco años. Los casos más llamativos fueron Colombia (1988) y Paraguay (1991) donde por primera vez en la historia se eligió directamente a los alcaldes. Mientras tanto, en Perú (1980), Bolivia (1985) y Chile (1992) se llevaron a cabo elecciones municipales por primera vez desde 1968, 1950 y 1973 respectivamente”. (2003:9-10)

En casi todos los casos la elección del PE se realiza en forma directa excepto Bolivia en el cual está previsto que de no haber ningún candidato que alcance la mayoría absoluta la elección se define en el legislativo (al igual que ocurre en el nivel nacional); integración del PE es individual, en casi la totalidad se exige mayoría simple salvo en Brasil y Bolivia.

En cuanto a la duración del mandato mayormente cuatro años dos casos cinco y algunos tres o dos. En Argentina donde la regulación de las elecciones municipales varía de acuerdo con la ley municipal sancionada por cada provincia, así como el código municipal de los municipios regido por la constitución provincial, el periodo de cuatro años es el más frecuente.

La mayoría permite la reelección inmediata del Jefe de Gobierno, con excepciones cómo el caso de México.

En lo que hace al PL en toda América Latina la composición es unicameral, electos directamente.

A diferencia de los países desarrollados donde predomina el sistema de mayoría simple en circunscripciones uninominales, en AL una amplia mayoría, con el sistema de representación proporcional, por lista, de acuerdo con el método de divisor o D´Hondt. No existe un sistema de circunscripciones geográficas más reducidas al interior del municipio, la elección de los concejales se realiza entonces mayoritariamente en una única circunscripción que es el municipio en su totalidad.

En general los representantes son electos en un número proporcional a la población, pero existe una importante característica estructural de los sistemas electorales locales en América Latina que los diferencia a los gobiernos locales del resto del mundo y que impone un límite en su rendición de cuentas ante la ciudadanía. En palabras de Nickson ello es “... el número muy reducido de concejales, que va de un mínimo de cinco en la mayoría de los países a un máximo de sólo sesenta en el caso de la Municipalidad de Buenos Aires. Los gobiernos locales en Europa y Norteamérica tiene una proporción mucho menor de ciudadanos por concejal (Francia, 110; Suecia, 270; Alemania, 400; Estados Unidos, 490; España, 602; Japón, 1.600; Reino Unido, 1.800). En las ciudades más grandes del subcontinente la proporción de ciudadanos por concejal típicamente oscila entre 20.000 y 80.000, cifras extremadamente elevadas en comparación con ciudades de tamaño similar en Europa. (2003:17).

Para este autor la existencia de un reducido número de concejales en las grandes ciudades, sumado al hecho de que no existe un vínculo directo entre los concejales elegidos y una determinada zona territorial al interior del municipio contribuye a disminuir notablemente la rendición de cuentas del gobierno local ante los ciudadanos.

año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en orden decreciente de acuerdo con su cantidad de población hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental.

Otra característica del sistema electoral legislativo que produce un efecto relevante es la concurrencia o simultaneidad entre las elecciones municipales o locales con elecciones las nacionales o del segundo nivel genera también efectos, sobre la participación y la fragmentación del sistema de partidos a nivel local. Al menos en la mitad países de la región las elecciones locales se realizan en forma simultánea a las nacionales produciéndose el efecto “arrastre”, que perjudica la mas de las veces a las elecciones de nivel inferior, ya que al momento de expresar sus preferencias al ciudadano le preocupa más elegir Presidente que alcalde o concejal.

Finalmente el predominio de listas cerradas y bloqueadas, lo cual permite que sean los líderes partidarios quienes seleccionan a los candidatos en detrimento de los electores. De acuerdo a la teoría esto determinaría que quienes ganan las elecciones municipales, dependan de la competencia que se da al interior del partido y tenga mas lealtad a este que a los ciudadanos, mientras que un sistema uninominal o de listas abiertas o cerradas y no bloqueadas se produciría el efecto inverso.

Si tomamos la elección de Intendentes como el nivel municipal Uruguay es el único país (junto con Perú) que asegura la mayoría absoluta de bancas al partido que gana la elección, aun con una mayoría relativa. Uruguay es también el único que tiene un número fijo de legisladores sin considerar la población de los municipios.

En general los países reproducen el sistema electoral nacional, con excepciones en los casos de Chile y Uruguay.

En lo que hace al régimen de gobierno, los sistemas locales reflejan un marcado desequilibrio de poderes en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En la mayoría de los países latinoamericanos el poder del Ejecutivo es muy superior en sus prerrogativas al del Legislativo y esto produce una infravaloración implícita hacia el rol del legislador municipal.

De acuerdo a la división formal de responsabilidades establecida por la normativa municipal en la mayoría de los países, corresponde a los Legislativos locales dos importantes funciones: por un lado ratificar los estatutos municipales (decretos u ordenanzas) y los reglamentos administrativos internos, con frecuencia tanto uno como otro propuestos a iniciativa del Ejecutivo; y por otro controlar la gestión del Ejecutivo municipal.

Respecto al primer punto la capacidad de iniciar legislación por parte de los legisladores locales es en muchos de los casos inexistente, de ahí la limitación a ratificar las propuestas del Ejecutivo, en muchos casos también los legisladores optan por no ejercer esta función o desconocen la posibilidad de hacerlo (ver Cardarello, 2007 y 2009).

Esta debilidad intrínseca de los legisladores municipales ha contribuido a crear una imagen pública relativamente negativa respecto a los ejecutivos. La fuerte asimetría de poder que existe entre el ejecutivo y el legislativo a nivel local se refleja en el propio comportamiento de los parlamentarios locales, con frecuencia la principal función cumplida por los legisladores municipales es actuar como una correa de transmisión ante las demandas de los ciudadanos y como un mero intermediario entre el ejecutivo y los grupos de presión.

En la gran mayoría los legisladores municipales pueden ser reelectos. En general predominan la RP en el PL y la reelección en los PE, en algún caso ilimitada: Chile, Ecuador, Venezuela y algunas provincias de Argentina.

Bibliografía

Desarrollo económico local

- AGHON, G. (Dir), Alburquerque, F., y Cortés, P. (comp.) (2001) Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- ALBURQUERQUE, F. (1996) Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural, ILPES, Santiago de Chile.
- ART PNUD (2008a) Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Artigas, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008b) Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Cerro Largo, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008c) Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Rivera, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008d) Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Treinta y Tres, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008e) Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Bella Unión, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- AYDALOT, P. (1986) Milieux innovateurs en Europe, GREMI, París.
- BARRENECHEA, P. y TRONCOSO, C. (2008) El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.
- BECATTINI G. (2002) "Anomalías Marshallianas" en Desarrollo local: Teorías y Estrategias, Becattini G., Costa M.T. y Trullén J. (eds), CIVITAS, Madrid.
- (1986) "Del sector industrial al distrito industrial" (1979), en Revista Económica de Catalunya, Nº 1.
- BIOISER, S. 1993) "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?", en Ambiente y Desarrollo, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- COASE, R. H. (1937) "The nature of firm", en *Economica* 4, pp.386-405.
- Coleman, J. S. (1990) *Social capital, Foundations of Social Theory*, The Belknap, Press of Harvard University.
- COSTAMAGNA, P. (2000) La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Santiago de Chile.
- FUJITA, M. (1992) "Monopolistic Competition and Urban Systems" en *European Economic Review*, 37.
- KEIBACH, M. (2000) *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*, Ed. Physica-Verlag Heidelberg, Alemania.
- KRUGMAN, P. (1995) *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.
- (1991) "Increasing Returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, vol. 99, Nº3.
- MAILLATt, D. (1995) "Les milieux innovateurs", en *Sciences Humaines*, Nº 8.
- MARSAHLL, A. (1890) *Principles of Economics*, MacMillan, 8va. ed.1966 (1er ed. 1890), Londres.
- MÉNDEZ, R. (2000) "Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores" en *Innovación*, pe-

- queña empresa y desarrollo local en España, Alonso, J.L. y Méndez, R., Ed. CIVITAS, Madrid.
- NORTH, D.C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México, D.F.
- OPP (2009) *Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Aspectos Productivos*, Bittencourt, G. (coord.); Reig, N; Rodríguez Miranda, A.; Torres, S.; y otros. Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República). Serie Estrategia Uruguay IIS Doc.02/09. En línea: www.estrategiauruguaytercersiglo.net
- PUTMAN, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, University Press.
- RODRIGUEZ Miranda, A. y Sienra M. (2008) *Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- RODRIGUEZ Miranda, A. (2006) “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”, DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo. En línea: www.iecon.cce.edu.uy
- (2005) “Desarrollo y territorio en Uruguay. Una mirada desde la experiencia española en L’Alcoià”, en *Noésis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol.15, Nº 27, pp.189-226, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- SARACENO, E. (2000) “La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano”, documento presentado en Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo, San Fernando de Henares, Madrid.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUE, J. (2004) *Desarrollo territorial rural*, Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SCHEJTMAN, A. (1998) “Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional”, en *Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas*, Número Especial, pp.139-166, Taxco, México.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.
- (2002) *Endogenous Development*”, Routledge, Londres.
- (2002b) “Crecimiento Endógeno o Desarrollo Endógeno”, en *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, BECATINI, Costa y Trullén (ed.), pp.83-104, Ed. CIVITAS, Madrid.
- (1997) “La integración de las empresas externas en los sistemas productivos locales”, en *Gran empresa y desarrollo económico*, Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., y Gilly, J.P. (ed.), pp. 257-277, Editorial Síntesis, España.
- (1993) *Política Económica Local*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. & Madoery, O. (comp.) (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens ediciones.
- VAZQUEZ BARQUERO, A., Garofoli, G., y Gilly, J.P. (ed.) (1997) *Gran empresa y desarrollo económico*, Editorial Síntesis, España.
- WILLIAMSON, O.E. (1993) “Calculativeness, trust, and economic organization” en *Journal of Law and Economics XXXVI*, pp.453-486.

Desarrollo social local

- AQUIN Nora (comp.) *Ensayos sobre ciudadanía*. Buenos Aires, Espacio Ed, 2003
- CASTELLS, Manuel: *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol.1 *La sociedad red*; Vol. 2: *El poder de la identidad*; Vol. 3: *Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial, 1997,1998.
- LIPOVETSKY, Gilles: *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo Contemporáneo*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1987

- OBERTI,P; Pérez GARCIA, A Comunidades locales, Guías de Estudio Psicología Social I DTS-FCS UdelaR, Montevideo,2004
- TONNIES,F Principios de Sociología, México: Fondo de Cultura Económica, 1946, págs. 37-38; la edición original en alemán es de 1931
- VILLASANTE, Tomás R.: Comunidades locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas.. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

Desarrollo Político local

- AGUILAR VILLANUEVA: Gobernanza y Gestión Pública. EFE. Méjico.
- ARBOS, X y S. GINNER (1996) "La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial" Siglo XX, Madrid, 1996.
- BERVEJILLO, F (2005): VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional" Toluca, México
- BUQUET, DANIEL. (2000): "Los Cambios que Aseguraron la Continuidad". En: Elecciones 1999-2000. Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. pp. 63-83.
- CARDARELLO, ANTONIO. (2009): "La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales. Un análisis comparativo de tres casos". Tesis de Doctorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre - RS, Brasil.
- CARDARELLO, A., KOOLHAAS, M., RODRÍGUEZ, J. R. y SALVAT R. (2009): "Los ediles departamentales del Uruguay: presentación de resultados de la encuesta nacional a ediles". En Hacia un Modelo de Gestión Legislativa Departamental en Uruguay. Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales. Montevideo, Congreso Nacional de Intendentes, AECl, PNUD y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, pp. 81-122
- CARDARELLO, ANTONIO et al. (2007) "Función y producción legislativa de las Juntas Departamentales 2005-2007. Un estudio de tres casos". En Técnica y Función Legislativa en Juntas Departamentales. Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales. Montevideo, Congreso Nacional de Intendentes, AECl, PNUD y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. pp. 57-96.
- CRAVACUORE, D (2001) La cooperación intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires: fortalezas y debilidades. En Lournaga comp. La geografía de un cambio. EBO, Montevideo.
- CRAVACUORE, D comp. (2007): Procesos políticos comparados en los Municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Universidad de Quilmes, UA, HSS, Quilmes.
- HUNTINGTON, S (1990) Huntington, S: "El orden político de las sociedades en cambio" Ed. PAIDOS
- HUNTINGTON, S (1992) Desarrollo Político y Deterioro Político. En La Palombara comp. Burocracia y Desarrollo Político. PAIDOS, Buenos Aires.
- MAGRI, A y OROÑO, A. (2007) "La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES." Concurso CLAD, Premio Mención de Honor.
- MAGRI, A. (2009) La Ley de OT y DS: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos" en "Encrucijada 2010 Informe de Coyuntura 2009", 198-202. CLACSO, Fin de Siglo, ICP, Montevideo, 2009.
- NAVIA, P. y BUNKER, K. (2009): "Duración de las carreras de alcaldes, 1992-2008" en NAVIA, P., MORALES Q., M. y BRICEÑO ESPINOZA, R. (eds.), pp. 261-274.
- NICKSON, Andrew. (2003): "Descentralización política". Ponencia presentada en el seminario internacional Logros y desafíos de la descentralización en América Latina 4 y 5 de septiembre de 2003 organizado por el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz.
- NICKSON, R. Andrew. (1995): Local Government in Latin America. L. Rienner Publishers Boulder, Colorado.
- NAVARRO, C. (2002) La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos

- analíticos. Congreso VII CLAD, Lisboa
- NORTH, D (1990) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, Méjico.
- PETERS, G. (2001) "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo" En Goodin, R- Klingemann, H (edit.) Nuevo Manual de Ciencia Política. Ediciones Istmo. Pp. 304-328
- PETERS, G. (2003) El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, Barcelona.
- PETERS, G.(2003) La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, Caracas.
- SARTORI, Giovanni (1994): Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México, Fundación Cultura Económica.
- VEIGA y A. RIVOIR (2005) Sociedad y Territorio- Montevideo y el Área Metropolitana. MVOTMA, Montevideo.
- WEBER, M (1981) Economía y Sociedad, Méjico, pág. 44, 45 y 177).
- ZURBRIGGEN, C (2006) El institucionalismo centrado en los actores. Revista de CP, SCIELO, Santiago de Chile. En www.scielo.cl

ANEXOS

Tabla 1 Municipios en América Latina.

País	Población	Nº Municipios
Argentina	40.914.000	2164
Bolivia	10.027.644	314
Brasil	198.739.239	5564
Chile	16.928.873	327
Colombia	44.700.517	1122
Ecuador	14.233.123	221
Paraguay	6.996.245	227
Perú	28.220.764	1828
Uruguay	3.415.920	89
Venezuela	28.384.132	335
México	107.550.697	2443
Costa Rica	4.509.290	81
Nicaragua	5.465.100	156
El Salvador	5.744.113	786
Honduras	7.326.496	298
Guatemala	13.677.815	334
Panamá	3.450.349	75

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2 Régimen Federal y Descentralizado

País	División Político-Territorial
Argentina	1. Unión
	2. Provincias
	3. Municipios
Brasil	1. Unión
	2. Estados
	3. Municipios
México	1. Nivel Federal
	2. Estados
	3. Ayuntamientos
	4. Delegaciones
Venezuela	1. Nación
	2. Estados
	3. Distrito Capital
	4. Municipios
	5. Parroquias y mancomunidades

Fuente. Elaboración propia en base a Political Datase de las Américas

País	División Político-Territorial
Bolivia	1. Nación
Constitución de 1967 y Reformas 1994	2. Departamentos
2008	3. Provincias
	4. Municipios
	5. territorios indígena originario campesinos.
Chile	1. Nación
Constitución de 1980	2. Regiones
	3. Provincias
	4. Comunas
Colombia	1. Nación
Constitución de 1991	2. Departamentos
	3. Municipios
	4. Entidades territoriales indígenas
Costa Rica	1. Nación
Constitución de 1949 y Reformas 2003	2. Provincias/Regiones
	3. Cantones
	4. Distritos
Ecuador	1. Nación
Constitución de 2008	2. Provincias
	3. Cantones
	4. Parroquias rurales
El Salvador	1. Nación
Constitución de 1983 y Reformas 2003	2. Departamentos
	3. Municipios
Guatemala	1. Nación
Constitución de 1985 y Reformas 1993	2. Departamentos
	3. Municipios
Honduras	1. Nación
Constitución de 1982 y Reformas 2003	2. Departamentos
	3. Municipios
Nicaragua	1. Nación
Constitución de 1987 y Reformas 2000	2. Regiones
	3. Departamentos
	4. Regiones Autónomas de la Costa Atlántica
	5. Municipios
Paraguay	1. Nación
Constitución de 1992	2. Departamentos
	3. Municipios
Perú ¹⁶	1. Nación
	2. Regiones
	3. Departamentos
	4. Provincias
	5. Distritos
Uruguay	1. Nación
Constitución de 1967	2. Departamentos
	3. Municipios

*Tabla 3
Régimen
Unitario y
Descentralizado*

16 Perú es el único país en América Latina que una estructura de gobierno local a dos niveles - 194 concejos provinciales y 1.634 concejos distritales.

Segunda Parte

Metodologías de investigación y acción para la participación ciudadana y la democracia participativa

Estilos y epistemología en las metodologías participativas

Tomas Rodríguez-Villasante
(CIMAS)

Este artículo se basa en otros anteriores que aquí se resumen y actualizan. Para ampliar se puede ver: Villasante (2002) *Sujetos en movimiento*. Nordan. Uruguay, Villasante (2006) *Desbordes Creativos*. La Catarata. Madrid, y Varios (2007) *Metodologías participativas y complejidad en las ciencias sociales*. *Rev. Política y Sociedad*, nº 44. UCM. Madrid.

Implicados en procesos que nos desbordan

Para situarnos, pretendemos clasificar a todos los tipos de disfraces, como un coleccionista de mariposas, estaríamos matando la fiesta aunque tuviésemos al final todo muy bien contado y clasificado. Si nos dedicamos a seguir unos disfraces determinados observando su comportamiento, nos arriesgamos a tomar un comportamiento ante las distintas metodologías, estilos o epistemologías la metáfora de una fiesta de disfraces, a la que llegamos tarde, me parece muy útil. Si al entrar tarde en una fiesta, la totalidad de las relaciones es mucho más complejas. Si simplemente nos dedicamos a mariposear como los demás sin reflexionar, a vivir la relación sin pensar sobre las situaciones, aún tiene menos utilidad social nuestra presencia. Pero también podemos adoptar una cuarta posición, es decir, una estrategia, que integre el mariposear al principio pero pensando cuales pueden ser los disfraces de mayor interés para acercarnos a ellos, y cuando ya hayamos podido entender algo de las relaciones posibles (capacidad de baile, ligue, etc.), entonces podemos intentar comprender e intervenir en el resto del baile, en la organización, etc.

Para alguien que llega de fuera a un baile de disfraces, o a una realidad social, todo es complejidad, pero para los que la están viviendo desde dentro no tanto. Pero al intentar reducir esa complejidad uno puede matarla si se empeña en clasificarla, como un coleccionista de mariposas, con sus alfileres. Uno también puede respetar tal realidad hasta confundirse con ella, pero sin ningún tipo de capacidad de entenderla y/o transformarla, solo disfrutarla o sufrirla tal como se nos da. El hecho de adaptarse a una parte de esa realidad, el estudio de caso cualitativo, es interesante, pero gana mucho más si está dentro de una estrategia de conocimiento-intervención, contando con capacidades reflexivas y operativas. Von Foerster, citado por J. Ibáñez, decía que un desfile es fácil de controlar desde fuera y no desde dentro, mientras que un baile es más fácil de conocer para el que está dentro, aunque para el que viene de fuera le resulte caótica la primera impresión compleja que le causa. Las metodologías participativas construyen su sentido a partir de estas situaciones complejas.

En las complejidades que se suceden en la práctica, aprendemos a manejarnos con ciertas brújulas de navegar, en medio de tantas turbulencias inesperadas. Lo importante no es solo tener la brújula sino saber cómo manejarla al igual que los otros aparatos de navegación. Pero con la teoría sola y sin haber subido a un barco y sin estar familiarizado con los instrumentos también es muy difícil manejarse, y más aún ser creativo ante los imprevistos que siempre llegan. Por eso queremos ir más allá de la teoría, y también de la pura práctica. Son los estilos de preguntas que nos hacemos lo primero que nos distingue. Tenemos la tendencia a preguntarnos no sólo ¿cómo? y ¿por qué?, sino también ¿para qué?, ¿para quién? Hay una visión también más estratégica de la ciencia y de los posicionamientos previos ante las tareas, y además de las consecuencias queridas o no de lo que hacemos. Así pues situar el contexto en que se dicen las cosas, sus orígenes, sus métodos en relación a sus objetivos, nos ayuda a sacar de la abstracción las teorías y los conceptos. Estos problemas de la “auto-eco-organización” (Morin, 1994), y otros similares, no se deben quedar en elucubraciones, necesitan bajar a la vida cotidiana. Es en el terreno de la operatividad de los planes estratégicos, de empresas o de ciudades, en los “socio-análisis” o las “investigaciones-acciones-participantes” (IAP) de los barrios o los movimientos sociales, dónde hay que verificar el ¿para qué? y el ¿para quién?

Sabemos que las realidades nos desbordan siempre, por eso no necesitamos tener la concepción completa y compleja al máximo en nuestra cabeza para actuar, sino unos estilos, esquemas no-reduccionistas, procesuales, etc. con los que enfrentar unos fenómenos inabarcables. Ya que cada vez que nos metemos en ellos provocamos nuevas complejidades, unas queridas y otras no queridas. Pero esta sensación no nos hace pararnos hasta ver claro el camino, sino que vamos “construyendo camino al andar...”. Somos ciencias reflexivas, práxicas, preocupadas por el mismo instrumental que usamos, por las utilidades sociales o físicas o biológicas contradictorias en que nos metemos. Nuestra conversación no es solo lingüística-informativa, es también energética y vital, y las condiciones de avance y creatividad siempre están más allá de las lógicas precedentes. Es posible que la intervención de los movimientos sociales, por ejemplo como síntomas de una sociedad conflictiva, nos obligue a resolver en el mejor sentido posible. Y luego ya analizaremos cómo podemos continuar la profundidad del análisis y las propuestas. Nuestra forma de resolver

los círculos viciosos, los nudos “gordianos”, no es quedarnos pensando hasta aclararnos, sino intervenir en el proceso y pensar desde dentro como irlo resolviendo con los principales sujetos implicados.

Decir que todo es complejo puede ser una forma de cinismo para justificar algunos debates diletantes y quedarse encerrados en la crítica por la crítica. Incluso abordar algún pensamiento complejo manejando tantas variables o condicionantes, que una mente humana no puede controlar más que en cada caso particular, es también una forma de decir que cada caso es singular e irreplicable y que nada se puede generalizar. Siempre es posible hacer una crítica más crítica y encontrar algún elemento de la complejidad en el proceso que no ha sido suficientemente tenido en cuenta. Y siempre podemos complejizar más nuestro pensamiento con más variables y nuevas entradas lógicas. Pero el problema es si tantas variables, y/o metáforas científicas, resultan más útiles o inútiles para los procesos en marcha que tenemos que resolver. Hay que adoptar cierta modestia del conocimiento y centrarnos en lo que en cada momento podemos y debemos resolver, con la provisionalidad que todo avance científico debe tener en cuenta. Las metodologías participativas encuentran en estas preguntas e incertidumbres precisamente su justificación, en los análisis concretos de situaciones, en la reflexividad para construir iniciativas, en la construcción colectiva de la acción y el conocimiento.

Historias de las primeras rupturas prácticas

a) Análisis institucional:

Veamos algunos textos históricos que ejemplifican las rupturas de enfoques teóricos que las metodologías participativas han provocado en las ciencias sociales. Hace muchos años que este debate está instalado. Sólo que ahora se juntan varias crisis que lo hacen más imprescindible: además de las crisis ecológica, económica y social, están también las crisis de los determinismos y también de los constructivismos, las crisis de las democracias formales y la reaparición de nuevos populismos, pero también la crisis de las propias investigaciones participativas. Hace 40 años lo dominante en la “participación” eran las militancias activistas llenas de fe en “la historia” o la “investigación (acción) participante” llena de “basismos”, como crítica a las sociologías, antropologías, psicologías, etc. de tipo convencional. Aquellos años estaban llenos de voluntarismos, experimentación, autocríticas, y también de algunas aportaciones básicas que hoy se pueden retomar desde unos nuevos paradigmas, de la complejidad, constructivismos sociales, etc. Por ejemplo, en el famoso 1968 Georges Lapassade hacía estas declaraciones públicas después de la famosa revuelta:

“... Esta fecha del 22 de Marzo de 1968 será célebre porque constituye el verdadero comienzo de la Revolución de Mayo. El evento, ese 22 de marzo, a la vez confirma nuestras tesis y las destruye. Las confirma en el sentido en que el acto consistió aquel día, para los estudiantes de Nanterre, en ocupar el lugar central de la dictadura de los mandarines, la Sala del Consejo donde se reunían, alrededor del Decano, los titulares de las cátedras que detentaban (que de hecho todavía detentan) todos los poderes en el conjunto de la institución.

Esta admirable iniciativa, de un magnífico efecto simbólico, era el resultado de una invención colectiva. No es quizás inútil precisar que Daniel Cohn Bendit, que marcó con su inteligencia política todo este periodo insurreccional, no quería ocupar “La Torre” administrativa de Nanterre, y que proponía al contrario ocupar el departamento de sociología. Pero sus camaradas de lucha, con un instinto revolucionario muy firme, habían comprendido que estaban más allá de los maestros, que Nanterre les pertenecía,... Esa tarde todavía Rene Lourau consideraba la ausencia de Daniel Cohn Bendit y de sus amigos en el “grupo de análisis institucional” y luego su presencia activa e insurgente, en “La Torre” como un simple “passage à l’acte” con rechazo del análisis. Estaba equivocado. Comprendió en los días siguientes que el verdadero análisis, era el acto de ocupación. La verdadera eficacia era la eficacia simbólica de esta intervención en los lugares sagrados, cerrados, de la autoridad universitaria. Brevemente, el acto ejemplar se reveló más verdadero que el análisis y los que cambiarían el mundo no fueron los analistas de la institución; fueron los estudiantes conducidos por militantes del 22 de marzo que conocían mejor a Marx, Bakunin, Lenin, y a Rosa Luxemburg que sus profesores de sociología y que sabían sobre todo como ponerlos en práctica hoy. ...

Si, en efecto, el psicólogo es un agente de la represión cultural. Los famosos seminarios son a menudo verdaderas empresas de control social... Es necesario ponerse en guardia contra los médicos de las fábricas, contra los psiquiatras, y en general contra todos aquellos que en nuestra sociedad se arrojan la misión de ayudar a los otros, de escucharlos, de comprenderlos, e incluso de "curarlos"...

"Una palabra más sobre lo que concierne a las experiencias prácticas sobre grupos restringidos. Es necesario mantener lo que generalmente la observación corriente nos enseña sobre el problema de los grupos, el principio mismo de toda psicología experimental que hace de los hombres observados y manipulados en los laboratorios, un objeto para otros hombres. Tratar al hombre como un objeto de investigaciones y experimentación, he ahí un camino peligroso, deshumanizante. Esto es lo que anuncian ya las empresas totalitarias de dominación. ... Así después de mayo, no queda nada de los mitos de una psicología política que nosotros habíamos difundido desde 1962 (Argument, y Coloquio de Royauumont). ... Los estudiantes de sociología han comprendido antes que sus profesores.... De hecho, la sociología oficial (sociología de la Acción, de las Organizaciones o del Consenso) estaba muerta en el departamento de sociología de Nanterre antes del mes de mayo. Los sucesos de mayo han acabado su destrucción. Nanterre 68: sería simplemente el fin del socioanálisis y la vuelta al Marx de la Praxis."

b) Investigación-Acción-Participativa:

En paralelo a estos seminarios centroeuropeos, en América Latina otros científicos sociales como Orlando Fals Borda (Colombia) o Rodrigues Brandão (Brasil) discutían la utilidad de las ciencias sociales convencionales para los movimientos campesinos y en general para la construcción de lo "popular". La IAP, la investigación-acción-participante, recorrió el entonces llamado Tercer Mundo como una puesta en práctica de unas ciencias sociales críticas con los sistemas imperantes, al tiempo que muy operativa para determinadas comunidades marginadas. La creencia "basista" de que todo lo que venía del pueblo tenía un valor tan importante como lo que venía de la academia, dio un revolcón a las ciencias sociales en todo el mundo. El testimonio de la pionera española de la IAP nos puede dar un ejemplo de cómo fueron recibidos en Europa sus trabajos intuitivos y artesanales. Paloma López de Ceballos (1989) plantea:

"Entonces me encuentro con la estupenda sorpresa de que esta investigación participada parece tener valor científico. La London School of Economics, de la universidad de Londres, y la Escuela de Altos Estudios de la Sorbona, se ofrecen a homologar los libros publicados para que reemplacen la Licenciatura y el Master en Antropología Cultural y/o en Sociología. Escojo la Sorbona de París por motivos de proximidad cultural y trabajo los veranos en el British Museum para beneficiarme de su fascinante documentación. Tras un examen oral complementario sobre conocimientos y aptitudes llevado a cabo por mi Director de estudios, H. Desroche y sus colegas, el presidente de los Altos Estudios de la Sorbona, me admite directamente a segundo año de doctorado.

Nuevas constataciones surgen de los estudios: 1. Muy a la francesa descubro la importancia de las categorías de lo inédito y de lo lógico en cualquier investigación. 2. En la misma línea aprendo algo que inicié en Singapur: a desmontar mis intuiciones y a recomponerlas en desarrollos lógicos. 3. Me familiarizo con la investigación como fabricación artesanal practicada al más alto nivel científico. Levi Strauss elabora sus famosas combinaciones matemáticas sobre las relaciones de parentesco a partir de papelitos con las situaciones de las personas de la familia que cuelga del techo y une con hilos, a la manera de una araña. Pierre Bordieu descubre los significados de los mitos argelinos poniendo las categorías que se corresponden de cuatro en cuatro en círculos giratorios concéntricos, ... Y la investigación como fabricación artesanal queda definitivamente demostrada por grupos de campesinos de Pau que investigan sobre sus gestos espontáneos y los conocimientos seculares que vehiculan sus trabajos agrícolas y se quejan amargamente de que un equipo de investigadores del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia les ha "robado" sus descubrimientos y los ha publicado."

c) Marxismos:

La tercera fuente de críticas a las ciencias sociales occidentales venía de los marxismos. En las metodologías participativas los "chinos", por ejemplo, hacían hincapié en la "línea de masas", es decir en aprender

de la experiencia de las “masas populares”. Es decir, la ecuación del conocimiento es práctica-conciencia-práctica, o materia-conciencia-materia. En el escrito “¿De dónde provienen las ideas correctas?” (mayo 1963) Mao Tse-Tung resumía:

“Después de la prueba de la práctica, el conocimiento de la gente realizará otro salto, que es más importante aún que el anterior. Porque sólo mediante el segundo salto puede probarse lo acertado o erróneo del primer salto del conocimiento, esto es, de las ideas, teorías, orientaciones, planes y resoluciones formadas durante el curso de la reflexión objetiva. No hay otro método para comprobar la verdad. La única finalidad del proletariado en su conocimiento del mundo es transformarlo. A menudo sólo se puede lograr un conocimiento correcto después de muchas reiteraciones del proceso que conduce de la materia a la conciencia y de la conciencia a la materia, es decir, de la práctica al conocimiento y del conocimiento a la práctica. Esta es la teoría marxista del conocimiento, es la teoría materialista dialéctica del conocimiento. Muchos de nuestros camaradas todavía no comprenden esta teoría del conocimiento. Cuando se les pregunta de donde extraen sus ideas, opiniones, orientaciones, métodos, planes, conclusiones, elocuentes discursos y largos artículos, consideran extraña la pregunta y no pueden replicar. Encuentran incomprensibles los frecuentes fenómenos de salto en la vida cotidiana en que la materia puede transformarse en conciencia y la conciencia en materia.”

Más adelante Adolfo Sánchez Vázquez (1987) hacía un balance de los diversos marxismos, más actualizado y crítico, y desenvolviendo la posición de A. Gramsci sobre la “filosofía de la praxis”:

“Hay evidentemente diversas tendencias en el marxismo de hoy. Todas tienen en común apelar a Marx y hacer hincapié –adecuada, deformadamente o absolutizándole- en algún aspecto del pensamiento marxiano. Hay en primer lugar una tendencia objetivista, y en cierto modo economicista, que se remonta al marxismo de la Segunda Internacional, prosigue en la Tercera y que finalmente se estabiliza en el marxismo soviético actual. Esta tendencia absolutiza los factores objetivos del desarrollo, ciertamente señalados por Marx, pero sacrifica a ellos la actividad subjetiva, práctica. En el terreno filosófico esta tendencia se nutre del Engels del Anti-Dühring y del Lenin del materialismo y empiriocriticismo y, sobre todo de la cosificación stalinista de las leyes universales de la dialéctica (incluyendo la de la dialéctica de la naturaleza) de las que la historia sería un campo específico de su aplicación. Una segunda tendencia, que surge en la década de los treinta con la publicación de los Manuscritos de 1844 de Marx y que llega a las interpretaciones “humanistas” que florecen en las décadas de los 50 y 60 y se extiende hasta nuestros días, absolutiza el componente ideológico, humanista, del pensamiento marxiano a expensas de su carácter científico y en cierta medida de su contenido de clase, revolucionario. Una tercera tendencia deja a un lado los problemas ontológicos y antropológicos de las dos tendencias anteriores y se centra en una lectura epistemológica de Marx. El marxismo es definido, ante todo por su “cientificidad” y la “práctica teórica” autosuficiente pasa a ocupar un lugar central. La teoría queda separada de la práctica real, y el aspecto ideológico se desvincula así del aspecto científico. Tal es la tendencia que impulsa Althusser y sus discípulos y que durante la década de los 60 se extiende e influye tanto en los países europeos occidentales como en América Latina. Aunque no puede negarse la vinculación de estas tres tendencias con ciertos aspectos del pensamiento marxiano, al poner en primer plano respectivamente los problemas ontológicos, ideológico en sentido humanista o epistemológico, olvidan o relegan a un segundo plano lo que a nuestro juicio es esencial: la praxis como actividad teórica y práctica, subjetiva y objetiva. Justamente esto es lo que pone en primer plano la tendencia que hemos denominado “filosofía de la praxis” y que a nuestro modo de ver es la que hunde más profundamente sus raíces en el pensamiento marxiano.”

Textos para 4 debates actuales problemáticos

a) Socioanálisis:

Dos metodólogos muy influyentes en nuestras ciencias sociales retoman el llamamiento a la práctica del socioanálisis como orientación de fondo de manera muy explícita, pues consideran que las demás metodologías son “instrumentos” o “degeneraciones” del socioanálisis. Pero la verdad es que sus investigaciones nunca llegaron a desenvolver estas metodologías participativas y a construir herramientas y

articulaciones que respondieran a estas recomendaciones. Los planteamientos de Pierre Bourdieu (1980, 1991) son:

“En resumen, hay que introducir en el trabajo científico y en la teoría de las prácticas que pretende producir, una teoría –que no se descubre solo mediante la experiencia teórica- de lo que es ser indígena, es decir estar en esta relación de “docta ignorancia”, de comprensión inmediata pero ciega para sí misma que define la relación práctica con el mundo ...

Lo que está en juego en efecto, es el grado hasta el cual quien objetiva acepta quedar atrapado en su trabajo de objetivación. ...

Pero probablemente no habría sorteado los últimos obstáculos que me impedían reconocer en la lógica de la práctica las formas de pensamiento más características de la lógica prelógica si no hubiera reencontrado, un poco por azar, esta lógica “salvaje” en el corazón mismo del mundo familiar, en los juicios que unos franceses interrogados en 1975 por un instituto de sondeo hacían sobre sus políticos... Descubrir que, en numerosas operaciones de este tipo, el pensamiento ordinario guiado, como todos los pensamientos llamados “prelógicos”, es decir prácticos, por un simple “sentimiento de lo contrario”, procede por oposiciones, forma elemental de especificación que le conduce, por ejemplo, a dar a un mismo término tantos contrarios como relaciones prácticas en las que pueda entrar ...

No he puesto este último ejemplo, al igual que los otros, para hacer ver y valer las dificultades particulares (que son muy reales) de la sociología, o los méritos particulares del sociólogo, sino para tratar de hacer sentir, o mejor hacer comprender prácticamente, con la comprensión que implica la práctica, que toda empresa sociológica verdadera es, inseparablemente, un socioanálisis, e intentar así contribuir a que su producto llegue a ser, a su vez, el instrumento de un socioanálisis.”

Jesús Ibáñez (1988) desarrolló especialmente lo cualitativo en sus trabajos, pero trata de articular lo cuantitativo, lo cualitativo, y lo dialéctico (socioanálisis) como respuesta a la crítica de la complejidad:

“Von Foerster (Von Foerster 1960) distingue tres modos de generar orden: a partir del orden –mecanicidad- en los sistemas dinámicos o de simplicidad organizada, a partir del desorden –regularidad- en los sistemas estocásticos o de complejidad no organizada, y a partir del ruido –creatividad- en los sistemas lingüísticos o de complejidad organizada. ...

Los genotipos del efecto de sociedad (lo que se hace) son las instituciones: son dispositivos de elección dentro de la ley. Cada sujeto está sujetado por una red que estría el espacio – tiempo social: un espacio estriado es el cruce de una cadena vertical fija (las cadenas de los organigramas o de las filiaciones) por una trama horizontal variable (las tramas de los sociogramas o de las afiliaciones). Pero esas redes son constantemente desbordadas y transformadas, las situaciones instituidas son resquebrajadas por movimientos instituyentes. No se puede analizar una institución fuera de contexto: solo el análisis institucional en situación (socioanálisis) puede dar razón de los procesos institucionales (Lourau, 1970).....

Si están bien realizados: la encuesta es etic, fenomenal, cuantitativa, clásica; el grupo de discusión es emic, generativo (da razón de la formación), cualitativo (aunque el contenido positivo de la cualidad se pierde en la negatividad de las diferencias y semejanzas entre cualidades), relativista (el investigador autoanaliza su contratransferencia, pero está fuera del grupo); el socioanálisis es etic-emic, generativo (da razón de la producción), cualitativo (se recupera el contenido positivo de las cualidades vividas), reflexivo (el investigador se integra en el grupo).

Podemos considerar que todas las técnicas de investigación social constituyen degeneraciones del socioanálisis. En el socioanálisis están presentes todo el contexto existencial (efecto de sociedad) y todo el contexto convencional (efecto de lenguaje).”

b) Constructivismos:

Este debate en las ciencias en general, y en las ciencias sociales en especial, lo podemos resumir con la polémica de E. Fox Keller y Barnet Pearce con Von Glaserfeld a propósito de constructivismos y constructivismos más o menos sociales. Fox Keller (1994) en las Jornadas a las que nos referimos plantea una serie de preguntas de fondo para distinguir entre varios tipos de constructivismos hoy:

“Mi pregunta queda abierta y quisiera invitar al profesor Von Glaserfeld a explorar en esta dirección:

¿Cuáles son los propósitos de la cognición, de los conocimientos? ¿De quién son los propósitos, de qué manera estos propósitos devienen adaptaciones y para quién son adaptados? ...

Me parece que estamos dejando afuera aquello que empieza a ser una dimensión conspicua del conocimiento científico; me refiero al conocimiento como intervención en el mundo. Los objetivos, los propósitos de la ciencia moderna nunca han sido puramente representacionales, sino que fueron articulados con un conjunto de objetivos de tipo intervencionista. ...

Pearce: “Deseo argumentar que necesitamos a los otros de manera mucho más amplia y abarcativa pero, antes de hacerlo, quisiera preguntarle si mi caracterización de su interés como cognitivo e individual es válido.

Von Glasersfeld: “Si, habla del saber y de nada más”

Pearce: “Entonces esto me ayuda a establecer una distinción entre constructivismo y construccionismo social. ...

En consecuencia, quisiera sugerir que el uso de la cibernética podría extenderse todavía un paso más. Además de entender el conocimiento como autorregulación: la observación de uno mismo observando sus propias funciones cognitivas – las operatorias-, ¿qué sucedería si viéramos esta situación desde una perspectiva en la que consideráramos que los contextos sociales son anteriores o prefiguran el tipo de operaciones que pueden tener lugar y los tipos de propósitos que pueden ser alcanzados en ellos?”... ..

Pearce: “Todos coincidimos primero, en que el lenguaje construye el mundo, no lo “representa”. Concordamos en que no es posible representar el mundo tal como es con anterioridad a la representación, porque el lenguaje tiene un efectivo aspecto formativo. ...

La segunda característica de la comunicación en la que coincidimos todos los del nuevo paradigma es que la función primaria del lenguaje es la construcción de mundos humanos, no simplemente la transmisión de mensajes de un lugar a otro. La comunicación se torna así un proceso constructivo, no un mero carril conductor de mensajes o de ideas, ni tampoco una señal indicadora del mundo externo.

El tercer punto de consenso es que la comunicación deviene el proceso social primario. Como apuntó Prigogine, los científicos del nuevo paradigma conciben su obra como una comunicación con la naturaleza. Las ciencias sociales son entendidas como comunicación entre un grupo de individuos autodenominados investigadores y otros que se llaman, o son llamados sujetos. Encuentros como estos son considerados eventos comunicativos, y no mera transmisión de información. ...

Mi cuarto punto sin embargo, abandona el dominio confortable del consenso: ... Dentro del nuevo paradigma hay dos posturas sobre la índole de la comunicación, una centrada en el lenguaje y la otra en las actividades como medio constructivo. Esta (última) posición sostiene que vivimos inmersos en actividades sociales, que el lenguaje está en nuestros mundos pero no es el parámetro de estos. ... Más precisamente, es una “parte” en el sentido de que impregna la totalidad, pero no coincide con esa totalidad; no es la totalidad. Llamo a este enfoque construccionismo social. Se basa en los pragmatistas norteamericanos, sobre todo en William James, John Dewey y George Herbert Mead. También se apoya en los trabajos de la última época de Wittgenstein, particularmente en su énfasis en los juegos del lenguaje y en su énfasis en que las reglas no son algo diferenciado de la actividad misma. El tercer punto de apoyo del construccionismo social es la Teoría de los Sistemas. La Teoría de los Sistemas incluye a Gregory Bateson, con su maravillosa capacidad para pensar sistémicamente, y a Ludwig von Bertalanffy, con su maravillosa capacidad para pensar sobre los sistemas –que no es lo mismo-.”

Y Tomás Ibáñez (2003) nos recuerda, más recientemente, que también en los construccionismos sociales hay que hacer ciertas autocríticas, que apuntan a la ausencia de lo “no discursivo” (cuerpo, instituciones, tecnologías, etc.) y a las prácticas, políticas que se derivan de todo este quehacer social:

“La verdad es que no faltan argumentos para considerar de forma eminentemente crítica las actuales limitaciones del socioconstruccionismo, y me gustaría destacar a este respecto dos líneas argumentativas.

La primera guarda relación con el énfasis que supo poner el construccionismo social sobre la incuestionable importancia del lenguaje, y sobre la naturaleza discursiva de unas entidades y de unos fenómenos psicológicos que convenía des-naturalizar, des-esencializar, y arrancar a la supuesta “interioridad” del individuo. Aunque algunas de las formulaciones socioconstruccionistas puedan prestar el flanco de la acu-

sación de caer en cierto idealismo lingüístico, no creo que esto sea generalizable a la mayor parte de los análisis construccionistas, ni que constituya un problema importante. El problema radica más bien en que la necesaria atención prestada al ámbito de la discursividad no haya ido de la mano de un igual interés por el campo, amplísimo, de las prácticas de carácter no discursivo. Se han dejado de lado los objetos que ejercen sus efectos por medios esencialmente no lingüísticos, como son el cuerpo, ciertas tecnologías o las propias estructuras e instituciones sociales.

La segunda línea argumentativa tiene que ver con la incapacidad, o quizás con las resistencias, del socioconstruccionismo para extraer las consecuencias explícitamente políticas de sus propios presupuestos, y para desarrollar una intervención en el plano teórico y en el plano de las prácticas, que estuviesen en consonancia con el carácter insoportable de las condiciones de existencia que nuestro modelo de sociedad impone a la inmensa mayoría de los seres humanos y con la insoslayable urgencia de construir un mundo distinto.”

c) Feminismos:

Entre todos los movimientos sociales, Evelyn Fox Keller, destaca como en su labor científica le han influido los planteamientos del impulso político feminista. Y por eso (a modo de ejemplo) tomamos la crítica de estos movimientos a la violencia de la ciencia, y sus aportaciones al “poder creativo”:

“Personalmente estoy en deuda con la teoría feminista... La teoría feminista es un emprendimiento intelectual que surgió de un impulso político. El impulso político tenía como propósito cuestionar las marcaciones de género y sus constricciones, como un sistema en el discurso. Y este impulso político condujo a un programa intelectual cuyo objetivo es comprender como opera el género. ...

La finalidad de la teoría feminista es, entonces, analizar y deconstruir el trabajo simbólico del género en las esferas de lo social, lo cognitivo y lo político. La teoría feminista fue una lupa que identificaba, que miraba al mundo con el propósito de ver donde estaban las marcaciones de género o donde operaba el género, para subvertirlo. Y este trabajo devino un método a veces descrito con el siguiente slogan: “Lo político es personal y lo personal es político”. Buscó sistemáticamente identificar, poner en evidencia los elementos “personales de lo político” y los elementos “políticos de lo personal”, la oculta y silenciosa dimensión subjetiva de lo objetivo; la dimensión racional de lo afectivo y las dimensiones afectivas de lo racional.”

María Mires (1993) denuncia la violencia de la ciencia, sus definiciones y separaciones de lo teórico y de lo práctico, para volver a reivindicar la “reciprocidad sujeto-sujeto” en una nueva ciencia:

“Para los especialistas en bioética, el problema que plantea la tecnología genética y reproductiva es solo una cuestión de definiciones. La violencia del científico está principalmente en el poder de definir.

La violencia directa se ha transformado en violencia estructural, aparentemente limpia y pura.

La misma lógica arbitraria del “divide y vencerás” se aplica por lo que se refiere a la distinción entre investigación básica e investigación aplicada o aplicación de los resultados de la investigación. La investigación fundamental o básica no es, en términos morales, ni mejor ni más pura que la aplicada, si en la investigación básica está permitido violar todos los tabúes, dejar de lado todos los principios morales habitualmente vigentes en la sociedad, otro tanto ocurrirá también en la aplicación de los resultados de dicha investigación. No hay otra salida; según el paradigma de los nuevos patriarcas: lo que puede hacerse, se hará.

El tabú que nunca se toca en los citados comités de ética es el maridaje profundamente inmoral entre ciencia y fuerza, ciencia y militarismo, ciencia y patriarcado.

Lo que el científico no haría consigo mismo tampoco debería hacerlo a ningún ser...

En una nueva ciencia debería ocupar un lugar central el principio de la reciprocidad sujeto-sujeto. Lo cual presupone que el objeto de estudio vuelve a ser considerado como un ser vivo y dotado de su propia dignidad/alma/subjetividad. Una nueva ciencia no debería perder jamás de vista el hecho de que también formamos parte de la naturaleza, que tenemos un cuerpo, que dependemos de la Madre Tierra, que nacemos de mujer, y que morimos.

Es una señal esperanzadora que la crítica radical de la ciencia, que tuvo su origen entre las feministas

y que estas siguen desarrollando, haya inducido entre tanto a algunos hombres a empezar a reflexionar también sobre sí mismos, y también sobre la imagen patriarcal del Hombre Blanco, el héroe cultural de la civilización occidental, y sobre todo del científico natural, que en colaboración con la complicidad masculina en el ámbito militar, en la política y en la economía nos ha hecho sufrir tantas guerras y catástrofes...”

Vandana Shiva (1995) le da al punto de vista de la relación sujeto-sujeto este nivel de “cognición de orden más elevado” porque es más inclusivo, porque todos estamos atrapados en la misma dialéctica:

“No se puede diferenciar realmente lo masculino de lo femenino, la persona de la naturaleza. Purusha de Prakriti. Pese a ser distintos, permanecen inseparables en unidad dialéctica, como los dos aspectos de un ser. De este modo, la recuperación del principio femenino se asocia con la categoría no patriarcal y sin género de no violencia creativa, o “poder creativo en forma pacífica”, como expreso Tagore en su oración al árbol...

La recuperación del principio femenino es una respuesta a las múltiples dominaciones y privaciones que padecen no solo las mujeres sino también la naturaleza y las culturas no occidentales. Representan la recuperación económica y la liberación de la naturaleza, la liberación de la mujer y la liberación del varón que, dominando la naturaleza y a la mujer, ha sacrificado su propia humanidad. Ashis Nandy dice que debemos escoger el punto de vista del esclavo no solo porque es un oprimido sino también porque representa una cognición de orden más elevado que forzosamente incluye al amo como humano, mientras que la cognición del amo tiene que excluir al esclavo salvo como una “cosa”. Por tanto, la liberación debe comenzar desde el colonizado y terminar en el colonizador. Tal como lo expresó Ghandi muy claramente a través de su propia vida, la libertad es indivisible, no solo en el sentido corriente según el cual los oprimidos del mundo son uno, sino además en el menos corriente que considera también que el opresor está atrapado en la cultura de la opresión.”

d) Ecologías de saberes:

Del debate más reciente que hemos tenido con Boaventura S. Santos hay que rescatar sobre todo lo que él argumentó ante el nuevo Ministerio de Educación de Brasil, que entonces lo ocupaba Tarso Genro (2004). Hace hincapié en la “investigación-acción” y en la “investigación comunitaria”, pero sobre todo en la “ecología de saberes” y los “talleres de ciencia.” para combatir la “injusticia cognitiva”:

“La ecología de saberes es una forma de profundización de la investigación-acción. Es algo que implica una revolución epistemológica en el seno de la universidad y por lo tanto no puede ser decretada por ley. La reforma debe apenas crear espacios institucionales que faciliten e incentiven su ocurrencia. La ecología de saberes es, por así explicarlo, una forma de extensión al contrario, desde afuera de la universidad hacia adentro de la universidad. Consiste en la promoción de diálogos entre el saber científico y humanístico que la universidad produce y los saberes laicos, populares, tradicionales, urbanos campesinos, provincianos, de culturas no occidentales (indígenas, de origen africano, etc.) que circulan en la sociedad. A la par con la euforia tecnológica, ocurre hoy una situación de falta de confianza epistemológica en la ciencia, derivada de la creciente visibilidad de las consecuencias perversas de algunos progresos científicos y del hecho que muchas de las promesas sociales de la ciencia moderna todavía no se han cumplido. Comienza a ser socialmente perceptible que la universidad, al especializarse en el conocimiento científico y al considerarlo la única forma de conocimiento válido, contribuyó activamente a la descalificación e inclusive a la destrucción de mucho conocimiento no científico y con eso, contribuyó a la marginalización de los grupos sociales que solamente disponían de esas formas de conocimiento. Es decir, que la injusticia social contiene en su seno una injusticia cognitiva...”

La investigación-acción y la ecología de saberes se sitúan en la búsqueda de una reorientación solidaria de la relación universidad-sociedad. Este es el caso de los “talleres de ciencia” (science shops). Con base en las experiencias de investigación acción y del activismo de científicos y estudiantes en los años 1970, los talleres de ciencia fueron creados y se constituyeron en un movimiento con un dinamismo significativo en varios países europeos. Después de un periodo de relativo declive, el movimiento está resurgiendo hoy en Europa con el apoyo de la Comisión Europea, y también en otras partes del mundo. En los Estados Unidos hay un movimiento cercano aunque con otras características, la “investigación comunitaria” (community-

based research). Este movimiento organizado ya internacionalmente en la red “conocimiento vivo” (living knowledge), busca crear un espacio público de saberes donde la universidad pueda confrontar la injusticia cognitiva a través de la orientación solidaria de sus funciones. Los talleres de ciencia son un híbrido donde se combina la investigación-acción y la ecología de saberes.”

Articulando 12 posiciones teóricas y prácticas

Lo que aquí pretendemos presentar es una articulación de estas metodologías y algunas más, en sus diferencias y en sus elementos más creativos, para que cada cual pueda elegir hacer su propia combinación, y no quedar bloqueado en una sola de las aportaciones. Por supuesto ésta es una de las posibilidades, y no quiere ser más que un referente en debate con otros. Pero también mostrar que hay posibilidades de dar algunos saltos creativos a partir de algunos movimientos prácticos, y con la reflexión de aportaciones teóricas.

En el cuadro van apareciendo, desde los años 70, las epistemologías y metodologías que han ido nutriendo este debate en el orden en que las hemos ido aplicando algunos. Y en las columnas van apareciendo aquellos ámbitos u ondas de aplicación principal, desde lo personal y grupal mas “micro”, pasando por lo comunitario, y lo más “macro” de una sociedad. He procurado también dar mayor visibilidad a una serie de autoras y no sólo a los varones más reconocidos. También he procurado mezclar algunas aportaciones de ciencias naturales con las sociales, aportaciones socialistas con libertarias, unas basistas con otras eruditas, etc. Las 12 posiciones tienen distinto grado de concreción, porque es cómo han ido llegando para ser usadas. Se presenta es un cuadro que puede servir tanto para distinguirlas como para de conjugarlas. Pero cada cual puede construir su propio esquema de referencia, con autores más locales, otras tradiciones científicas, militantes o artísticas, etc.

12 DISTINCIONES Y ARTICULACIONES entre aportes prácticos y teóricos en las últimas décadas, sobre distintas ondas de implicación y aplicación.

ONDAS	Onda Corta: persona-grupos POSICIONAMIENTOS DIALÓGICOS	Onda Media: grupos-comunidades HOLOGRAMAS MICRO-MACRO	Onda Larga: comunidades-sociedad DEVOLUCIONES CREATIVAS
Primeros DESBORDES PRAXICOS (años 70-80)	Frente a los “analistas instituidos”, ANALIZADORES SITUACIONALES INSTITUYENTES, del Socio-Análisis, Institucional (G. Debord, R. Lourau, F. Guattari, etc.)	Frente a las “distancias sujeto-objeto”, ESTRATEGIAS SUJETO-SUJETO, de la Investigación (Acción) Participativa (K. Lewin, O. Fals Borda, C. R. Brandao, etc.)	Frente al “ver, juzgar, actuar”, IMPLICACION ACCIÓN-REFLEXIÓN- ACCIÓN, de la Filosofía de la Praxis Gramsci, A. Sánchez Vázquez, M. Sacristán, Barnet Pearce, etc.)
Para dar SALTOS POR LA COMPLEJIDAD (años 80-90)	Frente a “leyes y éticas ejemplares”, ESTILOS COOPERATIVOS Y TRANSDUCTIVOS, del Paradigma de la Complejidad (Von Foerster, H. Maturana, L. Margulis, F. Capra, etc.)	Frente a las “estructuras del poder”, ESTRATEGIAS CON CONJUNTOS DE ACCIÓN, de las Teorías del Análisis de Redes (N. Elias, E. Bott, E. Dabas, L. Lomnitz, etc.)	Frente a “simplificación de la dialéctica”, PARADOJAS Y MULTI-LEMAS, de la Crítica Lingüística Pragmática (Bajtin, J. Galtung, F. Jameson, J. Ibáñez, etc.)
Construcción de ESTRATEGIAS COLECTIVAS (años 90-00)	Frente a los “debates endogámicos”, PROCESOS DE CREATIVIDAD SOCIAL, de la Teoría del Vínculo y E. C. R. O. (W. Reich, F. Varela, E. Pichon-Rivière, etc.)	Frente a los “indicadores dominantes”, SUSTENTABILIDAD CON RECURSOS INTEGRALES, desde la Agro-ecología y el D. R. P. (J. M. Naredo, J. Martínez-Alier, R. Chambers, etc.)	Frente a los “determinismos causa-efecto”, SATISFACTORES PÚBLICOS, y de la Planificación Estratégica Situacional, P. E. S. (Max Neef, C. Matus, A. Acosta, etc.)
Acompañar MOVIMIENTOS ALTERNATIVOS (actuales)	Frente a las “evaluaciones académicas”, DESBORDES Y REVERSIONES POPULARES, Auto-Formación de la Pedagogía Liberadora (Mov. de los Sin Tierra, P. Freire, S. Marcos, J. L. Rebellato, C. Núñez, etc.)	Frente a los “estilos patriarcales”, DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS Y (ECO)ORGANIZADAS, de los Eco-Feminismos y otros movimientos alternativos (Mov de Mujeres Chipko, V. Shiva, E. F. Keller, D. Juliano, etc.)	Frente a la “sectorialización y los sectarismos”, de los Equivalentes Generales de Valor, IDEAS-FUERZA EN EJES EMERGENTES de los movimientos Alter-mundialistas (Foro Social Mundial, H. Henderson, B. S. Santos, J. Holoway, etc.)

(Reelaborado sobre T. R. Villasante, 2006)

La primera distinción está en dar prioridad a los “Analizadores Situacionales e Instituyentes” frente a los analistas académicos instituidos. El “analizador” es un acto, un suceso, que nos suele aportar más complejidad y realidad que cualquier “analista” con sus textos académicos. La prioridad es partir de, o crear, **“situaciones” que provocan el análisis** más profundo, que muestran lo que hay de instituido y de institucional en cualquier grupo o situación. Los procesos instituyentes lo pueden ser en diversos grados, y siempre están en contraposiciones dialógicas con lo instituido, pero es situándonos en esos procesos, y no tanto tratando de definirlos académicamente, como podemos avanzar en transformar la realidad y en entenderla. Distinguir y dar más importancia a los “hechos analizadores” que a los textos de los analistas no quiere decir que no leamos y debatamos, sino que hacemos la práctica teórica a partir de establecer alguna situación instituyente como referente para cualquier reflexión.

Ni los investigadores pueden ser sujetos plenos sin condicionantes, ni los investigados son meros objetos para ser observados. Las personas y los grupos tienen sus propias estrategias frente a quienes les preguntan, y saben analizar para qué les puede interesar cada conversación particular o social. Nos guiamos por emociones y por sub-culturas, tanto los que dicen estar llevando un proceso como los que se sienten llevados. Frente a la relación sujeto-objeto que se dice “científicamente objetiva” siempre hay estrategias personales y grupales de **sujetos-sujetos** que están en pugna por construir acciones y explicaciones que les interesan a cada parte. Las investigaciones siempre son acciones participativas, se quiera reconocer o no. Tanto en una encuesta o en un grupo de discusión, quién toma parte más pasivamente puede querer engañar según le caigan las preguntas que se le formulan, o según la forma de ir vestido o de hablar del investigador.

El tercer desborde práctico que se vivió hace años fue la importancia de la implicación para cualquier conocimiento. En primer lugar porque siempre estás implicado, y si no eres consciente aún es peor porque no controlas en dónde estás. No se puede “ver o juzgar” desde fuera de la sociedad, porque somos parte de la sociedad. Pero tampoco nos podemos quedar paralizados por esta falta de distanciamiento en que estamos metidos. Cualquier cosa que hagamos, o no hagamos, también nos implica prácticamente, y por eso la reflexión está siempre en medio de dos acciones. El hacer esta reflexión, muy consciente de estos procesos **implicativos, es lo que llamamos “praxis”**. Esto tiene que ver con ser militantes en movimientos, el ser consciente de que “la pasión no quita conocimiento”, más bien se lo quita a quien no se sabe en dónde está metido, y no toma ni un mínimo de distancia sobre sus condicionantes. Si me sé de herencia marxista, por ejemplo, puedo tomar distancias de los errores cometidos históricamente con las diversas experiencias realmente existentes, pero si no sabemos “de qué pié cojeamos” es más difícil que podamos prevenirnos.

Después vinieron los saltos a “la complejidad” de las cosas y de las relaciones. Frente a la posición de tratar de encontrar la “ley que todo lo explica” o la “ética ejemplar” por la que conducirse, más modesta y realista nos parece aceptar los “paradigmas de la complejidad”. Las leyes de la gravitación universal o de la selección de las especies tienen aplicaciones concretas en que se cumplen, pero hay otros ámbitos en que necesitan otras **lógicas más complejas**. La lógica de los mercados o de los derechos humanos no es tan simple como enunciar una ley, las motivaciones en las diferentes culturas varían sustancialmente, y los estilos cooperativos también. En las ciencias naturales aparecen lo simbiótico y lo sinérgico tanto o más que lo competitivo, y su conjugación permite dar saltos “transductivos”. Es decir, los saltos de unas energías a otras, tanto para ver con nuestros ojos por conexiones entre luz y neuronas, como para crecer una planta por las acciones de enzimas. Los estilos transductivos, que sirven para acostumbrarnos a saltar, también se dan en las relaciones sociales, y se pueden aprender con las metodologías participativas.

Los análisis del poder con frecuencia han sido muy simplificadores, incluyendo también algunos de los “análisis de redes sociales”. Frente al intento de localizar el poder en un lugar, institución o persona, está la posibilidad de establecerlo como juego de relaciones o de estrategias. Las distintas posiciones se muestran así en función del tipo y la intensidad de vínculos que se establecen en cada caso. Es lo que hemos venido llamando “conjuntos de acción” para concretizar en la vida cotidiana los condicionantes de clase o de ideologías en juego de cada situación. Relaciones que se van construyendo entre confianzas y desconfianzas entre las distintas posiciones, entre miedos y agradecimientos, pero no desde un punto de vista

psicologista individual, sino desde la **constatación colectiva y participativa del análisis concreto de cada situación concreta**. De esta manera los mapas de relaciones nos permiten entender las estrategias que se confrontan o se articulan en cada momento, tanto por sus intereses económicos, como sociales o incluso emocionales, históricamente contruidos.

El tercer salto hacia la complejidad se esta dando a partir de trabajar con las propias expresiones paradójicas de los sujetos implicados en los procesos. Tanto las palabras como los gestos de la gente no nos indican posiciones únicas y distintas. Y no está claro que todo se reduzca a una dialéctica de dos temas contrapuestos. Además están las posiciones intermedias, y además hay posiciones también que son lo uno y lo otro al mismo tiempo, e incluso posiciones que se sitúan al margen, ni lo uno ni lo otro. Los análisis lingüísticos han ido más allá de los dilemas, y nos plantean los “tetra-lemas” o dobles dilemas que todos usamos a diario aún sin darnos cuenta. La crítica pragmática no se queda en una “semántica” sobre cómo son las expresiones, sino que implican las formas de comunicación, los gestos en sus contextos y en sus relaciones prácticas, situacionales. Este tipo de planteamientos nos abre a profundizaciones mayores, y a nuevas alternativas, multi-lemas. No sólo a que pueda ganar un programa u otro, o el intermedio, sino a que se pongan en juego otros programas que sean **sumatorio de los aparentemente contrarios**, o que los nieguen a ambos abriendo nuevos caminos y soluciones. Todo consiste en pasar de la superficie de lo que parece que se dice a las profundidades de lo que se puede construir más allá de las primeras impresiones.

A partir de los años 90 han ido apareciendo nuevas construcciones colectivas. En general pensamos con esquemas que a veces nos encierran en procesos “endogámicos”, que apenas nos permiten salir de lo que el grupo de referencia debate. No vemos más porque no estamos entrenados a ver más que aquello que encaja en lo que previamente queremos ver, para mantener una “seguridad” en la que hemos sido educados. Desde las nuevas teorías cognitivas (“enacción”), desde la psicología social del “vínculo” o del E.C.R.O. (esquemas conceptuales relacionales y operativos), etc. no se piensa que cada cual pueda resolver sus problemas con introspección solamente o con tomas de conciencia. Se plantea abrir con los “grupos operativos” procesos de implicación con-vivencial, que asumen otras prácticas vinculares y situacionales. Desbordes operativos sobre los esquemas conceptuales que nos hacen vivir con más creatividad. La **“creatividad social”** aparece como una construcción colectiva que se preocupa por salir del encierro de los pequeños grupos que sólo se miran a sí mismos, disfruta llegando a otras personas y grupos y aprovechando para transmitir todas las emociones y pensamientos que nos pueden hacer vivir mejor. No contrapone el interés particular con el general, sino que construye ambos articulándolos en sus expresiones más novedosas.

Diversas técnicas y metodologías que hemos ido conociendo nos han permitido aterrizar conceptos muy abstractos que a veces se pierden en pura palabrería sin sentido. Por ejemplo, la “sustentabilidad” de los procesos puede querer decir casi cualquier cosa según quien la interprete. Incluso si tomamos algunos “indicadores dominantes” de nuestras estadísticas, para precisar a lo que queremos referirnos, podemos elegir de tal manera que siempre tendremos razón si lo hacemos con cierta astucia. Pero desde algunos movimientos campesinos alternativos nos ha enseñado que los “diagnósticos rurales participativos” (el D.R.P.) son formas prácticas mucho más fiables y operativas de construir la sustentabilidad. Por ejemplo, la “agro-ecología” construye con los **“recursos integrales”** que hay a mano en cada comunidad, y puede demostrar que hay formas ecológicas y económicas para vivir mejor, a partir de estas metodologías de tipo participativo. La sustentabilidad no se justifica por algunas cifras macro-económicas, que algunos expertos puedan darnos, sino por los criterios e indicadores de “calidad de vida” que cada comunidad se quiera dar en cada momento, marcando así el ritmo de su estilo de vida.

En los análisis convencionales de la “planificación estratégica” aparecen procesos de “causa-efecto” en los que se basan para predecir el éxito de lo que están diseñando los expertos acreditados. Pero lo que pasa en realidad es muy distinto, ya que la acreditación de quién debe opinar suele ser restringida y muy sesgada según los intereses de quién manda. Y además suele haber imprevistos que no encajan con lo que dicen desde sus presupuestos quienes han podido intervenir. Frente a los “determinismos” interesados es mejor aceptar las **“causalidades recursivas”**, es decir, condicionantes cruzados entre sí, no tan lineales y más participativos, que permitan sobre la marcha ir rectificando y monitoreando los procesos desde

los propios intereses populares. El “desarrollo endógeno” ha de tener en cuenta siempre las cambiantes circunstancias externas y los “efectos no queridos” de las políticas puestas en marcha. Para eso está la “planificación estratégica situacional” (P.E.S.) como un buen procedimiento. Y contar con “satisfactorios” de desarrollo como horizonte, construidos públicamente, que son elementos muy importantes para hacer políticas de transformación social eficientes, para y con la gente.

Algunos movimientos alternativos actuales nos están dando pautas para seguir con estas formas de pedagogías liberadoras y transformadoras. Frente a las “evaluaciones académicas” convencionales que tratan de definir desde la “comunidad científica” qué está bien y qué está mal, siempre nos parecen más interesantes los movimientos “freirianos” de “aprender conjuntamente”, **“aprender para transformar, y transformar para aprender”**, etc. Movimientos que “revierten” y desbordan los planteamientos iniciales porque su creatividad no les permite ser previsibles, sujetarse a algún programa prefijado. No es que la “reversión” vaya en contra explícitamente de lo que está instituido, sino que al ser más consecuente con las declaraciones formales que las mismas autoridades las desborda, y pone en práctica lo que otros dicen y no hacen. Es en estas prácticas donde todos aprendemos de lo que se nos va de las manos, de la gran complejidad de la vida y de los procesos emergentes. Por eso el primer indicador será el que todos los grupos y personas podamos aprender de las innovaciones creativas que vamos construyendo, y para eso no es posible seguir los moldes o cauces prefijados.

Los “estilos patriarcales” están en el fondo de todas las formas jerarquizadas y autoritarias que están bloqueando la emergencia de la creatividad de la humanidad. Hemos de poder aprovechar las iniciativas que surgen constantemente de las relaciones entre las personas, pues es desde la energía constructiva de los grupos y de las personas como podemos hacer “democracias participativas”. No sólo las democracias para que la mayoría de los que votan se sientan representados, sino también para que los grupos que se auto-organizan en la vida cotidiana vean que sus iniciativas pueden contribuir a mejorar su vida. Unas democracias “(eco) organizadas”, es decir que aprovechen como los ecosistemas las aportaciones de todos los seres que las componen, sean grandes o chicos, sean energías o seres vivos. **La organización ecológica de los sistemas de relaciones**, entre todos los componentes, es un buen referente frente a lo que supone la delegación de los sistemas electorales burocratizados. Muchos movimientos de mujeres en todo el mundo nos enseñan como luchar con esos estilos democráticos desde la vida cotidiana, desde lo pequeño, y como poder ir transformando el mundo desde lo micro a lo macro.

Y para completar el cuadro, los movimientos “alter-mundialistas” actuales, de muy distintos sentidos entre sí, nos aportan la construcción de **potencialidades “emergentes”** frente a los valores dominantes. No sabemos cual pueda ser la alternativa mejor o cual es la que saldrá adelante, pero sabemos que “otros mundos son posibles” a partir de la crítica radical de los “equivalentes generales de valor” existentes: la circulación del capital, la jerarquía patriarcal, el derroche tecnológico, o los dogmas incuestionados, es lo que precisamente están en cuestión. No sólo los dilemas dentro del sistema, sino la construcción de otros ejes (“multi-lemas”) y planos emergentes, en donde construir las Ideas-Fuerza participadamente. Ideas-Fuerza capaces de movilizar y de coordinar, también contra la sectorialización temática, aportando la “integralidad” de los procesos. Y contra los sectarismos de tipo ideológico, pues no hay prisa en tener una alternativa acabada. Se plantea “traducir” los “gritos” de unas y otras partes del mundo para aprender a “hacer caminos” emergentes ante la degradación del “imperio”. El que haya pluralidad de “desbordes reversivos”, ensayar diferentes formas de “democracias (eco) organizadas”, o emprender caminos “emergentes” diversos, frente a los llamados “equivalentes de valor dominantes” es algo que nos anima, tanto en lo cotidiano como en el sentido de transformación global.

Distintuir 6 conceptos que nos abren puertas

Puede ser aclaratoria la delimitación de estas 6 propuestas, para compararlas con las metodologías habituales, no sólo distinguirlas de lo cuantitativo, sino también de lo cualitativo y de lo participativo. Es una forma de articular e integrar lo que hemos venido presentando como distintas aportaciones, pues aunque pensamos que pertenecen a un mismo paradigma de fondo y a una epistemología común, se han

venido construyendo desde metodologías y espacios muy diferenciados, y así los hemos ido aprendiendo y reconstruyendo. Aclaremos, antes de pasar a proponer una forma operativa de proceso comunitario, algo de estos 6 conceptos, tal como los venimos utilizando en los grupos que trabajamos en red. Al menos hacer algunas distinciones, más que definiciones, para que se pueda entender en qué ámbitos no nos movemos y en cuales sí. No se trata de acabar de cerrar o definir cada expresión, sino de delimitar un campo donde podamos comunicarnos con cierta eficiencia.

a) Estilos Transductivos:

Lo que no son: No son posiciones “neutrales” para la participación comunitaria, como si fuera posible tal neutralidad. Precisamente por saber de la no neutralidad de ninguna posición se está vigilante con los sectarismos, y se actúa como facilitador/a de acuerdos. Pero tampoco se trata de que las mayorías aplasten a las minorías, no se es más participativo porque acuda más gente a una asamblea, por ejemplo, sino porque se puedan debatir más propuestas y más innovadoras. Si hay más creatividad aunque menos gente, puede ser más participativo un proceso con “talleres” que una asamblea, donde poca gente se atreve a hablar. Pero tampoco basta que se “traduzcan” unos y otras, para hacerse más inteligibles en las multiculturalidades, que pueden convertirse en “guetos”. Hay que ser capaces de superar las “autoestimas grupales” y las “identidades narcisistas”, donde lo participativo ignora los dolores y placeres de los otros grupos o sectores. Hay que aceptar entrar en la construcción de “identificaciones mestizas” pero tratando de aminorar las imposiciones de unas u otras culturas. Tampoco se trata de proponer un modelo resumen, por sistematización, pues los estilos creativos no se pueden basar en una “ética ejemplar”, ni de mínimos ni de máximos. Se han de aceptar algunos criterios porque los procesos de complejidad nunca son puros, sino híbridos o mestizos, pero donde no todo debe valer. Ni en la selva todo vale y mucho menos cuando queremos construir participadamente con las comunidades y con rigor crítico.

Lo que aportan: Son conceptos que se usan en ciencias naturales y sociales con un sentido parecido, es decir, acostumbrarse a transformarse dando saltos de un tipo de energía a otra. Por ejemplo, pasar de la energía calorífica a la electricidad, o de una acción hormonal en una enzimática en las proteínas. Son transformaciones que ocurren continuamente en nuestras vidas y entorno, aunque no seamos muy consciente de ello. Las transducciones se basan en unos dispositivos para crear “**situaciones**” **peculiares de transformación**, “provocaciones” con cierta transparencia, al estilo de las preguntas “mayéuticas” que formulaba Sócrates. De tal manera que el rigor crítico está en la forma y fondo de las preguntas, y se deja en libertad los caminos que se puedan o quieran emprender a partir de ellas. En primer lugar el propio “grupo experto” del que partimos debería someterse a prácticas críticas sobre lo que pueda tener de prejuicios en sus primeras preguntas y planteamientos. Avanzaremos además mejor si los otros grupos que participan están en una predisposición también poco dogmática desde un principio. Para que estos estilos transductivos sean cooperativos debemos someter las preguntas iniciales a un filtro participativo y plural, por ejemplo con aquellas personas que acudan a las primeras convocatorias. Es un estilo de hacer no sólo del principio de un proceso, sino permanente para toda la vida, según lo vemos.

Ejemplos: Hay diversas técnicas o prácticas que pueden ejemplificar las formas de hacer operativo este principio. Los simples “juegos de rol”, o los “socio-dramas”, pueden ser mecanismos para que otras personas vean, o vernos nosotros mismos, en las expresiones gestuales de nuestras representaciones, muchas de las cosas que no diríamos que pensamos. Lo importante no es la técnica en sí misma sino para qué la queremos, y en ese sentido lo más importante es el papel de preguntas desveladoras de los prejuicios ocultos, o creativas de una mayor profundización y reflexividad de los procesos. Por ejemplo, con un “tránsito” o paseo de los expertos con los campesinos, nombrando y calificando cada elemento que aparece en el campo, no sólo se produce un intercambio de información, sino de estilos transductores. Los “situacionistas” en el medio urbano europeo lo que hacían era “derivas”, que igualmente servían para perderse y dejar que las intuiciones propias y ajenas pudieran aflorar y mostrar los prejuicios hacia los males urbanos de nuestras ciudades. A partir de crear estas “situaciones” no cotidianas lo interesante es ver como adoptamos unos estilos transductivos u otros, y cómo nos relacionamos con los de las otras personas.

b) Conjuntos de acción:

Lo que no son: No es, desde luego, la mitificación de la comunidad como una identidad a recuperar o como una unidad, sino como una serie de pequeñas redes sociales en muchos casos contrapuestas entre sí, y en procesos muy variados. El que se parta del “análisis de redes” no quiere decir que adjudiquemos roles deterministas a cada grupo o colectivo, pues nada más lejos de nuestras intenciones que juzgar las posiciones (que siempre están en procesos y suelen tener comportamientos paradójicos). El análisis de redes muchas veces suele aparecer descontextualizado, como una variable en sí misma suficientemente explicativa, pero tampoco es lo que nosotros planteamos pues lo encuadramos entre los condicionantes socio-económicos y culturales de cada situación concreta. No los consideramos sinónimo de “movimientos sociales” con esas descripciones de sus características estructurales (sobre todo externas) que suelen hacer los sociólogos. Los intentos de definir los “movimientos sociales” encasillándolos, no suelen tener en cuenta sus características internas, y su variabilidad tanto hacia la acumulación de fuerzas como hacia su degeneración. Por eso preferimos hablar de conjuntos de acción, que no revisten valoraciones a priori sobre sus sentidos trascendentes, sino sobre sus momentos y potencialidades ante cada transformación concreta.

Lo que aportan: No basta la buena voluntad de querer aprender con los movimientos o las asociaciones. Los conjuntos de acción, tal como los entendemos, lo que aportan es una integración de tres variables, tres elementos clave, que se han mostrado esclarecedores en los procesos mismos. Son las redes de confianzas y miedos internas en las comunidades, son los condicionantes de clase social, y son las posiciones ideológicas ante cada problema concreto en disputa. Los analistas venían escribiendo sobre la “clase en sí” y la “clase para sí”, nosotros a esta matriz le añadimos la “clase así”. Es decir, cómo es en la vida cotidiana de cada lugar, cómo se han ido construyendo las relaciones y vínculos entre grupos, sectores, etc. Lo que construimos con los propios sujetos implicados son instantáneas de un proceso, radiografías, o fotogramas de una película, que está siempre con cambios continuos, y muy poco previsibles a veces. “Todo lo real es relacional” y por eso nos interesan más los vínculos y lo que puedan ser sus dinámicas que las definiciones de los grupos o sectores que soportan las relaciones. No es posible lo uno sin lo otro, pero es más posible cambiar las relaciones que los sujetos por sí mismos, y esto es lo que pretendemos aportar. También aportamos con los conjuntos de acción **una forma concreta de manejar que lo “político está en lo cotidiano”**. Es posible ver la correlación entre la familia patriarcal con su estructura vincular, típica de tal o cual cultura, con lo que aparece en la escuela, las relaciones de trabajo, o la dominación simbólica en el conjunto de la sociedad. Las relaciones de poder que podemos percibir desde cualquier forma de conversación pueden ser base para construir, participativamente con miembros de diversos conjuntos de acción locales, algunas estrategias socio-políticas que vayan más allá de cada situación concreta.

Ejemplos: Tal como utilizamos en nuestras prácticas los Socio-Gramas, queremos ir más allá de los “Diagramas de Venn” o de los “mapeos” o análisis de redes convencionales. En primer lugar al hacerlos participativos con algunos grupos locales sirve de cierta “autocrítica” para que los propios grupos constaten hasta dónde conocen y desconocen de las relaciones de su propia comunidad. Es curioso cómo muchos de los líderes conocen a penas el entorno de sus propios grupos, y cómo se da lugar a muy interesantes debates entre los miembros de grupos afines. Por supuesto esto obliga a precisar, mucho más de lo que sería una simple entrevista, a algunos de los líderes locales, aportando mucha más información y más compleja. En segundo lugar, al hacerlo con ejes (de clase social y de ideologías), y cruzar las tres variables dichas, podemos aprovechar el diseño participativo como una más completa “muestra”, para guiarnos en entrevistas, o grupos, talleres, documentación, etc. En tercer lugar, tendremos una primera radiografía que, aún siendo borrosa por ser la inicial, ya nos sirve para poderla comparar más adelante con los socio-gramas siguientes, ya documentados con entrevistas y otras formas conversacionales, e ir verificando así (con sucesivos socio-gramas) lo que estamos construyendo en cuanto a relaciones en el proceso.

c) Multi-lemas:

Lo que no son: No se trata de “tetralemas” de tipo lingüístico estructuralista como los que se suelen hacer al analizar novelas u otros relatos ya dados. Primero porque en nuestros casos los sujetos están

vivos y participando en las tomas de decisiones, y no sólo de una forma metafórica sino real. En segundo lugar porque también intentamos superar la simple “escucha” de los problemas, o hacer “dinámicas socio-culturales”. El estilo de “praxis” que empleamos es más que la militancia de escuchar e interpretar. No creemos que nadie nos haya autorizado a hacer de jueces a partir de las conversaciones u opiniones que podemos recoger. Planteamos una “praxis” que devuelva lo que recoge, para que sean los propios grupos como “sujetos en proceso” los que vayan creando y construyendo nuevas situaciones y aportaciones. Pero no es tampoco cualquier devolución, simplemente porque éticamente hemos sacado una información que pertenece a quién la ha dado. Si sólo devolvemos dilemas o posiciones intermedias, aún no habríamos salido de los discursos dominantes, nos estaríamos quedado encerrados entre lo que ya se plantea el sistema, incluida su oposición. Los multi-lemas van un poco más allá de los dilemas, al abrir nuevos planos de interpretación de la realidad, pero no por eso superan siempre interpretaciones dialécticas deterministas.

Lo que aportan: Poder hacer protagonistas a los propios sujetos de sus frases en juegos de 4 o más frases, multi-lemas, para abrir debates creativos. La selección de frases para ser devueltas no es algo que aparezca sin más: el encontrar los ejes de contraposiciones y de contradicciones es una tarea que necesita un cierto rigor lógico, para que aparezcan claros los “disensos” y no sólo los “consensos” de las mayorías. Para desbloquear los dilemas dominantes es interesante que se devuelvan también las frases y posiciones minoritarias para que puedan abrir nuevos ejes o planos alternativos. Estas posiciones se convierten en **preguntas o dispositivos para la creatividad**, más allá de quién las haya formulado. Es lo que han llamado a veces “reflexividad de segundo orden o de segundo grado”, pero que casi nunca se materializa en formas operativas de fácil ejecución, y menos aún de propuestas participativas abiertas. Lo que aportamos aquí es precisamente unas formas variadas en que estas reflexividades se pueden poner en práctica casi como un juego, dónde casi cualquier persona o grupo que quiera participar durante unas horas, puede salir después bastante satisfecho de lo que consigue por sí mismo.

Ejemplos: Preparar y devolver algunas frases claras, en el lenguaje textual de la gente, y sin decir quién dijo tal o cual cosa. En seguida los que participan no sólo interpretan el porqué se han dicho tales o cuales cosas, sino que suelen añadir nuevas aportaciones de mucha mayor profundidad. Un caso: Las respuestas dadas en un barrio ante la inseguridad que se percibe. En unas primeras preguntas rápidas es fácil que aparezcan un buen número de peticiones de mayor presencia policial en las calles. Pero si hablamos más despacio y con cierta confianza con algunas de esas mismas personas es posible que cuenten cómo en las ocasiones que llegó la policía al barrio su comportamiento no fue nada eficaz. Es más, habrá quien pueda relatar que no detuvieron a quién debían y asustaron a buena parte de las personas inocentes. El “experto” se quedará con la duda de si debe poner en su informe que quieren (o no) policía. ¿Pero ha de ser él quien dicte el veredicto? ¿Por qué no devolver esas posiciones a la misma gente que las dijo? Seguramente la gente nos dirá que en realidad lo que querían decir es que quieren policía pero no la convencional, sino otra de tipo preventivo y comunitario. Esta respuesta tal vez puede ser de tipo minoritario, pero en un Taller de Creatividad es fácil que salga como muy valorada, si la damos la oportunidad de que se la considere. Pero además también cavemos otras respuestas, como que son los propios vecinos quienes se organizan para aplicar su propia justicia, o para vigilar en rondas, etc. La cosa es no cerrar demasiado pronto y en falso el análisis antes de que la gente pueda construir explicaciones y propuestas más complejas y concretas, más creativas a partir de las primeras respuestas contradictorias.

d) Ideas-Fuerza Emergentes:

Lo que no son: No se trata de la llamada “educación en valores”, al menos tal como se suele plantear y que consiste en explicar una serie de valores abstractos, todos muy bien intencionados, y con palabras y frases de mucha carga moral, cercana a los derechos humanos. Se suelen repetir las consignas de la modernidad “libertad, igualdad, fraternidad”, a las que se añaden solidaridad, sostenibilidad medioambiental, transparencia en las comunicaciones, etc. Son expresiones con las que casi todo el mundo puede estar de acuerdo, aunque a la hora de la práctica cada cual las entienda como quiere, y las justifique desde ideologías para todos los gustos. Tratamos de detectar estos “dilemas de valores” dominantes precisamente para no quedarnos en su utopía abstracta o en el cinismo de enunciarlos y al tiempo no practicarlos, o de

quedarnos a medio camino. Existen unos “equivalentes generales de valor” que marcan cuales son los referentes en los que nos deberemos fijar los humanos, en la economía, la ecología, la democracia, la cultura, etc., pero en nuestras propuestas tendemos a distinguirnos de estos criterios e indicadores prefijados. Nos interesa poco la planificación convencional con índices como el PIB, etc. Nos interesan poco causas lineales y sectoriales (económicas, tecnológicas, etc.) que pretendan ser la prioridades para la generación de valor, porque así se reclama en la globalización y en las cuentas macro-económicas. No se desconoce que hay sectores importantes a no descuidar como comercialización, financiación, etc. pero preferimos dar más la prioridad a la “integralidad” concreta y participada en los procesos que a la sectorialización.

Lo que aportan: Una crítica operativa de los “equivalentes de valor” dominantes. Significa ir más allá de la causa-efecto lineal, y aportar la construcción “recursiva” de los procesos (cómo el anuncio de algo que puede suceder se convierte en otra causa). Es decir, aportar en primer lugar qué bloqueos, nudos críticos, son los que obstaculizan las relaciones complejas entre las variadas causas y los diferentes efectos en un proceso. Hacer esto participadamente integra visiones mayoritarias, y también las minoritarias, correlaciones entre variadas causas y efectos y sus pasos intermedios, con referencias a los diferentes subtemas a considerar, y a las diferentes alianzas posibles entre sectores sociales. Podemos construir así, con bastante rigor crítico y participativo, en primer lugar las **“prioridades” de acción, en las que cree el “sujeto colectivo”** que se está construyendo por hacer estas prácticas. Y luego se puede construir alguna “Idea-fuerza” que vaya más allá, y que aúne aún más a los sectores participantes. Aportamos además a esto la forma de debatir y acordar en base a la propuesta por lo que dice en sí misma y no por quién la propone. Se trata de superar los personalismos, las luchas de grupos, con formas participativas que lo favorezcan, con unos dispositivos que desbloqueen lo preconcebido y así entremos en procesos de creatividad colectiva. Son sistemas democráticos de debates en pequeños grupos, y en plenarios, donde se trata de recoger por escrito las aportaciones de todas las personas, y luego ir las articulando y debatiendo en grupos mixtos, sin poner en cuestión el prestigio de nadie. Ideas o propuestas minoritarias se pueden demostrar mucho más constructivas que otras más generalizadas. Incluso si es necesario llegar a algún sistema de votación, este se puede hacer de manera ponderada, tratando de no hacer excluyentes unas u otras propuestas, sino de que se refleje su respaldo entre los participantes (con los puntos que pueden dar a cada una), para luego articular entre sí a las que hubieran tenido mayor aceptación.

Ejemplos: Mejor que los DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) que se han generalizado con los Planes Estratégicos convencionales, nos parecen los Flujo-Gramas porque permiten correlacionar los diferentes “conjuntos de acción” que pueden intervenir en la resolución de los procesos concretos; como también porque pueden profundizar en las relaciones causales (más allá de afirmar lo positivo o negativo de cualquier factor, que no suele ser lo más importante). Practicamos diversas maneras de establecer estas relaciones dependiendo de las características de las comunidades o de los movimientos, pero siempre para tratar de que los “emergentes” sean una construcción colectiva, y que vayan más allá de los “equivalentes generales de valor”. Por ejemplo, para la construcción de indicadores de “calidad de vida” no sirve tomar lo disponible en cualquier estadística (construido con criterios de “niveles de vida” para ser comparado en todo el mundo), sino que habrá que hacer un Foro Cívico que proponga criterios para cada situación y que se puedan ir renovando según la comunidad cada cierto número de años. Nos interesa partir de cuales son los valores emergentes en cada momento y situación, para que cada comunidad pueda valorar en sí misma lo que avanza, y no decretar “equivalentes generales” para regir en todo el mundo (como si fuera deseable alcanzar los niveles de contradicciones de los más poderosos). La creatividad local puede ir generalizando de esta manera en ámbitos culturales muy amplios nuevos valores emergentes, y formas de seguimiento y verificación práctica, que los concreten y hagan operativos.

e) Redes Democrático-Participativas:

Lo que no son: No estamos planteando una jerarquía “natural” en la sociedad, la simpleza de que “siempre hubo pobres y ricos”. Pues en la propia naturaleza, son los sistemas más complejos y sinérgicos los que han ido mostrándose más competentes que los sistemas más simples o sectoriales. Y entre los seres vivos con mayor razón debemos aprovechar al máximo las capacidades de las que disponemos, orga-

nizándonos de tal modo que todos podamos contribuir a la mejora de la vida. No estamos hablando de un modelo de coordinación de “recursos” (técnicos, económicos, ecológicos, etc.) que dé más sostenibilidad a los procesos, pues con esto todavía estaríamos en planteamientos defensivos frente a la indolencia burocrática de la que partimos y que no conseguimos superar. Ante la manifiesta insuficiencia de los sistemas democráticos electorales y las burocracias profesionales que les acompañan en la gestión (pública y privada), no nos planteamos tan sólo un complemento participativo para remediar los males mayores. Esto sería lo mínimo para evitar los estallidos más violentos en la sociedad (como lo sucedido hace años en los barrios de Caracas o de Los Angeles, o aún más recientemente en las periferias de las ciudades francesas). Esto aún sigue siendo el “fondo de miedo” con el que nos seguimos gobernando defensivamente para evitar males mayores. Con algunas formas de participación comunitaria no se resuelven los problemas de fondo, pero al menos se mitigan los efectos más desastrosos del sistema en que vivimos.

Lo que aportan: Se plantea cooperar desde abajo y no sólo coordinar desde arriba, integrar en el proceso todas las iniciativas y capacidades de los seres de cada uno de los ecosistemas en donde estamos. La “sinergia” que se trata de producir no es una simple suma de las partes, sino la **multiplicación de las iniciativas que surgen en la vida cotidiana**. Es decir, pasar a marcar la agenda de los sistemas representativos desde propuestas populares y comunitarias. Y no esperar a que sean los poderes económicos y mediáticos los nos organicen la vida, y ante los que tengamos que estar en continua defensa (con más protestas que propuestas). Pero no solo para superar la pobreza o las lacras más evidentes de la sociedad, sino para que todos y todas podamos sentirnos creativos en ella. Una “democracia de iniciativas” dónde puede haber protagonismo de cualquier grupo, o de varios a la vez, que han de coordinar sus esfuerzos. Criterios del tipo “de cada quién según su capacidad, y a cada cual según sus necesidades” son propuestas a las que ya podemos aspirar en muchas formas comunitarias. Y que los delegados, o los gestores, sean mandatarios de las decisiones construidas colectivamente, y no interpretes caprichosos de las mismas. Todo esto implica un cambio en los procesos que costará años de nuevas prácticas, y de una nueva cultura, con sus nuevos procedimientos de metodologías participativas. Pues al igual que la práctica electoral representativa ha llevado bastantes años consolidarse como referente democrático, también los talleres y asambleas, y las redes sociales de iniciativas, las votaciones ponderadas, el mandato a los gestores, los planes de tipo integral comunitario, etc. tendrán que seguir un proceso de mejora, con avances y retrocesos, y que vayan dando resultados para que se lleguen a consolidar. Lo que aportamos es que ya se ha empezado con estos procesos, para demostrar que las cosas están cambiando.

Ejemplos: los Presupuestos Participativos no son nada revolucionario desde el punto de vista de que impliquen un cambio radical de las clases sociales o del sistema económico. Simplemente introducen con mayor o menor coherencia unos sistemas, más transparentes y participativos, de hacer unas propuestas de iniciativas que el gobierno se compromete a realizar al año siguiente. Tanto los Planes comunitarios como otras formas de procesos con “acciones integrales” tampoco significan más que mejoras consecuentes con los sistemas de cogestión social que proclama cualquier partido. Las “Iniciativas Legislativas Populares”, o los Foros Cívicos para el seguimiento con “índices de calidad de vida”, o tantas otras nuevas formas que se ensayan en muy diversas ciudades y comarcas, son el caldo de cultivo para que vayan madurando las democracias participativas y su “(eco)organización”. Aportamos que algunas Redes de Seguimiento de los procesos en marcha son más operativas en la medida en que tratan de articular entre sí varias de estas metodologías, y sobre todo si lo hacen a partir de alianzas estratégicas de varios “conjuntos de acción”. La “(eco)organización” que supone una Red de Seguimiento tiene sus pautas relacionales entre Mesas de trabajo por temas, el o los Grupos Motores, con sus “cronogramas” de actuación y de rendir cuentas por las tareas planteadas, etc. Y todo esto supone prácticas muy diferenciadas en unas y otras localidades y culturas, pero con algunos elementos comunes que es bueno considerar y desarrollar.

f) Desbordes y Reversiones:

Lo que no son: Tal como las utilizamos, no son ni posiciones intermedias ni gradualismos entre los dilemas opuestos que se nos presentan. Hay que aclarar esto porque la tendencia ante los dilemas de los opuestos es a buscar posiciones a medio camino, y con las “reversiones” lo que se plantea es “desbordar”

tales supuestos. Es no aceptar, por ejemplo, el debate entre lo “reformista” y lo “revolucionario” como un planteamiento previo a la acción, que en general (en el siglo XX) ha paralizado más que animado para la transformación social. En la práctica muchos procesos revolucionarios han acabado haciendo reformas, y algunos procesos por reformas han acabado radicalizándose en revoluciones. Por eso tratamos de huir de dilemas un tanto sectarios que sirven para muy poco en los procesos comunitarios de la vida cotidiana de la gente. Las “reversiones” se plantean desbordar los debates endogámicos de muchos grupos, tanto de los académicos, como activistas, como basistas, etc. No es académico en la medida en que es necesario una cierta densidad práctica con los movimientos para poder experimentar lo que está pasando, no es un concepto que se pueda captar solo en teoría. No es una posición activista si no que necesita escuchar mucho el ritmo de la gente, de los movimientos, y aportar metodologías cuando se van cuajando los “conjuntos de acción”. No es “basista” en la medida en que no se le da la razón a todo lo que hacen los sectores populares, aunque haya que partir de sus contradicciones, y de tal manera que así puedan aparecer más enraizados estos desbordes de los procesos transformadores.

Lo que aportan: Se parte de “grupos operativos” y centrándose en resolver problemas concretos, pero estos procesos no se puede saber nunca como pueden acabar. Desbordar los primeros supuestos con los que se comienza no es un error de planificación, sino demostrar la capacidad de ir consiguiendo que grupos y sectores sociales vayan ganando en proponerse objetivos más avanzados para ellos mismos. Siempre se parte de algún esquema mental previo, más o menos explícito, pero eso no quiere decir que haya que quedarse en él, sobre todo cuando son muchas las aportaciones nuevas de otras personas y grupos, y las vivencias propias de estos procesos, etc. La mayor parte de los debates pre-juiciosos de los grupos se solucionan al ponerse en marcha algunos de los caminos, con el ritmo de la gente que ha de participar. Hay que dar posibilidades a lo que podemos llamar “transversalidad” de las propuestas. Salir de las “dialécticas cerradas” significa que en cada momento se puede optar por una **complejidad de alternativas (radicales o menos, previstas o desbordantes, según las circunstancias), y esto es poner más profundidad y rigor en los procesos**. Lo que llamamos “monitoreo” pasa entonces a ser un elemento clave, que no se queda en una simple evaluación tal como suelen hacer los planificadores, sino en un ejercicio de seguimiento y rectificación en algunos puntos que la metodología participativa ha señalado como más sensibles. El que haya un cronograma sólo es un referente, no tanto para cumplirlo como para saber por dónde nos está desbordando la realidad o por dónde nosotros no alcanzamos a llegar a los planteamientos previstos. Porque siempre lo que ocurre es más complejo y dinámico que lo que podamos planear.

Ejemplos: En un caso de pedagogía liberadora no es que los “grupos operativos” se concienzien de que los contenidos del proceso comunitario sean muy buenos, por lo bien que explicamos las cosas desde lo que llamamos “grupos motores”. Más bien se trata de que negocien los grupos operativos y motores como “revertir” a los “opuestos” a este proceso, encontrando las incoherencias y contradicciones que tengan, y jugando con ellas para poder hacer estrategias con “conjuntos de acción” suficientemente amplios. Crear situaciones donde los opuestos se vean “revertidos” en la práctica es la mejor concienciación. Es decir, que sean desbordados porque buena parte de los grupos locales han negociado alianzas de participación conjunta, en primer lugar. En segundo lugar, revertidos porque se hacen explícitas las contradicciones que hemos podido estudiar y hacer emerger en estas situaciones. Y en tercer lugar, porque consigamos persuadir o seducir a buena parte de la gente que estaba ajena para nuestra causa, para que se vea implicada en lo que estemos haciendo, lo que supone el aislamiento o desborde de quienes se oponen. Además, estas apuestas estratégicas nos suelen desbordar también a nosotros, sobre todo en los idealismos que aún podamos conservar de pensar en que habíamos hecho unos planes perfectos. De esa manera también nosotros podemos seguir aprendiendo. Y este suele ser el indicador más cercano y fiel de cómo va el proceso.

Fases de un proceso de Planificación Participada

Todo lo que venimos diciendo hay que bajarlo, con sus tiempos, a cualquier práctica social con sus ritmos particulares de vivencias culturales. Para no quedarnos, como suele suceder, en generalizaciones,

proponemos un cuadro con algunos tiempos aproximados. Es preferible ser criticado por cuadrricular los períodos de cada actividad o salto creativo, que quedarnos en la inconcreción de las grandes palabras. No nos cansaremos de recomendar el no tomar como recetas los tiempos que aquí se proponen, puesto que están sacados de experiencias muy diversas. Pueden servir como referencia para algunas prácticas en localidades dónde no tengan mucha experiencia. Desde luego entre 9 y 12 meses un equipo de 5 o 6 personas con cierta dedicación puede hacer la tarea y conseguir algunos resultados iniciales. Evidentemente si el tiempo que pueden dedicar y la capacidad es alta todo el proceso puede acabar antes, y si se puede hacer con más calma, en razón de las capacidades o el tiempo, también se podrá conseguir que el proceso sea más asumido, pues no por mucho correr saldrá mejor. Las diferencias de tamaño de la comunidad, ciudad o región, y la cultura participativa también son variables para modificar todo lo que aquí estamos proponiendo, y se le puedan hacer todo tipo de enmiendas. Es importante saber si hay en el proceso trabajadores públicos, cuantificar cuantas horas le pueden dedicar, no confundiendo “voluntarismo” con rigor, al usar las metodologías que se necesitan para hacer bien estos saltos o períodos. Y tener en cuenta que los horarios son los disponibles básicamente por la gente que trabaja en otras cosas y que quiera participar, puesto que son los grupos motores y operativos los que han de ir asumiendo las iniciativas y dirección del proceso.

En primer lugar hemos de considerar un tiempo preliminar, muy variable y no cuantificable, que nos pueda situar en las experiencias precedentes de las que se parte. No es lo mismo llegar a estos procesos desde el impulso de un movimiento social, que por el voluntarismo de un equipo técnico o de un político con buena voluntad. Hay una serie de características básicas, y no sólo la buena voluntad, para que se pueda empezar con ciertas garantías de poder cumplir con lo que se pretende. Esta columna nos muestra algunas de las predisposiciones que se han de tener además de la voluntad de querer implicarse en metodologías participativas. Después hay cuatro columnas para: hacer un plan de trabajo, realizarlo, hacer devoluciones, y unas propuestas operativas (más adelante comentaremos algo de cada una). Y en la última columna se abre el proceso sin tiempos límite, aunque se recomienda que se tengan cronogramas para poder hacer los seguimientos y monitoreos oportunos. Existe cierta lógica en la disposición en este orden de las fases o saltos a realizar, pero esto no quiere decir que no se pueda alterar, o que se pueda acelerar o retrasar cualquiera de los elementos en función de los requisitos de cada situación. Para lo que sirve este cuadro es para poder justificar el porqué de los cambios que se puedan hacer. Sería bueno si se puede razonar el porqué tanto de lo que se propone como de los cambios que se introduzcan, y que no sea el fruto de decisiones no debatidas o de oportunismos ajenos a la propia lógica participativa. Desde luego el cuadro no debiera tener este lenguaje, que aquí pretende cierto rigor conceptual, si se piensa en implicar a personas no acostumbradas a estas terminologías. En cualquier caso será bueno que se construya alguno más concreto y específico para cada situación.

Los “saberes” que pretendemos desenvolver los podemos dividir en 5 apartados (que entre sí siempre están muy entrelazados), para poder distinguir mejor lo concreto de cada momento y cada pretensión. Lo primero es “saber estar”, es decir una serie de capacidades personales o grupales que se pueden y deben tener previamente por las experiencias vividas. También se pueden adquirir en el proceso, pero siempre suelen ocupar más tiempo que el de unos meses o un año. El tener “poso” vital sobre todo para dirigir un proceso metodológico, o unos talleres o asamblea, no es algo que se pueda aprender en los libros o en un curso acelerado. El saber “¿para qué?” y “¿para quién?” del conjunto de lo que hacemos (lo que llamamos “episteme”); y el saber el “¿por qué?” de cada fase (lo que llamamos “metodología”), y que dan sentido a las técnicas y a los resultados, son los elementos fundamentales de lo que proponemos. Los seis saltos de la “epistemología” ya han sido comentados anteriormente como fundamentales para lo que solemos llamar “socio-praxis”. Y la “metodología participativa” que apuntamos sólo trata de ser coherente con lo que venimos postulando, razonando cómo articular esos saltos de la manera más conveniente desde lo que nos enseña nuestra experiencia. En cuanto al “saber hacer” (las técnicas, el “¿cómo?”), no nos parece tan importante aplicar unas u otras, siempre que se justifique el “¿por qué?” de hacerlo. Y sobre el “¿qué?” o resultados (los documentos y las prácticas que se va quedando), el que se logren más completas o menos, pues es cuestión de tiempo y de participación para que sean mejores, siempre que no se renuncie a aspirar a conseguir los objetivos propuestos.

PLANIFICACION DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES
(SABERES, EN 6 SALTOS – TIEMPOS, EN LOS PROCESOS SOCIO – PRAXICOS)

TIEMPOS SABERES	Predisposición desde las experiencias previas	Construcción del Plan de trabajo negociado (2/3 meses)	Trabajo de campo y Análisis abiertos (2/3 meses)	Devoluciones creativas y priorización (2/3 meses)	Propuestas integrales y sustentables (2/3 meses)	Proceso de realizaciones y seguimiento con monitoreo
¿Quién? Saber estar	Experiencias sociales. Capacidad auto-crítica.	(Eco) evaluar prejuicios. Conversar con grupos.	Escuchar todas las posiciones Facilitar la dinámica de grupos.	Dirigir talleres y encuentros Provocar los saltos creativos.	Facilitar las alianzas Planificar participadamente.	(Eco) dirigir metodológicamente. Monitorear situaciones
¿Para qué? Conocimientos. Episteme	De las vivencias con analizadores a la predisposición para "Estilos Transductivos"	De la buena voluntad de los sujetos-sujetos a las estrategias con "Conjuntos de acción."	De los análisis de acción-reflexión a las paradojas y a la reflexividad de los Multilemas.	De las causalidades "recursivas" a la construcción de nudos críticos y "Ejes Emergentes"	De los indicadores de sustentabilidad a la Idea-fuerza y Redes democrático-participativas	De los grupos operativos a los "Desbordes creativos" y procesos de "Reversión"
¿Por qué? Metodologías	Distinciones entre otras metodologías y lo participativo	Fases de un proceso. Problemática inicial y Análisis de redes sociales	Complejidad de Conjuntos de acción. Temáticas comunes y contrapuestas.	Planificación Estratégica Situacional Creatividad con los grupos heterogéneos	Idea-Fuerza y auto-organización: Democracia Participativa y Recursos.	Articulación de proyectos Evaluación y monitoreo
¿Cómo? Saber hacer, Herramientas	Trabajo en grupos Salir a la calle.	Socio-Dramas Transectos (DRP) Socio-Gramas y muestras. DAFO	Entrevistas Talleres Análisis Multi-lemas	Flujo-Gramas Talleres para devoluciones creativas	Votaciones ponderadas (EASW) Esquemas de Organización y Recursos	Cronograma por tareas y proyectos Campañas de difusión y (eco) auto-formación
¿Qué? Resultados operativos	Formación de grupos implicados	Delimitación del síntoma Grupo Motor y muestra Plan de trabajo	Saturar las posiciones de los conjuntos de acción Cuadros temáticos con Multi-lemas	Nudos críticos priorizados Construcción de la Red de seguimiento	Informe Operativo: propuestas, organización y recursos	Seguimiento cronogramas Rearticulación de estrategias
	1	2	3	4	5	6

(Reelaborado a partir de T. R. Villasante, 2006)

Comentando estas columnas podemos ver una cierta lógica de desenvolvimiento de lo que venimos planteando. En la primera columna hay alguna predisposición que parece necesaria para poder comenzar cualquier proceso. Aunque no sean imprescindibles todas al mismo tiempo, no nos cabe duda que se empieza con problemas si no se cumplen algunos de estos pre-requisitos. **Por ejemplo que la gente que se implica ya sepa "estar"** por haber participado antes en otras experiencias, o que tenga un mínimo de capacidad autocrítica, es decir, no ir de prepotente. Para no quedarnos en las vivencias y pasar a los "estilos transductivos", algo hay que estar dispuestos, aunque no se sepa aún del todo de qué se trata. Para ello, al menos, hay que saber distinguir entre metodologías participativas y otras de las ciencias sociales (aún hay profesionales que piensan que es participativa una encuesta o un grupo de discusión). Si las distinciones no se conocen del todo previamente no pasa nada, pero hay que aclarar cuanto antes de qué estamos hablando, y a qué nos comprometemos, para que nadie se engañe. Por ejemplo, el estar dispuesto a salir a la calle y al trabajo con grupos, que son cosas muy claras para unas personas pero a otras les resultan muy difíciles de asumir, o al menos les da reparo antes de hacerlo. Nada de esto es algo imposible de realizar, y de hecho lo solemos hacer en otros aspectos de nuestras vidas, aunque no lo nombremos así. Lo importante es que seamos capaces de aclarar y distinguir en qué momento estamos al empezar un proceso, para que podamos comenzar calibrando bien nuestras fuerzas.

En la siguiente columna ya empezamos las tareas, y lo mejor es hacerlo con aquellos primeros grupos que se apuntan al proceso. No basta tener buena voluntad y tratarnos unos y otras como sujetos. No basta la simple conversación porque siempre estamos cargados con prejuicios que sin duda acumulamos (de teorías y de las experiencias de las que cada cual viene). Por eso es bueno que nos "(eco)evaluen" (podamos ver como nos ven otras personas) desde un primer momento. Dentro de las fases de un proceso parece también conveniente empezar por **reconocer las redes sociales** que puede haber en un mapa de relaciones local, que lo podemos construir con algunos grupos implicados participadamente. La idea es llegar a

poder poner en ese mapa de relaciones los diferentes “conjuntos de acción” y sus estrategias particulares, contradictorias o afines, ajenas o simplemente diferentes a las nuestras. Hay técnicas, para saber cómo hacer al principio de los procesos. Hacer un DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) para delimitar lo síntomas de los que partimos, o hacer un “transecto” (paseos de profesionales y usuarios que intercambian sus conocimientos sobre el terreno) para comentar las distintas percepciones de los síntomas. También un “socio-drama”, o un “juego de rol”, **para reconocer los prejuicios** de los que partimos. Después lo que planteamos es algún “socio-grama”, que tal como lo hacemos es un mapa de relaciones local, con varias finalidades: a) que los grupos implicados locales muestren hasta dónde conocen a los otros sujetos que tengan que ver en el asunto (se descubren sorpresas muy interesantes), b) también nos puede servir como “muestra” para saber cómo enfocar el plan de entrevistas, grupos, talleres, documentación, etc. c) queda una radiografía inicial del proceso.

Ya abiertos al trabajo de campo cabe escuchar todas las posiciones que se pueda, y adoptar un estilo de facilitador/a. No basta reflexionar personalmente o en grupo sobre las acciones y sobre la recogida de información que estemos haciendo con entrevistas, talleres, análisis profesionales, porque aunque esto está bien y es interesante, la “hiper-complejidad” de las paradojas sociales que nos encontramos da para un proceso que precisa de mayores profundizaciones. Es por lo que procuramos realizar **“reflexividades de segundo grado”** a ser posible con los mismos colectivos o sectores sociales que nos han informado en las entrevistas o en talleres, haciendo que se analicen ellos mismos, el porqué dijeron lo que dijeron, y qué otras cosas se les ocurren en este segundo momento. Los “multi-lemas” (sobre cuestiones que han dicho, se pueden construir cuadros de 4 posiciones y más), y las “tetra-praxis” (otro cuadro de 4 posiciones sobre las actitudes o posiciones que adoptan los grupos implicados), pueden ser instrumentos que faciliten el saber hacer estos análisis sin necesidad de ser necesariamente profesionales del tema. Lo mejor es que haya grupos mixtos de profesionales y voluntarios locales que hagan la tarea de simplificar las paradojas encontradas a las más significativas en cada momento, sobre todo para que no parezca la cosa más complicada de lo que realmente sea. Luego con el debate se vuelven a construir nuevas paradojas, y aparecen propuestas muy creativas. Pero hay que comenzar por “saturar” (es decir, completar en el mapa o socio-grama) el recorrido por todas las principales posiciones que se pueden dar en torno a un tema (no suelen bajar de 9, ni superar unas 12, más o menos), y entonces es cuando ya podemos cruzar las informaciones de un tipo y de otro, y confeccionar esos cuadros de varias posiciones contrapuestas para estos análisis participativos.

Una nueva columna nos muestra precisamente momentos para “devolver creativamente” esas frases, y posiciones, que vienen de la fase anterior. Hay que estar dispuestos a dirigir talleres que permitan provocar saltos creativos en sus participantes, es decir, lo que venimos diciendo: que las gentes puedan reflexionar sobre lo que dijeron y por qué, y posiblemente añadir algunas nuevas razones que tenían dentro, pero que no aparecieron en una primera conversación. Así pueden aparecer los **“ejes emergentes”** que nos muestran que estamos en los buenos caminos de la creatividad participativa. Para estos saltos nos ayudamos de alguna técnica de la “planificación estratégica situacional” como es el “flujo-grama”, para priorizar participadamente (en grupos de 10 a 20 personas, y luego ir a un plenario) cuales son los principales “nudos críticos” o cuellos de botella que están dificultando los procesos. Aparecen causas y efectos relacionados entre sí “recursivamente” (es decir, no linealmente sino de forma cruzada, y también cómo los posibles efectos influyen en las causas), y podemos ver dónde confluyen más relaciones y se debe actuar prioritariamente. Es interesante en esta fase y las siguientes que los grupos de trabajo empiecen a ser “heterogéneos”, es decir mezclados entre diferentes tipos de procedencias, tanto vecinales o profesionales, pues cuanto mayor sea la pluralidad de cada grupo no se repiten tanto los hábitos heredados y se anima la creatividad del mismo. También es importante que se puedan discutir los análisis causales o las propuestas más por las ideas en sí mismas que por quién las dice. Por eso dividir los talleres en grupos “heterogéneos” también contribuye a ir construyendo “sujetos colectivos” (identificaciones de quienes han creado colectivamente algo), en el camino de que se vaya construyendo una “red de seguimiento” del proceso.

Luego vienen las propuestas, en una columna donde hay que saber facilitar las alianzas para que la planificación acabe siendo operativa. No bastará un proceso técnico con indicadores para hacer seguimiento

de lo que se va realizando, sino que son las “redes democrático-participativas” las que deben llevar el control para cada paso que hay que dar. Redes de seguimiento con su democracia externa, interna y operativa, y por eso con unas relaciones “(eco)sistémicas” en su organización. No es la jerarquía de autoridad quién manda sino la “Idea-fuerza” quién es capaz de reunir las voluntades y animar el proceso. Estos esquemas de “democracias participativas” para manejar los recursos disponibles pueden ser muy operativos no tanto por las técnicas que empleen como por la “Idea-fuerza” y su capacidad de mover dispositivos voluntarios en su entorno. No sólo por creer que la democracia sea un fin en sí misma, sino porque puede servir para **conseguir además algún fin concreto, y sobre todo para ir construyendo un futuro en que la gente sienta que cuenta.** Desde luego el que haya nuevas formas o estilos de hacer las cosas más participativamente y con más transparencia es mucho mejor, como por ejemplo realizar votaciones ponderadas, y no tanto de enfrentamiento frontal de unos contra otros. Aún cabe avanzar mucho más en estos dispositivos para que la gente pueda participar y que además pueda sentirse protagonista, aunque sea de las pequeñas cosas. A estas alturas del proceso ya se ha tenido que construir colectivamente cuales son las principales propuestas, cómo es la mejor organización interna y hacia fuera, y de dónde hay que conseguir los recursos de las inversiones, tiempos de dedicación, etc. que se necesitan para continuar.

En la última columna el proceso ya no tiene tiempo definido porque está abierto a todo tipo de nuevas eventualidades, y para eso y debe tener como referencia su propio cronograma. Saber hacer en estos momentos ya es más complejo, porque hay que “monitorear” situaciones a veces no previstas, y aunque se cuente con una organización democrática y participativa no basta con la buena voluntad de los grupos operativos. Hay que ser capaces de co-dirigir con **metodologías que escuchen el eco de lo imprevisto, y sepan atender los “desbordes” que se produzcan.** Por eso hablamos de “(eco)dirigir” para estar a la altura de algunas “reversiones” que pueden desbordar muchas partes de lo planteado, o que simplemente lleven más allá los mismos planteamientos que se pretenden, pero a mayor ritmo (o tal vez se paralizan). La cuestión es cómo articular los distintos proyectos planteados desde la “Idea-fuerza”, y hacerlo mediante unos cronogramas que van poniendo los tiempos y las responsabilidades para su ejecución. Esto incluye campañas de difusión, y una “eco” y “auto” formación (es decir, no tanto clases formativas, como la formación que cada grupo o persona adquiere por sus relaciones con el ecosistema donde opera, al hacerlo con cierta conciencia). Y para ello están el seguimiento, la evaluación y el “monitoreo”, de los cronogramas que se hubieran previsto, que facilitan los cruces sinérgicos entre sí. Los desbordes sociales que pueden provocar las “reversiones” nos obligarán además a rearticular las estrategias previstas, y para eso precisamente necesitamos el “monitoreo” y la “eco-auto-formación” de la que venimos hablando en este texto.

Los procesos sociales siempre tienen sus propias lógicas que nos sorprenden, y por eso consideramos que es más inteligente estar preparados para ello antes que confiar en que todo lo tenemos previsto. El rigor metodológico que pretendemos con este cuadro de saberes y tiempos no es para cumplirlo tal cual, sino para ver cuanto se va modificando, y que haya un referente para poder debatir rectificaciones. La creatividad no es tratar de inventar de la nada, lo cual sería imposible además, sino ser capaces de responder a las nuevas situaciones que inevitablemente van a ir apareciendo, tanto por dispositivos nuestros de “reversión” como por causas menos previstas. Es esto precisamente lo que hace muy interesante para las ciencias sociales todo lo concreto, por eso que tiene de condensación de las relaciones complejas de la sociedad. Además se puede actuar de forma participativa con más facilidad a partir de los ámbitos más cercanos hasta los mayores. Por lo menos parecen que resultan creativos estos saltos en el camino emprendido.

Bibliografía

- Abril, G. (1994) Análisis semiótico del discurso. En Delgado y Gutierrez...
- Antunes y otros (1994) Manifiesto Eco-socialista. Libros de la Catarata. Madrid.
- Ardón, M., Croft, J. (2002) La Auto-investigación para la gestión municipal de recursos. ASOPAL. Tegucigalpa.
- Atlan, H. (1990) Entre el cristal y el humo. Debate. Madrid.
- Bajtín, M. (1974) La cultura popular en la edad media y en el renacimiento. Barral. Barcelona
- Bott, E. (1990) Familia y red social. Taurus. Madrid.
- Bourdieu, Pierre (1991) El sentido práctico. Taurus. Madrid.
- Bourdieu, P. (1997) Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Anagrama. Barcelona.
- Brockman, J. (1996) La tercera cultura. Tusquets. Barcelona.
- Capra, F. (2003) Las conexiones ocultas. Anagrama. Barcelona.
- Colectivo loé (1993) investigación-acción-participativa. En Documentación Social, nº 92. Madrid
- Coraggio, J.L. (2000) Política social y economía del trabajo. Miño y Dávila. Madrid.
- Dabas, E. (1993) Red de redes. Paidós. Buenos Aires..
- Debord, G. (1976) La sociedad del espectáculo. Castellet. Madrid
- Delgado y Gutierrez (1994) Métodos y técnicas cualitativas en la investigación en ciencias sociales. Síntesis. Madrid.
- Elias, N. (1994) Conocimiento y poder. La Piqueta. Madrid.
- Fals Borda, R. Brandao (1986) Investigación participativa. Instituto del Hombre. Montevideo.
- Fals Borda y otros. (1993) Investigación-Acción-Participativa. En Documentación Social, nº 92. Madrid.
- Fernández de Castro y otros (1986) Crisis social de la ciudad. Alfoz, 34. Madrid
- Fox Kéller, E. (1994) La paradoja de la subjetividad científica. En Varios, Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Paidós. Buenos Aires.
- Freire, p. (1970) Pedagogía del oprimido. Siglo XXI. Madrid.
- Galtung, J. (1984) ¡Hay alternativas!.. Tecnos. Madrid.
- Galtung, J (2004) Trascender y Transformar. Quimera. Puebla. Mexico
- García Selgas, F. (1994) Análisis del sentido de la acción. El trasfondo de la intencionalidad. En Delgado y Gutierrez...
- Gramsci, A. (1970) Introducción a la filosofía de la praxis. Península. Barcelona.
- Guattari, F. (1976) Psicoanálisis y transversalidad. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Guattari, F., Rolnik, S. (2005) Micropolítica. Cartografías del deseo. Traficantes de sueños. Madrid.
- Henderson, H. (1989) Una guía para montar el tigre del cambio. En Lovelock y otros. Gaia. Kairós. Barcelona.
- Holloway, J (2002) Cambiar el mundo sin tomar el poder. El Viejo Topo. Barcelona.
- Ibáñez, Jesús (1988) Cuantitativo/cualitativo. En R. Reyes, Terminología Científico-Social. Anthropos. Barcelona.
- Ibáñez, J. (1990) Nuevos avances en investigación social. Cuadernos A. Barcelona.
- Ibáñez, J. (1994) Por una sociología de la vida cotidiana. Siglo XXI. Madrid..
- Ibáñez, Tomás (2003) La construcción social del socioconstructivismo: retrospectiva y perspectivas. En Política y Sociedad, nº 40. UCM. Madrid.
- Illich, I. (1975) La sociedad desescolarizada. Barral. Barcelona.
- Jameson, F. (1989) Documentos de cultura, documentos de barbarie. Visor. Madrid.
- Jameson, F. (2009) Arqueologías del futuro. Akal. Madrid
- Juliano, D. (1992) El juego de las astucias. Horas y horas. Madrid.
- Keller, E. F. (1994) Las paradojas de la subjetividad científica. En Prigogine et al. Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Paidós. Buenos Aires.
- Kropotkin (1978) Campos, fabricas y talleres. Júcar. Madrid.

- Laclau, E. (2005) La razón populista. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lapassade, Georges (1968) Marxisme ou socialanalyse. En L'Homme et la Société, nº 10 Paris.
- Lapassade, Lourau, Guattari, etc. (1977) El análisis institucional. Campo Abierto. Madrid.
- Lomnitz, L. (1994) Redes sociales, cultura y poder. M.A. Porrúa. FLACSO. México.
- López de Ceballos, Paloma (1989) Un método para la Investigación-Acción Participativa. Ed. Popular. Madrid.
- Lourau, R. (1975) El análisis institucional. Amorrortu. Buenos Aires.
- Lourau, R. (1980) El estado y el inconsciente. Kairós. Barcelona
- Mandelbrot, B. (1987) Los objetos fractales. Tusquets. Barcelona.
- Mao Tse-tung (1974) Cuatro tesis filosóficas. Anagrama. Barcelona.
- Margulís, L. (2002) Planeta simbiótico. Debate. Madrid.
- Martín Santos, L. (1991) Diez lecciones de epistemología. Akal. Madrid
- Marx, C. (1970) Tesis sobre Feuerbach. Grijalbo. México.
- Maturana, H. (1995) La realidad, ¿objetiva o construida? Anthropos. Barcelona.
- Maturana, Varela (1990) El árbol del conocimiento. Debate. Madrid.
- Matus, C. (1995) El chimpancé, Maquiavelo y Gandhi. Fundación Altair. Caracas.
- Max Neef, Elizalde, Hopenhein (1993) desarrollo a escala humana. Nordan. Montevideo.
- Mies, y Shiva (1993) Ecofeminismo. Icaria. Barcelona.
- Morin, E. (1994) Introducción al pensamiento complejo. Gedisa. Barcelona.
- Morin, E. (2003) El Método. La humanidad de la humanidad. Cátedra. Madrid.
- Naredo, J.M. y otros (1996) Ciudades para un futuro sostenible. Habitat II. Ministerio de Obras Públicas. Madrid.
- Navarro, P. (1993) El holograma social. Siglo XXI. Madrid.
- Núñez, C. (1989) Educar para transformar, transformar para educar.. Alforja, S. José de Costa Rica.
- Núñez, C. (2001) La revolución ética. L'Ullal. Xativa.
- Pearce, W.B. (1994) Nuevos modelos y metáforas comunicacionales: el pasaje de la teoría a la praxis, del objetivismo al construccionismo social y de la representación a la regflexividad. En Varios, Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Piados. Buenos Aires.
- Penrose, R. (1996) La conciencia incluye ingredientes no computables. En Brockman. La Tercera Cultura. Tusquets. Barcelona
- Perez-Agote, Ramos, Navarro, etc. (1996) Complejidad y teoría social. CIS. Madrid..
- Pichón-Rivière, E. (1991) Teoría del vínculo. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Piusi, A. M. (2006) Formar y formarse en la creación social. Denes. Dialogos.Crec.Xativa.
- Prigogine, I. (1997) El fin de las certidumbres. Taurus. Madrid..
- Prigogine, Morin, von Foerster, von Glasersfeld, Fox, Guattari, Pearce, etc. (1994) Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Paidós. Buenos Aires.
- Rebellato, J.L. (2000) Ética de la liberación. Nordan. Montevideo.
- Reich, W. (1971) La aplicación del psicoanálisis a la investigación histórica. Anagrama. Barcelona.
- Sacristán, M. (1987) Pacifismo, ecología y política alternativa. Icaria. Barcelona.
- Sánchez-Vázquez, A. (1968) Filosofía da praxis. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- Sánchez Vázquez, Adolfo (1987) Escritos de política y filosofía. Ayuso. Madrid.
- Santos, B. S. (2004) Democratizar a democracia. Afrontamento. Porto
- Santos, Boaventura S. (2004) La universidad en el siglo XXI. Por una reforma democrática y emancipadora de la universidad. Traducción en Internet de Viva La Ciudadanía. Bogotá.
- Santos, Boaventura S. (2005) El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política. Trotta. Madrid.
- Scott, J.C. (2003) Los dominados y el arte de la resistencia. Txalaparta. P. Vasco.
- Sevilla, E. (2003) El desarrollo rural de la otra modernidad. En Encina y otros. Praxis participativas desde el medio rural. CIMAS- IEPALA. Madrid
- Shiva, Vandana (1995) Abrazar la vida. Mujer, ecología y desarrollo. Horas y Horas. Madrid.
- Situacionistas (1977) La creación abierta y sus enemigos. La Piqueta. Madrid.

- Sorin, M. (1992) *Creatividad ¿Cómo, por qué, para quién?* Labor. Barcelona.
- Tapia, L. (2006) *La invención del núcleo común. Muela del diablo.* La Paz.
- Tchang En-Tse (1976) *Verdad y conocimiento. La teoría del conocimiento del materialismo dialéctico en China Popular.* Akal. Madrid.
- Thomas, I. y Franke, R. (2004) *Democracia local y desarrollo. Crec y Denes.* Xativa.
- Torres, C. (1978) *Entrevistas con Paulo Freire.* Garnica. México..
- Varela, F. (1998) *Conocer. Las ciencias cognitivas: tendencias y perspectivas.* Gedisa. Barcelona.
- Varios (2007) *Monográfico Metodologías Participativas y Complejidad en las Ciencias Sociales. Rec. Política y Sociedad, nº 44.* UCM. Madrid.
- Villasante, T. R. (1998) *Cuatro redes para mejor vivir. Lumen Humanitas.* Buenos Aires.
- Villasante, T. R. y otros (2001) *Prácticas locales de creatividad social. El Viejo Topo.* Barcelona.
- Villasante, T. R. (2002) *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social. CIMAS-Nordan.* Montevideo.
- Villasante. T. R. (2006) *Desbordes Creativos. Estilos y estrategias para la transformación social.* La Catarata. Madrid.
- Von Foerster, H. (1992) *Las semillas de la cibernética.* Gedisa. Barcelona.
- Wainwright, H. (2003) *Cómo ocupar el Estado.* Icaria. Barcelona.

**La democracia en acción:
participación de la
ciudadanía en la
gestión pública.
Metodologías Participativas
y Presupuestos Participativos.**

Ernesto Ganuza Fernández,
Lucrecia Olivari y Pablo Paño Yáñez
(Antígona procesos participativos)

Introducción

Las democracias hoy día afrontan desafíos importantes. Desde hace bastantes años la preocupación por la deriva del régimen democrático ha impulsado innumerables estudios y análisis en busca de los elementos claves que nos puedan permitir mejorar un régimen político del que la ciudadanía se siente progresivamente desvinculada. La desafección política, la desconfianza hacia las instituciones, en definitiva, la percepción de la ciudadanía hacia la política, ha hecho emerger ciertas alarmas sobre el futuro de la democracia que, por lo demás, se manifiestan como efectos normales de un modelo sólo desarrollado en su expresión más básica respecto a lo que podría dar de sí.

La emergencia de los presupuestos participativos en Brasil en 1989, y progresivamente en el resto del mundo, se puede pensar desde este escenario. No sólo tendríamos que hablar de presupuestos participativos, pues la emergencia de nuevas formas de participación y deliberación ha ofrecido durante los últimos años un elenco muy heterogéneo de experiencias (Smith, 2009)¹. El elemento crucial de este movimiento apunta a un cambio en las relaciones entre la ciudadanía y la política. Un cambio que acuna una concepción distinta de las relaciones políticas, en la que la ciudadanía adquiere un papel más protagonista y que incluso es recogido en el ideario de los partidos políticos de medio mundo, por organizaciones internacionales muy ajenas a movimientos populares (OCDE, 2001)² y, por supuesto, por movimientos sociales. Este cambio plantea desafíos, tensiones y conflictos, al mismo tiempo que ha supuesto una inversión considerable de recursos económicos e intelectuales en pensar cómo es posible llevarlo a cabo.

La importancia de los presupuestos participativos está directamente relacionada con su expansión a todos los rincones del mundo. No podemos hablar, en este sentido, de una metodología común. Desde China a Chicago, pasando por Berlín, Dakar, República Dominicana u otros muchos municipios y países de 4 de los 5 continentes, las experiencias de presupuestos participativos han mostrado una capacidad extraordinaria de adaptación a contextos distintos (Allegretti, 2010)³. Probablemente el sentido y la profundidad de los presupuestos participativos es muy distinto en unos sitios u otros, pero, en general, en todos ellos la experiencia tiene como objetivo democratizar la democracia, o como nos gusta denominarlo: ponerla en acción.

En la medida que hablamos de democracia tenemos inevitablemente que hablar de participación. Ésta ha pasado a ser un paradigma por el que empezar también a hablar de la calidad de la democracia. Se ha entendido que si la ciudadanía no participa el peor de los problemas podría ser el deterioro de las instituciones democráticas, lo que ha elevado una señal de alarma sobre la actual situación. La participación de la ciudadanía es la que garantizaría en último término la defensa de sus intereses y, consecuentemente, el control de los poderes públicos y la exigencia del cuidado de sus derechos y necesidades. Esta preocupación ha trasladado la necesidad de motivar a la ciudadanía a participar, encontrar los factores explicativos de su no participación e intentar incorporar elementos que la favorezcan. Los estudios sobre la participación se han orientado precisamente a desentrañar qué actitudes individuales o arreglos institucionales podrían motivar una mayor participación. Sin embargo, nos podríamos hacer algunas preguntas previas que, a menudo, se han dado por supuestas o simplemente se han ignorado y que son cruciales para entender, tanto la participación, como su sentido en la democracia: por qué participar, para qué, cómo participar.

A lo largo de los años hemos podido comprobar el impulso que ha recibido la participación en el discurso de las administraciones, lo que ha sido acompañado por la puesta en marcha de innumerables experiencias de participación. Sin embargo, también hemos asistido a la falta generalizada de un método participativo cualificado, que llevara la participación a nuevos escenarios. Los presupuestos participativos no dejan de ser una muestra de la extraordinaria eficacia que ha tenido la propagación de una idea, muchas veces, sin un sustento metodológico. La principal víctima de esto han sido las mismas experiencias participativas

1 Smith, G (2009) *Democratic Innovations*, Cambridge: Cambridge University Press.

2 OCDE (2001), *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, ed. OCDE, París.

3 Allegretti, Giovanni: "Los presupuestos participativos en África y Asia: experiencias "híbridas" y "espurias" externas a Europa y América Latina", CES en "Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local", Capítulo 15, 2011, CEDMA, Málaga.

y la ciudadanía, que como protagonista de aquéllas ha visto como su participación se traducía, a veces, en procesos difusos, vagos, incompletos, con diverso grado de contradicción y, muchas veces, inoperativos. En este sentido, se ha hablado y se sigue hablando mucho de participación, pero el método empleado para concebirla difícilmente ha superado la lógica de la negociación de intereses y la protesta.

Dentro de la gran diversidad de modelos y métodos que se utilizan para la aplicación de presupuestos participativos en el mundo entero (que con ello se convierte en una denominación genérica), existen algunos que directa o indirectamente se han vinculado a las metodologías participativas de acción social. En un estudio orientado a conocer las variantes y características de los presupuestos participativos (Ganuza, 2006)⁴, tras el análisis de procesos en España, se propone una clasificación básica de tres modelos teóricos: burocrático, representativo y participativo. Es decir, se observa que existen diferencias claras entre las distintas experiencias en activo de presupuestos participativos en ese momento, en función de cómo en los municipios se manejaban y planteaban aspectos centrales del proceso: la participación, las relaciones de los presupuestos participativos con la Administración, las reglas del proceso, la deliberación y el proceso de toma de decisiones. Se observaba, además, un predominio del modelo participativo que, en ese momento, reunía a grandes rasgos prácticamente dos tercios de las experiencias vigentes (13 de 21). Ya en 2010 esa tendencia aún se habría intensificado en mayor medida.

Contrastando procesos de otros países tanto latinoamericanos como europeos, y observando la evolución de los procesos de presupuestos participativos en España en los últimos 10 años, podemos afirmar que algunas de las experiencias que mayores logros tienen en términos de funcionamiento democrático se sitúan en España. Esto tendría directamente que ver con el hecho de que se trata del país donde en mayor medida las metodologías participativas se han intentado aplicar en torno a procesos de presupuestos participativos. Cuestiones como las características de transparencia de los procesos de toma de decisiones, la existencia de asambleas, la búsqueda de la máxima pluralidad y deliberación, la conjugación de ciudadanía asociada y no asociada, la elaboración de auto-reglamentos por parte de la ciudadanía, la utilización de criterios de justicia social y algunos otros, estarían relacionadas con esta aplicación.

Una estructura formal de participación muy consolidada en España, ha dado a los presupuestos participativos españoles cierta singularidad en el panorama global. Muchas experiencias emplean técnicas que permiten asistir a una intensidad deliberativa inexistente en otros lugares. En un número significativo de ellas se ha articulado de manera racional un proceso de toma de decisiones con elementos deliberativos. En la mayoría se han creado estructuras estables alrededor de los Presupuestos participativos y ha permitido que muchos ciudadanos que no participaban habitualmente de los canales formales, ni en las asociaciones, pudieran implicarse en un proceso de deliberación pública. Todos estos elementos nos permiten visualizar a los presupuestos participativos como un mecanismo lleno de potencialidades que puede marcar pautas hacia una refundación de la política basada en una mayor cabida a la deliberación, que facilite la inclusión de todos los actores sociales en la reflexión y decisiones sobre lo común y lo público.

Evidentemente la relevancia no está en dónde se haya producido (en este caso España) pues tampoco es que ello por ahora se haya traducido en la obtención de logros muy relevantes respecto a los demás. No obstante sí apreciamos que en estos procesos se plasma una concepción ampliada de la participación como diálogo de reflexión y construcción colectiva entre actores plurales, lo que nos parece de primer orden para lograr un arraigo y relevancia transformadora de este tipo de procesos.

Desde nuestro punto de vista, uno de los grandes desafíos que afronta la participación es el miedo generalizado a desarrollar procesos orientados a la toma de decisiones. La idea de que la ciudadanía no tiene las suficientes habilidades como para participar en un proceso cualificado sobre los asuntos públicos lastra muchas de las experiencias. Este miedo parte de un ideario participativo basado en los movimientos asamblearios de los años setenta del siglo pasado que plantea límites significativos a la acción colectiva: manipulación, sesgo, irracionalidad en las decisiones, etc. También se nutre de la división del trabajo político concebido por las democracias liberales que pueblan el mundo y que ofrece una resistencia tenaz a la

4 Ganuza, Ernesto: "Tipología y modelos de presupuestos participativos en España". IESA Workingpaper series. Nº 1307. IESA-CSIC, Córdoba. 2007

participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Esto ha impulsado, sobre todo, una lógica participativa basada en la representación, que ha sustituido la implicación de la ciudadanía por la representación de sus intereses. Estamos convencidos de que la participación puede, sin embargo, ir más allá, sin perder por ello la claridad y la eficacia que se le exigiría a cualquier cuestión que tratara sobre asuntos públicos.

¿Por qué no puede la ciudadanía participar directamente en la planificación de un proyecto estratégico para una ciudad? ¿Por qué no puede reflexionar sobre la conveniencia y las consecuencias que tendrían la implantación de una normativa o la modificación de la política fiscal? Los presupuestos participativos en los que la ciudadanía decide directamente una parte del presupuesto público ya ofrece respuestas concretas a este espinoso asunto. Aún así, la participación vinculada a esas cuestiones sigue apareciendo como una quimera. Consideramos que el déficit de este movimiento que busca ofrecer un mayor protagonismo a la ciudadanía tiene que ver con la falta de confianza hacia los métodos participativos. En tanto en cuanto se piensa que la ciudadanía no está preparada y es fácilmente manipulable, la organización de un proceso para la participación de multitudes se contempla como imposible, siempre que se quiera preservar cierto grado de expectativas sobre la calidad de su resultado.

Estas dificultades son serias, porque es cierto que nadie está idóneamente preparado para decidir sobre cualquier cosa. Eso lo saben bien los representantes políticos, quienes disponen de diferentes asesores para valorar distintas materias y tomar decisiones sobre ellas o que cambian de opinión cuando las circunstancias se lo exigen, como acabamos de ver en la respuesta de muchos gobiernos a la crisis financiera del año 2009. Tampoco, por supuesto, es fácil organizar un proceso participativo para multitudes, pero eso no quiere decir que sea irrealizable. A casi nadie se le ocurriría, de todas maneras, pensar que la ciudadanía no sabe lo que hace cuando decide ir a votar. La democracia es el régimen político que precisamente permite concebir la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, por tanto, lo que hace falta es una metodología clara y al alcance de todos que lo facilite. Este artículo se ubica en este cruce de caminos entre la democracia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, proponiendo una metodología que las articule y permita activar su relación.

La democracia en acción significa para nosotros precisamente eso, concebir la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El problema no es si la ciudadanía reúne las cualidades idóneas para ello, un requisito muy controvertido en un régimen democrático y en una sociedad en la que las decisiones ya no responden únicamente a criterios unívocos de veracidad, sino cómo es posible organizar un proceso participativo contando con la heterogeneidad de la ciudadanía, la falta de información y su capacidad reflexiva para evaluar las consecuencias de las acciones públicas. En este sentido, este artículo es una invitación a diseñar y hacer posible procesos en los que la ciudadanía pueda pensar efectivamente sobre la vida pública, sin perder la cualificación de todo proceso político.

Poner la democracia en acción, esto es, facilitar que la ciudadanía participe en la gestión pública, puede ser más sencillo de lo que nos contaron, sin que ello signifique pérdidas respecto a la calidad de sus resultados. La primera pregunta a la que intentamos dar respuesta tiene que ver con el sentido de las metodologías participativas, a saber, qué implicaciones tiene un enfoque metodológico de este tipo y cómo se puede llevar esto a la práctica, mostrando los diferentes pasos que consideramos se deben dar para avanzar en un proceso que se pretenda participativo, así como las herramientas de las que podemos echar mano en cada momento metodológico. En un segundo momento nos centraremos en los elementos que las metodologías y las técnicas participativas pueden aportar a los procesos de presupuestos participativos y de democracia directa en general, de cara a mejorar sus dinámicas.

Y es que consideramos que en la medida que se avance en vincular, contrastar y hacer operativos estos métodos y técnicas participativas en función de los objetivos específicos de, en este caso, procesos de presupuesto participativo, estaremos dando el salto de un mecanismo puramente formal (y por ello con importantes riesgos de estancamiento institucional) a una concepción ampliada de relaciones más dinámicas, activas y, en ese sentido, más democráticas entre aquellas instituciones realmente dispuestas a contar con la ciudadanía y la parte creciente de ésta que solicita un espacio donde su opinión y construcción sea realmente contemplada y acogida.

Por lo demás, estamos convencidos de que las metodologías que proponemos no constituyen la úni-

ca forma de concebir un proceso con MP, ni es la única manera de poner en movimiento la democracia, ni de implementar presupuestos participativos. Lo que sigue no es más que el resultado de un grupo de personas interesadas en la participación haciéndose esas preguntas una y otra vez, un intento de sistematizar nuestras propias reflexiones a partir de las alternativas y soluciones que fuimos encontrando a los problemas metodológicos que nos surgen continuamente en la práctica cotidiana de la participación y en la puesta en marcha de los presupuestos participativos. Sin duda, y de eso se trataría, se pueden concebir otras muchas. Los requisitos están, en nuestra opinión, en que el énfasis realmente se ponga en desarrollar en el sentido amplio el aspecto democratizador, participativo y de transformación que estos procesos pueden entrañar.⁵

1. Las metodologías participativas

Si pensamos una forma sencilla de definir las metodologías participativas (en adelante MP), diríamos que es una manera de facilitar que las personas compartan el conocimiento que tienen sobre el mundo con el objetivo de reflexionar sobre posibles alternativas a los problemas que de forma conjunta se hayan identificado previamente. Desde esta perspectiva hay que resolver una cuestión siempre difícil y pocas veces valorada, pues se trata de pensar en la ciudadanía como fuente de información y como fuente de reflexión de los problemas, implicándola en la resolución de estos últimos.

Al hablar de ciudadanía hacemos referencia a un individuo reflexivo, que piensa y hace. Un individuo, por tanto, que siempre está situado, vinculado a su entorno, a la historia y a las cosas que le rodean. No vamos a partir de la idea de un individuo general y abstracto, porque si hay que resolver problemas estos siempre están vinculados a un entorno. En consecuencia, el uso de MP pretende conciliar la reflexión y la acción en un proceso participativo que facilite la implicación de la ciudadanía en la resolución de problemas comunes.

A menudo la participación se ha pensado como un proceso de diagnóstico o de información: se hace participar a la ciudadanía para que exprese sus necesidades, y una vez conocidas, es el sistema político el que piensa, en un escenario de recursos escasos y en un plano general. Esto supone ignorar cualquier dimensión reflexiva de la ciudadanía, pues mientras no se la implique en la reflexión de las soluciones posibles a sus propias necesidades, se la mantiene en un plano pasivo. Si queremos poner en acción la democracia, más allá de la situación que vive hoy, consideramos fundamental introducir esa dimensión reflexiva, considerar a la ciudadanía desde su acción. Esto no es una idea original sino más bien controvertida a lo largo de la historia política. Ha sido habitual señalar dos elementos cruciales que impedirían dar ese salto:

- el primero, que habla de cuestiones más normativas, se refiere a la capacidad de la ciudadanía para efectivamente pensar desde un punto de vista general los problemas que acontecen;
- el segundo se ha referido siempre a un problema más técnico, como es la dificultad de organizar un proceso participativo abierto al conjunto de la ciudadanía sin caer en un proceso demagógico, sectario o arbitrario.

Este dilema ha favorecido la implantación de una división del trabajo entre los expertos y el resto de las personas; división del trabajo que se reproduce dentro del sistema político. La ciudadanía es siempre pensada como fuente de información para que los expertos o los representantes reflexionen sobre las necesidades del conjunto de la sociedad; sólo de este proceso de reflexión pueden emanar las alternativas y las propuestas a los problemas identificados. Las MP rompen con esa división del trabajo, pues su objetivo es ofrecer herramientas adecuadas para que los individuos puedan pensar alternativas a partir de un diagnóstico. Doble tarea, porque vamos a considerar siempre un proceso en el que la ciudadanía participa en

⁵ El apartado que siguen están extraídos y adaptados del libro “La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas”; Ernesto Ganuza, Pablo Paño, Lucrecia Olivari, Luz Buitrago y Concepción Lorenzana. Antígona Procesos Participativos, 2010. Puede consultarse la versión completa del libro en www.antigona.org.es

la construcción del problema, como parte del diagnóstico, y en la elaboración de las alternativas a éste. Las MP dejan así de lado la posición de un conocimiento experto que actúa al margen de los procesos sociales, un conocimiento experto que elabora propuestas y alternativas sin contar con los implicados: sin rechazar el conocimiento experto, las MP cuestionan abiertamente su monopolio en la búsqueda y construcción de soluciones.

Para algunos las MP pueden parecer una quimera abstracta. Se trata, en el fondo, de hacer participar a la gente, por lo que su implementación nos puede parecer incluso fácil. La idea tradicional que se ha construido alrededor de la participación se suele resumir en “reunir a la gente y esperar a ver qué sale”, de lo que a menudo se ha entendido que cualquier cosa basada en la participación ni es seria, ni nos puede ayudar a generar conocimiento. La participación, sin embargo, es algo complejo, precisamente porque no se trata simplemente de reunir a la gente, al menos, la participación tal y como la entendemos aquí, como un proceso reflexivo. Desde este punto de vista, un proceso guiado con MP requiere trabajo, y podrá ser fiable o no en función de cómo se haga. Por tanto, ni todo vale cuando actuamos bajo las lógicas de las MP, ni todo proceso con MP es bueno per se.

Las MP se pueden aplicar en procesos sociales y ámbitos que persiguen a priori objetivos distintos: una evaluación, la elaboración de un plan comunitario, la implementación de presupuestos participativos,... La característica común es el enfoque de la participación que estas metodologías proponen. Siempre que empleemos MP tendremos que pensar un proceso de principio a fin, de otra manera las MP serán muy pobres o sencillamente no nos permitirán llegar a ningún sitio, más allá de la gracia y la habilidad de hacer cosas puntuales participativamente.

Llevar la participación a un proceso reflexivo significa generar los contextos necesarios para que la ciudadanía pueda actuar reflexivamente, lo cual no es fácil si atendemos a criterios de igualdad, heterogeneidad y calidad propositiva. Las MP pretenden ofrecer un conjunto de herramientas orientadas a este fin con el objetivo de posibilitar su desarrollo. Ahora bien, antes de iniciar cualquier proceso participativo, hay que tener certidumbre en algunas cosas, porque de otra manera es muy fácil que el proceso participativo se quede en un simple proceso informativo.

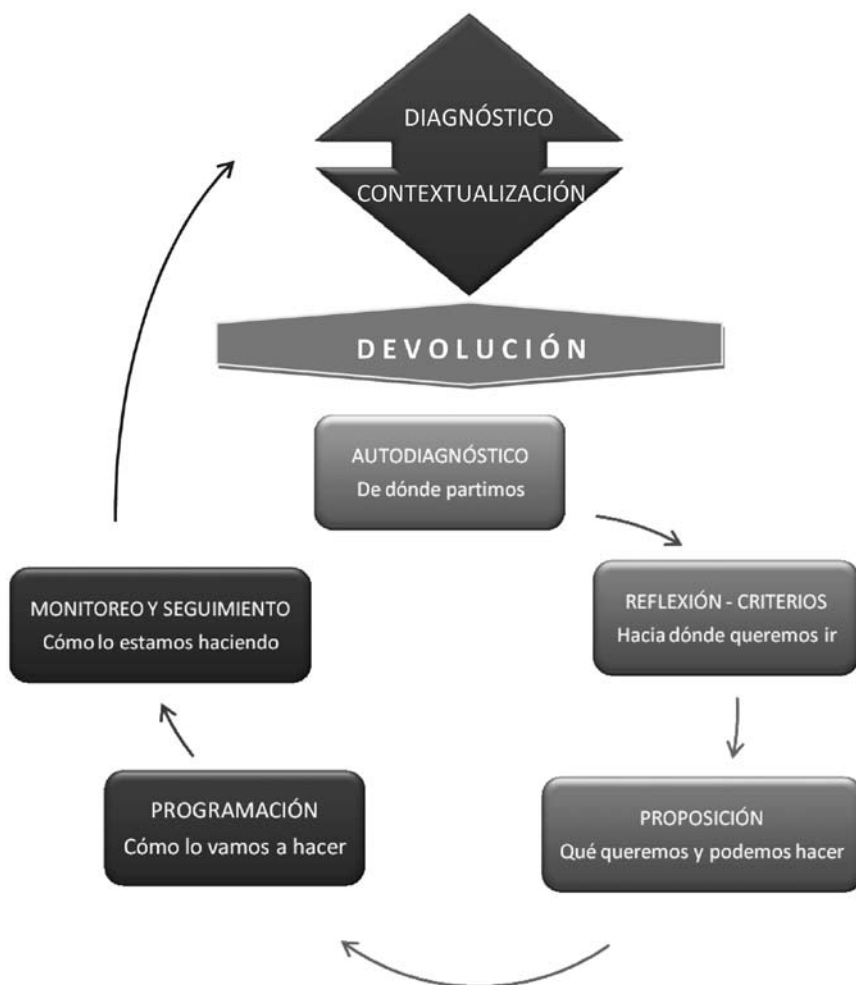
En los casos en que quienes encargan el trabajo cierran la posibilidad a la implementación de acciones, y estén dispuestos sólo a utilizar metodologías participativas para “conocer” una determinada realidad, ¿tiene sentido poner en marcha un proceso participativo?; cuando invitamos a los distintos agentes a participar en la construcción colectiva del conocimiento sobre su realidad, pero no a transformarla, ¿estamos también ante un proceso participativo? ¿Tendría más sentido en estos casos optar por un diagnóstico cualitativo o se puede ir más allá de los marcos propuestos por quien encarga un trabajo? Estas son preguntas que no tienen respuestas per se, pero que necesariamente deben plantearse en el inicio de un proceso de este tipo, tanto al interior del equipo como con los diferentes agentes implicados, de manera tal que desde el inicio queden claros y haya un acuerdo sobre la finalidad del proceso que se empieza. De otra forma, se estaría “manoseando” la participación de la gente.

Con las MP pensamos un proceso propositivo, es decir, la información, el diagnóstico o aquello que la ciudadanía plantea como una necesidad es una parte del proceso (de dónde partimos), pero en ningún caso es el proceso ya que éste implica también definir las propuestas o alternativas a los problemas planteados (hacia dónde queremos ir). No se trata sólo de que la gente participe, sino de llevar la participación a un escenario reflexivo en el que la participación sea heterogénea (que el proceso recoja la pluralidad de opiniones, visiones y conflictos existentes) y en el que, partiendo de los intereses de cada persona sea posible pensar desde el interés común. Sólo este vínculo nos puede garantizar la posibilidad de pensar alternativas viables a los problemas planteados.

1.1. Los pasos de un proceso participativo

El esquema que sigue pretende describir la lógica que orienta un proceso participativo llevado a cabo con MP. Cada uno de los pasos recogidos en el esquema no constituyen elementos aislados ni se suceden mecánicamente unos tras otros; muy al contrario, todos se encuentran interrelacionados y en algunos

Pasos de un Proceso Participativo



momentos se solapan.

- Un proceso participativo se enmarca siempre en un contexto, es decir, el problema, el fenómeno o la acción que vamos a abordar tiene lugar en un espacio, un tiempo, con unos actores y unas características específicas y singulares. La contextualización del problema del que partimos constituye un elemento fundamental del proceso participativo, en tanto las alternativas que nos proponemos construir tendrán que ofrecer soluciones a este problema en este contexto. En este primer paso podemos recurrir a diferentes herramientas: podemos recopilar información secundaria ya existente, podemos realizar un proceso de investigación previo o combinar ambas. Lo esencial será siempre devolver esa información a los participantes a fin de que puedan valorarla y les sirva para contextualizar los problemas que se vayan identificando.
- El segundo momento es el autodiagnóstico que conecta el momento anterior de diagnóstico-contextualización con un proceso participativo orientado a pensar y elaborar alternativas. Aquí

intentamos dar respuesta a la pregunta de dónde partimos y, en cierta manera, cómo partimos. Mientras en el diagnóstico-contextualización se va recogiendo y construyendo información en relación a la situación inicial de la que partimos, con el autodiagnóstico apuntamos a que sean los implicados quienes reflexionen y consensuen cuál es esa situación inicial compartida.

- Una vez distinguido y enmarcado participativamente el problema sobre el que vamos a trabajar, se trataría de pensar hacia dónde queremos ir, es decir, cuál es el escenario deseado de futuro hacia el que queremos encaminarnos, qué imaginamos y deseamos para nuestra realidad. De este modo los participantes podrán luego reflexionar por qué y para qué queremos hacer esto o lo otro, pero considerando unos criterios generales que se apoyan en la formulación conjunta de esa situación hacia la que encaminaremos nuestras acciones de transformación.
- El cuarto paso implica comenzar a plantear una serie de propuestas, qué queremos y podemos hacer para aproximarnos a ese horizonte deseado de futuro consensuado.
- En el paso siguiente, al que denominamos programación, comenzaremos a “aterrizar” y operativizar esas propuestas, respondiendo a la pregunta cómo lo vamos a hacer, cómo organizamos un plan de trabajo (Plan de Acción) para llevar a cabo las propuestas priorizadas, de forma ordenada y articulada, en unos plazos determinados y con unos responsables.
- Si bien con estos pasos contaremos ya con un Plan de Acción detallado, que nos permitiría poner en marcha las actuaciones definidas, creemos necesario dar un paso más. Es previsible que al comenzar a implementar el Plan de Acción vayan surgiendo nuevos elementos o situaciones no contempladas inicialmente ante las cuales deberemos “reaccionar” muchas veces rectificando lo previsto. Se vuelve necesario, por tanto, definir una serie de mecanismos de monitoreo y seguimiento que nos permitan detectar y afrontar estas situaciones no previstas, que nos permitan, en definitiva, monitorear el proceso y evaluar cómo lo estamos haciendo.

Podemos visualizar el PAI como un proceso que va respondiendo a las siguientes preguntas:

- De dónde y cómo partimos
- Hacia dónde queremos ir
- Qué queremos y podemos hacer
- Cómo lo vamos a hacer
- Cómo lo estamos haciendo

El autodiagnóstico

Mientras en un diagnóstico tradicional la información especializada que se acumula es luego interpretada por expertos, en el autodiagnóstico lo que haremos será ofrecer, de manera sistematizada, toda la información producida durante el momento de diagnóstico-contextualización a la interpretación de los participantes. Nos proponemos, por tanto, habilitar un espacio de reflexión sobre el sentido que el problema concreto tiene para los participantes (sus ventajas, sus inconvenientes, sus efectos,...) en lugar de dar por sentadas las implicaciones, bien a partir de los datos técnicos, bien a partir de nuestras propias reflexiones.

A lo largo del diagnóstico-contextualización se han recogido datos, discursos, normas, etc. pero es sólo el equipo técnico quien tiene el “privilegio” de contar con toda esa información. En el momento del autodiagnóstico esa información es colectivizada de modo que sea la propia gente quien comience a articularla, a conocer otras posturas, a modificar sus puntos de vista iniciales, a construir conjuntamente la

información sobre el problema desde distintos ángulos, para facilitar su reflexión desde diferentes puntos de vista.

A partir de aquí ya no trabajaremos sólo en la dimensión de los problemas que a cada individuo o grupo le afectan, sino a partir de un problema general que afecta a todos. Este paso permite llevar la discusión a un punto de vista general, empujando a todos los participantes a un lugar en el que tienen que considerar siempre al otro/a como alguien que comparte el problema.

Cualquiera de los talleres que empleemos para hacer el autodiagnóstico tiene que permitirnos obtener al final de su desarrollo una relación de problemas, nudos críticos, ventajas o desventajas en torno a la problemática, de tal manera que los implicados puedan abordar la elaboración de propuestas con un conocimiento amplio y profundo de la realidad que se pretende transformar. De este modo la cuestión que nos plantearíamos al hacer el autodiagnóstico sería mostrar la información recogida a lo largo del diagnóstico-contextualización (o proveniente de un diagnóstico ya existente), sin cerrar los sentidos, sin pretender dar una interpretación cerrada de la misma, sino contribuyendo a la reflexión del problema.

Este paso inicial es crucial pues intenta ofrecer a los participantes un espejo sobre el que mirar los problemas. Esta devolución de información no es necesaria sólo por una cuestión ética (la información la ha producido la gente y es suya) sino también por una cuestión metodológica: necesitamos, por un lado validar esa información, pero sobre todo, necesitamos que sean los propios implicados quienes profundicen en el análisis y reflexionen a partir de las distintas visiones y posturas presentes, superando las posturas iniciales (muchas veces reproductoras de las posiciones más cristalizadas en la sociedad), realizando análisis más profundos a partir de todo el material presentado.

La reflexión

Antes de empezar a trabajar los problemas consensuados en el autodiagnóstico de cara a proponer alternativas, es necesario debatir hacia dónde queremos ir. Esta discusión permite, sobre todo, afianzar el escenario público con una visión de futuro del problema, que pueda además, en el paso siguiente, facilitar las discusiones entre los participantes a la hora de pensar alternativas, pues nos va a ofrecer un marco de referencia a partir del cual valorar las distintas propuestas.

La cuestión principal consiste en evidenciar un horizonte compartido que permita sentar unas bases mínimas de hacia dónde se quiere ir. La realización de este ejercicio nos va a ayudar a construir ese espacio público a partir de unas referencias comunes sobre cómo queremos que sea nuestra realidad en el futuro; es decir, con todo lo que se ha dicho sobre la situación actual (ventajas, implicaciones, límites, amenazas, potencialidades, etc.) definir en forma conjunta hacia dónde queremos ir.

Ese horizonte que se construya funcionará justamente como horizonte, lo que no implica que sea un escenario posible, sino un escenario deseado. Ya llegará el momento de aterrizar esos sueños. Lo que queremos es que sea ese horizonte el que marque unos criterios compartidos acerca del tipo de realidad que pretendemos, de forma que las acciones que luego se planteen estén encaminadas hacia un mismo sitio y no sean contradictorias entre sí.

Introducimos así un momento que va a hacer reflexionar a los participantes desde un punto de vista muy general y, probablemente, ideal. Resulta más sencillo ponerse de acuerdo sobre un horizonte general, que sobre las soluciones a un problema concreto. Sin embargo, la posibilidad que nos ofrece un horizonte general de futuro para trabajar cuestiones concretas es enorme, pues al trabajar los problemas concretos lo haremos a partir de los acuerdos alcanzados en lo general, lo que facilita mucho la discusión. En principio, dicho horizonte se va a realizar considerando el autodiagnóstico, lo cual nos va a revelar un deseo de futuro partiendo de lo que se percibe en el presente. Se trata de alcanzar acuerdos sobre ese horizonte que nos ofrezcan una referencia elaborada para valorar las propuestas concretas que emerjan dentro del proceso participativo.

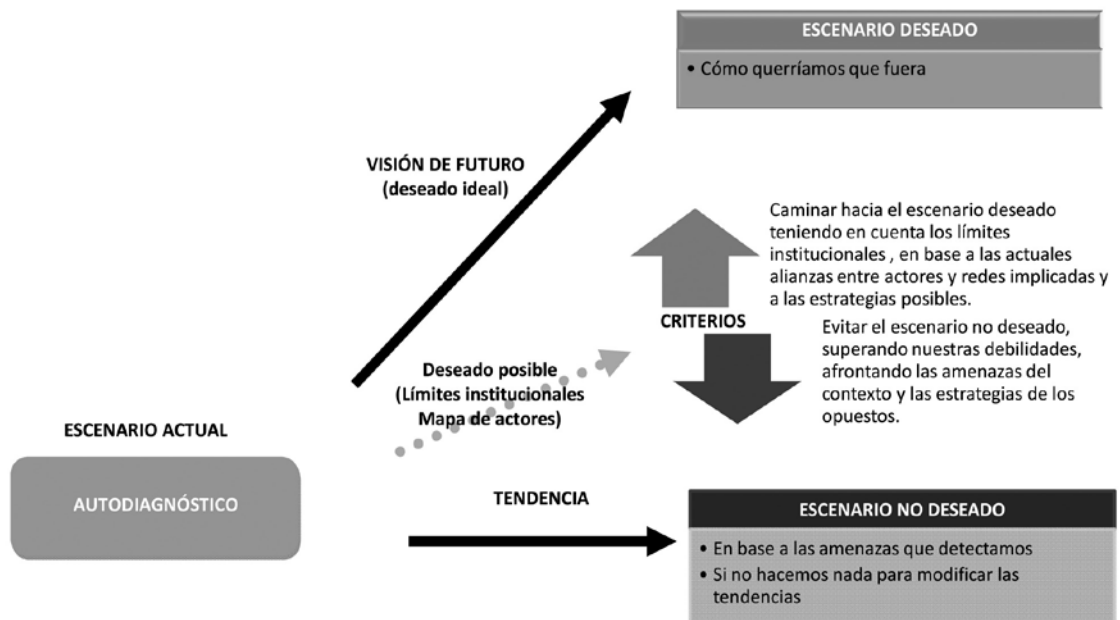
De esta manera, las propuestas concretas no se van a discutir directamente, lo cual nos llevaría muy probablemente a un proceso de negociación de intereses entre los participantes que podría hacernos perder el sentido del espacio público. En su lugar, las propuestas concretas serán discutidas alrededor de

un horizonte de futuro. Para ello, será necesario que discutamos previamente una idea de futuro que sea capaz de englobar las diferentes apreciaciones en un mismo horizonte práctico.

Una vez hayamos consensuado ese escenario deseado de futuro será necesario “traducirlo” en una serie de criterios que traten de reflejar las condiciones según las cuales se desea que las acciones y alternativas decididas posteriormente sean guiadas “hacia” ese horizonte. Estos criterios estarán vinculados al escenario deseado que hemos elaborado en el paso anterior. Sin embargo, mientras en el escenario deseado estábamos planteando un horizonte de futuro hacia el que queremos encaminar nuestras acciones de manera muy genérica y utópica (lo que queremos alcanzar), los criterios estarán ya directamente ligados y acotados a lo que podemos hacer. Esta reflexión se apoyaría en el autodiagnóstico realizado y tendrá en cuenta unos límites institucionales (aunque sea para desbordarlos).

Es decir, los criterios ya no son elementos genéricos, sino que encierran un compromiso para caminar hacia ese horizonte deseado, evitando el escenario no deseado al que llegaríamos si no hacemos nada para cambiar la situación actual.

Del escenario actual a los escenarios de futuro. Definición de criterios.⁶



La formulación de propuestas⁶

Si partimos de un autodiagnóstico y hemos consensuado un escenario u horizonte deseable, pensar propuestas concretas dando forma a lo que se quiere y puede hacer es algo que podemos emprender de forma sencilla.

Por un lado hemos identificado ya los aspectos positivos y negativos alrededor del problema concreto, por otro lado, hemos pensado un horizonte compartido hacia el cual pensamos es adecuado ir; es, por tanto, el momento de pensar propuestas que nos permitan alcanzar ese horizonte deseado. Las propues-

6 Adaptado del esquema de prospectiva del Sistema de Indicadores de Seguimiento a la Política de la biodiversidad en la Amazonia Colombiana, Instituto A. V. Humboldt, 2002.

tas se pueden elaborar teniendo en cuenta la construcción de un plan de trabajo a medio y largo plazo; se puede también realizar primero una discusión sobre las propuestas posibles y después una priorización de las mismas, aunque lo más conveniente, según nuestro punto de vista, es empezar reflexionando sobre los problemas detectados, de tal manera que la elaboración de propuestas sea precedida de una reflexión conjunta sobre la naturaleza de los problemas y sus implicaciones. Esto se puede hacer mediante un trabajo que permita reflexionar de una forma más profunda alrededor de las causas que se cree están en la base de los problemas detectados en el autodiagnóstico o se puede plantear una discusión sobre las implicaciones que tiene la relación de los problemas expuesta.

En cualquier caso, en el tramo final se trataría ya de pensar acciones públicas siempre apoyadas en los ejercicios anteriores, es decir, teniendo en consideración el autodiagnóstico, ese horizonte compartido (los criterios generales), la reflexión acerca de los problemas y sus relaciones, además de todos aquellos elementos que puedan representar un obstáculo a las propuestas en forma de límites o condiciones públicas. Discutir acerca de las propuestas sin haber realizado un trabajo de reflexión previo puede llevarnos a configurar propuestas ideales, pero poco prácticas. En este sentido señalamos la importancia que tiene hacer concurrir los límites existentes, las paradojas, los diferentes sentidos de lo que se dice o los conflictos latentes con el objetivo de reflexionar propuestas que tengan un sentido práctico. Mediante la participación no podemos, ciertamente, llevar la discusión de las propuestas a un escenario en el que evaluemos la verdad de las propuestas. La verdad es un concepto que habitualmente relaciona una causa y un efecto desde posiciones que podemos considerar ideales y abstractas, pues suele ocultar todas las mediaciones que construyen aquella relación causal, devolviendo su resultado como un a priori esquemático. Nuestro objetivo es justamente el contrario, hacer emerger el máximo posible de relaciones que atraviesan el problema concreto. Por eso, la validez de las propuestas dependerá de la interrelación de las mismas con el autodiagnóstico, de la medida en que estén encaminadas o no hacia ese horizonte futuro reflexionado y de la consideración de las contradicciones y límites públicos que se hayan ido detectando a lo largo del diagnóstico.

No podemos perder de vista que los cambios tienen siempre una dimensión práctica, que descansan en las relaciones que se tejen en el marco convivencial del que emergen. Las propuestas tienen que descansar en las redes sociales en las que vivimos y nos movemos; sólo desde esta perspectiva es posible cambiar cosas, transformar el tipo de relaciones que se dan entre los diferentes actores implicados en el problema, plantear otras formas de articular los recursos disponibles y de gestionar los necesarios, etc. El pensar las propuestas desde esta perspectiva tiene dos implicaciones: por un lado, las acciones planteadas deberán descansar necesariamente en los distintos actores y conjuntos de acción implicados en el problema con los que hemos venido trabajando y no en "otros", y por otro, se apoyarán en las redes y relaciones y no en individuos.

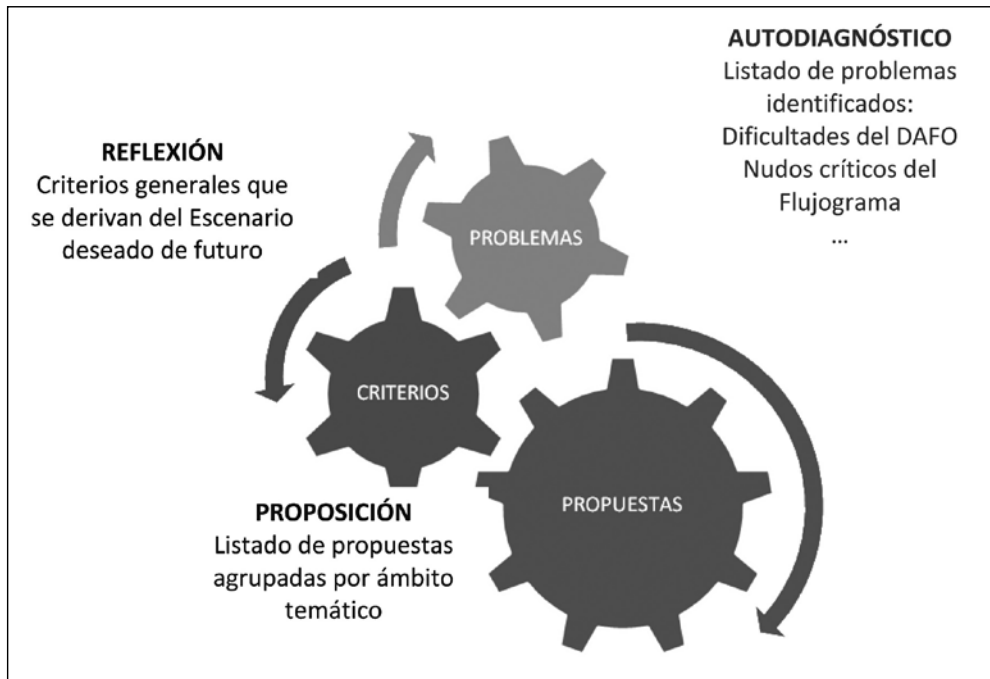
La programación

Una vez planteadas las propuestas pasaríamos a una tarea decisiva: cómo lo vamos a hacer. Con este paso trataremos de planificar las tareas concretas a realizar a fin de llevar a cabo las propuestas, teniendo en cuenta los límites señalados y las reflexiones realizadas hasta el momento. En este sentido la programación precisa unas líneas de intervención y unas acciones que permitan la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados. Se trata de afrontar la pregunta del cómo se pueden llevar a cabo las propuestas que fueron pensadas para mejorar la situación, a fin de no quedarnos en una formulación abstracta. Para alcanzar este objetivo debemos afrontar una serie de tareas:

1) Priorizar las propuestas

Como resultado de los pasos anteriores, habremos obtenido un número indefinido de propuestas, que constituirá el material sobre el que debemos seguir trabajando, si queremos obtener un Plan de Acción estructurado, operativo y viable. Si hemos ido avanzando con la lógica que proponemos, las propuestas habrán surgido como respuesta a una serie de problemas (o nudos críticos) identificados en el momento

del autodiagnóstico, y estarán orientadas por unos criterios generales que habrán surgido de los talleres de reflexión en los que trabajamos el escenario deseado.



Si bien la formulación de propuesta es abordada teniendo como “marco común” el horizonte deseado de futuro, a fin de dar coherencia, articular y priorizar las propuestas con las que contamos será necesario “pasar” cada propuesta por el “filtro” de los criterios consensuados.

Este filtro nos dará una primera estructuración de las propuestas. En tanto en cuanto nos apoyemos en los criterios construidos anteriormente, aquéllas permitirán superar los personalismos en los que se suele caer al priorizar las propuestas con otros mecanismos (por ejemplo, mediante votaciones). Si los criterios han sido construidos participativamente, no responderán a intereses de unos u otros grupos, sino que constituirán el marco común que hemos decidido darnos para orientar nuestras actuaciones.

Esta estructuración nos permitirá no sólo ver en qué medida cada propuesta contribuye a alcanzar ese escenario deseado (lo que hará posible descartar y priorizar propuestas), sino también revisarlas y replantearlas de manera tal que resulten coherentes con los criterios definidos, tanto en el contenido como en las formas de realizarlas.

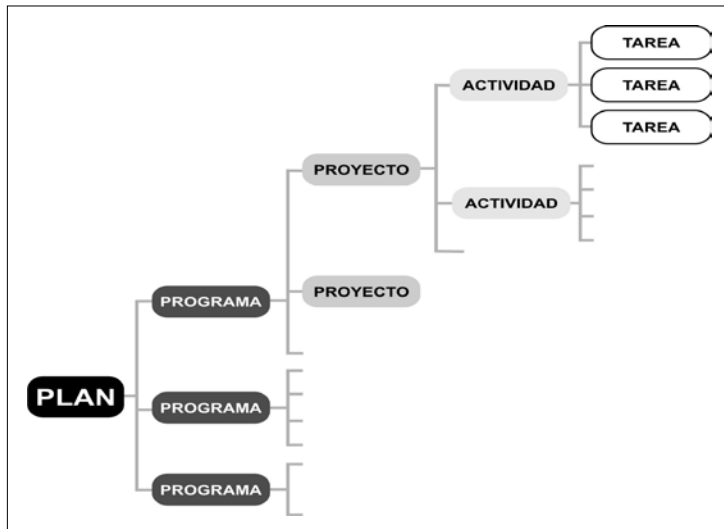
2) Elaborar el Plan de Acción

El segundo momento se desarrolla a partir del resultado anterior y tiene que ver con la operatividad de las propuestas que se hayan priorizado. Aquí se trataría de trabajar las propuestas desde el punto de vista de su ejecución.

Un Plan de Acción debe contemplar:

- Desagregar las propuestas en programas: se trata de describir la manera en que se pueden llevar a cabo esas propuestas, definiendo las actividades necesarias para desarrollar cada una de

éstas, desagregándolas en proyectos, actividades, tareas... hasta que alcancen el mayor nivel de concreción posible.



- Analizar, para cada propuesta, una serie de elementos vinculados a su implementación, orientándonos por las siguientes preguntas:

¿QUÉ? En qué consiste el Proyecto
¿POR QUÉ? Qué situación/problema pretende afrontar
¿PARA QUÉ? Qué se pretende lograr
¿CÓMO? Cuáles son las actividades y tareas que conlleva
¿DÓNDE? En qué espacios o ámbitos se desarrollará
¿CUÁNDO? En qué momento se implementará y cuál será su duración
¿CON QUÉ? Recursos necesarios para su ejecución
¿QUIÉNES? Responsables
¿PARA QUIÉNES? A quiénes está destinado

Como resultado de este momento, debemos tener una descripción de las tareas que pueden desarrollar los diferentes actores o redes presentes en el proceso para llevar a cabo las propuestas, así como los recursos que se requerirán para llevarlas adelante y el tiempo de ejecución de esas actividades.

Cuando hablamos de recursos no aludimos sólo a elementos materiales ni siquiera económicos (presupuestos). Hablamos también de los tiempos disponibles de la gente, las capacidades, las relaciones, el acceso a infraestructuras, la disponibilidad de medios de comunicación, etc. Se trata de considerar todos los recursos de diferente tipo con los que se cuenta (o se puede llegar a contar) y de definir los que faltan y que habrá que gestionar para llevar a cabo cada proyecto.

El tema de los recursos juega un papel crucial en tanto que condicionará la posibilidad de ver resultados, de constatar que las actuaciones definidas en el proceso se van implementando, que todo el trabajo que se ha ido realizando se concreta, lo que genera confianza y credibilidad para el proceso. Para esto es fundamental partir de los recursos disponibles a fin de ser lo más realistas posible. En cuanto a los tiempos, nos encontraremos con proyectos a corto, medio y largo plazo. Estos últimos suelen ser los que implican cambios más profundos, pero no por eso son los más estratégicos; los logros que se vayan alcanzando a corto plazo contribuirán también a generar esa confianza y credibilidad en el proceso.

- Definir un Cronograma de ejecución del Plan de acción. Consiste en la definición de un calendario o cronograma de trabajo común que articule las actuaciones que se plantean desde cada uno de los Programas, en el que queden plasmadas las diferentes actuaciones que se realizarán y que nos permita visualizar la secuencia de los proyectos, cuáles se estarán ejecutando al mismo tiempo, los lapsos de tiempo “vacíos”, etc. A partir de esta puesta en común de los cronogramas de cada programa, puede que sea necesario revisar la calendarización de alguno de los proyectos en función de las estrategias que nos hayamos planteado. Por ejemplo, puede que veamos que no son suficientes los proyectos a corto plazo con mayor visibilidad, o que en un determinado período se concentran demasiados proyectos que van a demandar una mayor cantidad de tiempo que el disponible.

A lo largo de todo el proceso de programación hay que tener muy en cuenta toda la información que hemos ido recogiendo sobre los límites públicos. Si hubiera una normativa que impidiera el desarrollo de una propuesta, habría que abordar cómo se afronta ese escenario y pensar las tareas considerando este hecho. Negar la influencia práctica que tienen las instituciones o lo que llamamos límites públicos (normas, costumbres, hábitos, etc.) puede dificultar la viabilidad de cualquier programación bienintencionada. Podemos preparar documentos que recojan esta información y distribuirlos entre los participantes a los talleres, podemos invitar a expertos o técnicos que manejen esta información para que la comenten o, incluso, como técnicos podemos traer a colación tal o cual normativa en el momento que el desarrollo del taller lo demande. Lo importante es que cuando se dé forma a las propuestas, estos límites sean conocidos y tenidos en cuenta por los participantes, no para constreñir una actuación planteada, sino para hacerla realista, para definir los retos y las dificultades, considerando los condicionantes y limitaciones con los que nos podemos topar.

El Plan de Acción constituye el objetivo último al que orientamos todo el proceso participativo, aunque no sólo es importante el producto que obtengamos sino también el recorrido que realicemos para llegar a elaborar ese producto. En función de las inquietudes, predisposición e intereses de los grupos y sectores implicados, podemos llegar a planes más o menos desarrollados (desde esbozar y consensuar unas líneas de actuación hasta concretar detalladamente para cada propuesta recursos, calendarios de trabajo y responsabilidades). Lo fundamental es que las intervenciones sean definidas, negociadas y consensuadas por los implicados, de lo contrario todo el proceso se quedaría en un trabajo de diagnóstico elaborado con la gente, y un documento que “aconseje” las líneas de intervención (la mayoría de las veces archivado en un cajón), que cerraría una experiencia participativa en lugar de relanzar otro ciclo del proceso que tiene que ver con la ejecución y el seguimiento del Plan de Acción.

El monitoreo y seguimiento

La participación no acaba en la formulación y el consenso en torno a una serie de actuaciones que, estratégicamente, consideramos necesarias realizar para modificar la situación que nos preocupa, sino que implica también la co-responsabilidad de los implicados en la ejecución y gestión de las intervenciones acordadas.

Hablar de participación es también hablar de acceso a la información, de manejo de la información y de toma de decisiones en forma colectiva. En tanto no podemos prever el futuro (que siempre nos desborda) será necesario definir una serie de mecanismos que hagan posible, de manera articulada y sistemática, ir recogiendo y recopilando la información que nos permita ir incorporando al plan los cambios que se van generando en el contexto en el que estamos trabajando. En definitiva, se trata de definir una serie de canales que nos mantengan “conectados” con la realidad en la que estamos realizando la intervención, que nos permitan seguir “conectados” con los sentires, preocupaciones y percepciones de los actores hacia los que se orienta la intervención.

Preferimos hablar de seguimiento o monitoreo como un paso más a incorporar en cualquier proceso que se pretenda participativo, a fin de diferenciarlo del término evaluación, que englobaría un proceso

participativo completo. Es decir, si nuestro objetivo es realizar una evaluación participativa, tendremos que recorrer todos los pasos de un proceso participativo, desde la definición del problema (qué se va a evaluar, por qué, para qué), hasta la ejecución del Plan de Acción diseñado para realizar la evaluación (implementación de los mecanismos acordados para evaluar el proceso).

Hablamos por tanto de seguimiento en tanto proceso de análisis y reflexión de las actividades que se ejecutan en el desarrollo de un plan, programa o proyecto, orientado a mejorar la implementación del mismo y la toma de decisiones. Ese análisis y reflexión versa tanto sobre el proceso emprendido como sobre los resultados del mismo, en un contexto y entorno determinado.

Es un proceso continuo de recolección, procesamiento y análisis de información que nos permite reflexionar sobre el proceso emprendido, ordenar y organizar la marcha del proceso y los resultados que vamos obteniendo de cara a:

- Realizar los ajustes requeridos durante la ejecución del Plan de Acción. Nos permite verificar si lo que estamos realizando se corresponde con lo previsto y, si no es así, adecuar la ejecución a lo que realmente esté aconteciendo en el desarrollo de la intervención. Permite tomar medidas prácticas para corregir, re- direccionar y adaptar las actividades y acciones que se estén llevando a cabo. En este sentido, es imprescindible haber habilitado espacios de toma de decisiones que permitan abordar estas situaciones imprevistas.
- Consolidar información necesaria para la toma de decisiones durante la ejecución.
- Realizar un aprendizaje colectivo, en tanto permite generar un conocimiento profundo no sólo del producto que tendremos al final de la ejecución de la programación, sino del camino recorrido para llegar a ese resultado.

Los mecanismos de seguimiento que elaboremos deben ser:

1. Adecuados a la experiencia: deben estar orientados por la programación definida y diseñados específicamente en función de las particularidades de la experiencia.
2. Ágiles en su procedimiento: no deben implicar procedimientos engorrosos, que requieran demasiado tiempo o recursos (económicos, técnicos, temporales, etc.).
3. Colectivos: que sean realizados con la participación de los diversos actores/redes que hacen parte del proceso.
4. Articulados: que no se apoyen en estructuras creadas en paralelo para este fin, sino que estén articulados a los espacios de trabajo y toma de decisiones que se hayan definido.

Para concebir un proceso participativo tenemos que contar con toda la información posible, pues nadie es capaz de reflexionar sobre las consecuencias que tiene una acción sin considerar la situación de partida y el contexto en el que aquélla se va a desarrollar. Por eso, el problema de la participación no reside en la capacidad que tienen los individuos; el problema descansa en la información que tienen para hacerlo y en su implicación en un contexto deliberativo.

Un proceso participativo con MP sugiere un proceso mediante el cual los participantes son empujados a lugares que le requieren hablar públicamente, confrontar problemas y decidir conjuntamente. El técnico es aquí el garante de un espacio público que sólo se hace presente cuando los participantes reflexionan sobre lo que cada cual dice, a la luz de un espacio abierto a la discusión y construcción colectivas.

La dinámica participativa conlleva pensar las cosas a partir de los contextos, relaciones y vidas de las personas participantes, por tanto, el único planteamiento que se abraza al trabajar participativamente es aquél que subraya el sentido de los problemas y sus alternativas desde lo que socialmente está presente entre ellos.

La realización de un proceso participativo supondría:

- 1) La construcción de un espacio público en el que se tiene un problema compartido por todos y un diagnóstico del mismo elaborado a partir de informaciones externas y de las percepciones de las personas participantes.
- 2) Un escenario futuro que, considerando el contexto anterior, debería recoger, aun idealmente, hacia dónde se quiere ir.
- 3) Una relación de propuestas que sistematice qué es lo que se puede hacer con el objetivo de mejorar la situación actual.
- 4) Una programación que permitiera abordar la ejecución de las propuestas anteriores.
- 5) La definición de unos instrumentos de registro, producción y difusión de información que permitan llevar a cabo el monitoreo y seguimiento del proceso emprendido.

1.2. Las herramientas

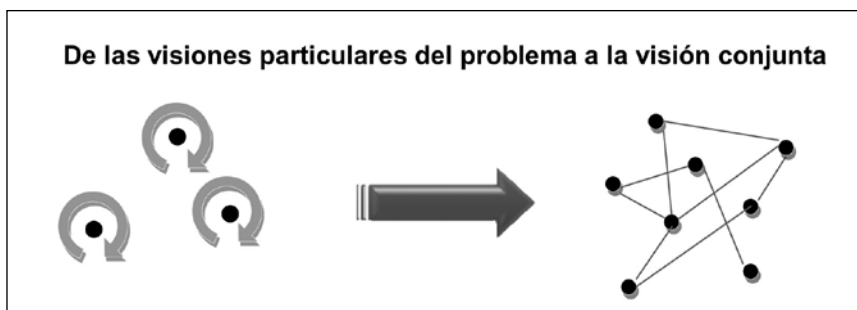
Para implementar un proceso participativo podemos emplear muchas técnicas o herramientas; todo depende de nuestros objetivos y el contexto en el que estemos. Sin embargo, hay una que podríamos decir es universal en cualquier proceso participativo: el taller participativo. Esta herramienta es muy flexible, implica de por sí un trabajo en contacto directo con la gente y será indispensable en cualquier momento, en cualquier proceso participativo. Considerando los pasos de un proceso participativo, utilizaremos talleres para cualquiera de los momentos apuntados: para hacer un autodiagnóstico, para pensar criterios, priorizar, etc.

Los talleres participativos como lógica fundamental

El objetivo que nos proponemos con un taller participativo es crear un espacio público que permita a los participantes hablar en unas condiciones horizontales. Un taller exige así una organización y un papel muy claro a los profesionales: son los responsables de llevar el taller, de que las condiciones de ese espacio sean preservadas. Sólo así se puede garantizar un espacio en el que los implicados puedan hablar y pensar dentro de un marco creado para ello. En este sentido todas las herramientas que empleemos, así como la dinámica participativa que elijamos, tiene como objetivo facilitar el diálogo y la reflexión, generando unos resultados visibles para quienes participaron.

Los técnicos deben garantizar ese espacio público que permitirá reflexionar conjuntamente sobre un problema que afecta a todos. Ese espacio garantiza a su vez que el problema sea tratado desde un punto por encima de las particularidades, aunque propiamente sea tratado desde las mismas particularidades de los implicados. Digamos que siempre partimos de lo que las personas sienten y viven para formar progresivamente una imagen general del conjunto de los participantes. Si tenemos clara esa disposición, la dinámica del taller va a ser más sencilla, pues permite desviar todos los problemas hacia ese punto de reflexión colectiva y pública, siempre en torno al problema que nos ocupa y no a otros problemas.

Este momento es importante, pues cristaliza la frontera entre un problema que puede sentirse como propio e individual y un problema conjunto y público. Esta transición podemos representarla en una secuencia en la que empezamos a pensar y expresar los problemas que afectan a los participantes desde un punto de vista que prima sus “dolores”, sus “percepciones”, para posteriormente ver el conjunto de los



problemas que afectan al resto de los participantes relacionados con el objeto concreto en torno al que se emprendió el proceso participativo. La cuestión sería hacer visible públicamente cómo todos los participantes han expresado o analizado el problema. En ese momento el problema imaginariamente pasa de lo particular a lo público, convirtiéndose en un asunto que afecta al conjunto, pero que tiene características plurales. El visualizar las relaciones que cada uno tiene en torno al problema permite abordarlo, no ya como un problema individual, sino como un problema social (de pensar en el pobre a pensar en la pobreza, por ejemplo). Sólo así las soluciones que nos podamos plantear serán soluciones conjuntas.

Para hacer un taller participativo es necesario tener claro el objetivo que motiva el mismo; no es nunca aconsejable hacer un taller que no tenga como resultado un producto. Sólo así los participantes e implicados pueden efectivamente darse cuenta de la dimensión participativa del taller, una vez pueden identificarse con un resultado generado a partir de su propia implicación. Si no está claro el objetivo o de qué manera nos sirven los resultados que vamos a obtener del taller, es mejor no hacerlo. En cierta medida se organiza un taller para obtener un producto, no porque es bonito que la gente se reúna. Cuanto más claro quede entre los participantes el objetivo de lo que se persigue o se quiere conseguir, más transparencia se logrará. Por eso aquí no es aconsejable limitar nuestras palabras sobre el proceso, hacia dónde vamos o qué queremos, lo que tendremos que transmitir para que todo el mundo sepa y tenga posibilidad de conocer los límites del taller y su sentido.

Cómo hacer talleres

Acercándonos a la forma práctica de realizar los talleres participativos, conviene insistir en numerosos aspectos que en conjunto son los que posibilitan el éxito del cumplimiento de sus objetivos. Los trataremos en base a dos etapas fundamentales como son a) la preparación previa y b) la realización del taller.

Preparación del taller

a) Definición del taller

La primer tarea que debemos plantearnos cuando programamos la realización de un taller participativo será la de definir los objetivos y los resultados que pretendemos conseguir. Estos dos elementos serán los que nos guíen luego para pensar las técnicas que emplearemos, la duración del taller y sus partes, y todos los aspectos que caracterizarán cada taller (materiales, funciones de los técnicos, características del espacio, etc.). Algunos elementos que podríamos tener en cuenta y que nos ayudarán a definir el taller son los siguientes:

- Es aconsejable que la duración del taller no supere las 2'30horas. Es muy difícil mantener la atención de los participantes por más tiempo, y en menos tiempo resulta casi imposible pasar por los diferentes momentos que requiere un taller. Si trabajamos con personas habituadas a funcionar en grupos, es posible extender los talleres por más tiempo, pero es aconsejable hacer recesos a fin de mantener la atención.

- Los participantes en los talleres tienen que conocer desde el inicio qué se va a hacer.
- Se deben organizar distintas fases internas en el taller con tiempos estipulados. Los talleres se pueden realizar en varias sesiones.
- Existen infinidad de técnicas disponibles para utilizar en los talleres, lo importante es que escojamos la más apropiada en función de los objetivos que nos hayamos planteado, y que realicemos las adaptaciones necesarias. Incluso podemos crear o adaptar técnicas específicas para el caso concreto que se está tratando.
 - Para definir la técnica a emplear resulta de ayuda responder a preguntas como:
 - ¿QUÉ tema vamos a abordar?
 - ¿PARA QUÉ realizamos el taller (objetivo)?
 - ¿CON QUIÉNES se va a trabajar (perfil de los participantes)?
 - A la hora de definir la técnica a utilizar, debemos sentirnos seguros para conducirla. Cuando recurramos a técnicas que no hayamos utilizado previamente, es aconsejable realizar simulaciones antes del taller, que nos permitan abordarlas luego de manera ágil y cómoda.
 - Una vez escogida la técnica, debemos precisar el procedimiento a seguir para su aplicación en función del número de participantes previsto, el tiempo y el espacio disponibles.
 - En tanto no todo es previsible, debemos estar preparados para replantear el desarrollo del taller si fuera necesario (porque han acudido más o menos personas que las previstas, porque es necesario motivar primero a la gente, porque no contamos con el tiempo necesario,...) Es aconsejable contar con un “plan B”, con otras técnicas de repuesto que se ajusten al escenario con que nos encontremos.
 - En caso de que utilicemos más de una técnica en el mismo taller, debe ser claro para los participantes el enlace entre una y otra, de manera tal que se avance en un proceso ordenado y sistemático.
 - Cuanto más sencilla sea la técnica, mejor. Es importante que las técnicas sean “manejables” de tal forma que los participantes puedan ir las incorporando (transferencia de tecnología social) potenciando así la instauración de “otros modos de hacer” tras el proceso.
- El espacio donde se va a realizar el taller tiene más importancia de la que, por lo general, se le concede a priori. Un espacio cómodo y accesible no garantiza el éxito de un taller, pero favorece notablemente el clima de trabajo.
- Siempre que se haga un taller tiene que acabar con un resultado visible para los participantes, independientemente de que hayamos dividido el taller en varias sesiones. En este caso, cada sesión debería acabar con un producto, que será lo que nos sirva para empezar la siguiente sesión.
- Al finalizar el taller es aconsejable evaluar la reunión con alguna técnica sencilla.

Convocatoria

La convocatoria para la realización de los talleres constituye una labor central y habitualmente difícil. Debemos asumir la falta de hábito (e incluso la desconfianza) que la mayor parte de la población tiene respecto a prácticas participativas o pseudos participativas en los que hayan sido convocados anteriormente. Por eso la convocatoria a los talleres tiene que ser abierta y versátil; es decir, para conseguir el acercamiento de las personas a actividades de este tipo no basta con utilizar los medios tradicionales de comunicación, sino que resulta aconsejable emplear otros mecanismos más adecuados a la heterogeneidad de la población. Para ello se deben multiplicar los mecanismos a utilizar mezclando los formales con los informales. Entre los primeros, citamos los más habituales, están las cartas, los panfletos, los carteles, los anuncios en la/s radio/s y otros medios locales de comunicación, las bases de datos de las instituciones

públicas, etc.; entre los segundos: las citas telefónicas y en directo, generar el “boca a oreja ” que apoye la asistencia y celebración del acto, el “puerta a puerta”, el anuncio en coches, colgar la información en blogs y páginas web ya existentes o creados para la ocasión... y todos los que se nos ocurran en función del tema tratado, el lugar y sus actores.

Aun cuando utilicemos los medios habituales de convocatoria, es muy importante definir en qué lugares fijamos lo carteles, dónde repartiremos los trípticos, en qué emisora o emisoras nos interesa que se emitan los anuncios de radio, etc. Para ello es de mucha ayuda haber identificado previamente (por ejemplo con un mapeo participativo del espacio) los canales por donde circula informalmente la información entre la gente a la que queremos convocar, los espacios que funcionan como “cajas de resonancia”.

Si no utilizamos medios de convocatoria distintos de los habituales, los participantes de los talleres serán también los habituales, quienes ya están previamente motivados a participar. Ese es el pulso que tendremos que librar con la organización de los talleres. Ante la frecuente aseveración de que “la gente no suele participar”, tendremos siempre que interrogarnos acerca de los métodos empleados en la convocatoria y, a posteriori, la capacidad de los talleres para favorecer un proceso que implique a la ciudadanía, más allá de sus compromisos previos con la participación.

Debemos pensar siempre los talleres desde la flexibilidad. Así como necesitan unas condiciones mínimas para desarrollarse, también resulta importante contemplar la posibilidad de que, especialmente en casos de dificultad de convocatoria, los talleres se acerquen a la gente, es decir, si la gente no acude al taller puede que el taller se pueda trasladar donde ella convive.

En sí mismo un taller no tiene límites en el número de participantes. El límite que siempre habrá que considerar es la posibilidad real de realizar el taller adecuadamente (deliberación y reflexión conjunta), para lo cual puede que, dependiendo de los objetivos, 100 personas sea demasiado, mientras que a veces ese número puede no entorpecer su desarrollo. En algunos casos (por la dispersión geográfica, por incompatibilidad de horarios, porque inicialmente prefiramos trabajar con distintos perfiles por separado,...) podemos realizar varios talleres sucesivos que concluyan en una convocatoria general que sintetice los resultados obtenidos en cada uno de los talleres. Cuando realizamos encuentros o jornadas amplias a las que asiste un buen número de personas y se conforman varios subgrupos de trabajo, se hace necesario contar con el apoyo de dinamizadores: técnicos o personas con experiencia en este tipo de trabajos participativos, que apoyen el trabajo en los grupos pequeños. Estos dinamizadores tienen, al interior de cada grupo de trabajo, las mismas funciones que la persona que conduce el taller: generar confianza entre los participantes para que puedan opinar desde lo que cada uno sabe o piensa, estimular el debate, garantizar que las tareas se cumplan en los tiempos estipulados sin “forzar” el consenso y que los productos obtenidos sean plasmados de forma clara en un soporte para exponer luego en el momento del plenario, rescatar los elementos que se consideren importantes en relación al proceso que ha seguido el grupo hasta elaborar ese producto, ... En las jornadas de trabajo extensas divididas en varias sesiones, es necesario ir realizando puestas en común entre los dinamizadores de cada grupo a fin de garantizar que el planteamiento de la sesión se ajuste a lo que ha ido aconteciendo al interior de los mismos, readecuando, cuando sea necesario, las dinámicas y/o estructura de trabajo previstas inicialmente. No se trata de que el dinamizador reemplace la figura de los portavoces (que seguirían siendo uno de los integrantes de cada grupo) sin embargo en algunos casos puede resultar operativo que asuma el papel de “secretaría”, volcando en el soporte o la matriz propuesta los acuerdos alcanzados en el grupo así como aquellos temas en torno a los cuales no se haya logrado consenso.

b) Realización del taller participativo

A continuación mostramos genéricamente los diferentes aspectos importantes de la realización de un taller.

1. Presentación

Al empezar el taller tenemos que mostrar qué se va a hacer en el taller, qué es lo que se quiere conseguir con él, qué técnicas se van a emplear y en qué tiempos. Debe quedar claro además el sentido del taller al interior del proceso, es decir, el espacio de trabajo que se está abriendo tiene un objetivo en sí mismo, pero al mismo tiempo constituye un momento al interior de todo un proceso que le da sentido: se llega al taller después de haber realizado una serie de actividades (reuniones, otros talleres, entrevistas, etc.) y se seguirán abriendo otros espacios de trabajo después del taller. Cuanto más claro esté el sentido del taller y la continuidad de ese proceso participativo en el futuro el trabajo será más fácil y, habitualmente, la implicación mayor por parte de los asistentes.

2. Primera reflexión: división en grupos pequeños

Una vez se ha explicado lo que se va a hacer y resulta claro para los participantes, empezamos el taller. La dinámica de un taller tiene que estar bien pensada por los técnicos; para poder ser creativos y adaptarnos a las circunstancias es necesario saber previamente lo que se quiere hacer. Siempre que el número de asistentes sea superior a 10 o 15 personas es aconsejable la división en grupos pequeños con el objetivo de facilitar el diálogo y la reflexión sobre el contenido del taller. En algunos casos (dependiendo de los objetivos) constituiremos grupos homogéneos, mientras en otros será más adecuado trabajar con grupos heterogéneos. La división se puede hacer aleatoriamente, según las preferencias de los participantes o por cualquier método que nos permita generar el tipo de grupo esperado. Debemos tener en cuenta que al llegar a una reunión solemos sentarnos junto a las personas que conocemos, con lo que los grupos homogéneos suelen estar ya formados de manera natural.

Cada uno de los grupos pequeños siempre tiene que elegir un relator/a que posteriormente mostrará al resto de los grupos el trabajo realizado. Este trabajo en grupos garantiza un debate más directo para acordar propuestas u opiniones sobre los aspectos que se traten.

3. Segunda reflexión: plenario

En el caso de que se recurra a la división por grupos, finalmente se debe reunir a la totalidad de los asistentes en un plenario en el que cada grupo relata lo que ha hablado y decidido. En este punto es muy importante que haya un soporte grande sobre el cual se vaya anotando todo lo que cada grupo dice. El soporte permite visualizar lo público del problema, permite, en definitiva, que cada grupo vea en dicho soporte sus propias reflexiones y al final del proceso se tenga una relación plural y heterogénea del problema. Lo más aconsejable es que el soporte sea idéntico al empleado por los grupos pequeños en sus reflexiones. Si no se ha realizado una división en grupos pequeños, lo que hemos llamado primera y segunda reflexión se funden en un mismo momento, recogiendo las mismas características.

Conviene aclarar que este proceso de división, trabajo en sub-grupos y reunión en plenario no tiene por qué realizarse una única vez, sino que se puede realizar tantas veces como se considere necesario hasta madurar y definir de forma clara los resultados que se buscan con cada taller.

4. Conclusiones

Cuando hacemos un taller es recomendable que siempre finalice con un resultado o unas conclusiones. Éstas siempre procederán de los ejercicios anteriores y tienen que dejar abierta una puerta hacia el futuro, es decir, a su continuación. Se puede, por ejemplo, abrir un debate sobre lo que se ha reflexionado, siempre teniendo como horizonte un resultado (llegar a un acuerdo, a una alternativa, a una definición...), lo que nos va a permitir que el debate sea transparente y horizontal entre los implicados, y va a delimitar el propio debate evitando su prolongación excesiva. A partir de las reflexiones realizadas previamente, el objetivo puede ser agrupar los elementos que son similares y tratar los diferentes, debatir sobre la priorización de dichos elementos, consolidar los consensos, ... En cualquiera de estos casos, según el taller en que nos encontremos y según el momento del proceso participativo, la finalización debe quedar enlazada con la siguiente acción (taller u otra actividad), que se iniciará haciendo una recopilación de lo trabajado en el taller anterior. En estas ocasiones es conveniente hacer llegar con antelación el producto del trabajo

anterior, de manera tal que si se incorporan nuevos participantes todos puedan contar con los mismos insumos.

El papel de los técnicos en el taller es una cuestión muy importante, pues de ellos puede depender el buen desarrollo del mismo. Hay que tener en cuenta que mediante las metodologías participativas no queremos posicionarnos como técnicos expertos en la temática que se aborda, sino como garantes de un proceso metodológico que permita alcanzar soluciones colectivas y públicas. Esa neutralidad temática es importante, porque facilita al técnico abordar otras cuestiones más relacionadas con el desarrollo del taller. Nuestra finalidad no es valorar y enjuiciar los comentarios de los participantes sino crear el ambiente propicio para que ellos puedan argumentar sus ideas o apreciaciones. En este sentido el técnico es una especie de conector que ante una nueva idea reclama su argumentación y la lleva a exposición pública para que el resto de los participantes puedan escuchar y reflexionar acerca de ella. El técnico se convierte en un facilitador que tiene claro que el objetivo es alcanzar alternativas conjuntas. Quienes tienen que valorar la viabilidad de una u otra idea son precisamente los participantes.

De este modo, podemos decir que los técnicos tienen que asumir diferentes papeles que garanticen el buen funcionamiento del taller:

1. Viabilizar la participación y la aportación de todos, supervisando que se repartan las palabras; debe buscar las técnicas que garanticen la igualdad de condiciones para estos diálogos (sistema mediante tarjetas, equilibrando el derecho a intervención, distribuyendo los grupos, etc.).

En esa misma línea el técnico que guíe el taller habrá de cuidar cuestiones como que:

- Ninguna persona se encuentre coartada por tener que hablar en público
- Ninguna opinión o comentario se quede sin escuchar
- Todas las personas se vean representadas en el resultado

2. Puede introducir elementos para dinamizar la discusión o para abrir nuevas líneas de debate. Ya sea a partir de la revisión de datos secundarios o a partir de talleres y otras técnicas que se hayan aplicado con anterioridad, pueden haber surgido temas que se consideran relevantes y que sin embargo no aparezcan en el taller actual. El técnico puede introducirlos a fin de que se abra una línea de debate en tanto puede constituir un elemento latente, o simplemente a fin de constatar que no constituye una problemática a la que se le da la misma relevancia entre unos y otros actores.

3. Debe tener claro como objetivo el fomento de ese diálogo, discusión y toma colectiva de decisiones, estimulando la creatividad, improvisando a partir del material que va surgiendo de las técnicas, dando nombres a los distintos grupos de ideas, etc.; debe canalizar mediante la promoción de la decisión colectiva las múltiples ideas e interpretaciones que salgan.

2. Retos y posibilidades de los presupuestos participativos

Al iniciar un proceso participativo es común que nos surjan innumerables dudas: cómo es posible organizar un proceso para mucha gente, cómo podemos hacer para que muchas personas piensen y decidan conjuntamente algo, cómo hacemos para que no haya sectarismos dentro del proceso, cómo llegamos a la gente, qué pasa después de un proceso participativo... Darnos un tiempo para reflexionar en torno a estas cuestiones constituye un elemento clave, ya que, aunque no encontremos respuestas a todas en el inicio, nos obligará a pensar el proceso de inicio a fin a partir de las características específicas del contexto en el que estemos trabajando (y no recurrir exclusivamente a “recetas pre-hechas”), y nos permitirá mantenernos alerta ante cada una de las situaciones que se vayan generando, ayudándonos a definir las estrategias que vayamos planteando a lo largo del proceso.

Un proceso participativo requiere personas trabajando para que sea posible, es un ejercicio profesio-

nal. El diseño de un proceso de este tipo implica definir objetivos (lo que se quiere conseguir), una programación (cómo se va a hacer), tener más o menos clara una temporalidad (cuándo se va a hacer), organizar los espacios de trabajo orientándolos a una finalidad, cuidando la heterogeneidad de la participación y enlazándolos a partir de una lógica que les dé sentido. Estos elementos no se pueden dejar al amparo de las contingencias: debemos pensar el proceso participativo de principio a fin, aunque luego debamos ir replanteándolo y repensándolo.

Además de estas reflexiones en torno a los objetivos y la metodología del proceso, debemos ser conscientes de que la participación necesita un producto para dotar de sentido la acción de los que deciden participar. La primera idea que deberíamos recordar es que la participación tiene que ir asociada al logro de productos, es decir, siempre que pensemos en la participación no podemos pensar únicamente en la buena voluntad de las personas. Si así es, nos quedaremos finalmente “con los de siempre”. La participación no es cosa de voluntad, es, sobre todo, una acción que debe tener un sentido para la gente. Por eso un proceso participativo que no consiga devolver un producto a la gente tendrá pocas posibilidades de repetirse, al menos, con una participación heterogénea, plural y transparente.

Por otra parte, hay que trabajar muy bien la movilización de la gente, tanto para que acuda al proceso participativo como para que se implique en él una vez dentro. Es cierto que hay una preocupación elevada porque la gente acuda en masa a los eventos organizados, y por supuesto que eso es importante, pero la cantidad de la participación no debe velar una serie de preguntas que debemos hacernos en torno a la calidad de la misma. La organización de cualquier experiencia participativa nos debería hacer reflexionar sobre quienes, cómo y en qué participan, y no sólo en cuántos. Que participen 1.000 personas puede parecer ideal en determinados contextos, pero, ¿son siempre los mismos?, ¿la cantidad de participantes va en aumento o no?, ¿los participantes pertenecen exclusivamente al tejido asociativo formal o hemos logrado llegar a las redes informales, a otros colectivos no tan habituados a participar?, ¿participan exclusivamente asistiendo a las asambleas o se han ido implicando en otros espacios?,... Consideramos que un proceso plural y heterogéneo tiene una potencialidad más rica que una experiencia numerosa pero homogénea.

En casi todas las experiencias hay un ciclo de presupuestos participativos en el que la ciudadanía participa en diferentes niveles y haciendo diferentes cosas según corresponda al momento del ciclo. Más o menos, todo el mundo que participa sabe para qué participa y en qué consiste la participación. Nos centraremos, por tanto, en las otras dos dimensiones asociadas a la movilización: por un lado, qué podemos hacer para que la ciudadanía acuda a participar en los presupuestos participativos y, por el otro, cómo organizamos el proceso participativo para que los participantes se impliquen en su desarrollo.

2.1. Participación, heterogeneidad y pluralidad

Comenzamos el artículo definiendo las MP como una manera de facilitar que las personas compartan el conocimiento que tienen sobre el mundo con el objetivo de reflexionar sobre posibles alternativas a los problemas que de forma conjunta se hayan identificado previamente. Desde el punto de vista de la participación eso implica que tenemos que definir de ante mano quién es el sujeto de la participación, porque se trata de que el conjunto de los participantes compartan sus conocimientos para pensar alternativas a los problemas que tienen. Aunque parezca sencillo, la definición del sujeto de la participación no lo es tanto. ¿Quién realmente se ve afectado por una decisión? ¿Hasta dónde llegan los límites de la influencia? Por regla general diríamos que todos; al fin y al cabo, si vivimos en comunidad, todo lo que afecte a ella influye sobre todos los que la habitan. No obstante, ese “todos” puede generar más de un quebradero de cabeza. ¿Tenemos en cuenta las estructuras representativas? ¿Representan éstas a la ciudadanía? Si decimos que sí, entonces, el sujeto de la participación serán muy pocas personas, y no toda la población se convierte en sujeto. Siempre que se inicia un proceso participativo hay que pensar y definir con claridad este sujeto, pues no es lo mismo organizar un proceso para representantes que para la ciudadanía. Debemos pensar, además, quién se ve afectado por el problema o a quién puede involucrar el tema que se vaya a abordar. Por ejemplo, si vamos a iniciar un proceso participativo sobre las mujeres, ¿deben participar sólo ellas o contamos también con ellos?

En los presupuestos participativos el sujeto de la participación se define habitualmente entre las asociaciones y el conjunto de la ciudadanía. Luego, se define el participante de un barrio o de un distrito como sujeto invitado a una asamblea barrial o a elaborar propuestas. Ahora bien, una vez hemos decidido el sujeto de la participación, el presupuesto participativo afronta un desafío considerable para hacer participar realmente a la gente.

Por regla general, desde las MP entendemos que la participación debiera ser plural y heterogénea. Esto tiene una explicación muy sencilla. Si estamos hablando de la comunidad, nos interesa que estén todos, no una parte de ella. Si pretendemos llevar a cabo un proceso participativo, elaborar un producto y ejecutar efectivamente las acciones que se han pensado, el hecho de que haya participado una muestra plural de la ciudadanía va a facilitar mucho la puesta en marcha de las alternativas que se hayan pensado. Si en el proceso participativo sólo están los que piensan de igual manera sobre un tema, no estamos hablando de un proceso público, ni tan siquiera participativo tal y como lo pensamos. A la hora de afrontar los conflictos y las diferencias, la homogeneidad oculta los problemas convivenciales. Si realmente queremos solucionar problemas y plantear alternativas abordables, una participación heterogénea allana el camino.

No es cierto que la heterogeneidad dificulte la participación, al contrario, le da una dimensión pragmática que de otro modo no tendría. El problema es saber cómo hacemos para que efectivamente participe un público heterogéneo, no sólo los que siempre participan, no sólo los que piensan igual y están de acuerdo de ante mano, sino los que piensan diferente. ¿Consiguen los presupuestos participativos esa participación heterogénea? Es muy difícil contestar de forma universal esa pregunta, pero es una cuestión que casi todas las experiencias de presupuestos participativos se plantean. Recurriendo a las investigaciones que se han hecho al respecto, podríamos decir que en Europa no lo consiguen⁷, mientras en Brasil, por ejemplo, la participación es más heterogénea teniendo en cuenta en qué medida los participantes reflejan la estructura social de los municipios⁸.

El problema que surge si no conseguimos una participación plural y heterogénea tiene que ver con la legitimidad de una acción pública que, en teoría, va dirigida a gastar recursos públicos. Desde esta perspectiva, los presupuestos participativos tienen como sujeto imaginario toda la ciudadanía. ¿Qué pueden aportar las MP a este desafío?

En principio, no hay una varita mágica que haga que la ciudadanía participe. Al hablar de participación en el espacio público, como es el caso de los presupuestos participativos, no debemos olvidar que la participación se vincula a una estructura social y un sistema político que influyen indudablemente sobre los sujetos de la participación. No queremos decir que no se pueda hacer nada, pero también debemos ser conscientes de los límites existentes. La participación no es una necesidad institucional ni social, por tanto cuando hablamos de participación hay que tener en cuenta esa realidad.

Teniendo en consideración esas limitaciones, se puede hacer mucho por incrementar la participación y, sobre todo, la pluralidad de los participantes. Podemos reflexionar, por un lado, en los medios que se utilizan para invitar a la gente a participar, y, por otro, en relación a las resistencias que la organización del proceso y sus dinámicas pueden ofrecer a la participación de unos u otros participantes.

Habitualmente se dice que hay tres razones para explicar la no-participación⁹: a) una persona decide individualmente participar o no, desde un punto de vista personal; b) hay barreras simbólicas y materiales que lo impiden (por ejemplo, participan más las personas más ilustradas que las que no lo son) y c) una persona participa si se siente invitada a hacerlo. Sin considerar las limitaciones estructurales, estas tres razones resumen bien qué podemos hacer para mejorar la participación y la pluralidad de los que acuden,

7 Sintomer, Y; Herzberg, C and Röcke, A (2008), *Budgets participatifs dans Europe*, Paris: Decouverte ; Ganuza, E y Gómez, B (2008), *Control político y presupuestos participativos en España*, Madrid: Fundación Alternativas.

8 Baiocchi, G (1999). 'Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory'. Working Paper University of Wisconsin-Madison in <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF> (11/10/2004)

9 Verba, S, Schlozman, K.L, Brady, H.E (1995) *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

sobre todo, si consideramos algunos elementos vinculados a la tercera de las razones: qué medios son empleados para invitar a los participantes. Muy a menudo las administraciones emplean los mismos medios que han estado utilizando para convocar siempre la participación (medios de comunicación, las estructuras de las organizaciones sociales, cartas personales, etc.), puede que se haga incluso un esfuerzo mayor para invitar a la ciudadanía a los presupuestos participativos. Sin embargo son medios que no terminan de ayudar a convocar a una ciudadanía más plural. En Europa, por ejemplo, casi todas las experiencias están orientadas a un perfil de participante de clase media y más bien ilustrado¹⁰.

En segundo lugar, hay un elemento cardinal en las dinámicas participativas que puede expulsar a los participantes. Una persona que dedica su tiempo y esfuerzo tiene el derecho a sentirse recogido en el proceso participativo. Un estudio realizado sobre los presupuestos participativos en España nos dice que hay obstáculos para que una persona participe abiertamente y acuda a las reuniones públicas¹¹. Por ejemplo, los votantes del partido en el gobierno estaban siempre sobre-representados notablemente dentro de la asamblea, respecto a los votantes de otros partidos. Esto significa que hay algo en la organización del proceso que no ayuda a extender confianza hacia él. Ese problema es, sobre todo, de convocatoria, es decir, afecta al quiénes acuden a participar, pues en ese mismo estudio se detecta que con los años la heterogeneidad de los participantes crece, lo cual significa que estos ven un procedimiento transparente, que no los expulsa.

La cuestión está en que si hay personas que no se sienten invitadas a participar, hay algo que seguramente se puede mejorar. Puede que no esté al alcance de la mano de los técnicos, pues puede ser una decisión política, pero puede que sí se pueda modificar algo para mejorar la invitación y las dinámicas internas con el objetivo de llegar a la gente que nunca participa, que no son del partido que gobierna o a los jóvenes. Igualmente algo siempre se puede hacer para mejorar los procedimientos participativos que sean a los ojos de los participantes transparentes y que les permita tener confianza en que los resultados no van a ser manipulados por ninguna razón fuera de los procedimientos participativos.

¿Qué nos pueden aportar las MP a este problema? En principio las MP nos pueden ayudar a detectar el grado de heterogeneidad de los participantes. Para ello podemos utilizar distintas herramientas como el análisis de redes, los mapeos de actores, sociogramas, etc¹². Estas herramientas nos van a permitir saber quiénes son los participantes, lo cual nos facilitará la búsqueda de estrategias orientadas a ampliar el perfil de los mismos. No se trata de saber sólo su grado de afinidad política, sino los tipos de redes sociales que comparten y si acuden a participar redes sociales diferentes. Se trata de saber si los participantes tienen mapas cognitivos de la ciudad similares o diferentes o qué tipo de relaciones guardan con el resto de actores de la ciudad. Si al emplear estas herramientas detectamos poca heterogeneidad, podríamos pensar que las estrategias empleadas hasta el momento no han llegado ni convencido a los que son diferentes. Si nuestro objetivo fuera ampliar la participación, eso nos puede ayudar a mejorar sensiblemente nuestras estrategias de comunicación y movilización. A continuación vamos a detallar muy brevemente cómo se puede realizar un sociograma como herramienta útil en este aspecto.

La utilización del sociograma nos aporta un material sencillo para contextualizar de qué manera se articulan las redes sociales al interior de un contexto específico determinado (comunidad, entidad, área de gestión, etc.) y nos proporciona los elementos necesarios para definir las estrategias a seguir tanto a fin de “llegar” a la totalidad de actores que se “mueven” en torno a nuestra problemática, como a fin de ir introduciendo cambios en las relaciones existentes que vayan articulando una red cada vez más heterogénea. El sociograma nos permite situar a los actores frente al problema desde dos ángulos diferentes:

1. viendo la posición que tienen los actores ante los presupuestos participativos (AFINIDAD)
2. viendo el grado de influencia que muestren respecto a él (PODER).

10 Sintomer, Y; Herzberg, C and Röcke, A (2008)

11 Ganuza, E y Gómez, B (2008), Control político y presupuestos participativos en España, Madrid: Fundación Alternativas

12 Un desarrollo detallado de estas herramientas se puede encontrar en el libro: “La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas”; Ernesto Ganuza, Pablo Paño, Lucrecia Olivari, Luz Buitrago y Concepción Lorenzana. Antígona Procesos Participativos, 2010 en www.antigona.org.es

Pueden utilizarse diferentes términos para nombrar el grado de AFINIDAD de los actores en relación al proceso que estamos realizando, lo importante es que queden delimitadas al menos cuatro categorías:

- **AFINES:** que hará referencia a aquellos actores que desde el inicio están convencidos de la necesidad de iniciar un proceso de este tipo para dar solución al problema que nos ocupa.
- **DIFERENTES:** que englobará a aquellos actores que, estando de acuerdo en la necesidad de dar solución al problema, proponen otras estrategias para abordarlo.
- **INDIFERENTES:** que incluye a aquellos actores que consideran que el problema no les atañe, o que no les atañe implicarse en la solución del mismo.
- **OPUESTOS:** que hará referencia a aquellos actores que no sólo se pronuncian en contra del proceso que estamos realizando, sino que incluso están implementando estrategias para obstaculizarlo.

En cuanto al eje de PODER, son muchos los criterios y nomenclaturas que pueden utilizarse. Lo importante es que podamos delimitar al menos tres grandes grupos:

- **BAJO:** que englobará a aquellos actores que no tienen o tienen muy bajo poder de influencia en la problemática que estamos abordando.
- **MEDIO:** quienes influyen en alguna medida
- **ALTO:** quienes están, en mayor medida, influenciando en dicha problemática

Mediante el sociograma se consigue una visión global de las relaciones de los actores entre sí siguiendo unos criterios consensuados previamente, con los que podemos establecer el tipo de relaciones que establecen entre ellos (conflictivas, buenas, recíprocas o no, etc.). De este modo, por ejemplo, podríamos agrupar conjuntos de acción de acuerdo a las relaciones y actores que se alineen en una misma dirección. Todo esto nos va a devolver una imagen de las relaciones existentes en una comunidad alrededor de un tema o problema (el presupuesto participativo en nuestro caso), lo cual nos va a permitir disponer de un contexto relacional de cara a trabajar posteriormente.

El sociograma es una herramienta muy potente para abordar el elemento relacional en un proceso participativo. Podemos realizar sociogramas en diferentes momentos del proceso, lo que nos aportará una visión de los cambios que se van produciendo en las relaciones. Podemos elaborarlo en un único taller o en varios que agrupen distintos perfiles de personas. Podemos incluso realizarlo y/o complementarlo a partir de la información obtenida mediante la utilización de otras técnicas¹³. En cualquier caso, un mapa social nos va a nutrir de un material muy ilustrativo para pensar posteriormente alternativas teniendo en cuenta la percepción que se tienen de las relaciones y redes sociales. El resultado del análisis de redes al final es, por tanto, una contextualización amplia de los actores, teniendo en cuenta la situación de las redes y las relaciones entre ellos. El objetivo final será devolver los mapas sociales a los actores para reflexionar sobre el grado de heterogeneidad de los participantes y qué estrategias se pueden emplear para ampliar la participación.

2.2. Deliberación, proposición y priorización

En este apartado nos detendremos en lo que en las MP denominábamos como PAI, proponiendo algunas de las aportaciones que consideramos la lógica de las MP puede realizar al ciclo de los presupuestos participativos. Creemos que, más allá de la secuencialidad, las diferencias temporales y otros aspectos que hacen a los presupuestos participativos un proceso particular, las lógicas y premisa que orientan el momento del PAI en cualquier proceso participativo aportan muchos elementos para pensar estrategias y

13 En el libro mencionado anteriormente puede consultarse la realización de un sociograma de forma más amplia y teniendo en cuenta su elaboración con la gente (Ganuzo et al, 2010).

mecanismos que den un impulso democratizador a los presupuestos participativos.

Autodiagnóstico y planteamiento de propuestas

Cuando en el esquema planteado para las MP abordábamos el momento del Autodiagnóstico insistíamos en tres elementos que consideramos fundamentales:

- el carácter de recogida de opiniones y conocimientos plurales de los diferentes participantes en los talleres que planteáramos con ese motivo;
- el carácter reflexivo que un proceso participativo debe alcanzar, lo que en el momento del autodiagnóstico se traduce en no quedarnos con primeras opiniones y deseos sino provocar y facilitar análisis que nos permitan valorar y establecer relaciones más de fondo sobre los temas que abordamos;
- la necesidad de crear un espacio público en el que, partiendo de las visiones en un principio particulares, se pase a trabajar un problema público que, de diferentes maneras, afecta a todos (implicación).

Si pensamos en el ciclo de los presupuestos participativos, el momento de recoger, construir y elaborar las propuestas que posteriormente se van a estudiar y votar, debería estar guiado también por estas premisas. Sin duda, si el autodiagnóstico busca profundizar y hacer colectiva hacia los participantes la información recogida, en el presupuesto participativo a la hora de plantear propuestas podemos estar en una situación similar: hacer pública la información, necesidades y deseos de los participantes para, a partir de ello, construir alternativas conjuntas de solución.

En ese sentido realizar un buen trabajo de planteamiento y construcción de propuestas con MP pasaría necesariamente por tratar de conseguir el máximo grado posible de construcción colectiva y con ello de deliberación. Ello pasa por aplicar en gran medida las lógicas que definíamos para los talleres participativos a los encuentros en que se vayan a definir las propuestas. En la medida que en esas asambleas o reuniones confluyen ciudadanos diversos, además de técnicos y hasta políticos, trataremos de promover que exista el máximo diálogo posible a la hora de plantear esas propuestas.

En ese sentido el papel de los técnicos y otras personas que los pudieran ayudar como facilitadores, se convierte nuevamente en central. Así, funciones de los técnicos en asambleas o reuniones con este objetivo pasan por acciones como:

- Presentación de los motivos para los que se ha convocado la reunión. Es decir, anunciar que el motivo principal de esa reunión o asamblea es la obtención de propuestas para que sean analizadas y votadas en posteriores asambleas del presupuesto participativo.
- Otorgar información institucional básica que pudiera ser necesaria y útil para el planteamiento de propuestas en ese contexto y territorio.
- Promover que las propuestas puedan elaborarse de forma participada; es decir, promover la deliberación como construcción colectiva de propuestas. Mucho más que una suma de propuestas individuales, las propuestas deberían tratar de conseguir la construcción o al menos la aprobación colectiva.
- Escuchar y promover todas las intervenciones de los asistentes.
- Consultar sobre si existen o no vínculos entre algunas de las propuestas iniciales presentadas para provocar fusiones entre propuestas iniciales.
- Garantizar que todos los participantes comprendan y puedan intervenir en la formulación de propuestas que surjan mediante la utilización de un soporte claro que haga públicos los resultados.

En la medida que se esté alerta a ese objetivo ideal de que los ciudadanos y participantes en general construyan conjuntamente las propuestas para conseguir a través de ello su implicación en el proceso a

posteriori, estaremos potenciando desde el inicio el elemento democratizador del presupuesto participativo, fomentando dinámicas tanto informativas como formativas.

Reflexión y construcción de criterios

En el esquema de las MP planteábamos el momento de reflexión como aquel que intenta responder a la pregunta hacia dónde queremos ir. En el ciclo de los presupuestos participativos, aunque aparentemente los participantes van a plantear sus necesidades incluso a nivel individual, se pueden prever mecanismos que ayuden a construir ese horizonte común, ese consenso sobre hacia dónde se pretende avanzar. Esto dará mucho más consistencia, implicación y, en definitiva, contendrá una propuesta en mayor sentido democratizadora.

En la propuesta que hemos planteado de MP, esto se aborda especialmente mediante talleres participativos para la construcción de criterios. Aplicado al presupuesto participativo, correspondería a la idea de definir con los participantes interesados los grandes rasgos que en este caso las propuestas deberían cumplir para poderlas considerar útiles a la comunidad. Por tanto, promueve la definición de qué se quiere (dónde queremos ir) y con ello qué no se quiere (lo que entronca con el debate de si cualquier propuesta votada por unas mayorías sería válida por ese simple hecho). A fin de allanar el camino de la priorización de propuestas, resulta fundamental que exista un trabajo de reflexión que permita definir colectivamente entre los diferentes tipos de actores implicados, unos criterios de valor que sirvan como filtros a través de los cuales ir “pasando” las propuestas.

Algo similar podemos señalar para la construcción del reglamento del presupuesto participativo; de hecho habitualmente los criterios de valoración y priorización de propuestas están contenidos en los reglamentos: en la medida que se trate de un auto-reglamento, es decir, cuando los sectores ciudadanos participan en su definición y debate, de alguna manera estaremos construyendo colectivamente el horizonte de cómo se quiere que sea el proceso. Realizar talleres con los diferentes perfiles vinculados al proceso para construir el reglamento permite incorporar no sólo los límites legales y normas, sino también dotar de elementos valóricos y de sentido al proceso en general. Con esto se estará avanzando tanto en la reflexión como en la pluralidad, la implicación y la transparencia, promoviendo espacios que llevarán al proceso más allá de lo procedimental.

Pero, ¿con quién realizar estos talleres? En las experiencias que hay incorporado espacios de este tipo, se ha trabajado con los órganos ciudadanos, o con los denominados grupos motores (en los procesos que cuentan con ellos). Sin embargo, nada impide que se busquen los mecanismos para hacerlos con un mayor número de participantes. Al hablar de los talleres participativos ya indicábamos que, mediante la combinación de trabajo en subgrupos y plenarios, podemos trabajar con un número prácticamente ilimitado de participantes.

Una vez más, el papel del técnico o persona que guíe el taller resulta clave. Junto con las funciones ya mencionadas (promover la participación y opinión de todos, la deliberación, garantizar la comprensión...), en estos talleres su papel pasará además por:

- Exponer ejemplos y en algún caso cómo otras experiencias han establecido sus criterios y reglamento. Evidentemente no para plagiarlos sino para que permitan visualizar con mayor claridad el trabajo que se pretende realizar.
- Fomentar la aplicación de lógicas de justicia social. En tanto los criterios servirán en un momento posterior para priorizar unas u otras propuestas, estaremos decidiendo cómo será nuestra comunidad, con lo que resulta imprescindible que estos criterios contengan elementos de justicia social.
- Lograr sintetizar con los participantes como producto de él o los talleres un listado de criterios de valoración y/o el auto-reglamento de los presupuestos participativos.

En la medida que logremos estos productos como resultado de una reflexión colectiva se estará aportando a que efectivamente el proceso de presupuesto participativo se dote de una mayor profundidad en

su contenido valórico y comience a dar respuesta desde los planteamientos y de forma colectiva a aspectos que apuntan a la mejor convivencia en el espacio público.

Proposición y priorización de las propuestas

Decíamos que al interior de las MP, el sentido de este paso radica en que las propuestas se elaboren a partir de un conocimiento y reflexión lo más amplio y profundizado posibles a fin de que las propuestas resultantes sean coherentes entre sí, viables, estratégicas,... En el presupuesto participativo tendremos que asumir estos objetivos en el momento de priorización de propuestas.

Esta priorización se realiza básicamente mediante la aplicación de los criterios de valoración que hemos establecido en esos talleres previos de construcción de criterios y auto-reglamento. El trabajar de manera participada tanto la elaboración de los criterios como la posterior aplicación de los mismos en el momento de la priorización, implicará para los participantes conocer en profundidad las demandas y problemáticas que se hayan planteado así como la totalidad de las propuestas, lo que facilitará una visión global y de conjunto desde la cual realizar esa priorización y re-ordenación de propuestas. Depende del número de personas con los que vayamos a trabajar, así como el número de propuestas que hayan surgido y de los ámbitos temáticos que se vayan plasmando, podemos plantear los espacios de trabajo de una u otra forma (trabajando por ámbito temático para luego cruzar la información, por ejemplo), lo importante es que la priorización sea asumida por el perfil más amplio posible de actores implicados en el proceso, y que cada actor (políticos, técnicos, ciudadanía) tenga un rol y aporte desde su papel en el proceso.

El papel del técnico en este tipo de talleres para priorizar las propuestas se centrará en:

- Insistir en la visión de lo público que los participantes deben tener. Transmitir que la buena aplicación de esos criterios de valoración debe ser realizada con rigurosidad, resaltando el papel público que quienes toman esas decisiones están jugando así como en la responsabilidad que ello implica.
- Garantizar la utilización también de forma rigurosa de los mecanismos de valoración o puntuación diversos que ayuden a determinar cuales de las propuestas evaluadas reúnen mayor número de condiciones en base al cumplimiento de esos criterios.
- Obtener un resultado claro de ordenación de las propuestas en el que se haga evidente que se han evaluado todas las propuestas de forma equánime.

Esta concepción de ordenación de las propuestas según criterios aplicados por sectores ciudadanos refuerza el contenido social de estos procesos al mismo tiempo que garantiza la calidad de los resultados obtenidos.

Programación y supervisión de la ejecución de las propuestas

En el esquema presentado de las MP marcábamos este momento como aquel que responde a la pregunta cómo lo vamos a hacer. En el caso de los presupuestos participativos, se trataría de trabajar la programación de estas propuestas (plazos, responsables, recursos...), de pensar una serie de mecanismos que garanticen que la ejecución de las propuestas se realice de la forma más transparente posible así como definir el papel de los diferentes actores en el seguimiento y supervisión de las mismas.

Será necesario trabajar, por tanto, en diferentes ámbitos: hacia dentro de la institución, que es la responsable de la ejecución de las propuestas, es su compromiso con la ciudadanía al plantear un presupuesto participativo; y hacia la ciudadanía. Dadas las características con las que se han venido desarrollando hasta el momento las experiencias de presupuestos participativos, habrá un trabajo a realizar con políticos, técnicos y trabajadores del ayuntamiento/intendencia y otro a realizar con la ciudadanía. Quizás en un futuro sea posible acercar y combinar en mucha mayor medida las funciones de unos y otros actores, acer-

cándonos a situaciones de mayor co-gestión entre ciudadanía e instituciones, pero en el marco actual no parece aún muy viable, lo que no quita que lo tengamos como “horizonte deseable” a la hora de pensar las estrategias para organizar este momento del proceso.

En el ámbito institucional existen sin duda muchas más resistencias a abordar la programación a partir de estas lógicas debido a que implicaría introducir innovaciones significativas en su funcionamiento tradicional. Esto, sin embargo, no impide que, aunque sea parcialmente, se abran espacios para trabajar en este sentido con los sectores institucionales implicados en el presupuesto participativo. No menos innovador resultaría para la ciudadanía, también poco habituada a que las instituciones abran espacios de decisión como estos; algunos se podrán restar o no mostrar interés pero es muy probable que existan sectores ciudadanos dispuestos a ello.

Sea con el sector político-técnico, con el ciudadano o con ambos, como es habitual la función del técnico que promueva el proceso es fundamental en estos talleres. Sus funciones se centrarán en:

- Explicar el motivo de los encuentros en torno al objetivo genérico de organizar participativamente la ejecución/supervisión de las propuestas.
- Plantear y definir los diferentes ámbitos a decidir para esa organización. Estos podrían ir en torno a: preparar el preámbulo de cada propuesta a ejecutar, establecer plazos de ejecución (iniciales, intermedia, final), informar/recibir información de los procesos de ejecución, determinar los recursos de todo tipo que se requieren para cada propuesta.
- Establecer responsables (político-técnicos y ciudadanos según el caso) que verifiquen las diferentes tareas, propuestas, etc., e informen a los demás participantes y ciudadanía en general.
- Favorecer un contacto y diálogo lo más fluido y horizontal posible entre los diferentes sectores que tomen parte del proceso, especialmente el político-técnico con el ciudadano.
- Dar continuidad a este proceso de supervisión, por ejemplo, mediante encuentros en los momentos clave, y promoviendo que la información se haga pública.

Aunque exista esa diferencia de roles y de probabilidad de poder hacer este tipo de prácticas con unos y otros, la lógica participativa que se plantea es siempre similar: decidir colectiva, informada y participativamente un proceso coherente y lo más transparente posible respecto a esta etapa del presupuesto participativo relacionada con la ejecución de las propuestas.

En la medida que este tipo de prácticas se logren, aunque sólo sea de forma parcial, estaremos dotando a los procesos de una mejora cualitativa que pasa por ese trabajo participativo también en los momentos de realización de las propuestas, habitualmente tutelados sólo por sectores políticos, técnicos o empresariales y con funcionamientos verticales.

Devolución y retorno de la información

Cuando hablábamos de los diferentes pasos a dar en un proceso que se realiza con MP, marcábamos el momento de la devolución como uno de sus elementos claves, en tanto implica empujar a los participantes a re-enfrentarse con la información que se ha generado, volver a reflexionar y re-interpretarla (dotarla de sentido colectivamente).

En el caso de los presupuestos participativos, la devolución puede ir más allá del hecho de establecer unos mecanismos de retorno de información, de los mecanismos más tradicionales de difusión que más habitualmente se utilizan. Estos son esenciales para garantizar la transparencia y la credibilidad en el proceso, sin embargo, creemos que es posible combinarlos con espacios participativos destinados no sólo a transmitir información sino a “trabajarla”.

Si una de las apuestas de fondo de los presupuestos participativos es la “activación” política de la ciudadanía, tendremos que pensar espacios de devolución que no se centren exclusivamente en la información sino también en la formación para participar en la vida pública. El cierre de un ciclo de presupuestos participativos y el reinicio de otro puede transformarse en el momento idóneo para trabajar toda la infor-

mación que se ha ido generando a lo largo del proceso, a fin de aprender de los aciertos y desaciertos, de manera tal que emprendamos el nuevo ciclo con nuevos elementos, con nuevos retos, nuevas preguntas y también nuevas respuestas.

Otro elemento clave en cuanto al retorno de la información y la transparencia pasa por la información pública de las cifras que el proyecto ha manejado (lo que habitualmente se denomina rendición de cuentas). Promover que este espacio exista y se realice públicamente es también un indicador de la madurez y grado de profundidad que la experiencia haya alcanzado como práctica de democracia participativa.

Pasando a lo operativo en este tipo de encuentros los técnicos habrían de velar especialmente por:

- Entregar y garantizar la entrega (cuando corresponde a otros) de la información de la manera más clara y sintéticamente posible.
- Promover el debate y la opinión de los participantes sobre esa información, especialmente sobre el proceso de ejecución que se inicia
- Recaltar el carácter cíclico del proceso y la importancia de su evolución hacia mecanismos cada vez más participativos.
- Garantizar los diferentes productos que se plantean para esta etapa como son la entrega sistematizada de información, propuestas, plazos, rendición de cuentas y otras.

La realización de reuniones de devolución de este tipo permiten fortalecer y re-abrir el ciclo del proceso, en la medida que aportan una visión transversal de la participación a lo largo de todo el proceso.

3. Conclusiones

Las MP no sólo son un compendio de herramientas para facilitar que la gente participe. Si bien las herramientas que utilizemos son claves en cualquier proceso participativo, creemos que lo que las MP nos ofrecen es un compendio de caminos desde los cuales abordar la participación. Presupone, ante todo, un cambio de lógica, pues se trata de mirar la participación desde un proceso orientado a generar productos y sentido entre los participantes; orientado no sólo a sumar participantes (aunque también) sino a la práctica y la puesta en marcha de los objetivos debatidos participativamente. Significa igualmente que es muy importante cómo se aborde el trabajo técnico desde dentro del proceso participativo. Pero implica, también, pensar los límites de la acción pública, re-pensar para qué queremos hacer participación y cómo la haremos.

El dilema que hemos planteado entre cantidad de participantes o calidad-heterogeneidad de participantes sintetiza bien lo que pensamos de la participación y del uso de las MP: trabajamos en torno a un espacio público para que la heterogeneidad de la ciudadanía pueda pensar sus problemas y sus alternativas. El presupuesto participativo ofrece un marco idóneo para la realización de MP, tanto en la concepción misma del proceso como a la hora de diseñar cada uno de los espacios de trabajo y a la hora de planificar cualquier actividad.

Desde esta perspectiva, las MP pueden ayudar a imaginar soluciones a los conflictos y los problemas que se nos presentan, tratar de resolverlos en su hábitat natural (junto a los participantes) e indagar continuamente sobre los límites de lo que hemos hecho. Somos conscientes que el presupuesto participativo no depende solo de una buena organización participativa, es un proceso también político. Pero, precisamente, desde las MP se trata de pensar los límites de lo que nos rodea con el objetivo de compartir entre todos los problemas y generar entre todas las alternativas posibles, considerando los límites públicos de la acción, así como los recursos existentes y los participantes implicados. Desde ahí siempre hay soluciones, la diferencia está en si esas soluciones son pensadas entre todos o sólo por unos pocos.

Técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas al estudio de los Presupuestos Participativos

Juan Manuel Domínguez Fuentes,
Patricia García-Leiva y
María Isabel Hombrados Mendieta
(UMA)

Introducción

Largos y abundantes han sido, y siguen siendo, las disputas entre los defensores de la inducción y de la deducción como herramienta o estrategia para estudiar y comprender la realidad social. Este debate entre la necesidad de estudiar lo general, lo repetitivo para establecer leyes universales y los defensores del estudio de lo peculiar se traslada a nuestros días en términos de lo cuantitativo frente a lo cualitativo.

Si se consulta la actual literatura en metodología pareciera que no se ha avanzado mucho desde el gran debate suscitado en 1918 con el estudio realizado por Thomas y Znaniecki publicado con el título “El Campesino Polaco en Europa y en América”. Ambos investigadores, además de utilizar los habituales procedimientos sociológicos, recurrieron a documentos personales como cartas, diarios, etc. para conocer y describir los efectos que el proceso migratorio desde Europa a América tenía sobre estas personas. Esta innovación metodológica, en un momento en el que las ciencias sociales pretendían convertirse en ciencias exactas, tuvo tal impacto que llevo a un tribunal interdisciplinar a plantear que siempre que se tomaran las precauciones científicas adecuadas, la utilización de documentos personales no era sólo posible sino indispensable (Grawitz, 1984, p. 296).

Los científicos sociales se han afanado en construir una división artificiosa en lo metodológico cargando de valor a la herramienta y pensando que la metodología nos redime de nuestra congénita desorientación teórica (Gómez-Jacinto, 2000, p.298). Sin embargo, si se recorre la historia de las ciencias sociales, se puede observar cómo se ha construido conocimiento desde ambas vertientes y muy especialmente gracias a la combinación o integración de ambas metodologías. Si algo queda claro en toda esta “confusión” es que desde sus orígenes las ciencias sociales han sido multiparadigmáticas y multimetodológicas. En palabras de Feigl “El conflicto sin salida entre unas tesis seductoras y unas antítesis reductoras únicamente puede ser superado mediante una síntesis constructiva que retiene y desarrolla cuantas sugerencias y acentos válidos pueda encontrar debajo de la grandiosa retórica de las primeras y las ásperas austeridades de las segundas” (Feigl, 1953, p. 8). Y eso es lo que se va tratar de hacer en el presente documento, mostrar una síntesis constructiva de las herramientas que nos permitan estudiar los presupuestos participativos (PsPs) ya sean cualitativas o cuantitativas.

1. ¿Qué estudiar y cómo hacerlo?

Toda investigación trata de responder a una o más preguntas. Dependiendo de lo que se pregunte se elige un tipo de estudio.

En el cuadro de la página siguiente se muestran algunas de las posibles preguntas y los tipos de estudios que implicaría.

Dependiendo del objetivo de la investigación se pueden clasificar en estudios descriptivos, exploratorios o explicativos. Los estudios descriptivos tratan de realizar una fotografía de una situación o de una persona en un momento dado. Los estudios exploratorios buscan nuevas ideas, hacen preguntas y analizan el objeto de estudio desde una nueva perspectiva. Las investigaciones explicativas buscan relaciones causales entre las variables de una situación o problema. Por último son muy habituales las investigaciones que combinan la descripción y la exploración, así como la descripción y explicación o incluso la descripción, la explicación y la exploración.

Tabla 1 - Preguntas y tipos de estudios1

Preguntas	Ejemplo de pregunta	Tipos de estudios
Preguntas de descripción y clasificación: ¿Cómo es X?	¿Cuáles son las fases de los presupuestos participativos en el Municipio de Villa González?	Descriptivo y exploratorios
Preguntas de relación: ¿Existe relación o asociación entre X e Y?	¿Están relacionados los presupuestos participativos y la calidad de vida?	Descriptivo, exploratorios y explicativos
Preguntas descriptivo-comparativas: ¿Es el grupo X diferente del grupo Y?	¿Son las personas que asistentes a las asambleas de presupuestos participativos más ideológicamente de izquierdas que aquellas que no asisten?	Descriptivo y exploratorios
Preguntas sobre causalidad: ¿Es X la variable que provoca o impide que cambie Y?	¿Es el tejido social ya organizado el que hace que los presupuestos participativos funcionen?	Explicativos
Preguntas comparativo-causales: ¿Provoca X un cambio mayor en Y que en Z?	¿Generan los presupuestos participativos mayor calidad de vida en los municipios españoles que en los dominicanos?	Explicativos
Preguntas de interacción: ¿Provoca X un cambio mayor en Y que en Z bajo ciertas condiciones?	¿Generan los presupuestos participativos una mayor calidad de vida en los municipios españoles que en los dominicanos, pero sólo en los municipios pequeños y no en los grandes?	Explicativos

La estrategia de investigación elegida dependerá de la pregunta planteada y guiará la recogida de datos, así como el tipo de análisis estadístico. Dichas estrategias van desde la observación hasta la experimentación, pasando por la encuesta, la entrevista o el estudio de caso.

Dada la naturaleza de nuestro objeto de estudio algunas de las preguntas planteadas anteriormente serían casi imposibles de responder en un contexto real. Este es el caso de algunas de las preguntas causales planteadas por la dificultad de aplicar el diseño experimental o cuasiexperimental que requieren.

Todas las cuestiones expuestas se pueden aglutinar en dos grandes preguntas a las que se trata de responder en la evaluación de un proceso de presupuestos participativos. Éstas son dos:

1. ¿Cómo ha sido el proceso? Pregunta de descripción y clasificación.
2. ¿Qué impacto ha tenido? Pregunta de relación y/o de causalidad.

Seguidamente se desarrollarán los procedimientos a seguir para tratar de responder a estas preguntas.

2. De la observación a la experimentación. Superando las limitaciones

2.1 ¿Cómo ha sido el proceso?

Tras la primera pregunta se puede tratar de responder, entre otros aspectos, cuáles son las características del proceso, así como su relevancia. Luego se quiere saber: Quién puede participar, fases del proceso, si es vinculante o no, cómo se establece la relación entre los PsPs y la administración local, cuáles son las reglas y cómo se elaboran, cómo es la deliberación, cómo se toman las decisiones presencia o no de criterios de justicia social, sobre quién/es recae el liderazgo del proceso, mecanismos de seguimiento y/o evaluación, la participación, las fortalezas y las debilidades del mismo, etc. Los procedimientos más habituales para conseguirlo son: observación, encuestas, entrevistas, grupos, análisis de datos secundarios (autorreglamentos/ reglamentos, memorias procesos, etc.).

La observación

Sin duda la observación es uno de los procedimientos más utilizados y que más información aporta. Por observar se entiende el examinar o analizar con atención una situación (RAE, 2010). Dicho análisis se puede llevar a cabo de múltiples formas dependiendo del nivel de intervención del observador.

Tipos de observación

1) Observación natural. En este caso el observador adopta el rol de espectador, sin intervenir en absoluto en la situación y realizando la observación en su contexto natural. Por ejemplo un padre que observa cómo su hijo juega en casa está realizando una observación natural.

2) Observación estructurada. Cuando se interviene de alguna manera condicionando, en cierta medida, el elemento a observar pero manteniendo el contexto natural. Se trata de observar una tarea concreta en una situación de interacción real. Un caso ilustrativo sería, si se quiere saber cómo los niños toman decisiones se puede dar a elegir entre varias tareas a realizar y analizar a qué mecanismo recurren para ponerse de acuerdo.

3) Experimento de campo. Si se va incrementando el grado de control sobre la tarea a observar se puede llegar a lo que se denomina un experimento de campo, cuya principal diferencia con un experimento es que se desarrolla en un contexto real y no en un espacio artificial. Además del alto grado de control sobre la tarea es requisito, para poder denominarlo experimento, la existencia de una teoría que indique en qué dirección pueden ir los resultados, ya que el objetivo es evaluar si lo observado respalda o no dicha teoría.

4) Otra forma de realizar observación es lo que se denomina observación participante. La principal diferencia con respecto a las hasta ahora expuestas es la intervención del observador en la situación a estudiar. Muchos antropólogos han recurrido a esta técnica ya que la interacción diaria con la comunidad a conocer les permitía llegar a un nivel de profundidad que es difícilmente alcanzable como observador externo. Un ejemplo cinematográfico lo proporciona la película *Brubaker* de S. Rosenberg en la que Robert Redford, nuevo alcaide de un prisión del sur de Estados Unidos, se hace pasar por preso para conocer de primera mano el funcionamiento interno y el trato que reciben los presos. En este caso nadie sabe cuáles son las intenciones del protagonista, es decir es un observador oculto que participa como un preso más.

Otra modalidad de observación participante es en la que el observador forma parte de la situación, participando como uno más pero todo el mundo sabe de su condición de observador. Casos de este tipo de observación son la infinidad de documentales y reportajes en los que un periodista se traslada a un barrio

marginal para recoger información sobre el día a día de esa comunidad.

Método de registro

El observador además de estructurar en mayor o menor medida la situación y decidir si participa o no también debe decidir qué método de registro utilizar. Se pueden identificar dos sistemas: el registro narrativo y el código arbitrario.

1) Registro narrativo. Un registro narrativo consiste en una descripción lo más detallada posible de la situación observada.

2) Código arbitrario. El código responde a la pregunta de lo que se quiere observar, lo que implica una hipótesis tentativa tras la pregunta. Si se quiere conocer la calidad de la participación de las mujeres en las asambleas de presupuestos participativos, no sólo se tendrá que medir la presencia de mujeres en comparación con los hombres, sino que habrá que diseñar un instrumento que informe de la potenciación de las mujeres a través de las asambleas. Para ello, en primer lugar, se debe consultar la literatura y ver si existe algo ya elaborado, además de realizar una serie de observaciones asistemáticas que me informen de cómo construir el código. Por ejemplo, si quiero saber que diferencia hay entre las intervenciones de los hombres y las mujeres en cuanto a la realización de propuestas podría guiarme por el siguiente sistema de códigos:

Tabla 2 - Ejemplo sistema de códigos intervenciones hombres y mujeres en asamblea

1. Propuestas mujer	2. Propuestas hombre
1.1. Interviene para apoyar una propuesta realizada por otra persona	2.1. Interviene para apoyar una propuesta realizada por otra persona
1.2. Interviene para realizar una propuesta	2.2. Interviene para realizar una propuesta
1.3. Otros	2.3. Otros

Si mediante este sistema identifico que aunque hay más mujeres en las asambleas sus intervenciones son mayoritariamente para apoyar propuestas que realizan otras personas, se puede concluir que la participación de las mujeres es menos activa de lo deseable.

Construir el sistema de codificación es complejo y laborioso. Para ello en primer lugar se debe tener claro lo que se quiere medir. Tras el registro narrativo de varias sesiones y la literatura consultada se puede elaborar un primer sistema. Este sistema debe ser exhaustivo y excluyente. Con la exhaustividad se refiere a que todos aquellos aspectos que nos sean de interés para la variable que se estudia deben estar recogidos en el sistema de categorías. Por excluyente se entiende que un mismo evento no pueda ser recogido en dos categorías al mismo tiempo (Krippendorff, 1990). Se trata de construir un puzzle en el que cada pieza represente la situación que se está observado. Un vez se ha elaborado el primer sistema de categorías debe someterse a prueba con una observación real y depurarlo hasta que el instrumento nos permita codificar la situación que estamos observando. El código "otros" debe aparecer en todo sistema de categorías para recoger eventos de escasa frecuencia que no son útiles para la investigación. Seguidamente se muestra un ejemplo del sistema de categorías elaborado para registrar el rol de los técnicos dinamizadores de los municipios de la provincia de Málaga.

Tabla 3 - Sistema de categorías para la codificación de roles de técnicos PsPs, políticos y técnicos ayuntamiento utilizado en la evaluación de algunos municipios de la provincia de Málaga

Roles técnicas	Roles políticos	Roles técnicos Ayuntamientos
Dinamiza e informa sin influir	Un ciudadano más	Un ciudadano más
Dinamiza e influye algo	Político e informa	Técnico e informa
Dirige y condiciona	Político e influye	Técnico e influye
Otros	Ciudadano más pero en ocasiones informa desde su cargo	Ciudadano más pero en ocasiones informa desde su cargo
	Otros	Otros

Es necesario incidir en la interrelación de ambos sistemas ya que un registro narrativo puede ser de gran utilidad para construir posteriormente un registro arbitrario, así como un registro narrativo puede ser codificado mediante un código arbitrario para realizar su análisis.

En este punto es necesario abordar un concepto básico en la investigación, la validez. En el caso de la observación hay que hablar de validez de contenido, hasta qué punto el sistema de categorías mide lo que realmente queremos observar, y la validez de criterio, hasta qué punto el sistema es sensible a los cambios. Para garantizar la validez la principal herramienta es consultar en la literatura sistemas de codificación ya

utilizados para nuestro objeto de estudio. Estos sistemas a veces se pueden aplicar íntegramente y en ocasiones es necesario ajustarlos a nuestra investigación.

En caso de no tener un sistema de categorías elaborado y probado por otros autores se deben construir el propio desde de la teoría. En el caso que nos ocupa (¿se influye y/o se informa?) se debe recurrir a la literatura especializada y definir qué es influir, así como cuándo hay procesos de influencia. Una vez se tienen esos conceptos claros se deben traducir a códigos que me informen si en las asambleas que estoy observando se influye o no. De igual forma se procede con el concepto y proceso de informar. Este sistema de códigos se aplica sobre las sesiones a observar y se depura hasta que se recogen todos los hechos que responden a la pregunta de investigación.

Unidad de medida

Una vez que el investigador ha decidido qué tipo de observación va a utilizar y ha seleccionado el sistema de registro debe decidir qué unidad de medida responde mejor a la pregunta formulada en la investigación. Suele recurrirse a cinco tipos de medidas: ocurrencia, frecuencia, latencia, duración e intensidad.

La primera de ellas, como su propio nombre indica, nos informa de si el fenómeno objeto de estudio aparece o no. En el ejemplo que nos ocupa, la participación de las mujeres, se puede recoger si las mujeres intervienen o no. Si además quiero saber si intervienen más que los hombres tendré que registrar la frecuencia de las intervenciones de los hombres y de las mujeres.

Otras medidas a las que se pueden recurrir son: la latencia, tiempo que tarda en aparecer lo que queremos observar (tiempo que transcurre desde que empieza una asamblea hasta que intervine una mujer) y duración (cuanto tiempo hablan las mujeres en comparación con los hombres). Por último la intensidad, es decir la fuerza con la que aparece el fenómeno objeto, se podría medir tal y como se ilustra en la tabla número dos ya que una intervención de apoyo se consideraría de menos intensidad o valor que de una de realización de propuestas.

Muestreo de observación

El siguiente paso en la observación es decidir si se lleva a cabo durante toda la unidad de medida o sólo en determinados momentos. Supongamos que se quiere medir la evolución de las intervenciones de las mujeres a los largo de una edición de presupuestos participativos en un municipio concreto. En este caso se podría grabar la primera asamblea, una asamblea a mitad de proceso y la última asamblea. De esta forma se observaría cómo empezó la participación y cómo terminó. En este caso se ha utilizado un muestreo sistemático ya que se ha tomado un criterio para seleccionar las unidades de observación. El criterio, evidentemente, debe responder a los objetivos de la investigación y persigue, básicamente la reducción de costes, ya que se obtendría la misma información con las tres medidas propuestas que observando todas las asambleas.

Otro tipo de muestreo es el aleatorio. Como en todo muestreo aleatorio el criterio de selección es el azar, para ello de todas las asambleas se seleccionaría un número a observar de forma azarosa.

La elección de un tipo de muestreo u otro es una decisión que debe tomar el investigador.

Criterios de bondad

El gran problema al que se enfrenta el observador es evitar su propio sesgo, es decir que lo observado responda únicamente a lo que él esperaba encontrar. Para ello se han desarrollado mecanismos que garanticen la fiabilidad de lo medido, lo que implica que se debe obtener la misma información siempre que se evalúe bajo las mismas condiciones. Este mecanismo consiste en que dos jueces entrenados realizan la observación y posteriormente se contrastan los resultados. En el caso de no acuerdo hay diferentes mecanismos. Pueden llegar a un consenso mediante discusión, o podría mediar un tercer juez. A esta medida tomada para evitar los sesgos se le denomina fiabilidad interjueces.

Otro mecanismo para garantizar la fiabilidad de la medida es que los observadores no sean los investigadores. Dos personas entrenadas codificarán lo que se les pide pero sin conocer los objetivos de la investigación.

Análisis de datos

En primer lugar lo que se debe hacer es volcar los datos de los jueces en un programa de análisis estadístico, sin duda el más utilizado es el SPSS. Una vez tengo creada mi matriz de datos se debe identificar el índice de fiabilidad interjueces, el estadístico recomendado en este caso es el coeficiente Kappa de Cohen. Para obtener dicho coeficiente debo:

- Seleccionar en la ventana analizar del SPSS la pestaña estadísticos descriptivos.
- Seguidamente selecciono tablas de contingencia, en ellas se pone en la pestaña fila a un codificador y en la pestaña de las columnas a otro codificador. En la opción de estadísticos se selecciona Kappa.

El coeficiente Kappa oscila entre cero y uno siendo uno el 100% de coincidencia entre los dos jueces. Se acepta como valor bueno a partir del 0.8. Una vez se identifican los códigos en los que no hay coincidencia se recomienda recodificar y buscar el acuerdo hasta el alcanzar el 100% de acuerdo.

El tipo de datos que se obtienen de una observación suelen ser porcentajes y frecuencias. En el caso de querer saber si hay una diferencia en uno de los códigos al cruzarlo con alguna variable que se toma como criterio, por ejemplo el sexo, la secuencia de pasos sería:

- Analizar
- Estadísticos descriptivos
- Tablas de contingencias (en las columnas la variable criterio de comparación) selecciono el estadístico Chi-cuadro (puesto que son variables categóricas) que es significativo siempre que sea inferior a 0.05.

Veamos un ejemplo en el que se muestran el número de propuesta de perfil social realizadas por hombre y el número de propuestas del mismo perfil realizadas por mujeres.

*Tabla 4 - Ejemplo de tabla de datos que muestra el SPSS
Sexo x Propuesta social*

		SEXO		
		Mujer	Hombre	Total
PROPUESTA SOCIAL	SÍ	61	39	97
	NO	2	2	4

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	6,879(a)	2	,032
Razón de verosimilitudes	7,090	2	,029
Asociación lineal por lineal	6,189	1	,013
N de casos válidos	186		

La interpretación de los resultados expuestos sería que la mayoría de las propuestas son sociales, pero que las mujeres proponen mucho más que los hombres y que esas diferencias son significativas desde el punto de vista estadístico, lo que implica que estas diferencias hombre/mujer no se deben al azar.

2.1.2 Encuesta y escalas

La encuesta es posiblemente una de las técnicas cuantitativas más utilizada. La gran ventaja que tiene este procedimiento es que aporta mucha información con un bajo coste.

Como en todo procedimiento hay una serie de pasos a seguir. El primero de ellos es la elaboración del cuestionario. Al igual que en la mayoría de los instrumentos se recomienda consultar la literatura y recurrir a encuestas ya utilizadas. En el caso de que nuestro objeto de estudio sea muy novedoso y no tengamos recursos previos hay una serie de consejos básicos a seguir:

- La redacción de las preguntas debe ser clara y sencilla, evitando frases largas y dobles interpretaciones.
- Nunca se utilizarán dobles negaciones.
- Seleccionar el formato de respuesta de acuerdo con el constructo a medir (intensidad, criterio temporal, adhesión, etc.).
- Consultar a expertos para ver la congruencia entre la pregunta planteada y el objetivo.
- Realizar un estudio piloto.

Para conocer más sobre la construcción del cuestionario se recomienda cualquier manual de Metodología de Encuesta.

Una vez planteado el instrumento se debe establecer la población, la muestra y seleccionar la técnica de muestreo.

Población

La población es el conjunto de personas de las que quiero conocer su opinión u obtener información. Dependiendo de cuál sea el objeto de estudio la población puede ser desde la población general de un país a un subconjunto de personas que responde a una característica. En el caso de los presupuestos participativos si el objeto de investigación fuese saber si la población de un municipio sabe qué son los presupuestos, la población estaría formada por todos los habitantes de ese municipio. Sin embargo, si lo que se desea saber es la percepción que tienen del proceso las personas que van a las asambleas, dicha población estaría formada por los ciudadanos asistentes a las asambleas y no la población general del municipio.

Muestra

La muestra es un subconjunto representativo de la población objeto de estudio. Trabajar con toda la población además de caro, en la mayoría de las ocasiones, no es viable, por ello se recurre a extraer un grupo de personas que son representativos de la población a la que se va a estudiar, lo que implica que posee las mismas características que la población de la que se extrae. Luego los resultados de la muestra son generalizables a la población. El número de personas que se debe seleccionar depende, entre otros factores, del tamaño de la población a la que representa y del nivel de seguridad con el que se quiere trabajar. Seguidamente se recogen los tamaños muestrales para población general con un nivel de confianza del 95% (para más información sobre el cálculo del tamaño muestral consultar Arkin y Colton, 1962).

Tabla 5 - Tamaños muestrales según población y error muestral para un nivel de confianza del 95% (Arkin y Colton, 1962)

Población	Errores muestrales					
	±1%	±2%	±3%	±4%	±5%	±10%
500	-	-	-	-	222	83
1000	-	-	-	385	286	91
2500	-	1250	769	500	345	96
5000	-	1667	909	556	370	98
10000	5000	2000	1000	588	385	99
25000	7143	2273	1064	610	394	100
50000	8333	2381	1087	617	397	100
100000	9091	2439	1099	621	398	100
Infinito	10000	2500	1111	625	400	100

El concepto de error muestral alude al margen con el que se pueden trasladar los resultados a la población. Por ejemplo, si en un municipio de 1000 habitantes se han encuestado a 286 personas (ver tabla número 5) y se ha hallado que el 70% de las personas conocen los presupuestos participativos, se podrá afirmar que entre un 65% y un 75% de los habitantes de ese municipio conocen los presupuestos participativos con un nivel de confianza del 95% (para profundizar sobre el concepto de nivel de confianza se puede consultar el manual *Statistical Methods and Scientific Inference* de Fisher, 1956).

Técnicas de muestro probabilístico

Una vez establecido el tamaño muestral se debe determinar mediante qué mecanismos se eligen a esas personas. A dichos mecanismos se les ha denominado técnicas de muestreo, siendo probabilísticos si se puede establecer la probabilidad de que cada persona esté en la muestra.

1) Muestreo aleatorio simple.

Se parte de que todas las personas tienen la misma probabilidad de ser elegidas. Es como si se tuviese una ruleta de la fortuna en la que participan todos los habitantes de un lugar y por tanto todos ellos son susceptibles de ser el afortunado. Un mecanismo fácil para el muestreo aleatorio de una población sería el listín telefónico. Si todos los habitantes de un municipio tuviesen teléfono mediante un programa podríamos seleccionar al azar una muestra de ellos (León y Montero, 1993). Este tipo de muestreo es muy difícil de aplicar en poblaciones grandes por la dificultad inherente que conlleva garantizar que todas las personas tengan la misma probabilidad de ser elegidas. Sin embargo en espacios pequeños, como colegios o lugares de trabajo, es fácilmente utilizable.

2) Muestreo estratificado.

Se recurre a este tipo de muestreo cuando se requiere la representación proporcional de alguna variable. Por ejemplo si voy a encuestar a los habitantes de un municipio sobre su percepción de los presupuestos participativos y quiero tomar como estrato la vinculación o no a un colectivo organizado. En un caso de un municipio de 1000 habitantes se puede recurrir a una muestra de 385 ciudadanos (con un error de ± 4). Si consulto los datos de organizaciones del municipio y encuentro que hay 20 personas que militan en el colectivo X, 50 en el colectivo Y, 30 en el colectivo Z y que el resto de los habitantes no pertenece a ningún colectivo, mi muestra quedará compuesta de la siguiente forma:

$$X = 20/1000 = 0.02$$

$$Y = 50/1000 = 0.05$$

$$Z = 30/1000 = 0.03$$

$$\text{Sin vinculación} = 900/1000 = 0.9$$

Fijación del número de personas en cada uno de los estratos:

$$X = 0.02 \times 385 = 8$$

$$Y = 0.05 \times 385 = 19$$

$$Z = 0.03 \times 385 = 12$$

$$\text{Sin vinculación} = 0.9 \times 385 = 346$$

El siguiente paso sería seleccionar a las 8 personas del colectivo X aleatoriamente, al igual que del resto de los estratos hasta componer la muestra de 385 personas.

Otra modalidad del muestreo estratificado es el simple, en el que cada estrato aporta el mismo número de sujetos.

Existen otros tipos de muestreo como el de conglomerados pero no se ha considerado, dado el objeto de estudio que nos ocupa, profundizar en ellos. Para más información sobre los tipos de muestreo se puede consultar el manual de Azorín y Sánchez-Crespo (1986).

Muestreo no probabilístico

En la mayoría de las ocasiones se va a trabajar con las personas que asisten a las asambleas y concretamente con las personas que además de asistir están dispuestas a responder a nuestras preguntas. Como es evidente esa muestra de personas no es representativa ni generalizable, pero ello no implica que sus respuestas no aporten información, se trata de lo que se denomina muestra accidental.

Medios para realizar encuestas

Dependiendo de los recursos que se tenga y de la población con la que se esté trabajando se pueden recoger los datos mediante un entrevistador, por correo postal o por teléfono. Actualmente también se suele utilizar el correo electrónico como vía de acceso a la población objeto de estudio. Veamos las ventajas e inconvenientes de cada uno de estos medios.

1) Entrevistador

Sin duda es el medio que garantiza más porcentaje de respuestas y que nos permite recoger información compleja ya que el entrevistador puede aclarar todas las dudas que surjan. La limitación de este medio es el coste ya que implica tiempo y requiere una persona entrenada. Además puede generar más deseabilidad social en las respuestas de los entrevistados.

2) Correo postal u electrónico

Es la más barata y a la que se suele recurrir para cuestiones que requieren privacidad. Las dos desventajas fundamentales son: bajo índice de respuesta y máxima depuración del instrumento. Esta última limitación alude a que se requiere un cuestionario muy perfilado ya que la persona no tiene a nadie que le ayude para responder a las preguntas.

3) Telefónico

Este medio se considera el ideal para cuestionarios breves ya que es más barato que el entrevistador y suele tener un índice de respuesta más alto que el de correo. Es fundamental la brevedad para evitar condicionar las respuestas a la memoria de la persona encuestada. Otra de las ventajas es que permite llegar a lugares de difícil acceso geográfico. El inconveniente obvio es que no se llega a las personas que no tienen teléfono.

Para más información sobre estos medios se recomienda consultar Cuadernos metodológicos. Encuesta telefónica y por correo de Bosch y Torrente (1993).

Por último, antes de pasar a técnicas más cualitativas como las entrevistas y las dinámicas grupales se recomienda, siempre que sea posible, recurrir a escalas ya validadas para evaluar determinados constructos. En el caso que nos ocupa hay escalas para medir el fortalecimiento, la politización, el liderazgo, el bienestar, la calidad de vida, etc. Estas escalas garantizan la fiabilidad y la validez de la medida y son de fácil acceso a través de cualquier base de datos (véase por ejemplo ProQuest, Psicodoc y PsycInfo).

Diseños con encuestas

Hay dos grandes formas de realizar un estudio mediante encuestas: el diseño transversal y el longitudinal. El primero de ellos trata de hacer una fotografía de una situación dada en un momento dado. Por ejemplo, al medir la percepción de los PsPs de las personas que asistente a las asambleas de distintos municipios de un país, estoy tratando de saber cómo viven esos ciudadanos en ese momento el proceso. Con esa información puede establecer posteriores comparaciones entre grupos o entre las variables que me interesen.

Otra forma sería analizar la evolución de esa percepción a lo largo del tiempo, es lo que se denomina un diseño longitudinal. En este caso puede recurrir a realizar varios estudios transversales iguales a lo largo de los años con diferentes sujetos (muestreo sucesivo con grupos de sujetos distintos) o mido la evolución de las mismas personas a lo largo de los años (diseño de panel). En el diseño de panel lo importante es ver el cambio de la persona en sí, por lo que no es tan relevante la representatividad de la muestra como la calidad del dato obtenido. En el caso de sujetos distintos sí preocupa más la composición de la muestra por lo que deben poseer las mismas características sociodemográficas.

El gran problema de los estudios longitudinales de panel es la mortalidad muestral (dificultad en garantizar la participación, en más de una ocasión, de una misma persona en un estudio) y la reactividad (sesgo

de la respuesta de esa persona en la segunda medición ya que conoce lo que se le va a preguntar).

Análisis de datos

En los estudios con encuestas se obtienen resultados descriptivos y/o relacionales, siempre dependiendo del diseño del estudio, los objetivos planteados y el tipo de variables.

Los análisis habituales suelen ser descripción mediante medias y porcentajes. Para ello en el SPSS debe seguir la siguiente secuencia:

- Analizar datos.
- Estadísticos descriptivos.
- Frecuencias (para obtener frecuencias y porcentajes).
- Dentro frecuencias selecciono estadísticos y marco la pestaña de medias, máximos y mínimos.

Si lo que deseo es establecer relaciones entre dos o más variables debo realizar una tabla de contingencia:

- Analizar datos
- Estadísticos descriptivos
- Tablas de contingencia

Si además quiero saber si las diferencias son significativas o no, en la ventana estadístico se debe seleccionar el que más interese en función del tipo de variable con la que se trabaja. Para más información sobre el estadístico a elegir se puede consultar cualquier manual de estadística.

También se puede establecer análisis correlacionales entre dos variables numéricas medidas mediante escalas. Un caso fácil en el estudio de los PsPs sería relacionar Sentido de Comunidad y Fortalecimiento Comunitario. Para ello la secuencia de pasos a seguir en el SPSS es:

- Analizar
- Correlaciones
- Bivariadas (se seleccionan las variables objeto de estudio) y se pide el estadístico de Pearson

Las correlaciones pueden ser positivas o negativas. Si son positivas quieren decir que conforme se incrementa una variable también se incrementa la otra. Si la relación entre sentido de comunidad y fortalecimiento es positiva, indica que conforme aumenta el sentido de comunidad aumenta el fortalecimiento. Si la correlación es negativa informa que si un valor aumenta el otro disminuye. El estadístico de Pearson es significativo si es inferior a 0.05.

Finalmente, si el marco teórico lo permite y el diseño de la investigación también, se pueden realizar modelos y ver cómo se relacionan las variables estudiadas. Para ello se recomienda recurrir a un manual para realizar regresiones lineales o ecuaciones estructurales.

2.1.3 Técnicas cualitativas

Las entrevistas

Las entrevistas pueden ser totalmente abiertas o totalmente estructuradas. Las primeras se recomiendan en las fases iniciales de una investigación, mientras que las segundas, las estructuradas, se utilizan si se tiene muy claro cuál es la información a conseguir.

La gran ventaja de las entrevistas es su riqueza informativa y su desventaja el coste humano al hacerlas y al analizarlas.

Para realizar una entrevista se tienen que seguir una serie de pasos: diseño del instrumento, selección de personas a entrevistar y análisis de la misma.

El contenido de las entrevistas dependerá de los objetivos de la investigación y para ello se debe recurrir a la literatura existente sobre el tema.

Otro de los elementos que condicionará las preguntas a realizar serán las personas a entrevistar. Dependiendo de los objetivos y recursos se puede utilizar un sistema de muestreo similar al de las encuestas o tomar criterios de calidad más que de cantidad. Para ello se deben establecer los criterios que permitan hacer una radiografía social de la población objeto de estudio. En el caso de que el objetivo sea conocer la opinión de la ciudadanía de los presupuestos participativos se tendrá en consideración el criterio territorial, de edad, de sexo y de afinidad, tratando que el número de personas que entreviste represente el mapa social del municipio según dichos criterios.

Por otro lado se puede recurrir a entrevistar a personas que por trayectoria y/o posición conocen especialmente bien el proceso, son lo que se denominan informantes claves. También en el caso de los informantes se pueden recoger todos los perfiles sociodemográficos del municipio o los selecciono exclusivamente por la calidad de la información que me pueden aportar.

El criterio habitual para el número de entrevistas es que se repita la información, es decir si tras un número de entrevista no hay información nueva, se puede entender que se ha recogido toda la información necesaria.

Técnicas grupales:

Grupo focal y grupo nominal. El grupo focal es un grupo de personas que debe ser homogéneo, por lo que se crean tantos grupos como perfiles se han identificado. Este grupo, mediante el debate, consensúa las respuestas a las preguntas planteadas por el investigador. La gran aportación de este tipo de grupos es la construcción colectiva, mientras que su limitación son los procesos de normalización y conformidad (para más información se puede consultar cualquier manual de Psicología Social o de Psicología de los Grupos).

El grupo nominal surge para garantizar la aportación grupal y regular los procesos de influencia que aparecen en las tomas de decisiones grupales. Se lleva a cabo siguiendo las siguientes fases:

- Planteamiento de la pregunta
- Generación de ideas de cada participante de forma individual y pos escrito
- Puesta en común de lo anotado por cada uno sin discusión
- Una vez se ha hecho la puesta común, cada miembro del grupo puede volver a anotar sus respuesta a la pregunta pudiendo incluir algunas de las aportaciones hechas por el resto de los miembros del grupo
- Priorización de las respuestas
- Integración de las repuestas priorizadas de los miembros del grupo

La información recogida mediante este tipo de técnicas se analiza con análisis de contenido y/o análisis del discurso. El análisis de contenido ha sido descrito en la observación, ya que el principio es el mismo: creación de un sistema de categorías que recoge de forma exhaustiva y excluyente el mapa de respuestas. El indicador más utilizado suele ser la frecuencia, aunque se puede recurrir a otros dependiendo de los objetivos perseguidos. Seguidamente se muestra un ejemplo de sistema de codificación utilizado ante la pregunta de ¿cómo ha sido la coordinación del proceso?, sistema que se utilizó en la evaluación de algunos municipios de la provincia de Málaga (ver Tabla 6).

Este sistema persigue cuantificar una respuesta abierta. El siguiente paso en el análisis sería realizar un análisis del discurso. Para más información sobre este método se puede consultar L. Íñiguez, L. (2006) Análisis de Discurso. Manual para las Ciencias Sociales y Discurso y poder de T. van Dijk (2009). En estos tipos de análisis los programas más utilizados son el Atlas.ti y el Nudis.

Tabla 6 - Ejemplo de sistema de categorías para el análisis de contenido de la pregunta
¿Cómo ha sido la coordinación del proceso?

a) Coordinación del proceso				
a. 1) Consenso	a. 2) Transversalidad	a.3) Iniciativa y liderazgo	a. 4) Integración sistema	a.5) Planificación y recursos
<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación política • Alta • Media • Baja • Desconocida • Otros • Apoyo formal de todos los partidos • Todos • IU • PSOE • Otros • Grado de aceptación ciudadana • Alta • Media • Baja • Desconocida • Otros • Grado de aceptación por parte de los técnicos del Ayto. • Alta • Media • Baja • Desconocida • Otros 	<p>2.1. ¿En qué medida se han implicado las distintas concejalías y áreas técnicas en el proceso?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta • Media • Baja • Desconocida • Otros <p>¿Se han creado espacios en los que se pueda dar la implicación de las distintas áreas políticas y técnicas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se han creado pero se ha informado a las distintas áreas • Sí se han creado espacios y han participado las distintas áreas • Se han creado espacios pero no han participado las distintas áreas • Otros 	<p>3.1. ¿Quién pone en marcha el proceso?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticos • Ciudadanos (organizados o no) • Partido políticos-ciudadanos • No lo sabe • Otros <p>Impulso del proceso por parte de los colectivos organizados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • No lo sabe • Desconocida • Otros <p>¿Quién asume el liderazgo del proceso?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Técnico de PsPs • Ciudadano concreto • Políticos • Liderazgo horizontal de ciudadanos • Técnica PsPs y ciudadano • Políticos, técnicos PsPs y ciudadanos • Otros 	<p>4.1. ¿El proceso se ha relacionado con otros procesos participativos ya existentes en el municipio?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • Otros <p>¿Se han utilizado estructuras participativas ya creadas por otros procesos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sí, ¿cuáles? • No • Otros 	<p>5.1. Identificación de las fases del proceso</p> <p>5.2. Los recursos humanos dedicados al proceso han sido suficientes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • Otros

2.1.4 Datos secundarios

Al igual que en otros temas objeto de estudio, en los presupuestos participativos hay una gran cantidad de información que ya ha sido generada por otras investigaciones, o por otros mecanismos, y que son susceptibles de ser explotadas para nuestros objetivos. Ejemplos de ellos son las memorias de los procesos, los reglamentos, las encuestas oficiales que recogen indicadores que son de nuestro interés, etc. En definitiva son datos que no son recogidos directamente por el investigador (como es el caso de las observaciones, las entrevistas o las encuestas diseñadas a tal fin) pero que nos son de utilidad. La selección y análisis de los mismos depende de nuestro objetivo y de los recursos existentes.

2.2 Qué impactos ha tenido el proceso

Con esta segunda pregunta se quiere conocer: las propuestas generadas (cuáles son y qué implican), el fortalecimiento individual y comunitario, cambios e innovaciones en la vida social y política de la localidad, si se ha reducido la desigualdad, etc. Los impactos esperados, evidentemente, van a depender del modelo de PsPs utilizado y se pueden estudiar mediante diferentes vías.

2.2.1 Estudio a través de las propuestas

Se trata de describir y cuantificar qué propuestas se generan y qué consecuencias tienen para el muni-

cipio en cuestión. Para estudiarlas se puede llevar a cabo un estudio transversal, es decir recoger todas las propuestas de ese año y clasificarlas según los criterios que respondan a nuestros objetivos, o puedo hacer un estudio longitudinal, analizan su evolución a lo largo de los años.

Escoja el diseño que escoja (según con criterios temporales) se han de codificar las propuestas con criterios que respondan a mis objetivos. De esta forma si se quiere saber cómo gracias a los PsPs se generan más espacios de socialización en un municipio o se generan más zonas verdes he de crear un sistema de codificación que permita computar cuántas de las propuestas implican socialización o espacios verdes. Para ello lo más cómodo es definir primero los códigos tras lo que se genera una tabla de doble entrada y dos jueces (para evitar sesgos) codifican las propuestas. Un ejemplo ilustrativo sería el siguiente:

Propuesta	Códigos	
	Espacios de socialización	Zonas verdes
Campaña de plantación de árboles y proyectos de ajardinamientos en todo el pueblo		x
Arreglo de la plaza central del pueblo con la instalación de columpios y zonas recreativas	x	
Crear un parque público con zonas verdes y espacios de ocio gratuito para los ciudadanos	x	x

La dificultad está en definir bien los códigos y que éstos sean lo suficientemente sensibles como para recoger los intereses de los objetivos planteados. El sistema de codificación debe ir acompañado de las definiciones de cada uno de los códigos para que los jueces puedan clasificar las propuestas sin dificultad.

Una vez establecido el sistema de códigos se pueden hacer comparativas dependiendo de la casuística: antes y después de los PsPs, entre municipios similares con y sin PsPs, evolución histórica en un municipio con PsPs, etc. Para ello se puede volcar la codificación al SPSS y pedir un análisis descriptivo tal y como se ha explicado con anterioridad.

2.2.2 Estudio cuasiexperimentales

La gran aportación de la lógica experimental es aplicar el análisis causal a un modelo teórico concreto. Dicha lógica causal se establece en términos de variable independiente (VI) y variable dependiente (VD). La variable independiente es lo que debe generar una reacción o respuesta medible sobre una variable dependiente. En diseño clásico sería, un fármaco ansiolítico (VI) debe reducir la ansiedad (VD) de la persona que se lo tome. Trasladar esta lógica al contexto social real no es fácil ni tampoco es siempre posible, pero en aquellos casos en los que las circunstancias lo permiten aportan una gran cantidad de información. En el caso de la implantación de los PsPs en los municipios, los PsPs se podrían tratar como una variable independiente, es decir aquella variable que el investigador controla, y la variable dependiente podrían ser los impactos que se espera que generen en la ciudadanía.

Para poder evaluar el impacto de los PsPs (VI) he de compararlo con el antes o el después de los PsPs en ese municipio o con otros municipios equivalentes. Por equivalente se entiende un municipio cuyas

características sociales, políticas y de demografía son similares a otro con el que se quiere establecer una comparación. Si el estudio se realiza antes y después de la implantación de los PsPs estamos ante un diseño pre-post. Mientras que si comparamos dos municipios equivalentes uno con PsPs y otro sin se trata de un diseño intergrupar (puesto que compara dos grupos). La presencia o ausencia de PsPs es lo que se denomina niveles de la variable independiente. Luego se estaría ante un diseño de una variable independiente con dos niveles (presencia y ausencia de PsPs).

Por otro lado la variable dependiente es aquella a la que le afecta la presencia de la variable independiente. De todas aquellas que el marco teórico plantee se deben seleccionar las más sensibles. No se debe olvidar que el objetivo es buscar si existe apoyo, o no, a una hipótesis de relación causal entre dos variables dentro de un modelo teórico concreto.

En el caso de los PsPs la teoría plantea que la implantación de este tipo de procesos desde un equipo de gobierno debe incrementar el fortalecimiento comunitario y el nivel de bienestar (entre otras variables). Luego se podría plantear una investigación en la que el diseño sea:

Tabla 8 - Diseño intergrupar para evaluar el impacto de los PsPs sobre el Bienestar y el Fortalecimiento Comunitario

	Variable	Independiente
	Nivel 1: Municipio con PsPs	Nivel 2: Municipio sin PsPs
Variables	Fortalecimiento comunitario	Fortalecimiento comunitario
Dependientes	Bienestar psicológico	Bienestar psicológico

Las variables dependientes aquí propuestas se pueden medir mediante escala ya validadas o mediante otro tipo de indicadores. Por ejemplo una medida frecuente del fortalecimiento comunitario es el incremento de colectivos organizados en el municipio tras la puesta en marcha de los PsPs.

El lector debe tener claro que los ejemplos aquí expuestos no son los únicos posibles, el investigador deberá seleccionar las variables y el diseño de acuerdo con el modelo teórico y las hipótesis que le guíen.

Una vez que se tiene el diseño y los instrumentos de medición de las variables hay que seleccionar una muestra siguiendo cualquiera de los procedimientos descritos en el apartado encuestas.

Análisis de datos

Dependiendo del tipo de variable independiente, del tipo de variables dependiente y del diseño los análisis serán diferentes. Puesto que la explicación de todas las posibles opciones nos llevaría a escribir un manual de análisis de datos nos vamos a limitar a indicar el análisis del ejemplo de diseño propuesto. En este caso se trata de un diseño intergrupar con sujetos independientes y aleatorios con VI categórica y VD métrica. El análisis será una comparación de las medias grupales obtenidas por las personas en las escalas de bienestar y fortalecimiento. Para saber si esas diferencias son o no significativas se realizará el ANOVA de un factor. Se muestra un ejemplo de cómo exponer e interpretar datos de este tipo siendo la hipótesis de partida que En los municipios con PsPs el fortalecimiento y el nivel de bienestar será superior que en aquellos municipios equivalentes sin PsPs.

Tabla 9 - Medias y desviaciones típicas de las variables con diferencias significativas

VARIABLE	Presupuestos participativos	No presupuestos participativos
Escala de Fortalecimiento	3,06 (,64)	2,82 (,52)
Subescala de bienestar: autonomía	4,55 (1,06)	4,30 (1,28)

Tabla 10 - Resultados significativos del ANOVA de un Factor (Aplicación/No aplicación de presupuestos participativos)

	Grados de libertad	F	Sig.
Escala de Fortalecimiento	1, 347	13,950	,000**
Subescala de bienestar: autonomía	1, 348	3,937	,048*

(*)p<.05; (**) p<.001; (+) p<.06 (marginamente significativo)

Como se observa en la tabla, las medias fueron significativamente superiores en los municipios en los que se aplicaron los presupuestos participativos. Todos estos resultados corroboran las hipótesis de partida, es decir, que la aplicación de los presupuestos participativos mejora el Empoderamiento, así como el bienestar relacionado con la autonomía de las personas.

La secuencia de pasos a seguir en el SPSS sería:

- Analizar
- Comparar medias
- ANOVA de un factor. En la ventana factor se pone la variables independiente y la ventana de Dependientes la/s variable/s con las que estemos trabajando. En la pestaña opciones marco descriptivos.

En aquellos casos en los que se obtenga un valor de significación inferior a 0.05 se puede afirmar que las diferencias entre las medias son debidas a la VI y no al azar.

3. A modo de conclusión

A lo largo de este texto se ha tratado de exponer una guía básica para personas no familiarizadas con las metodologías cuantitativas y cualitativas, huyendo en todo momento de la dicotomía clásica y apostando por una visión integradora. Tal y como se plantea en la introducción múltiples son los recursos de los que disponen las ciencias sociales para conocer y comprender la realidad, todos ellos, sin excepción, construyen conocimiento, y de todos ellos debemos servirnos para comprender y mejorar los procesos por los que se están apostando.

Por último es necesario pedir excusas por las omisiones ya que no se ha pretendido en ningún momento ser exhaustivo, por el contrario, se ha buscado la aplicabilidad y la concreción. Por todo ello habrá muchos aspectos que el lector más experto echará de menos, por lo que se pide disculpas.

Bibliografía

- Arkin, H y Colton, R. (1962). Tables of statisticians. Nueva York: Barnes & Noble.
- Azorín, F. y Sánchez-Crespo, J.L. (1986). Métodos y aplicaciones del muestreo. Madrid: Alianza.
- Bosch, J.L. y Torrente, D. (1993). Cuadernos metodológicos. Encuesta telefónica y por correo. Madrid: CIS
- Fisher, R.A. (1956). Statistical Methods and Scientific Inference. Edinburgh: Oliver and Boyd.
- Gómez-Jacinto, L (2000). La perspectiva metodológica. Memoria de Cátedra del Profesor L. Gómez Jacinto. Material no publicado.
- Íñiguez, L. (2006). Análisis del Discurso. Manual para las Ciencias Sociales. España: UOC.
- Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica. Barcelona: Paidós
- León, O. y Montero, I (1993). Diseño de investigaciones. Introducción a la lógica de la investigación en Psicología y Educación. Madrid: McGraw-Hill
- Van Dijk, T. (2009). Discurso y poder. Barcelona: Gedisa Editorial

Evaluar a los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico

Mariana Lopes Alves y
Giovanni Allegretti
(CES)

Introducción

Cualquiera que haya estudiado o leído algo acerca de los presupuestos participativos (PP) posiblemente ya ha estado frente a dos cuestiones fundamentales en ese tema: la primera es de que no existe modelo único de PP adaptable a cualquier realidad, cada experiencia de PP, aunque tenga una inspiración, o sea derivada de una práctica ya consolidada y con ella guarde similitudes, es, en verdad, una nueva experimentación, un ejercicio singular. La segunda cuestión, o “regla” fundamental de los PP, por así decir, es que ellos no pueden ser inamovibles, estáticos y rígidos en su propio modelo. Es decir, un PP tiene siempre que adaptarse y readaptarse a la realidad donde se realiza. Una de las palabras claves de un PP exitoso, es, por lo tanto, la adaptabilidad.

La pregunta que se presenta entonces es: ¿Cómo adaptar adecuadamente los Presupuestos Participativos a una dada realidad?, ¿qué elementos debemos tener en cuenta en esa conformación de las grandes experiencias en nuestra propia? y ¿cómo medirlos? La contestación más simple a esas cuestiones, y que por hora trabajaremos, es que el método que torna los niveles necesarios de adaptación conmensurables es la evaluación. Evaluar es medir los logros y problemas dentro de cada experiencia para planear estratégicamente cómo y dónde podremos enfrentarlos, o potencializarlos. Es un procedimiento dentro del ciclo de los PP que por veces no es muy trabajado, pero que, cuando lo es, tiene una contribución y un aporte organizacional importante para la propia eficacia del proceso de gestión del PP.

En una época de de “híper-medición de todo” por parte de las administraciones locales y de sus asociaciones representativas, se podría pensar que exista una superabundancia de datos relativos a la performance y a los efectos de los procesos participativos. Pero no es así, y especialmente cuando se habla de presupuestos participativos.

Las razones de esta “ausencia” son múltiples. La primera es, sin duda, el hecho que las administraciones públicas que están empeñadas en procesos participativos tienden a agotar sus energías en la experimentación, así que raramente tienen fuerzas y recursos (humanos e intelectuales) para acompañar los procesos y realizar evaluaciones detalladas. Así, la mayoría de las que existen no llegan a construir cuadros analíticos para estudiar andamiento, efectos e impactos de los procesos experimentados, sino se limitan a hacer reflexiones sintéticas, basadas en las impresiones y en la “intuición” de los actores institucionales participantes. Con la excepción de algunas ciudades brasileñas, españolas e italianas, son raras también las cooperaciones construidas entre municipios experimentadores y entidades (académicas u del tejido social) que tengan el monitoreo y la evaluación de procesos en su “misión” específica.

La explicación de esta ausencia de colaboración (que podría suplir a la falta de energías internas de muchas administraciones locales) reside probablemente en la segunda razón que justifica la pobreza de los datos de análisis hoy existentes y el mismo bajo interés sobre los procesos evaluativos de dispositivos participativos por parte de quien los experimenta. Esta motivación tiene a ver mucho con el “miedo” que resultados críticos sobre los efectos y la percepción pública de los procesos participativos puedan eventualmente representar un boomerang y una amenaza para su sobrevivencia. De hecho, este miedo es totalmente comprensible en una sociedad habituada a manejar las relaciones coste/beneficio de forma pobre y a través de lecturas reduccionistas e inmedatistas.

Sin duda, los valores añadidos de cada proceso participativo de decisión sobre las políticas, los planes y los proyectos públicos tienen que ver mucho con resultados de medio y largo plazo, como la creación de capital social, la consolidación del civismo, los cambios en la cultura política de un lugar. Pero en la cultura difusa de la evaluación - como escribía ya en los años ochenta K. Elzinga en el libro *“Evaluating the evaluation game”* - existe una falta de indicadores para medir este tipo de efectos, además de una falta de paciencia de las instituciones políticas y académicas para construir estudios duraderos que recojan y comparen series de datos bastante amplias en el tiempo, para que estos efectos se hagan visibles. Así, hoy que la mayoría de la sociedad tiende a medir apenas efectos inmediatos relacionando factores simplistas entre ellos (como: costo general de un proceso/ número de participantes) parece natural que las instituciones experimentadoras tengan miedo de recoger y volver públicos datos que puedan ser mal usados contra los procesos participativos por parte de adversarios que se oponen a ellos de forma ideológica u prejudicial. En

este sentido no debe sorprender la casi total inexistencia de estadísticas sobre los costos materiales para organizar procesos participativos (publicaciones, formación profesional, contratación de mediadores y facilitadores, alquiler eventual de espacios o medios de transporte para valorizar los encuentros públicos, o realizar guarderías y otras “acciones afirmativas” para que todos los ciudadanos accedan a los procesos de forma igualitaria). Datos de este tipo, de hecho, podrían favorecer la construcción de indicadores reduccionistas que midan aspectos “exteriores” de los procesos, ignorando su peso en la construcción duradera de valores cívicos y relaciones virtuosas de confianza mutua entre ciudadanos e instituciones, que solo puede medirse a distancia de tiempo.

Una sociedad que no esté lista para la idea de evaluar beneficios de medio/largo plazo puede utilizar mal los datos cuanti/cualitativos recogidos en un proceso participativo también en buena fe, por querer valorizarlo sin tener técnicas y conocimientos suficientes para hacerlo. En este caso el error puede estar en la elección de los “procesos-espejo” usados como unidades de referencia para comparaciones. En este caso la literatura habla de “error del Nirvana” que suele tomar forma cuando se compara un modelo medio u joven de actuación con procesos exételes y bien rodados (como sería medir los impactos de una experiencia joven de Presupuesto Participativo usando como unidad de medición y comparación los resultados de uno de los años mejores de la experimentación de Porto Alegre).

Este conjunto de razones llevan a una paradoja: muchos procesos participativos no se miden ni se avallan cualitativamente aunque sus implementadores tengan fuerte necesidad de comprobar resultados e impactos, antes de reconfirmar su inversión específica en ellos. Para procesos cuya principal característica debería ser la continua e incremental “evolución” en el tiempo, la falta de un soporte serio al cual apoyar esta transformación progresiva se revela como una ausencia grave. Una ausencia que puede reducir ambiciosos “experimentos” (que deberían connotarse por una capacidad de relacionar constantemente evaluación y evolución) en simples “experiencias”, hecha con fuerzas residuales y incapaces de justificar fundadamente su gradual e indispensable maduración.

Hoy, por tanto, va creciendo la necesidad de superar este “impasse”, y de aprender sin miedo a medir, divulgar y utilizar los datos relativos al acompañamiento de procesos participativo de forma proactiva.

Los ámbitos donde la medición se hace cada día más necesaria son sin duda múltiples, diferenciados y complementarios, dado que cada proceso participativo puede ser leído al mismo tiempo como un espacio de democratización del poder y dinamización de la sociedad, pero también como un instrumento para mejorar las técnicas y los dispositivos de gobierno del territorio. En este sentido existirá siempre una pregunta inicial indispensable para interrogarse sobre la utilidad de cualquier experimentación participativa (¿Este proceso es responsable de llevar a una situación que mejora lo que había antes, o no?) pero después será necesario hacerse nuevas preguntas detalladas sobre los campos donde esta eventual “mejora” se hace visible, cómo y cuánto.

En el presente texto serán presentados algunos instrumentos que pretenden ser herramientas significativas en el proceso de evaluación de los PP en general. Es importante tener en cuenta que, tal cual los propios presupuestos participativos a que se destinan, las evaluaciones no siguen un modelo único que sea más acertado que otro. En cada caso es necesario repensar la tarea de monitoreo teniendo en cuenta las particularidades locales. Sin embargo, no es necesario empezar todo desde cero, puesto que una serie de elementos ya se han consolidado importantes tanto en las prácticas de los PP, como en los estudios acerca de esos procesos. Ese texto, no intenta ser, por lo tanto, una receta de cómo evaluar un presupuesto participativo, ni pretende dar cuenta de la totalidad de los indicadores y elementos importantes a tener en cuenta en esas experiencias. Por el contrario, intenta traer algunas cuestiones que la teoría ya ha trabajado, y que permitan ser instrumentos para pensar los casos concretos de manera de ver cuáles variables y métodos son más adecuados a la realidad particular.

Nuestra reflexión se divide en tres partes. En la primera discutimos ¿por qué evaluar los PP?, o sea, por qué defendemos la idea que, de algún modo, la evaluación debe formar parte de un ciclo de PP, o sea, cómo puede contribuir a la organización del proceso. La segunda parte es la que trabajamos “¿qué evaluar?”, donde profundizaremos la presentación de los elementos, características (que en un lenguaje técnico se suelen llamar “variables” e indicadores) que pueden estar presentes en una evaluación y el

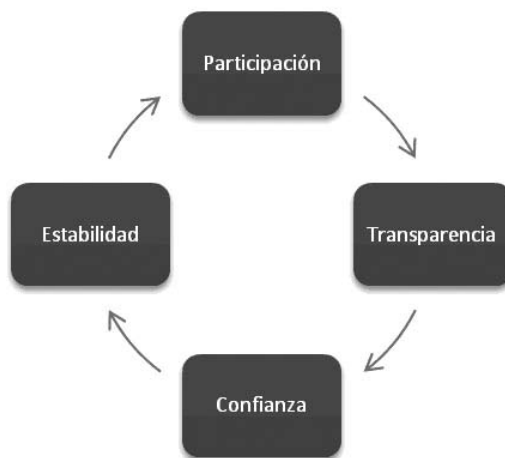
propósito de cada uno de ellos. Finalmente, en la tercera parte de ese texto, trabajaremos el ¿cómo evaluamos? Revisando experiencias y metodologías utilizadas en algunos de PP en el mundo. En todos esos puntos, buscamos brindar elementos, para que cada uno, frente a su realidad, pueda adaptarse mejor.

1. ¿Por qué evaluar?

La contestación inmediata a la pregunta de ¿Por qué evaluar esos procesos? es tan sencilla cuanto correcta: evaluarse para disminuir errores, establecer estrategias nuevas, o, repensar antiguas estrategias. Pero, no solamente. La evaluación es significativa, no sólo como herramienta de control de los resultados de las actividades y del logro de los objetivos iniciales del PP, sino que también es, en sí mismo, un importante espacio de participación. Evaluar es sobre todo aumentar la transparencia y saber rendir cuentas de manera calificada.

El primer elemento a tener en cuenta es que no hay evaluación sin participación. Leonardo Avritzer y Zander Navarro dos importantes estudiosos del tema, sugieren que “el PP se basa en el principio del autogobierno soberano”¹. Es decir, gran parte del supuesto participativo de una actividad reposa en el hecho de que las reglas son, ellas mismas, definidas por los participantes, o con su contribución. Si tomamos en cuenta lo que dicen esos autores de manera general acerca de los PP, y transponiendo esa afirmación a la fase de evaluación, notamos que también en ella, es importante que haya la participación. Otro autor, Josh Lerner², ha hecho un estudio muy interesante acompañando el presupuesto participativo de Rosario, en Argentina. Ese estudio llama la atención sobre los efectos de los distintos métodos de interacción usados en los presupuestos participativos. Según Lerner (2010), cuando los métodos de PP son rígidos, y establecidos desde arriba, se quita del proceso la sensación de sorpresa y el sentimiento de “¿qué puede pasar?”. La consecuencia de la pérdida de movilidad de las experiencias es que la gente pierde el interés en el proceso como un todo, pues ya sabe que el universo de actuación es limitado de antemano.

Por eso es que la evaluación debe ser, sobre todo, un momento de participación, puesto que si cerramos ese espacio a la ciudadanía, perdemos no sólo la rica información que los ciudadanos pueden aportar, sino también debilitamos el propio proceso participativo como un todo. Mientras más espacio de participación haya, en todas las fases del PP, más transparencia se genera. La transparencia, por su parte, estimula que haya más confianza en los procesos. Derivada de esa confianza surge la estabilidad. Esa “fórmula” cíclica también se aplica a los momentos de evaluación.



1 Traducción Libre. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO; Zander (orgs), Inovação democrática no Brasil, São Paulo, Cortez: 2003.

2 LERNER, Josh, What Games Can Teach Us about Community Participation: Participatory Urban Development in Rosario's Villas", Presented in: "Places We Live: Slums and Urban Poverty in the Developing World" policy workshop in Washington, DC on April 30, 2010.

Sin embargo, la evaluación no dice nada con relación a simplemente incrementar la participación ciudadana. Es, además, una herramienta importante de la rendición de cuentas, tanto interna como externa. Rendir cuentas es informar y justificar resultados y decisiones tomadas relativas al PP y que provienen de él. Ella puede ser interna, o sea, una evaluación de los resultados administrativos (por ejemplo, de cómo el PP afectó el personal de gobierno, como veremos en seguida, o, si los objetivos del PP fueron alcanzados). Pero también puede ser externa, sobre todo cuando es orientada hacia el público general, que participa o no directamente en el proceso.

Fernández y Fortes (2008)³, sugieren que de modo general los PP están apoyados sobre una base triangular cuyos ejes son: la información, la deliberación y la rendición de cuentas. Según esos autores, los PP son singulares dentro de cada uno de esos ejes y en la mayoría de los casos las experiencias difieren entre sí. No obstante, pensar el momento de rendición de cuentas, sin pensar en evaluar resultados, significaría desperdiciar energía e informaciones valiosas. Para presentar los resultados de forma organizada y calificada, es necesario evaluarlos antes. El grado de cuidado y de atención que dedicamos a ese momento es significativo para la calidad con la que podremos presentar nuestra experiencia.

La evaluación, como fue dicho, es también un importante momento para redefinir estrategias teniendo en cuenta el axioma económico: maximizar efectos y reducir costos (tanto de capital como humano). En ese sentido es preciso tener cautela, pues la reducción de costos a que se refiere aquí, no necesariamente significa disminución del número de personas involucradas y “de los ceros” presupuestales del proceso. Sino que debe ser entendida como la potenciación de la energía producida por cada elemento que forma parte de los PP. En un estudio acerca de los presupuestos participativos en Europa, Allegretti y Herzberg (2008)⁴, llaman la atención, por ejemplo, sobre los casos en Francia, donde la ausencia de definiciones acerca de la contribución de los procesos a la transformación de las políticas públicas generó un desestímulo participativo. Además, cualquiera que haya participado en el Back Office de un PP, sabe que en términos prácticos su realización implica el cambio de rutinas de trabajo, horarios que muchas veces no son los normales, y actividades nuevas que serán desarrolladas por personal calificado. Frente al complejo engranaje que es un PP, es importante cuidar que el esfuerzo generado por el trabajo de cada pieza sea plenamente revertido en resultados, es decir, que sea potencializado, reduciendo así, los costos.

Todos esos elementos de mejora y perfeccionamiento de los PP sólo son posibles si, al pensar el proceso, tenemos en cuenta también la importancia de evaluarlo. Un PP no se hace sin reglas, y no madura sin evaluación.

2. ¿Qué evaluamos?

Frente a lo que fue presentado, es normal preguntarnos, entonces ¿qué es importante evaluar en un proceso de PP? No es posible dar una respuesta simple a esa pregunta, pese al hecho de que son muchos los ámbitos de un PP que pueden ser evaluados. Con fines didácticos dividiremos los elementos a ser evaluados en tres grupos distintos, relacionados o a los actores, o a los resultados del PP. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esa división es puramente pedagógica y no significa que el ideal sea que haya tres momentos de evaluación del proceso (puede haber más o menos dependiendo de la realidad local, disponibilidad de recursos, etc.). Esos tres campos son los ámbitos más básicos de impacto comunes a casi todos, sino a todos los PP, y con base a ellos la evaluación puede enfocarse: [1] al nivel de impacto en los ciudadanos, y el propio proceso; [2] al nivel técnico, y, [3] al nivel de resultados socio territoriales. Esas tres categorías no dan cuenta de toda la complejidad de los presupuestos participativos, pero, nos parecen los elementos fundamentales a tener en cuenta cuando pensamos en la tarea de monitoreo. Veamos en seguida qué elementos, o variables, podremos evaluar en cada uno de ellos.

3 Ganuza Fernández, Ernesto, Fortes, Braulio Gómez, Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. .Estudios de progreso, Fundación Alternativas, 2008.

4 Allegretti, Giovanni, Herzberg, Carsten, Participatory Budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. Transnational Institute and the center for Democratic Policy-Making, TNI Briefing Series, Amsterdam: n° 5, 2004

2.1 La ciudadanía y el proceso en sí mismo.

El nivel ciudadano es, quizás, lo más importante en la monitorización en un PP. Y puede ser pensado en términos de [1] impactos del proceso sobre la ciudadanía en general, o [2] sobre los ciudadanos participantes, o aún acerca de [3] la percepción de los ciudadanos acerca de las debilidades del PP. En gran medida se trata de evaluar el proceso en sí mismo, los procedimientos y metodologías adoptadas, y sus consecuencias, pero, desde una visión de la ciudadanía. El objetivo de evaluar el PP al nivel de la ciudadanía es medir sus supuestos básicos: incremento del accountability⁵, del empowerment⁶, de la confianza en las instituciones y transparencia de la gestión, además, en términos prácticos, medir la cobertura del PP dentro de la localidad en términos geográficos y de la diversidad poblacional que se logra englobar en la experiencia.

La evaluación acerca de los impactos generales sobre la ciudadanía y las consecuencias del PP sobre la cultura cívica de los ciudadanos, no necesariamente precisa ser realizada concomitantemente al propio PP, sino que también puede realizarse posteriormente. En cuanto a la evaluación enfocada en los ciudadanos participantes del proceso, lo más interesante es notar su perfil, las mayores dificultades y opinión acerca del PP. Para hacerlo, debemos tener en cuenta tanto el proceso como tal (cómo son las reuniones, dónde, cuándo, cómo y quién puede presentar una propuesta, quiénes de hecho lo hacen, etc.), como las percepciones subjetivas de los individuos (el grado de satisfacción, qué piensa de las metodologías, etc.).

Para una eficaz evaluación ciudadana también se presupone que previamente a la implementación del PP haya habido un diagnóstico de la realidad donde se pretende implementarlo. Pires (2001)⁷ subraya que los principales elementos a tener en cuenta en ese sentido son: la geografía y distribución espacial del municipio; la naturaleza de los principales problemas municipales; su historia política y económica; el objetivo y preparación del gobierno (y técnicos) con relación a los PP; los recursos materiales disponibles; y la coyuntura económico-social. Esos son los elementos pre-PP, que forman parte de las precondiciones y posibilitan definir las estrategias de actuación en términos, por ejemplo, de los mecanismos e instrumentos de divulgación que serán utilizados, o, de las diferentes camadas de la sociedad que se pretende involucrar en el proceso, es decir, si la realidad local demanda que haya estrategias de discriminación positiva⁸, por ejemplo. Frente a eso, y analizando los impactos sobre la ciudadanía, es posible diagnosticar cuáles de estas tácticas necesitan ser repensadas, profundizadas, o planeadas (en casos de ausencia).

Veamos entonces cuáles son los elementos principales a medir con relación al proceso desde el ámbito de la ciudadanía. Las tablas siguientes están organizadas para facilitar la visualización de las variables: en la primera columna tenemos la característica principal a la que se relacionan los elementos, y en seguida sus indicadores o elementos principales. La última columna presenta por qué cada una de esas variables debe ser medida, o su aplicabilidad en la gestión del PP. En la tabla 1 tenemos los elementos relacionados al impacto del PP sobre la ciudadanía en general, en la tabla 2, los elementos específicos que pueden ser trabajados con los participantes, y, finalmente, en la tabla 3 están los indicadores pertinentes a la evaluación del proceso en sí mismo.⁹

5 El accountability es un concepto desarrollado por un teórico político llamado Guillermo O'Donnell. Basicamente el accountability puede ser de dos tipos: el accountability vertical, que dice respecto a la relación entre ciudadanos y gobierno, y el accountability horizontal, que es la relación de checks and balances entre órganos del gobierno o agencias estatales.

6 El concepto de empowerment está vinculado a la idea del incremento de las capacidades de actuación ciudadana de los individuos.

7 PIRES, Valdemir. Orçamento participativo: O que é, para que serve, como se faz. Ed. Manole, São Paulo, 2001.

8 Las discriminaciones positivas son criterios de diferenciación que intentan dar a un grupo o espacio, un tratamiento diferenciado con fines a persecución de la igualdad general. Por ejemplo, el establecimiento de criterios previos en la distribución de recursos privilegiando un barrio con menos estructura, más lejano, o con una población más pobre o desigual. O aún, el tratamiento distinto, teniendo en cuenta la inserción de grupos minoritarios como jóvenes, mayores, inmigrantes, etc. en los PP.

9 Muchos de los elementos de la tabla 1, también pueden ser medidos con relación a los participantes, depende, como hemos dicho, de las elecciones metodológicas.

Características a ser medidas	Elementos principales	¿Para qué medirlos?
Información	Conocimiento acerca del PP *Si la persona sabe que es *Para qué sirve *Donde y cuando es realizado	Medir la información que los ciudadanos tienen del PP implica definir las estrategias generales de divulgación y formación.
	Forma de conocimiento	
Cobertura	Posibilidad de acceder al PP	Si el modelo de PP se basa en la realización de asambleas físicas, es necesario medir la cantidad de reuniones, si la distribución espacial, horarios, días, atienden las necesidades de la ciudadanía y permiten la participación, preguntándoles exactamente lo que corresponde a sus necesidades, para medir hasta qué punto es posible adaptarse a ellas. Si optamos por la participación virtual debemos mirar si es necesario crear espacios de accesibilidad a internet, cuál es la cobertura comercial de internet disponible, cuantas personas saben utilizarlas de antemano, etc.
	Representatividad	Ese elemento también depende del modelo de PP. Si hablamos de un PP abierto a toda la ciudadanía, o sólo a grupos organizados, etc. Lo que queremos medir es si los criterios establecidos para elección de delegados o para la participación dan cuenta de la diversidad de la realidad local. La mejor manera es preguntar a las personas si ellas se sienten representadas en el PP.
Participación	Si ya ha participado en el PP y cómo	Nos ayuda a medir la difusión del PP entre los ciudadanos y el grado de participación en el mismo (eso sólo se aplica si no ha sido realizado un acompañamiento de la participación en el proceso anteriormente).
Confianza	Confianza en el proceso	La percepción de grados de confianza es un importante indicador, como hemos dicho, de los impactos positivos del PP en la cultura cívica ciudadana. Es importante medir no sólo cuál es el grado de confianza del individuo en el proceso y en las instituciones de gobierno, sino qué es posible también evaluar si ha habido un cambio de esa confianza antes y después del PP.
	Confianza en las instituciones de gobierno	
Reconocimiento	Si el individuo se siente capaz de participar en el PP	Esta variable nos permite identificar si hay necesidad de trabajar mejor los métodos de inclusión de un grupo minoritario, por ejemplo, mujeres, mayores, jóvenes, inmigrantes. Se relaciona con la necesidad por ejemplo, de la creación de criterios de discriminación positiva.

Tabla 1 - PP y la ciudadanía en general

Características	Elementos principales	¿Para qué medirlos?
Perfil del Participante	Características personales, tales como: Sexo/edad/educación/trabajo/estado civil/ tipo de vínculo con el municipio (residencia, trabajo, vacaciones)/orientación derecha-izquierda, tiempo de residencia, etc	Ese quizás sea el elemento más básico que casi todos los procesos de evaluación del PP realizan. Trazar un perfil de los participantes nos sirve en muchos aspectos, pero principalmente para trazar correlaciones y comparaciones entre el perfil de los participantes y la población en general. Eso nos permite ver hasta qué punto la diversidad presente en el PP refleja la diversidad de la ciudadanía, y se relaciona otra vez, con las estrategias de divulgación y discriminación positiva. Por ejemplo, si la mayor parte de la gente que participa es mayor de 40 años, es necesario pensar una estrategia de inclusión de los más jóvenes en el proceso.
Información	Cómo conoció el PP	Esa variable tiene dos sentidos, el primero es medir cuáles métodos de divulgación son los más eficaces; el segundo es evaluar la capacidad de divulgación de información calificada acerca del PP. Esa evaluación puede traducirse en planificación tanto de divulgación simple, como de formación y educación ciudadana sobre el proceso participativo (cartillas, textos, informes, reuniones, etc.).
	Conoce las reglas	
	Cómo las conoció	
	Sabe para qué sirve el PP	
Participación anterior	Si y cómo ha participado en los PP anteriores.	Esa variable forma parte en alguna medida de la definición del perfil del participante. La veremos en separado, puesto que aparte de permitir evaluar si el participante ha presentado proyecto en el PP anterior, si ha votado, si ya ha sido delegado, permite apreciar la continuidad dentro del proceso, y ver si las mismas personas van participando año a año o si los participantes cambian.
Tipo de Participación	Participación activa vs pasiva	La presencia en las asambleas muchas veces no define qué tipo de participación hay. Es interesante notar como los participantes se comportan en las reuniones y por qué. Por ejemplo, puede ser que haya presencia igualitaria entre adultos y jóvenes en los PP, sin embargo puede que los jóvenes no participen activamente, presentando propuesta, hablando en público, opinando, etc.. Ese dato permite pensar creativamente las estrategias de interacción (que tienen que ver con la variable métodos de interacción, que veremos en seguida).
Métodos de interacción	Eficiencia y atractivos de los métodos de interacción	Es importante notar si los participantes creen que los métodos de interacción son adecuados y atractivos. Estudios demuestran que los métodos de interacción importan. La experiencia de Rosario, demuestra que en las reuniones donde ya han sido utilizados métodos de interacción alternativos, con juegos, y dinámicas flexibles han tenido grados de participación mayor que en otras reuniones en la misma localidad (LERNER,2010) ¹ . Así es importante medir, hasta qué punto los participantes se sienten cómodos con los métodos utilizados en cada caso.
Confianza y reconocimiento	Véase tabla anterior	-

Tabla 1.2
Indicadores al nivel
de los participantes

Tabla 1.3 - Evaluando el proceso desde el punto de vista ciudadano

Características	Elementos principales	¿Para qué medirlos?
Cobertura	Cantidad, locales de realización de las asambleas, o, reuniones.	Esa variable será más o menos significativa dependiendo del tamaño y dispersión del municipio. Es importante tener el <i>feedback</i> de la población acerca de los detalles logísticos, para examinar qué funciona, qué no funciona en ese sentido.
	Horarios, días de realización, duración.	
Modelo	Evaluación acerca del modelo, consultivo o deliberativo.	Muchos estudios sugieren que el modelo de PP, deliberativo o consultivo, tiene influencia directa en el éxito de las experiencias. El grado de satisfacción, o el análisis de la ciudadanía acerca de ese elemento es importante y una buena evaluación tiene que tener en cuenta también ese aspecto.
Valores	Que piensa da porcentaje del presupuesto disponible.	Otro elemento del proceso en sí mismo a los que tenemos que medir las impresiones ciudadanas es el propio monto disponible para el PP. La medición de esa variable, como la anterior, también depende del modelo de PP adoptado.
Divulgación	Diversidad de los métodos de divulgación del PP	Ya hemos hablado de divulgación cuando medimos las formas de conocimiento del PP por los ciudadanos en general o participantes. Del punto de vista del proceso, esa variable también puede ser medida, para percibir la opinión o sugerencias del público de manera más directa.
	Momento de divulgación (antelación)	
Votación	Modelo de votación	Básicamente es analizar la opinión ciudadana acerca de los métodos de votación en las propuestas de los PP.
	Tiempo de votación	

2.2 Los impactos internos, y el “back office”

El segundo nivel, o “punto de vista” desde donde tenemos que pensar en el momento de evaluar las experiencias de PP es el propio órgano de gestión. Es decir, una de las tareas más importantes dentro de la construcción de un proceso de participación es la formación, la motivación, y la inserción del personal técnico en la experiencia. Así, es importante evaluar los impactos que el PP tiene hacia dentro, o sea, con relación a los trabajadores y trabajadoras que de él se ocupan y que, son esenciales para su realización. La evaluación del proceso no puede ignorar la contribución ciudadana y basarse solamente en la apreciación interna, pero tampoco se puede excluir esa última dimensión.

En ese sentido, algunos estudiosos resaltan el impacto indirecto que el PP tiene sobre el personal técnico, principalmente, en su performance de trabajo, en los niveles de motivación y compromiso institucional (Chong, 2006)¹⁰. Esos autores subrayan la importancia de la participación de los actores del “Back Office” en las definiciones del presupuesto participativo, que permite el incremento del sentimiento de “igualdad, proveniente de la oportunidad de expresarse”. Esa participación, puede darse tanto en la fase de elaboración del plan estratégico de implementación del PP, como también, en la esfera de evaluación.

La evaluación al nivel del “Back Office” intenta, así como en el nivel ciudadano, señalar las percepciones de algunos actores (técnicos y/o políticos) acerca del proceso del PP. La diferencia reposa en el hecho de que la posición de los actores permite establecer una discusión acerca de la organización, mucho más que de los niveles de cultura cívica, o el accountability (como es el caso del nivel ciudadano). Pero además

¹⁰ Chong, Vincent K., Eggleton, Ian R.C. and Leong, Michele K. C., The multiple roles of participative budgeting on Job performance, *Advances in Accounting*, Volume 22, p 67-95, 2006.

de eso, la evaluación enfocada en el personal, permite entender las consecuencias del PP en los niveles organizacionales del trabajo, como sugieren los autores, y en la disminución de la “ambigüedad de papeles” incremento del “compromiso organizacional”.

Tabla 2 - Elementos en la relación PP y BackOffice.

Características	Elementos principales	¿Para qué medirlos?
Perfil	Quiénes son los técnicos participantes del proceso	Así como en el caso de los participantes, también el perfil del personal que trabaja en el PP ayuda a definir estrategias de formación o de uso del recurso humano de manera más eficaz.
	En qué fase trabajan	
	De dónde vienen	
	Papel desarrollado	
	Tiempo dedicado al PP	
Participación	Tipo de influencia de los técnicos	Es importante medir, hasta qué punto los técnicos participan activamente de las reuniones, dando su posicionamiento personal.
	Preparación y formación	Además evaluar si recibieron formación adecuada para trabajar en el PP, y dónde sienten las debilidades en ese sentido. Instrumentos como la mediación, y otros pueden ser pensados desde esa variable.
Influencia sobre la performance de trabajo	Información clara sobre los papeles	Estos indicadores están relacionados al que la teoría llama de <i>Role ambiguity</i> . Y también relacionase con la variable anterior, preparación y formación para la participación. Sin embargo en ese caso lo que queremos evaluar es si cada uno de los individuos del Back Office tiene claridad acerca de su papel dentro del proceso y de los métodos que están pensados para ejercerlo.
	Definición clara sobre los métodos que serán utilizados.	
	Capacidad de influencia y control	El nivel de comprometimiento organizacional, según la teoría especializada puede ser medido a través de esos indicadores: la capacidad que el personal siente que tiene de influenciar el proceso, su identificación con ello, y además la confianza. Esos indicadores demuestran el grado de compromiso que los técnicos tendrán frente a los PP.
	Confianza	
	Identificación con el proceso	
	Respeto y reconocimiento	Lo que se intenta medir con esos elementos es la satisfacción con el trabajo. Esa, según la teoría, está íntimamente relacionada con el desempeño realizado. La apertura a la participación en la definición de la gestión del PP a la participación del personal del Back Office puede tener, según esos autores, influencia directa en la percepción de “si el trabajo es respetado y reconocido”. Otro elemento interesante es respecto a convivencia del PP con otros procesos administrativos. El hecho de que el trabajo realizado para el PP cuente o no, para el análisis de performance y productividad (realizado en muchos sectores), es importante también para evaluar la dedicación y satisfacción de los funcionarios al realizar las tareas relacionadas con el PP.
	Sentimiento de igualdad	
	PP y la analice de performance general.	

2.3 Los resultados del PP

El tercero y último nivel de evaluación de un PP, según nuestra división orientadora, es el de los resultados. Quizás, por su mayor objetividad, éste sea también el nivel de evaluación más difundido y practicado en los PP de manera general. Es también uno de los de medición más sencilla, debido a su mayor vinculación con objetos y hechos concretos pasibles de cuantificación. Pese a su facilidad, la evaluación a ese nivel no merece menos atención, sino que, es uno de los elementos de mayor divulgación de los productos del PP, o sea, de rendición de cuentas, que influye directamente en el ciclo de confianza, como hemos tratado en la primera parte de ese texto.

Los resultados prácticos, representados por las propuestas implementadas y el grado de efectividad del proceso, son, por lo tanto, uno de los elementos principales del PP, debido a su gran impacto dentro de su engranaje, tienen que ser vistos como información demasiado importante para quedar sin evaluación calificada. Un ejemplo de ese tipo de evaluación puede ser ilustrado por el caso de Belo Horizonte, puesto que a cada año, es publicado un informe con la cantidad de obras que fueron realizadas, cuánto tiempo han durado, y cuál fue su costo, pero además de eso, cuáles dificultades causaron el retraso o el despliegue de algunos proyectos.

De aquellas obras que fueron aprobadas por el presupuesto participativo que no fueron realizadas, la gran cuestión a ser pensada en una evaluación es el ¿porqué?. Desde cortes en el presupuesto, o alargamientos en el proceso de concurrencia de contratistas y trámites legales pueden explicar esos resultados. Lo importante es evaluar las causas para redefinir sus bases. Por ejemplo, si las obras del presupuesto participativo no son realizadas por una cuestión de disminución del presupuesto general, quizás la solución sea pensar, para el año siguiente el establecimiento más claro del porcentaje presupuestal disponible para el PP. O la mayor atención en la revisión técnica de los proyectos. Los resultados van indicar la necesidad de la tomada de decisión creativa del gestor para redefinir las estrategias. Es también importante acordarse que una de las bases del grado de confianza de la gente en los procesos es también, su eficacia, o sea, la capacidad de lograr los objetivos previstos.

Tabla 3 - Evaluando los resultados de los PP

Características	Elementos principales	¿Para qué medirlos?
Propuestas en general	De dónde vienen (quiénes han propuesto)	Medir quienes han sido los autores de las propuestas, y los tipos de propuestas presentadas, relacionase, también, con las estrategias de interacción y apertura del proceso de que hemos hablado anteriormente.
	De qué tipo de proyectos fueron propuestos	
Propuestas ganadoras	De dónde vienen	En comparación con la variable de donde vienen las propuestas en general. Saber qué tipo de propuestas ganan, de donde vienen, y principalmente el reflejo de las propuestas ganadoras en la distribución espacial de recursos es, también, calificar el impacto del PP en la dinámica presupuestal como un todo.
	De qué tipo de proyectos fueron ganadores	
	Distribución geográfica del recurso.	
Provecho de las propuestas	Cantidad de propuestas rechazadas, y porqué	Medir qué tipo de propuestas no fueron incorporadas ayuda a tener en cuenta el tipo de información o formación que debe brindarse a la ciudadanía por un lado, y a largo plazo comprender los cambios que el PP haya promovido en la cultura cívica. Por ejemplo, si muchas de las propuestas son de competencia lejana al ayuntamiento, puede ser que el PP tenga que enfocarse en la educación de sus funcionalidades.
Realización	Propuesta que fueron o no realizadas	Entre las propuestas aprobadas, cuáles no han sido implementadas y por qué, nos proporciona la posibilidad de mirar los problemas que el PP enfrenta después del momento participativo.
Tiempo de ejecución	Tiempo medio de ejecución de las propuestas	Algunas experiencias de PP sugieren que las obras que son aprobadas de manera participativa tardan menos tiempo que las obras normales. Eso porque de algún modo el hecho de que esas realizaciones sean acompañadas de modo más cercano por los ciudadanos puede influenciar su ejecución de manera positiva. Además de eso, evaluar los costes y responsables por la manutención de las obras en el tiempo no puede ser ignorado.
	Manutención en el no tiempo	
Costo de las obras	Costo medio de las obras del PP	Lo mismo que hemos dicho de la importancia de medir el tiempo, también puede ser dicho acerca del costo. Aquí, lo que se intenta medir es si el hecho de que una obra sea aprobada por un PP tiene influencia o no en sus costos.
Tomada de decisión	Cómo las preferencias de los participantes son incorporadas en el presupuesto general.	Calcular si existen reglas o si hay la necesidad de reglas de agregación de las propuestas con fines de facilitar la votación tiene que ver que muchas veces con el volumen de propuestas similares recibidas. Ese elemento puede no hacer sentido en muchas experiencias donde la agregación ya es realizada por los delegados ciudadanos. Pero es importante en los que ese procedimiento no es claro.
	Nivel de agregación de las propuestas	
Papel global del PP.	Papel del PP en la redefinición del presupuesto	Esas son, quizás, las variables de medición más difíciles, una vez que dependen de muchas otras para su analice. Es necesario tener en cuenta donde el PP ingresa dentro de un plan global de gestión.
	Relación entre PP y el planeamiento urbano.	Es importante que un PP no sea un instrumento más, y que no sea de alguna manera incorporado dentro de un universo más amplio de planificación municipal.

¿Cómo se hace la medición y evaluación?

Ya hemos visto qué elementos se suele medir en las evaluaciones, pero, ¿cómo medirlos? Hay muchas maneras de medir las variables presentadas, y el modelo adoptado depende principalmente del grupo de variables que medimos. Por ejemplo, el modelo clásico de medición de la opinión de la ciudadanía, o del personal de gobierno acerca del proceso son los cuestionarios, o también, las asambleas de evaluación. En términos de resultados, la medición puede ser realizada a través del análisis de datos, o reuniones propias de discusión. El trabajo de evaluación puede ser realizado por un equipo externo o interno, dependiendo de la disponibilidad de recursos humanos y monetarios y de la voluntad de garantizar una mayor “distancia crítica” al proceso evaluativo.

El “cómo” hacer las evaluaciones depende directamente del modelo de PP implementado y del tipo de realidad donde se ubica. Por tanto esa es, de todas las “áreas” presentadas, la que demanda y está más abierta a creatividad. Aquí, el pensamiento original y la imaginación son fundamentales en la búsqueda de instrumentos, o metodologías alternativas por aquellos que están frente a una realidad concreta de PP. Los PP en los que se hacen evaluaciones tienen una multitud de metodologías, siendo las más frecuentes las ya mencionadas de los cuestionarios y asambleas. Vemos, a continuación, algunos ejemplos de cómo se realizan las evaluaciones en la práctica.

El modelo de evaluación por asambleas es, como dijimos, muy utilizado, y es el caso, por ejemplo, de la experiencia del PP de Santa Cristina D´Aro. Realizado desde 2004, su modelo se basa en la idea del protagonismo ciudadano, de modo que los llamados “consejos ciudadanos” tienen un papel central en el proceso, tanto en la elaboración presupuestaria, como en el monitoreo y evaluación. El PP de Santa Cristina D´Aro tiene diversas fases, entre las cuales, están la realización de asambleas populares, a través de las cuales se constituyen los consejos de ciudadanía, compuesto por los ciudadanos representantes. Ese consejo, además de las tareas de organización de propuestas, ejerce la función de control del proceso, y en la última fase del ciclo, realiza actividades evaluativas. En esa fase, el consejo realiza reuniones bimensuales a fin de evaluar la ejecución del presupuesto. Además de eso, como forma evaluativa en algunos municipios son realizados talleres conjuntos del consejo de la ciudadanía con participación de los representantes de las entidades municipales, donde se hace un balance del proceso y propuestas de mejoramiento. La municipalidad también desarrolla una evaluación interna, basada en un dossier técnico que valora el desempeño y el alcance de los resultados pretendidos en el PP.

Otro método difundido es la evaluación por cuestionarios, que es el modelo principal adoptado en el sistema de evaluación del presupuesto de Lisboa, Portugal, por ejemplo. En Lisboa el método es distinto del ejemplo anterior, y es lo que ellos llaman “co-evaluación” ciudadana. Dado que el proceso en Lisboa es prioritariamente online, con toda la fase de votación concentrada a través de una página web, la evaluación ciudadana es realizada por medio de un cuestionario online. Ese cuestionario está disponible a través del sitio web para los ciudadanos en general, y también es enviado por correo electrónico a aquellos que están registrados en el PP. Esos cuestionarios buscan hacer una investigación de opinión enfocando en el perfil del participante, así como los elementos que él siente que deben mejorar. Conforme se ha dicho, en cada caso es necesario pensar las variables que serán medidas, y en el caso de Lisboa, por su carácter “online”, muchas variables medidas en los cuestionarios tienen en cuanto ese carácter, por ejemplo, “¿Desde dónde ha Ud. accedido a la página del Presupuesto Participativo?”. Ese tipo de pregunta, como es lógico, no tiene sentido en un proceso donde no hay participación online, solamente presencial. Pero además de eso, las cuestiones de perfil, satisfacción, etc., están también presentes en esa evaluación.

En otro caso portugués, el de São Brás do Aportel, también se utilizan los cuestionarios de opinión a los ciudadanos partícipes, distribuido en las sesiones locales. Además de eso, al final del proceso se realizan reuniones conjuntas entre el equipo y técnicos de la municipalidad para evaluar internamente el proceso. Un detalle interesante en ese caso es el hecho de que São Brás do Aportel estableció parcerías (asociaciones o alianzas) con institutos de investigación y asociaciones que contribuyen en ese proceso evaluativo.

En ese sentido, otro ejemplo de PP que estableció parcerías en el proceso de evaluación estratégica es el PP de Cuenca, en Ecuador. El modelo adoptado prevé la realización de evaluaciones internas y externas

y su planificación está siendo realizada con el apoyo de centros de investigación universitarios. Las evaluaciones externas también pueden ser una herramienta importante, así, es posible optar, como recurso adicional en la evaluación del PP, por la formación de alianzas con universidades o institutos de investigación, que permitan profundizar la medición de muchos impactos aquí presentados.

El presupuesto participativo de Rosario es un ejemplo de PP que utiliza también, diversos métodos de evaluación sumados. Tanto el equipo técnico, de gobierno, los consejeros, como los órganos externos participan del proceso de control y evaluación del proceso. Además de eso se realizan talleres específicos con el personal técnico del Back Office, encuestas de opinión, y reuniones de evaluación. El PP de Rosario se divide en tres fases principales: las rondas de asambleas barriales, seguida por la elección de los proyectos, y por fin, la fase de cierre del PP. Es en la fase de cierre donde hay el control y evaluación, realizados en talleres con los consejeros y consejeras. Y al mismo tiempo, son realizados procesos de evaluación acerca de la ejecución del PP por los funcionarios políticos y técnicos. La coordinación metodológica del proceso es tarea de un grupo específico de técnicos del Back Office. Pero además de eso, el presupuesto de Rosario es observado por ONG's, y evaluado por órganos externos, como universidades y organismos internacionales. La consecuencia de esa diversidad de control de los resultados, es que hoy el PP de Rosario es una de las experiencias más reconocidas entre las prácticas de presupuesto participativo en el mundo.

Conclusiones

El resultado positivo de una experiencia participativa puede ser observado de diversas maneras, sea por el incremento de la relación entre estado y ciudadanos (el accountability), sea por la difusión de la información acerca de las reglas del juego político, que resultan en el empowerment ciudadano, sea en la transparencia del gobierno que por su vez genera confianza, o en la motivación del personal de BackOffice. O aún, en elementos más objetivos como la distribución de recursos de manera más igualitaria, la toma de decisión que considera problemas concretos que de otro modo podrían no estar en la agenda, sea por la eficacia y eficiencia del uso de recursos.

Cuando nos ponemos a discutir de evaluación, podría ser útil tomar algo de la mejor literatura sobre el "capital social", donde se afirma que la existencia de asociaciones cívicas y ONG en un territorio es en sí un indicador de vitalidad, pero no necesariamente es positivo para la cultura política y cívica de un territorio. Para evaluar este segundo aspecto cualitativo será necesario un segundo nivel de medición y análisis, por ejemplo para entender qué valores democráticos refuerzan estas organizaciones o si - al contrario - su estructura interna y la performance de esas agrupaciones son cerradas, clientelistas y proponen valores regresivos. Dada su naturaleza de espacios "de participación voluntaria" (y sin pretensiones "representativas" de las diferencias sociales que atraviesa cada sociedad compleja) queda claro que también será necesario aplicar a los procesos participativos reflexiones parecidas, no pudiendo limitarse a considerarlos "positivos en sí" simplemente por su existencia...

En este ensayo hemos intentado tornar visibles algunos ámbitos de reflexión y algunos parámetros de medición que pueden ser "centrales" para una evaluación articulada de un proceso participativo y de sus cualidades. Sin duda, como este "apartado" hasta ahora ha mostrado, existen algunas premisas indispensables. La primera tiene que ver con la necesidad de la medición de los diferentes aspectos, éxitos y límites de un proceso participativo se realice continuamente y (posiblemente) desde el inicio de su experimentación, para que la evaluación pueda contar con una serie de datos comparativos. La segunda tiene que ver con la claridad de los objetivos iniciales sea del proceso medido sea de la medición en sí, dado que la "eficacia" (entendida como realización de los objetivos previstos) sólo se puede definir con base en la lectura de la coherencia entre objetivos y medios utilizados para lograrlos.

Una última premisa tiene que ver con la "conciencia de la complejidad" de la medición de un proceso participativo. De hecho, muchos de los llamados "procesos deliberativos" (town meetings, encuestas deliberativas, jurados ciudadanos, etc.) trabajan con "pequeños números" de participantes (sorteados u voluntarios, poco importa) y sin ambición de influenciar directamente la decisión pública. Y, de todas formas, los efectos de "calidad discursiva" y "crecimiento personal" de los participantes tienen prioridad en el

análisis de quien los organiza. Tanto que es muy frecuente en la literatura que cualquier experimentación de “instrumentos deliberativos” se acompañe con recogidas de datos y evaluaciones puntuales sobre los efectos trazados para los participantes y la calidad de su lectura del territorio y de las políticas públicas.

Finalmente, procesos como los Presupuestos Participativos trabajan con geometrías y arquitecturas participativas más complejas y articuladas, con públicos menos disciplinados, con números de participantes muchas veces imponderables y con objetivos ambiciosos y múltiples, centrados en los “efectos directos” de influencia sobre la transformación de las decisiones político-administrativas. En este sentido, el ejercicio de la medición y de la sucesiva evaluación será también más difícil. Teniendo en cuenta esta dificultad, sería fundamental diferenciar la medición del “funcionamiento” de un proceso (y de sus aspectos de calidad), la medición de sus “efectos directos” y la de sus “impactos” más amplios, manteniendo la conciencia que estos últimos serán los más difíciles de aclarar, en la medida en que tienen a ver con muestras de datos y plazos temporales más amplios.

Cuando se tienen pocas energías y recursos, podrá ser suficiente limitarse a medir los dos primeros grupos de factores, concentrando el análisis sobre el público de los “participantes” (que representan los ciudadanos de los cuales recibir las series más densas de informaciones útiles). Pero necesitamos saber que el campo de las “percepciones” - dentro del ámbito de la democracia participativa - representa un espacio indispensable, tanto o incluso más que el campo de los “efectos” más objetivos que un proceso participativo determina sobre el territorio y la redistribución de recursos y oportunidades para sus habitantes.

El proceso de evaluación del PP permite controlar sus efectos, y planear las estrategias más eficaces para alcanzar los resultados pretendidos. Así como el PP como un todo, el proceso de evaluación también debe ser planeado, y no puede ser pensado unidimensionalmente. Hay diversos campos de confluencia del PP que deben ser tomados en cuenta. En este trabajo especificamos tres niveles que forman parte de la dinámica del PP y que pueden ser tomados en cuenta en el momento de control y análisis y que hablan respecto al impacto de la experiencia, desde el nivel ciudadano, del Back Office y de los resultados objetivos.

El método, así como las variables que serán medidas en cada PP deben ser elegidos con relación a realidad de cada caso, a los objetivos y recursos disponibles. No hay una fórmula de cómo realizar bien la evaluación de los procesos, hay que adaptarse. Aquí presentamos los elementos que las experiencias y los estudios de PP han trabajado usualmente, cabe al ejercicio creativo la tarea de buscar entre esos elementos los que les sirve, u otros que puedan ser de mayor importancia dentro de su coyuntura.

**Nuevas tecnologías de
la información para la
democracia participativa
y la ciudadanía digital.
La propuesta de
los telecentros.**

Francisco Sierra y Javier Moreno
(COMPOLÍTICAS)

Introducción

Las nuevas formas mediáticas digitales han modificado y redefinido conceptualmente el sistema convencional de medios articulando nuevas formas de producción y organización de la mediación informativa. Las mutaciones que introduce la “galaxia Internet” en la nueva morfología social se manifiestan con especial intensidad en las perturbaciones e irrupciones de la actividad social que afectan a la cultura. Transformaciones reticulares y centrífugas de la nueva ecología cultural que hoy permiten sobremanera al sujeto de la posmodernidad permear la realidad misma, personalizar el mundo, apropiarse con la imaginación de mundos posibles y reales de interacción, y proyectar nuevas lógicas de participación y desarrollo local.

En esta línea, se presentan a continuación algunas ideas para la promoción del uso y apropiación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) en la programación del desarrollo sociocultural de la ciudadanía en las políticas públicas de las autoridades locales.

En el primer apartado, se exponen los principales modelos de comunicación para el desarrollo, distinguiendo en ellos las formas de acceso y apropiación ciudadana que propician, poniendo especial atención a las posibilidades que se abren para el desarrollo social y comunitario al utilizar herramientas comunicativas desde el enfoque de la comunicación alternativa para el desarrollo democrático.

El segundo capítulo se centra en las transformaciones que para el ecosistema comunicativo ha tenido la denominada revolución de las tecnologías de la información y la comunicación. La implantación y desarrollo de nuevas tecnologías ha tenido un efecto sobre las formas de organización urbana y social, coincidiendo con una crisis de legitimación de la participación democrática. La virtualidad que caracteriza las nuevas mediaciones tecnológicas nos obliga a repensar las formas de acción y participación política en contextos urbanos y rurales, pues con lo digital se abren nuevos espacios donde ejercer los derechos de ciudadanía y unas oportunidades para el desarrollo local y comunitario. Se trata en este apartado de justificar la necesidad de que en los nuevos programas de participación ciudadana la tecnología pase de ser una herramienta pensada para satisfacer necesidades de conexión y consumo de los usuarios a un instrumento de empoderamiento de la ciudadanía y del Tercer Sector, en virtud de un modelo de creatividad social inspirado en la investigación-acción, con el fin de reconstruir espacios comunitarios, de participación y encuentro, de diálogo y de cooperación que fortalezcan la democracia local.

El tercer apartado desarrolla los ejes de acción y metodológicos que deben regir la puesta en marcha de experiencias locales de apropiación y desarrollo aplicado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para el gobierno y la participación ciudadana. Se pone especial atención en los actores y principios de organización en red que deben regir el entorno social mediado tecnológicamente.

Para sintetizar los diferentes planteamientos expuestos en los anteriores apartados, el cuarto capítulo desarrolla la propuesta del telecentro como un espacio tecnológico, físico y virtual, que sirva para dinamizar la participación ciudadana y el desarrollo comunitario. En este sentido, se exponen las principales características, funciones y servicios que ha de presentar un programa de implantación de telecentros dentro de un plan más amplio de intervención y desarrollo local centrado en la dinamización y participación de la ciudadanía.

1. Fundamentos de comunicación y desarrollo social

En las últimas décadas, las experiencias de comunicación y desarrollo han contribuido a favorecer la aplicación de la estructura informativa en procesos de cambio social, aportando diferentes estrategias, modelos y metodologías de implementación. La perspectiva de la comunicación para el desarrollo es la investigación aplicada que tiene por fin el estudio, análisis y planificación de las políticas y modelos de comunicación para el cambio social mediante la integración de los sistemas de información y comunicación públicos, así como los recursos tecnológicos y las culturas populares, en la acción y gestión comunitaria local socializando los recursos de expresión e identificación grupales y colectivos entre las redes sociales.

El conocimiento teórico-metodológico y la evaluación práctica de este campo científico y de intervención comprenden:

- Las políticas de intervención y su impacto en los procesos de integración y desarrollo sociocultural.
- Las formas de vertebración solidaria y equilibrada de la cultura local a través de los medios y mediaciones informativas.
- La participación y democracia cultural en la construcción de la ciudadanía.
- La planificación de redes sociales y de comunicación participativa para el desarrollo endógeno.
- La comunicación alternativa y la organización de medios comunitarios para la movilización y apropiación colectiva del hábitat social.
- La comunicación y educación popular.
- La apropiación de las tecnologías y los medios convencionales de comunicación para los movimientos sociales.
- La planificación estratégica de la comunicación para el cambio social.

Según el Programa Internacional de Naciones Unidas (PNUD), las estrategias de comunicación para el desarrollo pueden cumplir al menos cuatro funciones:

- Permite consultar y promover la participación de los ciudadanos en la planificación del desarrollo social.
- Contribuye a favorecer el protagonismo de la sociedad civil.
- Es el mejor medio de diagnóstico y reconocimiento de los problemas comunitarios.
- Favorece la coordinación colectiva y el apoyo institucional en materia de desarrollo social.

Los modelos y estrategias de intervención en materia de comunicación y desarrollo son diversos. Podemos distinguir varias tipologías de comunicación aplicada en procesos de desarrollo y cambio social en función del modelo de comunicación del que se parta, así:

1. Se puede favorecer una comunicación subordinada, en la que el vínculo que se genera favorece una relación de sometimiento de una parte respecto a la otra. Estamos ante lo que se denomina "comunicación bancaria" (Beltran, 2001; Kaplún, 1987), una concepción en la que son los medios masivos quienes tienen la capacidad de crear una atmósfera pública favorable al cambio, considerada indispensable para la modernidad de las sociedades tradicionales por medio del progreso tecnológico y el crecimiento económico. Estamos pues ante un modelo de comunicación que pone el énfasis en los contenidos, estableciendo entre los participantes en el proceso comunicativo una relación asimétrica, vertical, autoritaria, que informa pero no forma, equiparable al modelo de educación tradicional basado en la transmisión de conocimientos por parte de un profesor que lo sabe todo y lo enseña al ignorante, el que no sabe. En este modelo, el comunicador, mediante un monólogo unidireccional, por medio de un medio de comunicación masivo, envía un mensaje a un receptor pasivo. La excesiva valoración de los datos que se transmiten y la poca importancia que se le da al diálogo y a la participación en el fenómeno comunicativo tiene como consecuencia la formación de un receptor pasivo, con poca capacidad de razonar y poca conciencia crítica para cuestionar los mensajes. No se produce por tanto ningún proceso de reapropiación o incorporación subjetiva de los conocimientos porque no existe un proceso de esfuerzo en reflexionar sobre los contenidos.
2. Se puede favorecer también una comunicación fragmentada, basada en el vínculo competi-

tivo y una relación basada en la rivalidad. Este enfoque se define como “comunicación manipuladora” (ídem) y consistiría en concebir la comunicación planificada y organizada -sea o no masiva- como un instrumento clave para el logro de las metas prácticas y proyectos específicos de instituciones que propician el desarrollo. Se trataría de un modelo que pondría el énfasis en los efectos, con la estrategia de condicionar al receptor para que adopte conductas e ideas que han sido planificadas previamente. La comunicación estaría destinada a persuadir a los receptores para que hagan lo que se establece como idóneo para su desarrollo pues se parte además de que aquellos no saben lo que es mejor para su desarrollo. En este modelo, muy extendido a través de los medios de comunicación de masas, la publicidad o la propaganda política, se da una apariencia de pseudoparticipación, de feedback, aunque no hay reflexión ni análisis de los contenidos, que están definidos previamente. Así, la participación se reduce a las respuestas que informan sobre si se han conseguido los objetivos planificados, entreviéndose de nuevo la pasividad de un receptor que es guiado por un programador que no deja espacio para la creatividad, la conciencia crítica ni la conexión global de las ideas.

3. Finalmente, se puede favorecer también una comunicación solidaria, basada en la cooperación y la corresponsabilidad, que se define como “comunicación alternativa para el desarrollo democrático” (ídem) y que se fundamenta en una concepción del proceso comunicativo donde se expande y equilibra el acceso y la participación de la ciudadanía en el proceso de comunicación, tanto a niveles de medios masivos como a los interpersonales de la base. Se fomenta así un desarrollo que debe asegurar, además de beneficios materiales, la justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría. Este enfoque pone el énfasis en el proceso de acción-reflexión-acción, donde ya no se trata de informar, sino de formar para transformar con un sujeto que descubre, elabora, reinventa, se reapropia del conocimiento y que no se encuadra en un esquema de relaciones jerárquicas entre individuos.

Estamos ante un modelo de comunicación participativo, sustentado en el diálogo y en el significado etimológico de la palabra “comunicación” de reciprocidad e intercambio. Frente al modelo de comunicación unidireccional, que domina las relaciones en las sociedades contemporáneas (no sólo entre los medios de masas y los receptores, también entre jefes y subordinados, padre de familia y mujer e hijos, grandes potencias y países del denominado tercer mundo, etc.), se reivindica un papel más activo en la participación política, el derecho a participar de una sociedad más democrática. Al igual que se reclaman los derechos a la salud, a la educación o al trabajo, cobra cada vez más protagonismo el derecho a la participación más allá del voto, un derecho que es también a la comunicación, porque ya no se trata sólo de escuchar sino de ser escuchados.

La elección del modelo de comunicación también se convierte en un indicador del tipo de sociedad en que queremos vivir. Los modelos basados en la simple transmisión de información reproducen una sociedad concebida como poder de una minoría sobre la mayoría. El modelo de comunicación participativa es la condición para una sociedad más horizontal, solidaria, comunitaria, empoderada y cooperativa, en definitiva, más democrática.

La metodología de investigación-acción participativa es una condición indispensable para la asunción del modelo de comunicación participativa así como un requisito para la planificación de programas de solidaridad e igualdad social en materia de información y comunicación. White (1994) destaca cinco aspectos fundamentales que son modificados dentro de este nuevo esquema de interpretación del problema de la comunicación y el desarrollo, basado en la participación transformadora de la cultura popular:

- Las organizaciones populares son quienes definen necesidades y problemas a partir de sus modos de percepción cultural, sin la privilegiada mediación de una estructura burocrática situada por encima del nivel local.
- Aunque se reconoce la importancia de la comunicación y los medios en la definición cultural de toda comunidad, las clases populares y sus organizaciones construyen sus propios medios informativos como alternativa.

- Los sistemas de educación y los medios masivos, además de otras instituciones culturales, reformulan su papel renunciando a los objetivos de control cultural en favor de una perspectiva más articuladora, que tome en cuenta la intervención de los diferentes grupos sociales en la política y la planificación cultural al servicio del desarrollo.
- Los servicios públicos, por otra parte, reorientan sus modos de organización y sus políticas ante la presión de las organizaciones locales, desplazando el ejercicio burocrático del poder centralizado por la creciente descentralización y participación de los distintos colectivos sociales.
- La progresiva descentralización política y la participación social llevan aparejada una reorganización significativa de los conceptos de desarrollo, abriendo nuevas alianzas que, en el plano de la comunicación educativa, debería representar una metodología de trabajo en red, abierta y democrática, capaz de construir identidades en movimiento y discursos plurales en una producción material equilibrada.

Si pensamos en un desarrollo alternativo, este modelo es el más apropiado para un proceso de integración solidaria, compartida y de amplia participación. Se trata de la comunicación alternativa, dialógica, grupal, participativa, popular. Pero, ¿qué entendemos por comunicación alternativa?. La alternatividad no es una cuestión de discurso sino de organización social, de modelos de mediación, de acceso y democratización de los medios informativos. En este último modelo, la estrategia de comunicación solidaria es definida por la participación, esto es, por una metodología coherente con cuatro condiciones definitorias:

- La captación compartida de información sobre acciones, opiniones y estructura social participada.
- La formación de debates entre los grupos formales del territorio de actuación en torno a los problemas concretos de intervención.
- La discusión entre la ciudadanía y los comunicadores o líderes de opinión de sectores informales para construir democracia desde los estereotipos locales.
- La toma de decisiones ejecutiva entre la democracia delegada y la democracia directa.

2. Nuevas tecnologías de la información y transformación de las mediaciones sociales

El punto de partida de la democracia participativa con las nuevas tecnologías de la información es el reconocimiento de la existencia de un nuevo ecosistema informativo. En la nueva cultura mediática, el proceso de comunicación se ha liberado por completo de las coordenadas espaciotemporales descritas por Descartes en los albores de la modernidad con formas ampliadas de experiencia que trascienden el horizonte local de los acontecimientos. Más aún, la espacialización del tiempo en la red anticipa una nueva conceptualización de lo local.

Castells habla en este sentido de una nueva lógica espacial basada en flujos de información frente a la lógica de la organización social arraigada en la historia de los lugares y territorios locales inmediatos. El nuevo modelo de configuración urbana, el espacio de los flujos inmateriales de organización de las prácticas sociales disocia la experiencia del espacio físico haciendo posible la simultaneidad virtual y el espacio fragmentado atemporal. Tales transformaciones se manifiestan y repercuten con especial intensidad en la planeación urbana.

En las dos últimas décadas, se ha iniciado un proceso contradictorio de transformación urbana en torno a las redes tecnomediáticas y comunicacionales de la revolución digital reorganizando las bases de articulación de las ciudades y megalópolis modernas que trasciende las formas históricas conocidas de territorialidad. La reformulación informacional de lo urbano nos plantea a este respecto significativos in-

terrogantes sobre las lógicas de planificación y gestión comunicacional en las políticas de ordenación del territorio apenas explorados en el campo de la Comunicología. Pero sobre todo nos sitúa ante un problema ideológico fundamental de legitimación y fundamentación del contrato social.

Sobre las formas convencionales del lazo social, sobre las prácticas y representaciones simbólicas modernas, el ciberespacio introduce nuevos hábitos y relaciones. Como bien señala Echevarría, los problemas técnicos de acceso, circulación o transmisión rápida y segura de la información a través de Internet son importantes, pero resulta mucho más urgente reflexionar sobre la conformación de la red como nuevo espacio ciudadano. La conformación de una nueva telépolis constituye a este respecto el principal reto que debe afrontar la agenda de investigación en comunicación. La ruptura de los límites internos y externos de la ciudad y de los territorios, la integración y confusión de los ámbitos público y privado, tradicionalmente concebidos en el discurso y en la comunicación política moderna separadamente, no sólo apunta nuevas pautas culturales de organización y socialidad humanas, sino también, a través de las diversas formas electrónicas de interacción e intercambio de información, la constitución de un nuevo espacio de identidad y participación política.

La metáfora de la red aquí más que un juego lingüístico da cuenta de un proceso imaginario que trata de convertir a los actores sociales en tejedores de sueños, en artífices de los procesos materiales, simbólicos y político sociales de la ciudad. Se trata de desplegar una cultura de investigación generativa que contribuya, como resultado, a desarrollar procesos colectivos de apropiación de las tecnologías y saberes comunicacionales, ampliando la cultura de información vigente mediante una concepción comunicativa dialógica, emancipadora y productiva de la cibercultura.

Para ello, debemos comenzar a preguntarnos cómo se articula la red, qué niveles de análisis y de qué modo se pueden comprender los procesos comunicativos a través de estas redes, más allá de la polarización entre el individuo y la red global. Y definir al mismo tiempo una nueva política de la representación, pues, como advierte Jameson, no hay proyecto de investigación sin racionalidad social e histórica, ni intervención cultural sin proyecto político.

Por lo mismo, todo programa de participación ciudadana y desarrollo local con las nuevas tecnologías no debe tratar sin más de dotar de herramientas accesibles a la población para cubrir una demanda de consumo o conexión a la red, en línea con algunas de las líneas maestras definidas hasta la fecha por la Unión Europea, que identifica por lo general el proceso de construcción de la Sociedad de la Información con los medios de difusión digital en manos del Estado y, en la mayoría de los casos, según las necesidades y posibilidades del mercado. En las iniciativas consideradas a este respecto por la Comisión Europea, y los gobiernos de la Unión, la planificación y control de los nuevos espacios de interacción telemática reproducen, como consecuencia, el modelo regulador y de mediación de los medios convencionales (prensa, radio, televisión, etc.), excluyendo o marginando del proceso el potencial creativo de la ciudadanía y el tejido social organizado.

Frente a esta lógica, la creación de infraestructuras y redes tecnológicas (como los telecentros) debe ser concebida como una apuesta por el empoderamiento del Tercer Sector y de la ciudadanía, como una decidida voluntad de configuración de las condiciones propicias para una comunicación no burocratizada, ni mercantilizada, en virtud de un modelo genuino y diferente de creatividad social que se inspira en la investigación-acción y la capacidad de comunicación de las organizaciones no gubernamentales y los sectores tradicionalmente excluidos del proceso de modernización tecnológica, con el fin de reconstruir espacios comunitarios, de participación y encuentro, de diálogo y cooperación, que pueden sin duda contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad e instituciones de la ciudad.

En esta línea, la apuesta por la Comunicación Participativa con la cultura del ciberespacio participa de una idea compleja de comunicación según la cual la extensión de redes telemáticas, la promoción de grupos autónomos de intervención y el diseño de proyectos comunitarios a partir del lenguaje de los vínculos debe ser la base de cooperación productiva para construir comunicación local democrática multiplicando tres formas estratégicas de la comunicación alternativa:

- La reflexividad colectiva y liberadora sobre las prácticas de comunicación.

- La cultura dialógica de construcción del consenso.
- Y el reconocimiento de la multiplicidad y la diferencia.

La política de redes de pensamiento e intervención social en la comunicación constituye, en este sentido, otra forma de hacer cultura, otra forma de organizar la comunicación y la participación ciudadana:

- Articulando dinámicas de consenso e integración de los diferentes actores sociales de la ciudad en la discusión del modelo organizativo de la comunicación pública.
- Garantizando la cobertura y acceso de todos los usuarios.
- Observando el principio de igualdad en la participación pública del sistema cultural organizado por las industrias de la comunicación.
- Facilitando la multiplicidad de emisores y el pluralismo real en la estructura de la información local.
- Y promoviendo el uso creativo y crítico de los medios, a partir de una pedagogía de la comunicación transformadora.

Concebida como una dimensión estratégica para reconstruir la ciudad y dinamizar la ciudadanía y la gobernabilidad local, la aplicación de las nuevas tecnologías para la democracia participativa local procura partir de los espacios de convivencia que las redes sociales construyen en los barrios y los distritos de la ciudad para definir un nuevo marco de relaciones sociales que, desde una mirada ecológica, haga posible el espacio público local como un complejo entorno de participación pluralmente constituido en el reconocimiento de las múltiples voces y actores que lo conforman, y así poder rescatar la palabra, las prácticas comunicativas que se generan desde los propios ciudadanos, en la definición de un nuevo modelo de desarrollo basado en la confianza ciudadana por manifestarse, por hacer propuestas y llegar a acuerdos, en definitiva, por transformar la participación en la vida política como un compromiso con la comunidad y la convivencia. De acuerdo a esta filosofía, la política de innovación y creatividad social con los nuevos medios se sustenta en un plan de trabajo y de Investigación Acción Participativa como programación de proyectos barriales descentralizados, donde la comunicación se vincula de forma directa al desarrollo local en todas las fases del mismo, de forma transversal, tratando en todo momento de observar qué posibilidades hay de codeterminación, de proyección y cambio histórico, de definición y afirmación del deseo de una política de autogobierno de la comunicación en la red global.

Tal dinámica presupone, en consecuencia, una intervención en red, con otras ciudades, experiencias y programas de trabajo nacionales e internacionales, tratando en todo momento de pensar los macroprocesos de configuración de la sociedad global de la información con las dinámicas locales, próximas y concretas de la ciudadanía, en línea con proyectos marco estratégicos como los Presupuestos Participativos.

3. Ejes de acción y cultura metodológica

Las experiencias locales de apropiación y desarrollo aplicado de las nuevas tecnologías para el gobierno y la participación ciudadana constituyen el capital intelectual y social que debe ser tomado en cuenta a partir del denominador común de una filosofía praxiológica de la comunicación basada en cuatro principios de actuación pública:

- El liderazgo y capitalización del proceso por el Tercer Sector y la ciudadanía, conformando un modelo de organización, planeación y gestión de la red con participación pública y autonomía social.
- La definición de un modelo reticular de organización y concepción del proyecto inspirado en la lógica de desterritorialización que, aún siendo un proyecto de base local, amplía las estrategias

de cooperación, intercambio de información y conocimiento; e intervención con otros grupos, iniciativas y programas europeos, latinoamericanos o africanos que actualmente vienen trabajando en esta dirección.

- La apuesta por un modelo de participación con énfasis también en la economía social. La democracia participativa con los nuevos medios electrónicos no debe limitarse sólo a ofrecer un servicio público y un espacio para la ciudadanía. Además de la prestación de esta función vertebral estratégica para la Sociedad de la Información y la gobernabilidad local, todo proyecto de articulación tecnomediática de la creatividad social debe aspirar a promover sinergias productivas, dinámicas de innovación y reconducción económica, con impacto en el territorio (con programas de formación sobre nuevas tecnologías, asesoramiento en innovación digital, estrategias de dinamización de la economía social, etc.)
- El diseño de un programa de investigación-acción dirigido a:
- Sistematizar las experiencias, resultados y modelos de participación política y social de la ciudadanía con y en materia de nuevas tecnologías de la información.
- Conocer los usos, obstáculos y factores de incorporación de las NTIC en la vida cotidiana y el espacio público de la ciudad.
- Definir los procesos de apropiación y praxis comunicativa con las herramientas de mediación digital por los ciudadanos.
- El objetivo, desde el punto de vista metodológico, debe ser tratar, de este modo, de realizar tres objetivos estratégicos de intervención:
- La promoción de una nueva cultura del ocio participativa y democrática, favorecedora de sinergias y procesos de configuración del espacio público y la gobernabilidad local.
- La generación de contenidos electrónicos en la red, bien como resultado de las iniciativas de creación de los grupos sociales involucrados en el proyecto, como en forma de servicios profesionales de apoyo a pequeños empresarios y comerciantes, de cada distrito y unidad barrial, así como forma de difusión de nuevas ofertas de información, comunicación y cultura local.
- La integración y cooperación con colectivos sociales especialmente marginados del proceso de innovación tecnológica y desarrollo de la nueva economía de la información y la comunicación.

4. Telecentros como espacios públicos para la participación ciudadana y el desarrollo local

Las nuevas tecnologías, específicamente las tecnologías informativas, introducen sustanciales modificaciones en las formas de organización, en las tácticas de intervención y cooperación social, condicionando indirectamente la dialéctica de participación, movilización e influencia política de la ciudadanía. De tal suerte que la autonomía cultural que promueven y facilitan objetivamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación abre la posibilidad de realización de las aspiraciones colectivas articulando espacios de libertad a partir de nuevas lógicas de mediación y expresión ciudadanas.

“Las NT permiten dinamizar y flexibilizar los cauces de la representación política, que habían mantenido una rígida estructura anclada en el modelo decimonónico en el que comenzó el ejercicio del sufragio universal” (Pérez Luño, 2004: 61). Redes como los telecentros expanden y, paradójicamente, contraen el espacio público de interlocución y diálogo, favoreciendo experiencias cosmopolitas de apertura y el reconocimiento comunitario de la ciudadanía con las que se conforman las redes sociales ahora en función de nuevas reglas originales de operatividad y conexión local que promueven un redimensionamiento de las culturas autóctonas así como de la representación de las formas de vida y proximidad. Entre otras modifi-

caciones significativas, las fronteras estables entre lo político, lo social y lo económico se ven hoy alteradas. La revolución digital plantea en este sentido un reto a las ciudades, que deben ampliar sus capacidades de dinamización sociocultural y atender eficazmente la resolución de demandas ciudadanas de información pública. La descentralización de las políticas de información y comunicación es en este punto una tarea estratégica en un escenario de crisis del Estado-nación y de emergencia de actores globales que ha renovado el protagonismo de los municipios y entidades locales y el papel regulador de la Administración Pública Local.

Si las tecnologías de colaboración (blog, correo electrónico, wiki, etc.) y código abierto, al igual que las redes de interacción telemática, son una conquista de la libertad de expresión, pero además nodos de productividad intensiva y de creatividad social compartida colectivamente por la población que accede a estos recursos, parece lógico pensar que el desarrollo de la sociedad de la información apunte en Europa la necesidad de una Administración Pública eficaz, equitativa y porosa, capaz de asimilar y promover las formas horizontales de gestión y participación de la ciudadanía, especialmente a nivel local, donde los municipios requieren, desde el punto de vista del desarrollo, de un sistema de medios plural, democrático y productivo, repensando la participación ciudadana y la cultura local a partir de nuevos protocolos de “confianza” en el gobierno y gestión de la cosa pública; entre otras razones, porque el nuevo ecosistema informativo, la lógica de la desintermediación de Internet, ha modificado las formas, géneros y modos de acceso cultural, cuestionando el modelo predominante de mediación e, indirectamente, redefiniendo las estrategias de organización y desarrollo local.

Los novedosos desarrollos de estas tecnologías de ordenación territorial proveen formas y complejas estrategias de organización que hacen posible ecosistemas basados en la información y la creatividad social, nuevas configuraciones de orden y visión del desarrollo local, que se alimentan de la diversidad y la participación ciudadana. Ahora bien, “las redes electrónicas pueden facilitar algunos tipos de comunicaciones, pero sólo son un instrumento cuando funcionan otro tipo de redes (...) Las relaciones entre las redes virtuales y las redes cara a cara, tienen que contar con otros espacios-tiempos flexibles, donde ejercer unos ritos nuevos que sean potenciadores de las aperturas” (Villasante, 2002: 185). Los telecentros pueden poner en juego, en esta línea, factores endógenos y variables exógenas determinantes para el desarrollo y participación local de las comunidades, al imprimir un proceso de innovación social capaces de alterar la dialéctica del cambio comunitario, en buena medida porque estos equipamientos públicos contribuyen como servicio e institución social a modificar los patrones habituales de información y comunicación de las comunidades vinculando a los diferentes grupos y actores sociales del territorio en un sistema complejo de organización y desarrollo local con la intención de constituir círculos virtuosos de información, representación y participación pública.

El núcleo de organización de estos procesos de articulación con las NTIC puede ser, como decimos, el telecentro, espacio físico dotado de la infraestructura telemática necesaria para la realización de las actividades relacionadas con cuatro ejes estratégicos de actuación a fin de:

- Facilitar el acceso a Internet de la ciudadanía, con especial empeño en el caso de los colectivos más marginados.
- Dinamizar la cultura local, promocionando las formas de expresión y memoria popular con los nuevos soportes digitales.
- Contribuir a la integración de la población inmigrante, apoyando su acceso a los medios de interconexión con las redes de pertenencia en sus poblaciones de origen y asentamiento.
- Organizar nuevas redes ciudadanas y alianzas entre movimientos y plataformas sociales, fortaleciendo el tejido asociativo y el cambio cultural en las formas de relación y organización interna de las organizaciones no gubernamentales.

4.1. Telecentro como servicio público en el espacio local

A continuación expondremos las características, funciones y servicios que ha de desarrollar un programa de implantación de telecentros en el marco de un plan más amplio de intervención y desarrollo local centrado en la dinamización y participación de la ciudadanía. Aunque a continuación se va a tomar como modelo de referencia el funcionamiento de una red de telecentros en una ciudad de tipo medio, la propuesta es adaptable a diferentes realidades locales.

En primer lugar, el programa de intervención debe contemplar la creación de una unidad central de base para la producción, dirección y coordinación del proyecto, y una red de telecentros alojada en cada uno de los barrios de la ciudad, adaptando su ubicación a espacios reconocibles por la población (centros cívicos, sedes de asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales o casas de la juventud). En estos espacios de convivencia social se articulan las redes de generación de cultura y ciudadanía, las lógicas proactivas de participación local, los espacios plurales y deliberativos de información, comunicación y decisión colectiva, con la misión de rearticular en el ciberespacio los viveros de ciudadanía y los espacios de interlocución.

A nuestro entender, las nuevas redes telemáticas abren un escenario potencial de múltiples sinergias productivas de cooperación, organización y autonomía comunitaria que debe ser explorado y conocido para un mejor desarrollo de la comunicación local en las lógicas globales de la nueva sociedad de la información. Las redes cívicas, los telecentros comunitarios o plataformas públicas que generan formas innovadoras de apropiación y uso de las NTIC, deben por lo mismo ser revitalizadas en los procesos creativos de organización y desarrollo social. En este sentido, podemos decir que las comunidades locales en el ciberespacio están en condiciones de articular procesos constituyentes de inteligencia colectiva para el cambio social a partir de las necesidades radicales de los sujetos y conjuntos humanos. Al favorecer diversas formas de interacción, cooperación e intercambio basadas en la participación activa, las comunidades locales disponen con las nuevas plataformas digitales una herramienta poderosa de organización y desarrollo endógeno, favoreciendo además “la democratización de la creación cultural y la ruptura de la barrera histórica entre productores y consumidores de objetos culturales” (Abril, 1998: 72).

a) Concepto y modelo de organización.

No existe una definición o concepto unívoco de telecentro. Ni en su configuración física ni en sus funciones o concepción pública podemos establecer un modelo universal o prototipo válido para diferentes contextos o políticas municipales. De hecho, la diversidad de denominaciones, incluso entre los organismos internacionales, es notoriamente amplia. Podemos referirnos a realidades o experiencias similares con denominaciones tan distintas como cybercafés, cibercentros, centros multimedia o teleclubs. Desde las cabinas telemáticas de la India y los “contenedores LINCOS”, pasando por los Centros Comunitarios Multipropósitos auspiciados por el PNUD, las experiencias, modalidades y formas de organización de los telecentros son diversas y, en ocasiones, contradictorias en sus funciones y lógicas de estructuración. Todas ellas designan, no obstante, equipamientos públicos dotados de infraestructura de telecomunicaciones para la conexión y acceso público a Internet y a servicios y tecnologías avanzadas de información y comunicación. Así, por ejemplo, en Europa, los telecentros son, básicamente, unidades de acceso público a Internet que integran servicios de formación, dinamización sociocultural, desarrollo comunitario y, ocasionalmente, de actuación económica. De acuerdo a esta idea, el concepto de telecentro se utiliza para designar un espacio físico en el que se pone a disposición de la ciudadanía una serie de equipamientos que se encuadran dentro de lo que se han venido en llamar nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, con el objetivo de fomentar y facilitar el uso social de estas herramientas de interacción.

Evidentemente, dentro de esta descripción tan genérica caben múltiples modelos de telecentro que vendrán definidos por cuestiones que van desde lo puramente tecnológico – el material con el que esté equipado el centro – hasta los usos que de esas tecnologías se fomenten – por ejemplo, la educación en materia de comunicación.

Si tuviéramos que identificar un denominador común es quizás el hecho de que los telecentros, con independencia de su forma y desarrollo institucional, constituyen estructuras dinamizadoras de las experiencias y programas de desarrollo local desde una visión participativa de la democracia en la medida que son concebidos como servicio público. En tanto que equipamiento o espacio público, los telecentros son lugar de encuentro y articulación de las voces plurales y la comunicación global en el municipio. “El centro comunitario multimedia, combina el contacto de ámbito regional e internacional, con los contenidos locales y mundiales, y al integrarlos ofrece a la comunidad nuevas posibilidades de participar en su propio desarrollo. El valor añadido del centro comunitario multimedia está en el flujo continuo de información y de comunicación que establece entre cultos y analfabetos, entre lenguas locales, nacionales e internacionales, así como entre la palabra escrita y la hablada” (UNESCO, 2000).

De acuerdo con el profesor Manuel Chaparro, “la apuesta multimedia está orientada a corregir que los municipios no renuncien a posibilitar la participación ciudadana en los medios de comunicación contribuyendo a un discurso más plural y alternativo que el que ofrecen proyectos privados de carácter meramente especulativo” (Chaparro, 2004: 144). Por ello, los usuarios no son identificados tanto individualmente, como es habitual en cibercafés y otras dependencias comerciales de este tipo. Antes bien, en este equipamiento se procura impulsar nexos y atender a los usuarios colectivos, grupales u organizacionales. El objetivo básicamente es articular la conectividad local intracomunitaria, tratando de trascender la lógica informacional (la difusión, registro y recepción de contenidos) por una estrategia de la mediación: en el diálogo, la convivencia, la conectividad social y el desarrollo humanos. Al vincular ocio y cultura, entretenimiento y aprendizaje, los centros de medios pueden jugar, en este sentido, la función de espacio cultural para la coordinación de las acciones colectivas de organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales. Como equipamiento público contribuye de este modo a ampliar la visión de la democracia representativa para, a través del ocio y las nuevas tecnologías, contribuir a configurar nuevos espacios públicos más participativos y dialógicos. Tal y como señala la UNESCO, “el concepto del centro multimedia comunitario (o telecentro) consiste en vincular los medios de comunicación locales, especialmente la radio, operados por profesionales del lugar que transmiten en lengua vernácula, con aplicaciones de la tecnología de la información y de la comunicación, para tratar una amplia gama de temas en los ámbitos social, económico y cultural. El principio interactivo y de participación colectiva de este programa, convierte a las TIC en un instrumento idóneo para la capacitación de todos los miembros de la comunidad” (UNESCO, 2000). En tanto que servicio público, los telecentros procuran en este sentido contribuir a definir una estructura de oportunidades para la población adaptando y construyendo redes en función (y desde) el contexto geográfico, económico, demográfico y de servicios local.

Los telecentros constituyen por lo mismo centros satélites de impulso de la producción flexible y el desarrollo local. Uno de los objetivos de esas unidades o equipamientos públicos es fomentar procesos de innovación tecnológica local a partir del fortalecimiento del capital social y cognitivo locales, considerando las necesidades y participación de la ciudadanía. “La creación de mediatecas y cibertecas interactivas (...) obedece (en esta línea) al convencimiento de la capacidad potencial de los ciudadanos en la construcción de la memoria histórica, el fortalecimiento de su identidad y la creación de nuevos y enriquecedores mensajes, que contribuyan al equilibrio de los flujos informativos, y a una mentalidad socializadora de nuevos hábitos en la gestión y administración de los recursos” (Chaparro, 2004: 147). Como herramienta para la participación y desarrollo local, las nuevas tecnologías informativas pueden, en efecto, contribuir a reconstruir el capital social, cultural e intelectual de una comunidad dada:

“Con el centro multimedia los miembros de la comunidad llegan a ser protagonistas del proceso de adquisición de conocimientos. La población puede crear su propia base de datos comunitaria, un amplio archivo sonoro y una buena biblioteca, mediante la compilación de información local y externa, con fines educativos, informativos y de desarrollo. Incluso los analfabetos tienen la posibilidad de participar activamente, mediante la identificación del tipo de información que necesitan o reaccionando a los programas de “radio-búsqueda”, en los cuales el locutor procura en Internet los datos que su audiencia le solicita. Además, pueden beneficiarse de los programas multimedia especialmente diseñados para ellos. Cuanto más una comunidad se responsabilice del acceso e intercambio de información, mayor sentido tendrá para

ella el conocimiento que haya adquirido por este medio” (UNESCO, 2000).

Conforme a estos principios de mediación y racionalidad, un telecentro puede ser definido, en resumen, básicamente como una unidad telemática de comunicación y acceso a las redes y sistemas de información, comunicación y conocimiento caracterizada por:

- La participación de los usuarios.
- El carácter público y/o comunitario.
- La vocación dinamizadora y de estructuración social.

De acuerdo a la diversidad de denominaciones que hemos señalado, es posible reconocer una amplia diversidad formal de tipologías. Existen telecentros organizados en torno a las bibliotecas municipales, modelos de telecentros integrados en los centros culturales, iniciativas de centros tecnológicos en las escuelas y centros educativos e incluso proyectos piloto liderados por las cámaras de comercio y las conferencias del empresariado local. Todas estas formas de organización responden en la mayoría de los casos a una misma estructura común.

Como sistema comunitario de equipamiento cultural de un municipio, un telecentro comprende:

- Una infraestructura tecnológica.
- Un equipo de mediadores especializados en comunicación participativa y desarrollo local.
- Un programa de actividades de formación, dinamización, gestión del conocimiento, planeación del desarrollo territorial y de la economía del municipio.
- Un sistema económico de financiación que garantice la realización y sostenibilidad de los objetivos y funciones públicas para los que fue diseñado.
- Un grupo motor de voluntarios y emprendedores que facilite la sostenibilidad y lidere el proceso de implantación y participación social para la apropiación tecnológica.
- Desde el punto de vista institucional, cuando menos un telecentro debe disponer como sistema o equipamiento público de:
- Cliente servidor con una base de datos relacional y computadoras equipadas con todo el sistema necesario de periféricos (impresora, webcam, puertos de entrada, USB, etc.) conectadas en red.
- Contenidos locales.
- Sistemas de edición de materiales audiovisuales y recursos de software.
- Acceso a sectores excluidos (discapacitados, grupos minoritarios, colectivos depauperados, etc.).

La organización tecnológica de este servicio puede ser vía red por cable o inalámbrica. La red por cable tiene un alto coste por punto y limita, de momento, los servicios, en función del ancho de banda, mientras que la red inalámbrica, al dotar un solo punto por red permitiría incrementar el ancho de banda por punto y hacer un mejor uso adaptado del mismo, además del abaratamiento del servicio y la diversidad y autonomía de conexión que permite. Las redes tipo wifi son una alternativa para el diseño de estrategias públicas de desarrollo de las nuevas tecnologías de la información al adaptarse mejor a los recursos locales. En las experiencias internacionales, se ha demostrado que los telecentros concebidos como kioscos electrónicos conectados a antenas wifi o autobuses itinerantes que dan conexión móvil a bajo coste, combinando sistemas de conexión digital asincrónica, constituyen, en la práctica, una modalidad sugerente y productiva de articulación de amplia aceptación entre la población beneficiaria de estos servicios.

De cualquier forma, y con independencia de la estructura adoptada, todo proyecto de construcción de un telecentro debe prever:

- El equipamiento e instalaciones de transportes de datos, integrando una infraestructura de servicios de telecomunicaciones, redes inalámbricas (si es preciso), servicios de telecomunicaciones y satélites de conexión.
- Los protocolos de gestión y procesamiento de los servicios de información.
- Los servicios de contenido estructurados por áreas.
- Los recursos locales de infraestructura comunitaria.
- El personal técnico.
- El diseño de un marco y protocolo de regulación (financiera, gubernativa e instrumental para el personal técnico responsable del servicio).

b) Modelos de planificación e integración.

De forma sintética, podemos agrupar las políticas públicas de organización y desarrollo de las infraestructuras y equipamientos de telecentros según tres modelos:

- Público.
- Privado.
- Mixto.

Algunas iniciativas comunitarias como la Red de Centros de Acceso Público a Internet de Madrid (www.capismadrid.org) son proyectos municipales coordinados regionalmente para ofrecer a los ciudadanos acceso a la red y los recursos de información con apoyo regional y en convenio con la Universidad. Las actividades de este tipo de iniciativas son:

- La formación (alfabetización digital y cursos on line).
- La orientación laboral (búsqueda de empleo, teletrabajo, asesoramiento, etc.).
- Y la igualdad de oportunidades (inclusión digital).

La iniciativa de implementación parte en este caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, que dota a los municipios de ayudas y subvenciones procurando articular redes y sinergias en la distribución de recursos y equipamientos. Otras iniciativas parten de forma autónoma de las propias autoridades locales. En la mayoría de experiencias comunitarias de países del Sur, son las entidades locales quienes auspician, procuran y desarrollan la planificación de los telecentros con apoyo de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo.

Una tercera opción es la planificación e integración de sistemas públicos o mixtos coordinados comarcalmente, de manera que, con apoyo de los gobiernos regionales o nacionales, y en algunos casos de organismos supranacionales como la UNESCO o la Comisión Europea, se acuerdan planes y proyectos en común entre varios municipios coordinando los esfuerzos y las políticas públicas locales entre municipios de una misma mancomunidad con el fin de aprovechar recursos y compartir los conocimientos disponibles sobre la materia.

Independientemente de la gestión y adscripción institucional de los telecentros, la organización del sistema comunitario de acceso a las nuevas tecnologías puede responder a tres lógicas de mediación alternativas:

- El modelo populista. Un grupo o persona monopoliza el control del sistema o equipamiento público de nuevas tecnologías de la información y las relaciones de los sectores de base con las instituciones externas como único canal de conexión de la comunidad con el exterior, promo-

viendo fórmulas como la votación electrónica o las consultas en Internet.

- El modelo tecnocrático. Las relaciones de conjunto entre varios grupos vienen determinadas por el conocimiento experto de los actores que lideran el proceso, manteniendo los sectores no organizados una relación superficial. Este modelo es habitual en los telecentros dirigidos, controlados y administrados de manera centralista por los técnicos responsables de la gestión y evaluación del proceso, siendo el acceso a las nuevas tecnologías sobredeterminado por las decisiones técnicas de los expertos responsables de la formación y participación ciudadana con las nuevas tecnologías.
- El modelo ciudadano. Las decisiones se adoptan desde los sectores informales y la articulación de las relaciones se planifican de abajo hacia arriba. De tal forma que el telecentro se implementa como dispositivo de dinamización y autoorganización de la ciudadanía, tanto en la apropiación de las nuevas tecnologías mediante la formación y uso social, como en la instrumentación como fuente de poder y recurso de participación democrática en el desarrollo local.

En los tres casos, las experiencias internacionales conocidas hacen aconsejable tratar de dar prioridad en el modelo de integración y planificación de estos equipamientos públicos a las necesidades locales de desarrollo. Por ello es aconsejable que la planificación del telecentro parta de abajo a arriba, a fin de garantizar su mayor efectividad, además de su sostenibilidad y apropiación equitativa.

c) Funciones y servicios

Toda política pública de articulación de equipamientos públicos de telecomunicaciones debe abordar prioritariamente tres ejes:

- 1) Gobierno:
 - Regulación, procedimiento y acceso.
 - Incentivos, subsidios.
 - Plan de comunicación.
 - Políticas de acceso.
 - Transparencia.
 - Servicio Universal.
- 2) Educación:
 - Enseñanza a distancia.
 - Alfabetización tecnológica.
 - Autoformación.
 - Educación cívica.
 - Educomunicación.
- 3) Socialización comunitaria del equipamiento:
 - Apropiación social de las TIC.
 - Participación en el planeamiento tecnológico.
 - Acceso a los medios de comunicación.

Según hemos señalado, las redes comunitarias de telecentros cumplen una función esencial de articulación de la libertad de expresión y los derechos a la comunicación, canalizando formas de acceso y participación descentralizada en el ámbito local. Se trata en definitiva de equipamientos públicos que desarrollan sistemas de intercambio electrónico, interconexión pública, infraestructuras de acceso ciudadano y formación, como por ejemplo la Red CONECTA (www.redconecta.net). El telecentro es, en este sentido,

un espacio de coordinación de archivos e infoconocimiento para la producción, recreación y distribución cultural entre la ciudadanía, capaz de albergar en su seno experiencias e iniciativas autónomas de aprendizaje y desarrollo cultural.

Las funciones habituales de un telecentro no se limitan al acceso digital. En su seno se organizan foros permanentes sobre problemas locales, sistemas de noticias y de información ciudadana con participación, consultas de documentos, boletines electrónicos y, en general, programas de dinamización cultural. Las propiedades de todo telecentro han de ser por lo mismo la flexibilidad, la integración, la gestión pública relacional, la comodidad en el acceso y la capacidad de creación de redes cívicas y comunitarias. En esta línea, las redes de telecentros contribuyen al trabajo solidario y al afianzamiento de la cultura democrática y participativa a partir de una política cultural basada en un mayor respeto a la diversidad y una lógica sostenible, equitativa y equilibrada del desarrollo local. En virtud de su capacidad de adaptación a situaciones y demandas públicas, además de su efectiva generación de agendas ciudadanas, los telecentros permiten proyectar nuevos modelos de mediación basados en la bidireccionalidad, la inteligencia colectiva y la toma de decisiones conectada, pues no solo amplían las formas de acceso, producción y consumo de información, sino que, dada su flexibilidad y estructura en red, multiplican la capacidad de combinación, conexión y autonomía social necesarios para el desarrollo local.

Los objetivos, en resumen, que ha de cumplir como servicio público un telecentro se ciñen básicamente a seis funciones sociales elementales:

- Facilitar la consulta de fondos, la capacitación comunitaria en nuevas tecnologías y la realización de productos audiovisuales y multimedia de interés social y ciudadano.
- Dotar a la comunidad de un espacio de encuentro no sólo físico sino multiplicado, por la implementación tecnológica de herramientas de consulta, aportando valiosos recursos de educación y socialización cultural.
- Organizar grupos y redes de interés a través de Internet.
- Fortalecer las potencialidades territoriales de la ciudad, las organizaciones e instituciones locales.
- Integrar a distintos miembros de una comunidad (jóvenes, mujeres, inmigrantes, personas mayores, discapacitados, etc.).
- Promover e innovar la cultura local.

Los servicios que oferta un telecentro para el cumplimiento de estos objetivos son seis básicamente:

- Acceso digital contra la brecha y diferencias de “capital informacional” mediante la alfabetización y prestación gratuita de conexión.
- Dinamización cultural.
- Formación.
- Redes de intercomunicación. Un telecentro es la base de una información compartida por ejemplo del comercio local, organizando bases de datos y sistemas de información pública de acceso público.
- Redes intermunicipales. Los telecentros integran servicios públicos y hacen factible la administración electrónica entre distintos niveles y territorios.
- Ciudad virtual. La organización territorial y el desarrollo de la ciudadanía en red constituye otra prestación de estos programas municipales. Si bien, en muchos municipios, los telecentros solo se limitan a prestar los tres primeros servicios exclusivamente.

5. A modo de conclusión

La apuesta, en este sentido, por una perspectiva virtual de las nuevas comunicaciones no debe entenderse en oposición a lo real, sino más bien a lo actual, como potencia, como realidad conceptual, como utopía, pero por lo mismo como una propuesta política de la comunicación para el ámbito local concreto. Pues sin proyecto estratégico y política definida no es posible la realización de la cultura mediática sugerida.

El reto comunicológico de todo proyecto innovador para la democracia participativa con los nuevos medios de interacción electrónica es, en resumen, tratar de realizar la producción y desarrollo de redes ciudadanas y experiencias de sociabilidad y comunidades de vida a partir de los nuevos sistemas y entornos complejos de información. Un reto poco o nada fácil, siguiendo la postura de Artur Serra, sabemos que la ingeniería se basa en el diseño, pero no es lo mismo diseñar un sistema informático que una comunidad social con un sistema informático incorporado. La complejidad del diseño es doble, y los conocimientos necesarios para abordarlo también. Y a ello se añade un problema difícil de tratar: ¿quién diseña una comunidad? ¿Se puede concebir el diseño de una comunidad por una minoría que lo imponga al resto? ¿O, a fin de ser consecuentes con los principios de una sociedad democrática ha de ser un diseño de al menos una mayoría de dicha sociedad? ¿Tenemos metodologías para que las comunidades se autodiseñen a sí mismas?

No tenemos respuesta a estas y otras muchas cuestiones. Sólo sabemos, por el momento, que las condiciones del cambio social hipermediatizado exigen actitudes y competencias sociales de la ciudadanía y las autoridades locales completamente distintas para la innovación y el desarrollo de la nueva cultura mediática. Hablamos por supuesto de una nueva lógica de la mediación social entre la Administración Pública Local y la ciudadanía, o lo que es lo mismo, entre conocimiento de la gestión y dinámicas cooperativas del tejido social.

Para ello, además de hacer frente a las insuficiencias teórico-conceptuales y metodológicas de la investigación en materia de gobierno electrónico, debemos tratar de articular nuevas formas de organización que faciliten la autonomía social y la construcción del conocimiento complejo vinculando física, material y socialmente los nodos de la red de interacción mediática de lo local a lo global, explorando esta dimensión desde una lógica de los vínculos y una visión de la comunicación y la organización social constructiva y compleja.

Parafraseando a Aristóteles, tenemos la certeza de que nuestra tecnología no se justifica por su capacidad de dar respuestas, sino por ser una creación de posibilidades.

Bibliografía

- Abril, Gonzalo (1998): "Sujetos, interfaces, texturas" en Revista de Occidente, número 206, junio.
- Beltrán Salmón, Luis Ramiro (2001): Estrategias de educación y comunicación para el desarrollo. La Paz, Erbol.
- Bettetini, G. y Colombo, F. (1995): Las nuevas tecnologías de la comunicación. Barcelona: Paidós.
- Chaparro, Manuel (2004): "Mediacentro: la propuesta de comunicación participativa para las ciudades y los barrios de la red EMA RTV". En Marí Sáez, V.: La Red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la red, Madrid: Editorial Popular.
- Gurstein, M. (Ed.) (2000): Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communications Technologies. Hershey: Idea Group Publishing.
- Kaplún, Mario (1987): El comunicador popular. Buenos Aires: Humanitas.
- MacBride, Sean y otros (1980): Un solo mundo voces múltiples. Madrid: Paideia
- Marí Sáez, V. (2004): La Red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la red. Madrid: Editorial Popular.
- Pérez Luño, A. E. (2004): ¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com? Barcelona: Gedisa.
- Schmucler, H. (1997): Memoria de la comunicación. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Serra, Artur (2005): "Investigación en Internet y nuevos modelos de desarrollo: el proyecto I2CAT". En Finquelievich, S. (Coord.): Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e Internet, Buenos Aires: La Crujía.
- UNESCO (2000): Centros Multimedia Comunitarios. UNESCO: París.
- Villasante, T. R. (2002): Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos de complejidad social. Montevideo: CIMAS/NORDAN.
- White, S., Nair, S. y Ascroft, J. (Eds.) (1994): Participatory communication. Working for change and development, Londres, Sage.

Guía de recursos

- Asociación para el Progreso de las Comunicaciones - <http://www.apc.org/>
- Bantaba. Recursos para el desarrollo humano, la educación global y la participación ciudadana <http://www.bantaba.ehu.es/>
- Development Gateway - <http://www.developmentgateway.org/>
- Democracies Online - <http://dowire.org/>
- Fundación Redes y Desarrollo - www.funredes.org
- Eldis – Institute of Development Studies - www.eldis.org
- International Institute for Communication and Development - <http://www.iicd.org/>
- Observatorio para la Cibersociedad - <http://www.cibersociedad.net/>
- Red Conecta - www.redconecta.net
- Red Guadalinfo - www.guadalinfo.net
- Red de la Iniciativa de la Comunicación - <http://www.comminit.com/la>
- Somos Telecentros - www.tele-centros.org
- Telecentre - www.telecentre.org
- Telecentros Comunitarios de Informática - <http://www.telecentros.org.ar>
- Telecentros Comunitarios de Chile - <http://www.telecentroscomunitarios.cl/>
- UNESCO – Community Multimedia Centers - www.unesco.org/webworld/cmc

Tercera Parte

Análisis del funcionamiento y fundamentación actual de los presupuestos participativos

Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos

Vicente Barragán,
Rafael Romero y José M. Sanz
(UPO)

1. Fundamentos políticos de los Presupuestos Participativos

La democracia en la actualidad disfruta de un auge histórico nunca antes conocido, se ha instalado como modelo hegemónico no sólo en occidente, sino en casi todo el planeta. A mediados de los años 70 sólo un tercio de los estados podían considerarse democráticos; hoy en día son dos tercios los que pueden considerarse democracias. Sin embargo, las características de cada uno de estos regímenes democráticos, lo que dicen o lo que hacen, es radicalmente diferente.

En el campo de la teoría política se han definido un consenso de mínimos respecto de las características que ha de cumplir un sistema político para ser considerado como democrático. Como exponente de este consenso podríamos atener a la definición formal de Norberto Bobbio¹, quien identifica estos componentes:

- Elecciones libres en las que el voto de todos los ciudadanos tiene el mismo valor.
- Sufragio universal.
- Gobierno producto de una mayoría salida de las votaciones.
- Libertades políticas:
 - derecho a oponerse al gobierno y a presentarse a elecciones
 - derecho a formar asociaciones
 - libertad de pensamiento, información y expresión en todos los asuntos públicos.

A pesar de la mayor o menor adecuación de las democracias existentes a estas características, lo cierto es que la Democracia se ha convertido en el principio fundamental de legitimación política. De hecho, sólo existen en el mundo cuatro estados que no se autodenomina democracias, estos son: Ciudad del Vaticano, Arabia Saudita, Myanmar y Brunéi. Sin embargo, en aquellas que consideramos como democracias estables y arraigadas, las de Europa occidental, Japón y EE.UU, desde hace algún tiempo se está produciendo una creciente insatisfacción pública con la política y con los representantes políticos. Esto se traduce en un descrédito de las instituciones y en el descenso de participación electoral².

El barómetro sobre la calidad de la democrática en España, año 2010, elaborado por el IESA-CSIC, concluye que la visión de la democracia expresada por la población difiere bastante de las aportaciones teóricas anteriormente apuntadas. Según este informe, las características con que la gente identifica la democracia son, de mayor a menor importancia, las siguientes³:

1. Pleno empleo.
2. Pocas diferencias de riqueza.
3. Información sobre los asuntos importantes.
4. Libertades políticas.

En contraste con la definición formalista de Bobbio, la población tiene una concepción de la democracia que va más allá del mero procedimiento. Incorporando valores y resultados como elementos definitivos de la noción de democracia.

A estas diferencias expuestas, hay que añadir, el amplio descontento respecto a la actuación de los partidos políticos, y de lo que se ha dado en llamar la democracia de partidos, consagrada como base de nuestro sistema político⁴. Una muestra de este descontento general, queda recogido en el Barómetro Glo-

1 N. Bobbio, *Qué es socialismo*, 1987. Citado por David Held, en *Modelos de Democracia*, 6ª edición, Alianza Editorial, 1996.

2 S.J. Phar y R.D. Putman (editors). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, 2000.

3 www.iesa.csic.es

4 En concreto, para el caso español, la constitución consagra este principio en su artículo 6º.

bal de la corrupción 2007, elaborado por la ONG Transparency International: los partidos políticos son la institución más corrupta, en opinión de la ciudadanía española, con una valoración de 3,9 sobre un máximo de 5, para más del 60% de los encuestados.

No obstante, pensamos que no se puede hablar de una deslegitimación de la idea de democracia entre la ciudadanía; sino más bien, de insatisfacción con respecto a su funcionamiento y sus resultados. Existe una gran distancia entre las expectativas y las experiencias que la población tiene con respecto a la democracia y a su actualización en el modelo liberal existente.

1.1 Teorías sobre la democracia

En la lucha entre las diferentes posturas teóricas por definir su contenido, destaca la discusión por determinar si la idea de democracia implica alguna forma de poder popular. Para las distintas corrientes, la democracia puede hacer referencia a una forma de vida en la que los ciudadanos participan en su autogobierno; puede referirse a un método en el que la ciudadanía participa de alguna manera en la toma de decisiones; o puede entenderse únicamente como modo de legitimar las decisiones de los elegidos para ejercer el poder.

Siguiendo estas diferencias, David Held establece que los modelos de democracia pueden dividirse en dos tipos generales:

- Un primer tipo denominado Democracia Liberal o Representativa, caracterizadas por ser un sistema de gobierno formado por cargos electos que asumen la representación de los intereses de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley. Giovanni Sartori lo define como un sistema político en que el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo⁵.
- El segundo tipo lo representa la Democracia Directa o Participativa, esta se define como un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente.
- Para la actual discusión sobre el alcance y los límites de la democracia en el mundo, tenemos que centrarnos en una serie de teorías desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XX. Todas estas teorías están referidas a sociedades capitalistas, industriales y en el marco del estado nación.

1.2. Democracia representativa y elitismo competitivo

Esta corriente surge en conexión con la teoría liberal, y servirá de sustento teórico de los sistemas democráticos de estados de bienestar occidentales de posguerra. Se presenta como una teoría realista, identificando la forma de democracia existente con el ideal de democracia. Es una línea teórica fuertemente orientada hacia la legitimación del status quo y la búsqueda de la estabilidad institucional.

Las teorías elitistas plantean la democracia como un método para obtener decisiones políticas que aseguren la eficiencia de la administración y de la economía, y que a la vez sea sensible a la opinión pública. Según Schumpeter la democracia es un método; es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, legislativas y administrativas, confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos como consecuencia de su éxito en el sistema electoral. Estas ideas quedan recogidas en los dos autores principales de esta corriente elitista: Schumpeter con "Capitalismo, socialismo y democracia" (1942), y Frederic Hayek, que con su obra "Camino de servidumbre" (1944) inaugura el pensamiento neoliberal.

La idea neoliberal o neoconservadora de la democracia, pasará a ser la dominante desde principio de los años 80, con la extensión de la globalización y el debilitamiento de la URSS (Unión de Repúblicas So-

5 G. Sartori, Aspectos de la democracia, 1965. Citado en Hacia una democracia participativa, de Ana María Silva, Revista de Derecho, Valdivia, Vol. VIII, diciembre 1997, pp. 113-122.

cialistas Soviéticas). Difiere de la línea original al abandonar el compromiso que la teoría elitista mantenía con el Estado como mecanismo central para la regulación de la económica y de la sociedad, y otorga este papel al mercado.

a) Los fines de la democracia en la teoría elitista

En opinión de Schumpeter, la democracia puede servir a una gran variedad de fines, pero es importante no confundir estos fines con la democracia misma. Para esta corriente es la forma de tomar decisiones lo que es democrático, no el contenido de esas decisiones.

La búsqueda de fines sociales como la igualdad y la justicia social quedan al margen de la política democrática. En su versión neoliberal, Hayek considera que el Estado debe abandonar toda función redistributiva; el Estado va más allá de sus límites cuando se propone como instrumento para promover la igualdad, y obliga a unos a ayudar a los otros. Para esta visión, las cuestiones que incumben a las desigualdades económicas, sociales, de género o de raza son consideradas asuntos privados y fuera del ámbito de la política. Para Hayek, la democracia no es un fin en si mismo, sino un mecanismo, un instrumento útil para salvaguardar el fin social más elevado que no es otro que la libertad del individuo dentro del mercado.

b) Democracia y capitalismo en la teoría elitista

La teoría de la democracia elitista implica una economía capitalista con escaso control político. El papel regulador del Estado sobre los mercados debe quedar en manos de funcionarios de carrera, técnicos expertos que actúen con independencia de los gobiernos. En la versión neoliberal, el Estado debe abstenerse por completo de intervenir en la economía, su única función es la de mantener las condiciones para la libertad de mercado. El buen funcionamiento del sistema económico necesita quedar al margen de la discusión política.

c) La participación en la teoría elitista

La participación de la ciudadanía en la política debe limitarse a la elección de representantes. La forma de legitimación de un sistema político viene únicamente dada por la existencia de elecciones. Para estos autores el sistema representativo y el sistema de partidos son en si la Democracia.

De esta forma, la ciudadanía queda dividida entre una élite que posee capacidad, conocimiento y compromiso con los asuntos públicos; y una gran masa de población, carente de conocimiento y de interés por lo político.

Asimismo, desde esta perspectiva se entiende la lucha política como un sistema de mercado, un terreno de prueba para los líderes potenciales, en el se elimina a los débiles y se eleva al poder a los más competentes mediante los votos. Las elecciones no tratan sobre programas o ideas, las elecciones sirven para medir la popularidad o credibilidad de un determinado grupo de líderes o de élites políticas.

Para Schumpeter, la democracia no significa, y no puede significar que el pueblo gobierne realmente, sólo significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernar. La democracia es el gobierno de los políticos, y la política es una carrera profesional. Los ciudadanos deben comprender que una vez elegido a un líder, la acción política ya no es asunto suyo. De hecho, este autor considera la pasividad de la ciudadanía como uno de las condiciones imprescindibles para un funcionamiento satisfactorio de la democracia. Como expone posteriormente Sartori, la democracia depende de la calidad de su liderato no de la de su ciudadanía.

Para los demócratas elitistas los votantes no deben intervenir en política, deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos profesionales, se deben limitar a entregar su confianza a los políticos y no deben retirarla tan fácilmente entre una elección y otra.

En las democracias liberales, formalmente, todo el mundo es libre para competir por el liderazgo, pero la participación política depende tanto de la voluntad como de la capacidad real para participar, y estas teorías no toma en consideración las enormes desigualdades de poder político y económico que se dan entre clases, ni el acceso diferencial a los medios de comunicación que poseen. Así, la política se ve reducida a la lucha entre líderes políticos rivales organizados en partidos; no puede ser de otra manera debido al sistema

electoral y al coste publicitario de las campañas electorales. La función de la ciudadanía consiste de este modo, en escoger y autorizar un gobierno para que actúe en su nombre.

Como hemos visto hasta ahora, las teorías elitistas de la democracia poseen un concepto restringido de política. La economía, la cultura y la vida cotidiana quedan excluidas del ámbito de la política y esta se reduce a la lucha por el poder entre los distintos líderes o élites. De esta forma, para Schumpeter, como para el resto de teóricos de esta corriente, su teoría presenta a las democracias contemporáneas en su funcionamiento real. Sin embargo, si aplicamos sus criterios, se llega a una definición tan restrictiva que lo que diferencia a un sistema autoritario de uno democrático sería sólo la existencia de una competencia pacífica entre los miembros de la élite para ocupar el poder, es decir, la posibilidad de sustituir un líder por otro y protegerse del riesgo de que los políticos sean inamovibles.

Los estudiosos de la democracia coinciden en afirmar que toda definición de democracia contiene una parte descriptiva y otra prescriptiva. Las teorías de la democracia elitistas se presentan así mismas como teorías realistas y carentes de ideología, ocultan de esta manera su dimensión normativa por medio de la identificación entre el ser y el debe ser. Pero el hecho de que la democracia funcione en la práctica como estas teorías la describen no implica que haya que aceptar esta realidad como inamovible. Bien podemos usar su descripción de la forma en que operan las democracias reales, como un punto de partida para evaluar sus limitaciones y plantear alternativas a la forma actual de democracia.

1.3. La democracia participativa

La Democracia Participativa representa una rama del pensamiento político resultante del desarrollo de las nuevas fuerzas políticas surgidas durante los años 60; de los debates internos de la izquierda durante esos años; y de la insatisfacción tanto con la herencia de la teoría política liberal como marxista. Esta rama está constituida por ideas inspiradas en Rousseau, ideas anarquistas y por posturas marxistas que podríamos denominar como “libertarias”. Carole Pateman y C.B. Macpherson van a ser los autores que inicien esta corriente con sendos libros publicados en 1970 y 1977 respectivamente⁶.

La democracia participativa surge vinculada a los movimientos que protagonizan el llamado mayo del 68: los nuevos movimientos sociales y las luchas por democratizar el lugar de trabajo. No se desarrolla como un contraataque a la teoría neoliberal o neoconservadora, sino que parte de una necesidad propia de estos movimientos, de su insatisfacción con el socialismo real y con el estado de bienestar.

Para estos grupos veinte años continuados de socialdemocracia no habían conseguido reducir las diferencias de poder ni de riqueza en las sociedades occidentales, las políticas socialdemócratas se centraron en pequeñas reformas que no alteraron las desigualdades sociales.

La teoría liberal asume que los derechos formalmente reconocidos tienen un contenido real, pero al dejar fuera del ámbito de lo político tanto la propiedad de los medios de producción privados, como las desigualdades de clase, género o raza, tampoco tienen en consideración como las grandes asimetrías de poder afectan al contenido de la igualdad y de la libertad a la hora de ponerlas en práctica.

Para los autores de la corriente participativa, la democracia no es sólo un método, posee también una dimensión ética. Apostar por la igualdad y la libertad implica la defensa de ciertos medios y fines sociales; medios y fines que abarca no sólo a las instituciones gubernamentales, sino también aquellos espacios en los que se decide lo que afectan al conjunto de la sociedad, como es el caso de las decisiones económicas.

a) Insatisfacción con la democracia representativa

Pateman considera que la poca participación y las desigualdades sociales están íntimamente unidas. Sólo mediante la participación puede alcanzarse la igualdad de derechos. Para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo. En palabras de Macpherson, la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente con la participación directa de los ciudadanos en la regulación de la sociedad y el Estado.

6 Carole Pateman, *La participación y la teoría democrática* (1970); y C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época* (1977).

Según esta corriente, la democracia representativa es claramente insuficiente y produce una serie de efectos que van en contra de la participación de la ciudadanía. La democracia representativa aleja las instituciones de la ciudadanía y de sus intereses. La delegación que supone el sistema representativo, con la reducción de la participación al voto en las elecciones, no consigue generar ciudadanos, crea consumidores o súbditos en su relación con las instituciones.

El sistema de partidos, en que se sustenta, no responde a las inquietudes de la población. Los partidos políticos son solamente máquinas electorales carentes de democracia interna. Producen políticos profesionales vinculados a los intereses de grandes corporaciones y alejados del sentir ciudadano.

Al contrario que la teoría liberal, aquí no se considera al Estado como una autoridad independiente o un regulador imparcial, sino que se le observa como responsable del mantenimiento y la reproducción de las desigualdades. En consecuencia, esta corriente entiende el sistema representativo, y la delegación que este supone, como un mecanismo insuficiente para garantizar la responsabilidad y el control ante la ciudadanía de las fuerzas realmente implicadas en el gobierno.

Desde la democracia participativa se propone dos líneas de acción, democratizar el Estado y al mismo tiempo democratizar la sociedad civil. El estado debe ser democratizado haciendo al parlamento, a las burocracias estatales y a los partidos políticos más accesibles y responsables ante los ciudadanos. A la vez, se debe democratizar la sociedad mediante el aumento de la participación ciudadana en los movimientos sociales: movimientos feministas y ecologistas o vecinales, y por medio de la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas.

Sobre esta idea, Macpherson plantea un sistema político que combine la representación mediante partidos políticos con organizaciones de democracia directa. Un sistema compuesto por partidos políticos participativos, operando dentro de las estructuras parlamentarias, y estas completadas y controladas por organizaciones de autogobierno en los lugares de trabajo y en las comunidades locales. Una concepción piramidal de la democracia, con democracia directa en la base, y democracia representativa en los niveles superiores. Según este autor, la participación directa llevada a cabo en la política local y en otras áreas de la sociedad, lograrían un control real sobre la vida cotidiana y reducirían el ámbito de la política nacional representativa.

El sistema de partidos a su vez, debería organizarse internamente de acuerdo con principios que haga a los dirigentes responsables ante sus afiliados, es decir, con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa.

b) Participación y ciudadanía activa

La participación en la vida política no es sólo necesaria para la protección de los intereses de los individuos, sino también para la creación de una ciudadanía informada, capaz y comprometida. Pateman desarrolla esta idea y plantea que la democracia participativa descansa en dos hipótesis: por un lado, la función educativa de la participación; por otro, el rol central del trabajo en la sociedad⁷.

La atomización social y la apatía solo pueden ser combatidas a través de la participación en las cuestiones que son de absoluta relevancia en la vida cotidiana de las personas.

Existe, según esta autora, la posibilidad de acabar con la relación que se da en las democracias liberales entre apatía política y escaso sentimiento de pertenencia política concurrente en los sectores de bajo estatus socioeconómico. Esta correlación desaparecería si la democracia contase en la vida cotidiana de las personas, es decir, si se extendiera la esfera del control democrático a aquellas instituciones en las que la mayoría de las personas desarrollan sus actividades.

Si las personas son sistemáticamente marginadas o pobremente representadas, es probable que piensen que raramente se tomara en cuenta su opinión; en consecuencia, encontrarán pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas. En las democracias liberales muchos ciudadanos de clase obrera, mujeres, personas pertenecientes a minorías étnicas o inmigrantes, tienen esta concepción de la democracia. Por el contrario, si las personas saben que existen oportunidades para

7 D. Held, Modelos de Democracia, Ibid.

una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que participen activamente.

La evidencia demuestra que se aprende a participar participando; también que las personas están más interesadas y tienen una opinión más formada en los problemas y asuntos que afectan a su vida de forma directa.

Para Pateman la democracia participativa reduce la sensación de enajenación respecto al poder y fomenta la sensación de eficacia política, contribuye de este modo a la formación de una ciudadanía activa, capaz de actuar políticamente, preocupada por los problemas colectivos y conscientes de las cuestiones de gobierno.

1.4. El momento actual de la democracia

El momento actual de globalización capitalista trae consigo una mutación en las democracias liberales. El sociólogo británico Colin Crouch identifica una serie de tendencias que apuntan hacia la disminución de la calidad democrática en los sistemas políticos representativos⁸:

- Desplazamiento de las instituciones parlamentarias por centros de poder no elegidos y delegación del estado de asuntos claves en manos del mercado.
- Creación de mecanismos que otorga una amplia libertad a los grupos de presión para influir en los gobiernos.
- Extensión del desinterés respecto a la política entre la ciudadanía.

Todas estas tendencias las resume en el concepto de “pos-democracia” y deriva de ellas una serie de consecuencias que observamos en muchas sociedades. Entre ellas destaca la reducción del Estado de Bienestar, que pasa secuencialmente a convertirse en algo residual, algo que tiene que ver exclusivamente con los pobres y los necesitados, en lugar de constituir un derecho para el conjunto de la ciudadanía.

Destaca asimismo, el aumento de las diferencias sociales y creación de amplios grupos de población marginados sin perspectivas de integración; acompañado de la pérdida paulatina del carácter redistributivo del sistema impositivo y disminución del poder de los sindicatos. Con respecto al sistema político, la lucha electoral tiende a centrarse cada vez más en la personalidad de los líderes, con el consiguiente empobrecimiento del debate político e ideológico. Los partidos políticos y los gobiernos están cada vez más atentos a los intereses empresariales. Como consecuencias se produce un importante descenso de la participación electoral, y un gradual desinterés en el proceso político por parte de los grupos sociales más desfavorecidos.

a) ¿Qué puede aportar la participación en este contexto?

Desde el punto de vista que aquí se defiende, la forma de contrarrestar estas tendencias, consiste en aumentar la participación ciudadana; democratizando las instituciones y fomentando la construcción de una ciudadanía con capacidad real para ejercer influencia sobre los asuntos políticos.

Las teorías de la democracia participativa, con su apuesta por la inclusión de formas de democracia directa dentro del sistema representativo, suponen una vía de innovación democrática que puede aportar alternativas a la situación actual.

En concreto los intentos de implementación a nivel local de formas de democracia participativa, a través de Presupuestos Participativos, suponen un salto cualitativo en las formas de participación ciudadana. Implican una cesión de poder real y efectivo, ya que los resultados de este proceso se verán recogidos en el documento capital de la política municipal, el presupuesto. A la vez, incorpora una dimensión pedagógica y capacitadora, ya que la toma colectiva de decisiones obliga a preguntarnos “qué hace” y “qué debería hacer” el Ayuntamiento, que se refuerza con la puesta en práctica de las decisiones tomadas.

8 C. Crouch, Posdemocracia. Taurus editores, 2004.

b) La participación retos y peligros

Últimamente instituciones tan dispares como la OCDE, la ONU, o la Unión Europea, han establecido programas orientados a profundizar en la democracia y a reducir la distancia entre ciudadanía y administración.

El Banco mundial y la OCDE incluyen en sus programas la participación como forma de gestión de manera más eficaz y menos conflictiva sus actuaciones. Pero este tipo de participación no incluye la posibilidad de alterar las relaciones de poder entre estas instituciones y las poblaciones que las sufren, ni la de incorporar nuevos temas a la participación al margen de los que vienen ya definidos. El objetivo que se busca desde estas instituciones es, únicamente, la legitimación de las decisiones que se adoptan.

2. Principios básicos de los Presupuestos Participativos

Las experiencias de Presupuestos Participativos son diversas y heterogéneas allá donde se producen. El conjunto de procesos comenzados a partir de la experiencia brasileña de Porto Alegre no ha hecho más que diversificarse y adaptarse a los contextos locales y nacionales, siguiendo un criterio básico de los procesos participativos: las prácticas no pueden ser similares en contextos diferentes. Tanto es así, que nos encontramos en este apartado con una clara dificultad para determinar aquellos principios básicos y criterios rectores que pueden definir las prácticas de Presupuestos Participativos.

Aunque la metodología brasileña de participación ha tenido un éxito mundial, la continua adaptación y concepción los Presupuestos Participativos es muy diferente en cada experiencia; como Sintomer apunta: no se encuentra una metodología que pudiera llamarse “presupuestos participativos”. Los procesos son heterogéneos y desarrollan bases diferentes de actuación cuanto más se abre el espectro de análisis. A este respecto, las metodologías latinoamericanas difieren sustancialmente de las europeas. Y a la vez, entre estas últimas, las diferencias son diversas en función de sus referencias políticas y administrativas, así como de la cultura política de cada estado nación. De esta forma, no es de extrañar que en las investigaciones de Sintomer la definición de Presupuesto Participativos, para el caso europeo, se quede en un enunciado mínimo: “tema político” [sic] y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público⁹.

No obstante, a nuestro parecer, creemos conveniente acogernos a definiciones más restrictivas que permitan conocer la finalidad de las diferentes experiencias. Nuestra intención será definir, aunque sea mínimamente, los conceptos para los que fueron concebidos los Presupuestos Participativos; para ello, tomaremos como referencia diferentes autores, distintos consensos surgidos de foros y reuniones (Foro Social Mundial y Foro de Autoridades Locales, por ejemplo¹⁰) y las experiencias implementadas. En especial, nos referiremos al marco consensuado de la Red Estatal por los Presupuestos Participativos en España y de la Red FAL, ya que pueden servir de referente por el posicionamiento político consensuado acerca de los principios y criterios básicos.

Para conseguir una labor sintetizadora y organizada de los elementos que consideramos básicos en un marco ideal de los Presupuestos Participativos, es conveniente distinguir varios aspectos que no dejan de estar entrelazados. Con esta finalidad, estructuraremos el epígrafe en cuatro apartados:

1. Para el inicio de nuestra argumentación, expondremos diferentes definiciones de la materia que permitan reconocer actores, criterios y objetivos.
2. Haremos un pequeño paréntesis aprovechando estas definiciones y consideraremos las tipologías de Presupuestos Participativos y las características que los determinan.

9 Y. Sintomer, Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, en *Reforma y democracia*, Revista del CLAD, febrero de 2005.

10 En este caso, el Foro de Autoridades Locales y como parte de la Plataforma Mundial de los Presupuestos Participativos se acogen, en lo que concierne a Presupuestos Participativos, a la declaración de Málaga, marzo 2007. Esta reconfirmación viene recogida en el Compromiso de Belém. Una agenda de futuro para las Autoridades Locales. IX Foro Social Mundial. III Asamblea Mundial de la red FAL. Belém do Pará, 31 de enero de 2009.

3. Seguidamente, analizaremos la única idea compartida por la gran mayoría de experiencias y estudios de Presupuestos Participativos: la innovación administrativa y ciudadana que estas prácticas implican.
4. A continuación, desarrollaremos una de las primeras consecuencias de la idea anteriormente apuntada: el cambio de paradigma en la gestión de los recursos públicos al valerse de la herramienta participativa implica un cuestionamiento de las relaciones de representación, reinterpretando la idea de poder. Analizaremos también el principio de distribución del poder político.
5. Concluiremos con los principios y objetivos que persiguen estas prácticas. Atenderemos igualmente, diversos criterios que permiten el desarrollo de los anteriores puntos.

Comenzaremos el análisis con el profesor Herrera, según el cual los Presupuestos Participativos son el medio para desarrollar un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda, independientemente del signo político de los gobiernos municipales¹¹.

Esta definición marca una tendencia concreta a nivel político, ya que pone apellido a la democracia a desarrollar. Hablamos de democracia participativa, ya comentado en el epígrafe primero, y la voluntariedad y universalidad del proceso como grandes principios organizadores.

Desde una perspectiva instrumental, es preciso resaltar en la definición la implicación otorgada a la ciudadanía en toda la fase presupuestaria: el debate (capacidad deliberativa y decisoria del proceso) y el correspondiente control y seguimiento (transparencia y fiscalización). Igualmente se marcan los contextos como características a tener presentes, ya que determinarán en gran medida la puesta en práctica de los Presupuestos Participativos. También, con la última afirmación, los procesos se desvinculan de la correspondiente ligazón política que, en un principio, puede levantar reticencias. Este último aspecto sólo reafirma el carácter amplio de gestión de los Presupuestos Participativos, así como impone la idea de que la democracia, como gran discurso que opera en nuestras sociedades, no puede desvincularse de la participación ciudadana.

Teniendo presente la amplia definición anterior, debemos atender ahora a la interpretación de Cabannes: es un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos¹².

En la misma línea y destacando la potencialidades de los procesos, Ubiratán de Souza aporta que, (...) el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa (...).

Es de vital importancia aclarar que en los Presupuestos Participativos se ponen las bases para discutir sobre los recursos públicos, por lo tanto se establece un marco novedoso para la definición de las políticas públicas. El protagonista principal en este marco tiene que ser el pueblo y la ciudadanía en general. En este sentido, el nuevo protagonismo ciudadano reorienta la representación democrática ampliando los campos de actuación de la ciudadanía. Siguiendo a Herrera de nuevo, estas prácticas pretenden aprovechar los resortes de la democracia formal, a la vez que expanden las posibilidades internas de la propia democracia para ampliar los campos de decisión y de gestión compartida. Este protagonismo de la ciudadanía procura las bases para profundizar y garantizar la democracia, y hacer de la política un ejercicio permanente de participación en la vida de las ciudades por todas y todos¹³.

11 J. Herrera Flores, La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. En La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía/ 10. CIMAS. Páginas 87 a 114.

12 Y. Cabannes, 72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos, extraídas de la publicación de mismo nombre lanzada en agosto de 2004 en el marco de la Campana Global para una Mejor Gobernanza Urbana. Programa UN-HABITAT.

13 Ibidem.

Lo esencial, en cualquier caso, es el papel activo y fiscalizador de la ciudadanía en los procesos. No sólo es necesario que se ponga a disposición de la ciudadanía un proceso deliberativo sobre la utilización de los recursos públicos, sino que, a la vez, se imponga la rendición de cuentas de aquellas decisiones tomadas. En este sentido, los ciudadanos pasan de ser meros administrados a participantes activos de la gestión.

2.1. Tipología de los Presupuestos Participativos

La serie de experiencias existentes tienen en común, como hemos comentado, la intervención de la ciudadanía en las decisiones sobre las prioridades de gastos de una administración local. No obstante, sería un error obviar la importancia del modelo Porto Alegre, debido a su carácter precursor y a su gran prestigio internacional, ha sido tomada muchas veces como punto de referencia, sobre todo en América Latina, donde constituye la base común de un conjunto de variantes producto de su adaptación a un gran número de experiencias locales.

Aunque hablemos de metodológicas diferentes, podemos definir cuatro características compartidas por todas ellas¹⁴:

1. La participación tiene como objeto la discusión de las finanzas públicas, es decir todos los presupuestos participativos tienen como objetivo común reflexionar sobre el destino de los recursos públicos.
2. Todas las experiencias se desarrollan en escenarios que implican un conjunto de sub-unidades territoriales (barrios y distritos) y un espacio general que los incluye a todos (la ciudad).
3. Las experiencias son periódicas, es decir se implementan de forma continuada, anualmente o con otra periodicidad, y siempre de manera estable
4. El proceso incluye la rendición de cuentas de los resultados del proceso, permitiendo a la ciudadanía valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación

Una vez establecido este marco común, existen una serie de variaciones metodológicas en función de las cuales podemos clasificar los distintos modelos de presupuestos participativos.

Así, en función de los actores que participan, podremos clasificarlos en presupuestos participativos de base asociativa, aquellos en los que las asociaciones de vecinos son los únicos participantes de derecho en los procesos; presupuestos participativos de base individual, abierta a la participación de todos los ciudadanos; y presupuestos participativos de base mixta, combinando individuos y asociaciones.

Según quien define las normas del proceso, tendremos procesos heterorregulados, en los que el diseño procedimental queda exclusivamente en manos del ayuntamiento, o autorregulados, en este caso el reglamento se diseña por los propios participantes, dotando a la ciudadanía de la capacidad de cambiar las reglas del proceso según este evolucione. Existe aquí la posibilidad de ampliar el alcance del proceso y su importancia en la política municipal.

Según la función de la participación podremos clasificarlos como meramente consultivos, las decisiones adoptadas no obligan a la administración. Procesos decisivos, en donde las decisiones adoptadas por los participantes son vinculantes para la administración. Y, por último, procesos congestionados, en los que los participantes asumen responsabilidades en la gestión e implementación de lo decidido.

Los distintos modelos de presupuestos participativos pueden clasificarse también dependiendo de la manera en que estos se comprometen con la consecución de los siguientes fines:

Reforma de la administración

Se busca la mejora de la administración pública local, su modernización según criterios de eficacia

14 Basado en los criterios definidos por Ganuza, E. y Gómez, G. Control político y participación en Democracia. Revista de Estudios de Progreso, nº 38, Fundación alternativas, 2008.

cia, la reducción de la corrupción y del clientelismo; esto implica una mayor transparencia tanto en la ejecución como en la presentación de las cuentas públicas a la ciudadanía

Y por otro lado, se fomenta la descentralización administrativa y a la búsqueda proximidad con ciudadanía. Este objetivo esta muy ligado a las teorías de la nueva gestión pública (New Public Management) y a la democracia de proximidad (países como Alemania, Francia, Bélgica, justifican su interés en estas nuevas tendencias).

Creación de una democracia participativa y fortalecimiento del tejido social

Se pretende la transformación de la sociedad utilizando como herramienta política la participación ciudadana (esta preocupación se observa principalmente en las experiencias latino americanas; no obstante, las experiencias españolas e Italianas basan sus principios inspiradores en esta opción).

Redistribución justa de los recursos públicos

Las metodológicas de presupuestos participativos comprometidos con este objetivo se caracterizan por la inclusión de mecanismos de justicia distributiva que permitan una inversión de prioridades a favor de los pobres (aunque todas las experiencias tienen presente ésta mejora de la gestión a favor de una mayor equidad, las experiencias latinas son las que mejor las reflejan en sus principios inspiradores).

Otra forma de clasificación surge en atención a la calidad democrática de las decisiones. Se podrán distinguir procesos deliberativos, en los que las decisiones culminan en un proceso más amplio, proceso que incluye la discusión y priorizan de necesidades o las de líneas de actuación de la política municipal para una zona o para el conjunto de la ciudad. Al contrario, encontraremos procesos no deliberativos, en los que la participación se reduce a la presentación y votación de propuestas y sugerencias.

Por ultimo podemos clasificar las distintas metodologías de presupuestos participativos en función de su importancia dentro de la política municipal. Para evaluar la centralidad de los presupuestos participativos en un ayuntamiento concreto habrá que tener en cuenta el efecto real del proceso, es decir los resultados de la participación; esto se concreta en el porcentaje del presupuesto municipal puesto a discusión, en el numero de delegaciones municipales que participan y la importancia de las mismas, o en si se introducen, o no, cuestiones referentes a la planificación estratégica municipal.

2.2. Innovación en la gestión y para la ciudadanía

Una de los puntos de referencia en los que la gran mayoría de los autores están de acuerdo, es en que los Presupuestos Participativos se conciben como una fórmula innovadora en la gestión de los presupuestos locales y, por ende, en la administración de los recursos públicos.

Nos encontramos ante nuevos modelos de gestión que procuran interaccionar de manera más directa con la ciudadanía para la que están destinadas. Las rupturas con los modelos de gestión y los cambios económicos y sociales nos exigen una planificación centrada en otros conceptos. Rosa y Encina los califican de modelos autónomos o emergentes. Estos modelos proporcionan espacios de articulación y toma de decisiones fuera del Estado y del mercado. El ciudadano toma un papel de participante en la planificación y en la gestión en el ámbito local, trabajando desde un concepto de calidad de vida que une participación y sostenibilidad para un mejor vivir, hacia ciudades no excluyentes, que potencian la variedad y la convivencia desde la complejidad y la diversidad¹⁵.

Sobre las bases de implementación de un cambio en las relaciones administrativas y proyección de una mejora de la gestión, se impone la idea de la variable participativa. Como comenta Allegretti, la inclusión de la participación es más un medio que un fin para la busca de una administración con intereses más

15 M. Rosa y J. Encina, "Democracias participativas desde la praxis local". En Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía 5). Javier Encina (coord). ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, 2004.

diversos, transparentes y redistributivos¹⁶. Sin embargo, esta elección ya implica en sí un cambio de perspectiva que impone una creación de espacios paralelos a la propia administración con poder decisorio. Esta condición rompe con la propia rigidez del concepto de representación, ampliando los tiempos y momentos en los que la ciudadanía toma parte del proceso de decisión. Frente a la desafección democrática, se busca una metodología de mayor participación.

Estas dinámicas buscan a la vez reforzar esa actividad autónoma vecinal. Las dinámicas impregnan las estructuras de reforzamiento del tejido asociativo, procurando sacar a estos de su posición clientelar y posicionándolos frente a espacios de decisión colectiva.

Se trata de la construcción de unas relaciones que fomenten la interacción de los ciudadanos con la Administración; cuyo fin más ambicioso puede ser el de transformar la estructura social y vital.

a) Cambios políticos en el Estado y en la sociedad civil

Se busca un reencuentro con lo político. Éste versará sobre dos aspectos: un cambio del Estado y otro de la posición de la sociedad civil (Held y Santos, anteriormente esta idea fue desarrollada por McPherson, como señalamos en el primer apartado). En cierto modo, se apela a una renovación democrática paralela del Estado y de la sociedad civil. Ambas van unidas. Santos relaciona el cambio con un necesario abandono por parte del Estado de los criterios exclusivistas empresariales, para conectar con la comunidad. Acentúa la necesidad de mirar hacia la comunidad (entendiendo esta como el conjunto de la ciudadanía, sobre la base de un proyecto social equitativo). Continúa el autor considerando que estamos asistiendo al nacimiento de una estructura sociopolítica en la que el Estado está inmerso y potenciará su papel, aunque esta nueva relación no esté aún clarificada. (...) A mi entender, estas transformaciones son tan profundas que, bajo la misma denominación de Estado, está surgiendo una nueva forma de organización política más vasta que el Estado; una organización integrada por un conjunto de híbridos de flujos, redes y organizaciones en el que se combinan e interpretan elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, y del que el estado es articulador... Esta nueva red, que no tiene un centro, se coordina sobre una aparente desregulación, produciéndose un ajuste más fuerte, que por medio de la fragmentación, da respuesta a la heterogeneidad de la sociedad de la información. Santos, nos describe un entramado político que recoge las características propias de la era global y el siglo informacional. Esta estructura de red responde a las especificidades propias de la estructura social y política emergente¹⁷.

La heterogeneidad de visiones, actores y estamentos administrativos que conforman la realidad¹⁸ -distintos agentes, con concepciones distintas- perfilan una línea necesaria de actuación política que reformule al Estado, y a la sociedad civil, sobre "obligaciones políticas horizontales", asentándose los valores en el concepto de comunidad más que en el de ciudadanía. No obstante, el pacto político debe consolidarse sobre la ciudadanía. (...) Desde un punto de vista de la nueva teoría de la democracia, resulta tan importante reconocer los límites del Estado en el mantenimiento efectivo de ese pacto como su insustituibilidad en el mantenimiento efectivo de las reglas del juego y las reglas políticas que deben inspirarlo. Continúa la aclaración: Los caminos para una política progresista se perfilan hoy en día en la articulación virtuosa entre la lógica de la reciprocidad propia del principio de comunidad y la lógica de la ciudadanía propia del principio del Estado¹⁹(...).

En este punto, se propone un modelo que va más allá. Procura una democracia en la vida cotidiana o la democracia de la cotidianidad (Santos, Rosa y Encina). Pueden abrir espacios de articulación y tomas de decisiones entre el estado y la ciudadanía, encaminados hacia una planificación estratégica que recoja la

16 G. Allegretti y C. Herzberg, El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo. En la Web de la Delegación participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.

17 Para profundizar más en esta idea: Boaventura de Sousa Santos, Reinventar la democracia, reinventar el estado. Edit. Sequitur (libros del ciudadano). Madrid, 1999. Página 77 a 87.

18 Santos conceptualiza esta multitud de actores como subcontratación política estableciendo un símil de profunda actualidad. Ibidem.

19 Ibidem.

Algunas características de la sociedad civil en un sistema democrático en la sociedad de la información
<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de tipos de familias y fuentes de información, instituciones culturales, grupos de consumidores, etc. (recogidos por el principio de participación directa).
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios comunitarios, como el cuidado de niños, los centros de salud o la educación, organizados sobre el principio de participación directa, estableciendo las prioridades de los usuarios. • Prioridad de inversión en el marco público fijadas mediante deliberación general y decisiones gubernamentales, pero amplia regulación mercantil del resto de los bienes y del trabajo.
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una diversidad de asociaciones y grupos autogestionados en la sociedad civil.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y experimentación con empresas autodirigidas (de propiedad nacional, si se trata de industrias vitales, y si no, de propiedad social y cooperativa). • Diversas formas de empresas privadas para promover la innovación y la flexibilidad económica. • Economía multisectorial y pluralización de las pautas de propiedad y posesión.
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a soluciones no estatales y no mercantiles en la organización de la sociedad civil.
<ul style="list-style-type: none"> • Experimentación sistemática de diferentes formas de organización democrática en la economía.
<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de recursos a quienes ocupen las posiciones sociales más vulnerables, para defender y articular sus intereses.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los esquemas de presentación del modelo IXa autonomía democrática y el modelo IXb democracia cosmopolita en D. Held, op. cit. pp. 362 – 363 y pp. 398 – 399, respectivamente.

complejidad de los grupos sociales, de sus necesidades y de sus formas de organización y relación²⁰.

Los Presupuestos Participativos se han impuesto en la estructura política mundial, sobre todo en aquellas propuestas políticas progresistas, como herramienta de un nuevo concepto de relación administrativa.

b) Los procesos comienzan con el replanteamiento de los presupuestos

Para comprender el proceso, como señala Santos, es necesario comenzar nuestro análisis entendiendo la implicación política de los presupuestos.

El presupuesto (municipal) es la herramienta por la cual el ejecutivo (local) lleva adelante sus políticas. Las decisiones presupuestarias son decisiones políticas fundamentales. Es el instrumento con el cual el gobierno pone en práctica sus políticas y desarrolla su programa de gobierno. El presupuesto es el instrumento básico del contrato público subyacente a esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato. Y es igualmente, como señala Santos, el instrumento de control ciudadano sobre el Estado²¹. De tal forma, en el momento en el que el ejecutivo -por decisión política- cede parte de esta prerrogativa a los ciudadanos, se apuesta por cambiar las relaciones clásicas de relaciones políticas y administrativas entre relaciones políticas y administrativas clásicas entre el gobierno y los ciudadanos, haciéndole copartícipe y reorientando las relaciones de poder, en mayor o menor grado según las experiencias. Al menos, en lo que a la ejecución presupuestaria de las políticas se refiere.

Así, con este cambio de paradigma, nos encontramos con una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición patrimonialista de las políticas públicas (...) ²². De nuevo volvemos a la idea que de este apartado, se introduce una relación diferente entre gobierno y ciudadanía en la que el primero voluntariamente cede poder de decisión, otorgando más capacidad de decisión y control al segundo. Este principio es el que analizaremos a continuación.

20 M. Rosa y J. Encina, op. cit. pag. 23.

21 B. de Sousa Santos, Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Abya- Yala. 2004.

22 *Ibidem*.

2.3 Igualdad del poder político y distribución del poder para el empoderamiento en las prácticas de la democracia participativa

“El Alcalde de Porto Alegre decide mucho menos que cualquier otro, pero sus decisiones han sido fundadas en decisiones colectivamente articuladas y eso le hace un alcalde mucho más fuerte que los otros.

Renuncia a decidir muchas cosas, pero eso amplía extraordinariamente su representación política”.

Tarso Genro, alcalde de Porto Alegre (1993-96 y 2001-02) y ministro de educación de Brasil.²³

“La pasión por los objetos de consumo debe ser remplazada por la pasión de los asuntos comunes”

Cornelius Castoradis, Una sociedad a la deriva (1974-1977)

Pensadores clásicos como Tocqueville valoraban la democracia por ser un sistema que permite la crítica. De esta forma, la confrontación abierta de diferentes pareceres no es posible si no abre espacios a la igualdad, proporcionando una práctica educativa que conquiste prácticas determinadas de tolerancia y proporcione autonomía a los participantes. Si volvemos a confiar en el análisis de Tocqueville debemos entender que la democracia, en su base, tiene el objetivo de ampliar espacios, es su razón de ser: a medida que se echa hacia atrás el límite de los derechos electorales, se siente la necesidad de echarlo más hacia atrás; porque, después de cada nueva concesión, las fuerzas de la democracia aumentan, y sus exigencias crecen con su nuevo poder²⁴. El modelo de democracia participativa -y los presupuestos participativos como instrumento de ésta- se mueven en esta premisa, fuerzan los límites de la democracia representativa para compartir con los representantes la posible toma de decisiones.

Los representantes políticos electos no pierden funciones, no hacen dejación de funciones, como en muchos casos se ha escuchado al comenzar un proceso de este tipo, sino que deben seguir realizando sus tareas legislativas. La diferencia estriba en que ahora su poder representativo está más fiscalizado, más controlado, más orientado, gracias a la apertura de canales horizontales de comunicación (Souza 2004; Navascues 2005)

Los Presupuestos Participativos como herramienta participativa se sustentan en la consolidación de los procedimientos, la cultura política y las instituciones democráticas. Aspectos que nos sitúan en un espacio de replanteamiento de las relaciones de poder, por lo tanto del concepto de política. Nuestras sociedades ya no pueden mirar la democracia sin ampliar el concepto de lo político. El concepto no se puede limitar al simple juego de la gobernabilidad, sino que necesita ampliarse; para ello, es necesario entenderlo de forma dinámica, como la capacidad de los ciudadanos para mantener o transformar su medio, social o físico²⁵. De esta forma, ampliamos el concepto de política a la vez que abrimos considerablemente los caminos y ámbitos de decisión y participación, ya que esta extensión del campo de trabajo requerirá de un número más amplio de cuestiones fundamentales y de personas afectadas. El poder se hace de esta forma consensual y es inherente a la existencia misma de la comunidad política. La importancia, de esta forma, pasa al procedimiento más que a la decisión misma²⁶.

a) Aportaciones desde la teoría crítica

Así, participar implica proceder a un intercambio sobre la interpretación de la realidad. Se abren campos para una construcción colectiva. Estas interpretaciones pueden ser contrarias o diferentes a las expresadas por las instituciones. De esta forma, se está dando protagonismo a la ciudadanía, dotando a grupos sociales de la posibilidad de tener una visión propia de la realidad. Siguiendo este procedimiento, se fomenta la autonomía de los sujetos, así como una apertura de espacios de socialización, haciéndose

23 Citado por F. Francés y A. Carrillo en Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. Colectivo PREPARACIÓN, Alicante, 2008.

24 Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique (1835-1840). Nuestra edición, selección de textos de La democracia en América, Edit. Orbis. Barcelona, 1985. Pag. 42.

25 D. Held, entiende la participación en estos términos, op. cit. pag. 346

26 Rafael del Águila, “La política: el poder y la legitimidad”. En Manual de Ciencias Políticas. Rafael del Águila (coord.) Editorial Trotta. Madrid, España, 1ª edición 1997, 2ª edición 2000. Página 29 a 34.

público lo estatal y acercando lo privado al estado; una descentralización y autonomización de las decisiones²⁷. Se enfatiza el procedimiento y nos centramos en la participación, y ésta comienza a ser un sistema redistributivo del poder.

No obstante, una cuestión tan compleja como el poder -o los mecanismos políticos que permiten ejercer tal privilegio- en la participación debe observarse desde una doble vertiente. Por un lado, está la relación entre los ciudadanos y al ejecutivo por medio de la administración (permitiendo discrepar al primero con el segundo). Y por otro, la misma participación muestra las diferencias estructurales, las asimetrías, a veces veladas, que se produce dentro de la propia sociedad civil. La heterogeneidad de visiones y posiciones sociales quedan sobre la mesa cuando la participación entra en juego, y, al colocarse de manera abierta sobre la arena política participada, requiere, inevitablemente, del debate y de la reflexión de estas posiciones. Este encuentro comunitario tiene como objeto derribar las posiciones del plano individual a favor del desarrollo de una conciencia colectiva, permitiendo, como exponen Rosa y Encina, no sólo una construcción social de la realidad sino, a la vez, la posibilidad de una desconstrucción en la medida que permite poner en cuestionamiento los sistemas individuales de significación²⁸. De esta forma se cumple el principio de igualdad de poder político analizado por Herrera en base a los procesos participativos y a la democracia directa²⁹.

Se pretende participar de la construcción de significaciones imaginarias sociales –como las definiría Castoriadis-. Quiere esto decir que la metodología participativa debería tener en su interior la finalidad de trasladarnos por medio de la praxis a un conjunto de herramientas sociales (lenguaje, maneras de hacer, normas, valores, etc.) con otras estructuras lógicas y subjetivas que encadenen nuevas relaciones (representaciones). Como significaciones se desarrollan para orientar y dirigir la vida social; como imaginarias, no responden a la razón u objetividad, sino a la parte creativa de las personas, a la imaginación colectiva³⁰.

Principio de distribución del poder político	
Características anotadas por el profesor Joaquín Herrera Flores.	Nace de las luchas sociales. La democracia no se otorga, se conquista.
	Complementa el concepto de libertad otros, tales como el de igualdad material; o lo que es lo mismo, conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales.
	En la raíz de la democracia están los aspectos decisivos. Estos son los aspectos en los que se tiene que profundizar.
	Distribución del poder político como base para el disfrute por parte de todas y todos del estado de derecho y la libertad.
	Los consensos deben ser explícitos al contrario del Principio de igualdad de poder político donde los consensos son implícitos. Nos debemos comprometer a todas y todos explícitamente en la construcción de espacios de igualdad material.
	Se requiere de una participación activa de la ciudadanía que llegue a realizar propuestas institucionales y ciudadanas que permitan acceder a los bienes políticos que se propone en el sistema democrático.
	El consenso se establece como mecanismo para que la representación, credibilidad y eficacia institucional tenga el objetivo preciso de empoderar a la ciudadanía.
	De esta forma, con este principio se profundiza en democracia, que supone un proceso participativo y decisivo que sea ascendente y no al revés.
	<i>La libertad no termina donde comienza la del otro, como si de individuos egoístas se compusiese la sociedad. La libertad comienza cuando comienza la del otro, pues sólo a través de procesos colectivos y solidarios podremos llevar a la práctica lo que intuitivamente entendemos por democracia (J. Herrera)</i>

Lo realmente característico del proceso comenzado es que la Participación se revaloriza más allá de su concepción utópica. Las nuevas visiones sobre la gobernanza han posicionado a la participación, convirtiéndola en una herramienta que posibilita mejorar la eficiencia y eficacia gerencial (Kliksberg). Esto es debido a que se genera mayor autonomía en las comunidades que experimentan con la participación³¹.

27 Estas reflexiones sobre las aportaciones de la participación pertenecen a Montse Rosa y Javier Encina, *Ibid.*

28 *Ibidem.*

29 J. Herrera Flores, *Ibid.*

30 C. Castoriadis, *Las significaciones imaginarias*, en *Una sociedad a la deriva*. Katz editores, Buenos Aires, 2006.

31 A este respecto, B. Kliksberg, en *Siete tesis no convencionales sobre la participación*, apoya estas tesis en un número nada des-

La gerencia que incluye participación aporta excelencia a los proyectos implementados gracias al empoderamiento que ofrece a la población; se posibilita el desarrollo de nuevas habilidades organizacionales y, en consecuencia, un fortalecimiento de la organización comunitaria. A este respecto, los proyectos participativos alimentan dos aspectos de la subjetividad. Por un lado, se produce una elevación de la autoestima individual y colectiva, otorgando potencialidades. Por otro lado, refuerza los sentimientos de pertenencia a los proyectos, que rebasan la propia concepción inicial de la experiencia.

Esta optimización en la gestión viene avalada también por su propio esquema metodológico: se parte de un esquema activo o pragmático que va reduciendo riesgo, ya que funciona sobre el ensayo y el error; y se sustenta sobre una evaluación continuada. Esto es, al ser la comunidad beneficiaria y parte activa, está ayudando a la detección de necesidades y a las priorizaciones necesarias de los proyectos. Son los participantes/beneficiarios los que nos advierten de las necesidades y dificultades. Igualmente, el esquema de funcionamiento se construye sobre los saberes de la comunidad, favoreciendo la retroalimentación continuada y una generación de información, gracias al esquema de devoluciones. Esto se ve apoyado por un mayor control y fiscalidad por parte de la comunidad en general.

En resumen, nos encontramos con un esquema que centra el impulso en lo subjetivo: los actores y sus valores como activos del proceso, más que el fin propio de las experiencias. La autoconstrucción permite rescatar un modelo de interacción entre lo individual y lo colectivo; entre la dependencia y la autonomía. Influenciado siempre por los contextos sociales y de relaciones que lo posibilitan. El fin es el reconocimiento y el fortalecimiento de las estrategias colectivas de vida desde la cultura, las identificaciones, y los valores y prácticas propias³².

Un modelo local participativo de base comunitaria se construye desde una orientación política cuya intención es la creación de nuevos valores desde la práctica social. La descentralización en la planificación y la gestión se compagina con la ampliación de espacios deliberativos. La estrategia de actuación enlaza los distintos objetivos estratégicos: políticos, técnicos y vecinales³³.

La propuesta que hemos tratado, sin embargo, no está asentada sobre un esquema fijo, al contrario, está en un ámbito más difuso, cargado de interacción y subjetividad, que cuestiona los espacios y el tiempo actuales. Esta conceptualización de la democracia tiene una orientación más radical, democratiza las estructuras. La participación que nos debe interesar es aquella que implica y beneficia a una amplia mayoría y crea instituciones nuevas. El día a día se construye desde la práctica y desde la ruptura con los caminos esperados para elaborar un futuro de decisiones compartidas. De esta forma, en el camino de apertura de espacios y canales, se recogerán y materializarán las verdaderas demandas de la población.

2.4. Principios y componentes: fundamentaciones políticas

Para atender a los principios y componentes que los desarrollan, es necesario atender, como apuntábamos, a la trayectoria histórica de las experiencias y apuntar aquellos posicionamientos políticos e ideológicos consensuados³⁴. Las redes conformadas en torno a las prácticas participativas municipales, así como las declaraciones surgidas de sus encuentros, clarifican en gran medida las características sociopolíticas que subyacen a los planteamientos de los Presupuestos Participativos; a saber:

- La democracia participativa como instrumento de transformación social; como alternativa del deterioro institucional y de la ciudadanía que lleva a cabo la globalización neoliberal. Fortalecimiento de ciudadanía e instituciones públicas como alternativa contra el ataque feroz del

preciables de experiencias de desarrollo en las que la participación ha sido esencial para el éxito de los objetivos. En Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos/18. Pp. 5 a 10.

32 Estos puntos pertenecen a un conjunto de elementos inspiradores del modelo de intervención participativa señalados por Montse Rosa y Javier Encina. Las cursivas son conceptos propios de los autores. M. Rosa y J. Encina, *ibid*.

33 Este párrafo señala los aspectos que estos autores vinculan a su denominado modelo local participativo de base comunitaria. M. Rosa y J. en *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía, 5)*. Javier Encina Coord. Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, 2004.

34 Recomendamos observar el anexo I

mercado. Defensa de lo público.

- La democracia participativa como nueva forma de gobierno fundamentada en desarrollar procesos participativos que generan espacios públicos y desarrollan sus propias estrategias para intervenir en el entorno.
- La democracia participativa para facilitar el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía. Especialmente de la población más excluida. Herramienta para la inclusión social.
- El objetivo principal es la promoción de la ciudadanía activa.
- Los Presupuestos Participativos como instrumentos para combatir la corrupción; como herramienta de planificación local basada en la transparencia.
- Fomento de una nueva cultura participativa que camine hacia la construcción de estrategias para la planificación y la gestión participada del territorio.



De este esquema interpretativo de los procesos se desprenden, como apunta Herrera, dos exigencias que reinterpretan la comprensión de la democracia, estas son³⁵:

- La exigencia “política”, de ir más allá del mero hecho de la representación para promover una gestión de los recursos democráticos de forma equitativa y eficiente.
- La exigencia “social”, que nos sitúa ante la necesidad de accionar las capacidades cognitivas de la sociedad en general (individuos, comunidades, organizaciones públicas y privadas, sindicatos, partidos políticos, etc.) para desarrollar proyectos e iniciativas de detección de problemas y propuestas de soluciones.

Estas dos exigencias son condiciones para generar un proceso de empoderamiento ciudadano, en lo que lo democrático sea entendido como un proceso secuencial en los que se suman los criterios de información, participación, deliberación, decisión y control de dicha decisión.

No obstante, cualquiera podría alegar que esto no es más que un posicionamiento ideológico. Ciertamente, como señala Castell, desde el momento que nos posicionamos en estos principios, estamos realizando juicios de valor. Tomamos partido con la intención de primar la cohesión social o el mantenimiento de una

solidaridad orgánica entre los miembros de una sociedad como finalidades de la existencia humana superiores a la maximización de la productividad a cualquier precio³⁶.

De todos modos, Santos nos orienta aún más a este respecto: en el momento en que la modernidad acciona los principios de ciudadanía y derechos humanos, el universalismo es tenido en cuenta políticamente; y es referencia como aspecto reductor de las desigualdades y la exclusión. Se acciona como elemento emancipador de la ciudadanía, de la población; como dispositivo ideológico de lucha contra la desigualdad y la exclusión³⁷. Evitándose de este modo toda desigualdad y exclusión que puede estar basada en aspectos jerarquizados, contradictorios en la base con la idea del gobierno del pueblo.

Hechos estos apuntes, las propias redes y declaraciones imponen una serie de criterios o sentidos mínimos a los presupuestos que recogen, de manera pragmática, los posicionamientos políticos sobre los que descansan los Presupuestos Participativos.

a) Proceso universal

La universalidad del proceso hace referencia a la apertura de la participación de la ciudadanía no organizada. Esto es lo que Francés y Carrillo entienden como dimensión de inclusividad³⁸. En cierto modo, con esta variable nos estamos preguntado la apertura del proceso en cuestión a la ciudadanía no organizada. Generalmente, las experiencias que se llevan a cabo están abiertas a la participación de todos los habitantes de la ciudad³⁹.

B. Santos afirma que una de las características básicas del proceso es que todas y todos los ciudadanos tengan derecho a participar (ya que existen diversas organizaciones comunitarias como consejos, comisiones, tribunales de cuentas, foros, etc. que establecen ciertas prerrogativas a la participación). No obstante, el conjunto de experiencias, sobre todo en Europa, está marcado por una diversidad de ejemplos que se establece desde la participación total y no restringida de la ciudadanía (Sevilla), a la participación por medio de las asociaciones legamente constituidas y registradas (Albacete). Igualmente, nos encontramos procesos con diversos papeles y grados de importancia en las votaciones de las propias asociaciones y grupos organizados.

Estas diferencias nos sitúan ante una pregunta ¿qué tipo de inclusividad se requiere en los procesos?

Los Presupuestos Participativos, como herramienta de democracia participativa, experimentan sobre la base de ofrecer a la ciudadanía espacios compartidos que construyan lugares comunes para la deliberación y la decisión política. Para ello, se procura establecer mecanismos que posibiliten la concurrencia de los ciudadanos en espacios comunes para que esas decisiones sean decisiones compartidas. Se quiere consagrar un espacio público que se base en lo común y en la necesaria reflexión sobre la gestión de los recursos públicos. A este respecto, se entiende lo público como un espacio compartido por todos. Y, a la vez, la participación se entiende en términos implicativos⁴⁰. La ciudadanía se comprende desde una dimensión activa (reflexiona y decide). De esta forma, no se queda en el simple hecho de la toma de decisión, sino que, a la vez, quiere llevar a cabo dinámicas de toma de conciencia.

Desde estas características, entendemos que la participación debe ser universal y no privilegiar la ciudadanía organizada. Ciudadanía que, además, tiene aparte otros cauces para ejercer su representación y participación, basados en órganos de consulta o control.

La participación y la asistencia al proceso, no debe ser un mero resultado cuantitativo, sino que tiene

36 R. Castell, *La sociología y la respuesta a la demanda social*. En *Programas de subversión/sociología crítica*. Revista Archipiélago, Nº 53/2002. Madrid.

37 Boaventura concretamente fija estas características en el universalismo antidiferencialista. En *Boaventura de Sousa Santos, El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política*. Edit. Trotta, 2005. Pag. 195 a 202.

38 F. Francés García y A. Carrillo Cano, *Ibid*.

39 Es habitual en las enmiendas periódicas al autorreglamento de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla, siendo la participación en el proceso de carácter universal, encontrar debate sobre las condiciones que habilitan a los residente de la ciudad como participantes de las asamblea del proceso, en función de la edad, el lugar de trabajo o residencia, documentos acreditativos de residencia, etc. Cuestiones que dejan ver la importancia de la inclusividad.

40 E. Ganuza y C. Álvarez, *Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos*, en *Democracia y presupuestos participativos*, Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Icarías edit., 2003. Pp. 27 a 29.

como obligación un resultado cualitativo que permita que la ciudadanía profundice en los principios expuestos anteriormente: proceso pedagógico, inclusión social y proceso abierto y ciudadano. Esto implica desarrollar un proceso que desborde esta herramienta que son los Presupuestos Participativos, a favor de un aumento de la participación con un contenido en la acción participativa. Además, el principio orientador de participación individual se traduce, en términos de asistencia, en que los individuos no pertenecen ya tanto a grupos singulares como a redes sociales, lo que les confiere una dimensión mayor al hecho participativo⁴¹.

b) Deliberación y planificación. Cogestión y corresponsabilidad

Se pretende generar un procedimiento político y ciudadano que habilite espacios para la discusión y búsqueda de criterios para la planificación pública. En la base está posibilitar la realización de una estructura horizontal y simétrica entre el gobierno y las instituciones que hagan surgir procedimientos de toma de decisión conjunta.

Igualmente, se opta por hacer copropietaria a la ciudadanía. El debate no es sobre cuestiones individuales y particulares, no es el reparto de los recursos lo que está en juego simplemente, sino la organización de los existentes siempre limitados⁴². Debate que se fundamenta sobre criterios públicos y de manera participada. De esta forma, es necesario un entendimiento que parta de bases consensuadas entre los criterios técnicos y vecinales, fundamentándose al máximo en la ausencia de arbitrariedad.

Tenemos que consolidar una serie de ideas. La corresponsabilidad y la cogestión están vinculadas con la toma de decisión. Es necesario producir un procedimiento de toma de decisiones. Para ello, es necesario distinguir entre aquellos métodos que impulsan un proceso deliberativo y aquellos que se quedan en la mera consulta a la ciudadanía.

Ésta es una de las líneas más finas para caracterizar las experiencias. La influencia, como capacidad de impacto real de los procesos, es el punto de partida para determinar o distinguir un proceso de carácter consultivo de aquel que establece fórmulas deliberativas.

Llamamos participación a todo un intervalo que abarca, desde la simple solicitud de información a la ciudadanía, hasta aquel que propicia una relación horizontal y asimétrica entre ciudadanía e instituciones de gobierno (que representaría la categoría más avanzada).

Los procesos consultivos priman la participación pasiva de los consultados. A este respecto, las características se sitúan desde la propia transmisión de información y alegaciones -donde los participantes tienen una influencia escasa; a las dinámicas en la que los participantes pueden tener cierto campo de actuación en lo que respecta a la aportación de opiniones y preferencias.

Al contrario, los procesos deliberativos están estructurados sobre diversas variables interconectadas que, unas y otras, dan pie al desarrollo de una lógica compacta, siendo imprescindible la activación de la primera para que el propio proceso se desarrolle con satisfacción:

- Se produce un aporte de información, que fundamenta el traspaso de conocimiento por parte de la administración (representantes políticos y técnicos) a las vecinas y vecinos. Esta información se suele compaginar con algunas dinámicas de formación y conocimiento compartido de la propia estructura de la administración y el presupuesto público, en un nuevo intento de acercamiento del conocimiento especializado y técnico al ciudadano.
- Se establecen espacios y canales de comunicación. Los espacios permiten desarrollar el conjunto de factores ya mencionados que impulsan la construcción colectiva (políticos-técnicos-vecinos). El establecimiento de canales y reglas de debate fomentan la reflexión. La deliberación constituiría una de las pocas soluciones apropiadas en sociedades marcadas por el pluralismo de valores⁴³.

41 Ibidem.

42 E. Ganuza y C. Álvarez, *ibid*.

43 Y. Sintomer, *El imperativo deliberativo*. En *Revista de Estudios Políticos*, nº 24. 2004.

- Se recogen aportaciones y se puede llegar a tomar decisiones.

Como señalábamos en el apartado de tipologías, una de las características principales es el establecimiento de discusiones de carácter vertical y horizontal. Estas dinámicas han sido clave en los presupuestos participativos de Porto Alegre, intentándose una aproximación por parte de las experiencias españolas, italianas o portuguesas⁴⁴. En muchos casos esta dinámica es conocida como planificación comunitaria en ella se implementa esta combinación. La discusión presupuestaria en Rio Grande do Soul versa sobre el conjunto del presupuesto y las políticas públicas. El presupuesto se abre por entero al debate: (...) el gasto de personal, deuda pública, servicios esenciales, inversiones y actividades finales, proyectos de desarrollo, así como los recursos extrapresupuestarios... haciendo partícipe a la población de la gestión completa, tanto del gasto como de la recaudación; compaginando un profundo trabajo de capacitación técnica y mecanismos mixtos de control y diálogo⁴⁵. Para ello, se intercala el nivel territorial, por medio de las asambleas de barrio, con asambleas temáticas, que permiten a la vez una reflexión transversal sobre las políticas públicas a adoptar. Se fundamenta así una metodología con criterios concretos de distribución y planificación que dista mucho de las experiencias europeas, en el que la decisión es básicamente sobre un porcentaje del presupuesto y las inversiones o actividades concretas a realizar con esta exigua cesión presupuestaria. El verdadero debate político se sitúa aquí, en este concepto primero de planificación que rompen con los métodos consultivos o de mera voluntad de cesión.

Par finalizar, estas relaciones horizontales igualmente pueden entenderse en mayor o menor grado de responsabilidad compartida, podemos encontrar:

- La implicación parcial en el poder de decisión por parte de la ciudadanía. (...) El proceso deliberativo conduce no sólo a consensos y acuerdos respecto al bien común, sino que además, estos consensos se plasman en decisiones ejecutivas a partir de la existencia de un compromiso institucional de llevarlas a cabo⁴⁶.
- Un paso más avanzado desarrollaría una toma de decisión y gestión conjunta. Permitiendo la elaboración de políticas públicas conjuntas (corresponsabilidad) que se compaginan con la vigilancia y seguimiento de las decisiones tomadas.
- Como última alternativa, nos encontramos con la posibilidad de desarrollo de relaciones horizontales y simétricas. Estaríamos hablando propiamente de relaciones de cogestión de la acción pública y las políticas acordadas.

c) Proceso vinculante

Aunque podríamos considerar este apartado como una reiteración de lo anteriormente comentado, hemos querido destacarlo como un criterio o principio con un grado de importancia considerable.

Este criterio de organización del proceso no es tomado en cuenta siempre, o puede ser tratado de forma arbitraria, se ha convertido, con la diversificación de las experiencias -como atestigua la Declaración de Antequera- en un elemento básico a defender y tener presente. Este criterio está ligado intrínsecamente con la fase de ejecución de los procesos; fase crucial ya que los resultados son el elemento de refuerzo de las acciones decisorias previas.

Normalmente, el proceso se topa con dos grandes dificultades a este respecto:

- La asunción de los procesos como propio. De esta forma se avanza en la coparticipación y en la idea de decisiones conjuntas que ofrecen soluciones colectivas a la comunidad.
- Es imprescindible emplear tiempo, esfuerzos y ganas ya que el proceso no deja de ser una

44 Y. Sintomer, Los Presupuestos Participativos en Europa: retos y desafíos. Ibid. Pag. 4.

45 U. de Souza, La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Soul. Revista El Viejo Topo, número: 189-190, 2004. Pag.88.

46 F. Francés García y A. Carrillo Cano, Manual de presupuestos participativos, Ibid.

metodología implicativa de la comunidad en general.

Realmente que los procesos sean vinculantes sólo hace referencia a la necesidad imperiosa en favor de la credibilidad del proceso, de su eficacia real. Esto quiere decir, que las decisiones (o propuestas) son incorporadas de manera efectiva en las decisiones ejecutivas. De esta forma, se vuelve a reiterar la diferencia entre un proceso meramente consultivo, y otro de carácter deliberativo. Hay fórmulas diversas para formalizar estos acuerdos y compromisos entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía: actas de compromiso, declaraciones vinculantes, acuerdos de pleno, convenios, etc. La fórmula adoptada por los presupuestos de Sevilla se plasma en la aprobación de las partidas presupuestarias vinculadas a cada propuesta votada (como anexo al presupuesto municipal) junto con el presupuesto municipal.

El carácter de proceso vinculante tiene una doble cara: el control que ejercen las vecinas y vecinos por medio de la rendición de cuentas.

Como ya hemos comentado, el proceso pretende un reenfoque de la relación entre administración y administrados, incidiendo en la transparencia de la gestión de los asuntos públicos. A este respecto, los procesos implementan diversas medidas para reclamar a las instituciones del gobierno información continua sobre el desarrollo del proceso y las decisiones adoptadas por los participantes. Este control y seguimiento se ejerce de formas distintas, desde comisiones de representantes con funciones de auditores, a foros y asambleas de rendición de cuentas; también se producen dinámicas que combinan varias actividades (por ejemplo Sevilla).

En definitiva, los Presupuestos Participativos se edifican sobre los cimientos de los resultados. Aun siendo el último producto de todo el proceso, es la clave de la credibilidad, por encima de otros aspectos más transformadores como la pedagogía permanente, la ciudadanía activa e implicativa, o la información bien fundamentada.

Pero los resultados también abarcan todas las implicaciones del proceso. Es por ello que el proceso en conjunto debe ser objeto de evaluación permanente y compartida. Esta evaluación facilita la reorganización de aquellas partes mal orientadas, así como un seguimiento pormenorizado de la metodología. Es necesario destacar que, fundamentándonos en las metodologías de Investigación Acción Participativa, la comunicación directa y continuada con los vecinos, basada en la devolución de conclusiones y resultados, formará parte del reforzamiento del proceso.

d) Proceso autorregulado y espacio abierto a la ciudadanía

Los Presupuestos Participativos, como parte de un procedimiento administrativo que es, y como proceso de decisiones de carácter político, se basan en una reglamentación específica. En este sentido, aunque la mayoría de los casos los Presupuestos Participativos están enmarcados dentro de la reglamentación de participación ciudadana, lo realmente característico y en lo que no pocas experiencias coinciden, es en someter el proceso y la participación a una regulación autoconstitutiva.

Estos estatutos internos están determinados por las propias personas implicadas, en un marco que organiza la participación y las distintas fases del proceso, con un carácter abierto, es decir, adaptable a las necesidades del propio grupo que las define en función de las evaluaciones y mejoras que se quieran aportar a la metodología adoptada. Esta autorregulación es importante ya que asienta las pautas en las que se va a desarrollar el diálogo y la comunicación de todas las personas participantes. Igualmente, será la encargada de determinar los momentos para la información y la discusión. El autorreglamento, denominación de estos estatutos, son a la postre la base constitutiva de todo el proceso y el temporizador de las distintas fases. A la vez, el autorreglamento, por su condición consensuada, termina siendo uno de los momentos de deliberación fundamentales en toda la experiencia. Los Presupuestos Participativos como acción democrática, parten generando un contexto conflictivo. Se reconoce un espacio plural de intereses y necesidades. Es necesario implantar espacios para que esa heterogeneidad delibere y llegue a acuerdos. Por medio del autorreglamento, este espacio de participación queda condicionado por unas reglas que organizan el debate.

Subyace a este esquema una concepción amplia de lo público. Los Presupuestos Participativos son al

fin y al cabo una metodología de la que valernos para distinguir espacios públicos de carácter común. Llevando de este modo la gestión de lo público a entenderlo como algo compartido.

Para asentar estas dinámicas de diálogo y cambio es imprescindible la herramienta pedagógica. La metodología que marca los procesos impone un requisito más a los aspectos implicativos (activos) de la ciudadanía. A saber, se fundamenta en una información continuada y adaptada a los ciudadanos, que, por medio de un trabajo pedagógico, debe establecer una estructura semiótica compartida. A este respecto los tres actores deben entenderse entre sí para organizar el proceso y para ello es necesario una comprensión activa de todos ellos de las realidades existentes (administrativas, vecinales, políticas...) y desarrollar una comunicación directa entre estas posiciones aparentemente enfrentadas.

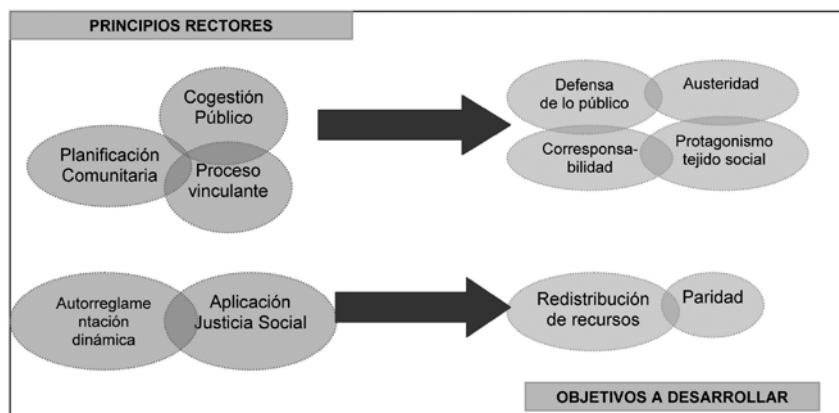
e) Aplicación de criterios de priorización y justicia redistributiva

La puesta en debate de la gestión de los recursos públicos pone sobre la mesa, inevitablemente, las diversas necesidades de la colectividad, así como la distribución efectiva y futura que se desea. No es posible escapar en el transcurso de la puesta en marcha de un proceso de presupuestos participativos de este debate, como acierta a señalar Ganuza. Así, el encuentro, como proceso democrático, se hace imprescindible.

La mayoría de los procesos establecen una serie de criterios de priorización, que en base a ciertos criterios socioeconómicos y demográficos de la población de referencia impulsan una tendencia redistributiva de los recursos puestos a debate. Debemos preguntarnos por qué se produce este hecho.

La primera fundamentación es política. Los Presupuestos Participativos como herramienta de la democracia directa es un proceso abierto a toda la ciudadanía que tiene como base la ruptura con una democracia de carácter censitario. Es decir, la ampliación de la participación se realiza para romper con una política oligárquica y restringida en la que prevalezcan las influencias económicas o políticas por encima del carácter universal. En este sentido, la redistribución de los recursos es básica. Es imprescindible satisfacer las necesidades de la población para una participación efectiva en política.

Acogiéndonos a la justificación de Santos sobre la igualdad, en el momento en que la igualdad, la libertad y la ciudadanía se reconocen como principios emancipatorios de la vida social. La desigualdad y la exclusión tienen que ser justificadas como excepciones o incidentes de un proceso social que en principio no les reconoce legitimidad alguna. Y frente a ellas, la única política social legítima es aquella que define los medios para minimizar una y otra⁴⁷. Los Presupuestos Participativos son de este modo una herramienta de inclusión.



47 B. de Sousa Santos, *El Modelo de los Recursos Públicos: una propuesta de política social*, Madrid, 2008. Fuentes: gráfico de elaboración propia a partir de los principios inspiradores del autorreglamento 2008 - 2010 de los Presupuestos Participativos de Sevilla.

Bibliografía

- Águila, R. del, La política: el poder y la legitimidad. En Manual de Ciencias Políticas. Rafael del Águila (co-ord.). Editorial Trotta. Madrid, España, 1ª edición 1997, 2ª edición 2000.
- Allegratti, G y Herzberg, C. El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo. Web Delegación participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, referencia:
http://www.sevilla.org/html/portal/com/bin/contenidos/participacionCiudadanaDistritos/presupuestos_participativos/biblioteca_documentos/retorno_carabelas/1140437577264_bb_alegretti.pdf
- Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla, 2008-2010. Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla, 2008.
- Kliksberg, B. Siete tesis no convencionales sobre la participación. Centro de documentación en políticas sociales. Documentos/18.
- Cabannes, Y. Instrumentos de articulación entre PP y Ordenamiento territorial. En Algo está pasando en Europa, V Jornadas Internacionales de PP. Sevilla 14 a 16 de noviembre de 2007. Editan: Ayto. Sevilla y IEPALA. Sevilla, España, 2007.
- 72 Respuestas a las 72 Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos. En la publicación Campaña Global para una Mejor Gobernanza Urbana. Programa UN –HABITAT, agosto 2004. Referencia web: http://www.cuenca.gov.ec/urbal/download/R9-A1-04/FAQ1_procesado_por_lvone_de_Souza.pdf
- Castoriadis, C. Las significaciones imaginarias, en Una sociedad a la deriva. Katz editores, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- Crouch, C. Posdemocracia, Taurus editores, Madrid, España, 2004.
- Declaración de Antequera, Declaración del Porvenir y Declaración de Málaga en Cuadernos para el nuevo Municipio, Los Presupuestos participativos y sus Redes. Editan FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga y la Red Estatal por los PPs. Málaga, España, 2010.
- Francés García, F y Carrillo Cano, A. Guía metodológica de los Presupuestos Participativos, Colectivo PRE-PARACIÓN, Alicante, 2008. Referencia web: www.presupuestosparticipativos.es
- E. Ganuza y C. Álvarez, Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos, en Democracia y presupuestos participativos, Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Icarías edit., Barcelona, España, 2003.
- Ganuza, E. Democracia y participación. Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2004.
- Ganuza, E. y Gómez, G. Control político y participación en Democracia. Revista de Estudios de Progreso, nº 38, Fundación alternativas, 2008.
- Held, D. New forms of Democracy. The Open University. London, UK, 1986.
- Models of Democracy. 1ª edition. Blackwell Publisher, Oxford, UK, 1987. Nuestra edición, 6ª edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 1996.
- Herrera Flores, J. La reinención de los Derecho Humanos. Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2008.
- Manifiesto inflexivo: consideraciones intempestivas para una nueva cultura radical. En Lo público y lo Privado en el contexto de la globalización. Ana Mª Rubio Castro y Joaquín Herrera Flores (coord.). Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucía, Sevilla España, 2006.
- La democracia en procesos participativos: principios, fundamentos y requisitos. En La Pedagogía de la Decisión. Construyendo ciudadanía/ 10. CIMAS, Madrid, España, 2005.
- La Participación Política en Jhon Rawls y el concepto de participación democrática. En Revista de las Cortes Generales, nº 5, Madrid, España, 1985.
- Navascues, J. Vas, propones y votas... ¿Así de fácil? En La pedagogía de la decisión. Construyendo

- ciudadanía/10. CIMAS, Madrid, España, 2005.
- Rosa, M. y Encina, J. Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía, 5). Javier Encina Coord. ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España, 2004.
- “Democracias participativas desde la praxis local”. En Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía (construyendo ciudadanía 5). Javier Encina (coord). ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, 2004.
- Silva, Ana María. Hacia una democracia participativa, Revista de Derecho, Valdivia, Vol. VIII, diciembre 1997.
- Sintomer, Yves. ¿Empujar los límites de la democracia participativa? La democracia participativa en Europa y en Porto Alegre. Texto perteneciente a un seminario titulado: “O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores”. Porto Alegre, 31/05-2/06/2001
- El imperativo deliberativo. En Revista de Estudios Políticos, nº 24. Medellín Colombia, 2004.
- Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos, en Reforma y democracia, Revista del CLAD, febrero de 2005.
- From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting. En colaboración con Herzberg, C. y Röcke, A. IJUPR review, 2005.
- Sintomer, Y. Herzberg, C. y Röcke. Participatory Budgets in Europe: between civic participation and modernisation of public administration. Typology of procedures. Estudio realizado para la fundación Hans Böckler Stiftung. April, 2006.
- Sousa Santos, B. de, Reinventar la democracia, reinventar el estado. Edit. Sequitur (libros del ciudadano). Madrid, España, 1999.
- Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Abya- Yala. 2004.
- De Sousa Santos, B. El Milenio Huérfano, Ensayos para una nueva cultura política. Edit. Trotta, Madrid, España, 2005.
- Souza, U. de, La experiencia de Porto Alegre y del estado de Rio Grande do Soul. Revista El Viejo Topo, Número: 189-190, Barcelona, España, 2004.
- Tocqueville, A. de. Selección de textos de La democracia en América, Edit. Orbis. Barcelona, España, 1985. Título original, De la démocratie en Amérique (1835-1840).

Cuadro 1. Comparativa de declaraciones sobre los presupuestos participativos a nivel estatal y global

Redes y declaraciones	Red Internacional de PPs/ Red FAL (año 2001)	Declaración de Málaga (año 2007)	Red española PPs (año 2008) Declaración de Antequera (año 2008)	Declaración de Porvenir (año 2009)
Nacimiento	Comisión de inclusión social y democracia participativa.		Encuentro de gobiernos locales en Sevilla. Previamente Jornadas Internacionales de PPs en Málaga	II Asamblea de la Red estatal de los PP. Contexto de crisis económica internacional.
	Proyecto conjunto URBAL 9 (sede Barcelona)	Trabajos de Málaga y conclusiones grupo de trabajo Democracia Participativa y presupuestos participativos de la FAL en Nairobi.	Grupos de trabajo PP de la Red FAL	
	2005 Unificación con movimiento mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)		Red municipalista abierta a la participación de movimientos sociales, investigadores y vecinos	
Criterios centrales	Democracia participativa como instrumento de transformación social. Fortalecimiento de ciudadanía e instituciones públicas y como alternativa a la globalización neoliberal	Democracia Participativa como alternativa del deterioro institucional y ciudadanía de la globalización neoliberal. Fortalecimiento ciudadanía e instituciones públicas contra el ataque feroz del mercado.	Democracia participativa como nueva forma de gobierno fundamentada en desarrollar procesos participativos que genere espacios públicos y desarrolle sus propias estrategias para intervenir en el entorno.	Los PP como instrumentos para combatir la corrupción. PP como herramienta de planificación local basada en la transparencia.
	Los PP deben ser un elemento articulador de las diversas iniciativas de democracia participativa.	Preocupación porque el nacimiento de experiencias desvirtúe su potencial de movilización ciudadana y transformación social.	Es necesario impulsar nuevas formas de gestión participativa que favorezcan a la ciudadanía y a las instituciones públicas	Los PP son una oportunidad para la organización social y sectores más desfavorecidos.
			Generen empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía. Especialmente de la población más excluida.	
	Objetivo principal democracia participativa es la promoción de la ciudadanía activa.		Herramienta para la inclusión social	Servir de referente a gobiernos locales y la ciudadanía
Defensa de lo público				
Modelo de presupuestos participativos	Autorreglamentado		Autorreglamentado	
	Vinculante		Vinculante	
	Delegados con mandato imperativo		Espacios deliberativos previos al proceso	
	espacios deliberativos previos al proceso		Seguimiento y control social	
	Democracia directa		Rendición de cuentas	
	Seguimiento y control social			
	Rendición de cuentas			
	Inclusión social y superación desigualdades			
Formación para la propia ciudadanía				
Instituciones al servicio del proceso				

El funcionamiento operativo de los Presupuestos Participativos

Joan Bou Geli
(U. Vic)

1. Motivación que justifica la puesta en marcha de un Presupuesto Participativo

A continuación analizamos ciertas motivaciones por las cuales se hace imprescindible democratizar la democracia. Para ello se precisa avanzar en la aplicación de la democracia participativa, con la implementación de instrumentos como los presupuestos participativos que han de permitir la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de todo aquello que afecta a sus vidas.

1.1 Efectos económicos, sociales y políticos esperados.

Desde el punto de vista económico el principal beneficio que podemos esperar del funcionamiento de los presupuestos participativos es la consecución de una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública municipal.

La eficacia se asegura si la actuación municipal se adecua a las demandas y prioridades salidas de las asambleas, es decir a través de la democracia participativa. Las inversiones o actuaciones a realizar responden a necesidades reales y son los problemas que más preocupan a la ciudadanía por lo que su resolución aumentará el nivel de bienestar de la población. Al mismo tiempo evitará que la gestión municipal se utilice (más o menos disfrazada de interés general) según los intereses económicos de los políticos, como tantas veces hemos visto y que solo benefician a la minoría próxima a los gobernantes.

La eficiencia se consigue a través del control de la actuación municipal que realiza la asamblea o los delegados elegidos directamente para ello. Las autoridades municipales deben responder ante la asamblea de ciudadanos sobre los medios empleados (diseño y presupuesto elegido, empresas contratadas, recursos puestos a disposición, etc.) para la consecución de los objetivos aceptados. La transparencia que ello exige puede evitar la corrupción y también el favoritismo y el clientelismo.

Sin embargo, a pesar de la importancia de conseguir eficacia y eficiencia en la gestión municipal, la principal cualidad del presupuesto participativo es de carácter social, como factor de transformación social.

La posibilidad de que las personas participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas les confiere dignidad y autoestima de la que muchas veces se sienten privadas y que es un elemento esencial para la felicidad y bienestar. Se reconocen capaces, al mismo nivel que el resto de la comunidad, para participar en las asambleas, determinar los principales problemas y buscar y promover las mejores soluciones. “La participación en las normas e instituciones que configuran la propia comunidad es un derecho humano básico y forma parte del desarrollo humano” (PNUD 2002).

La asistencia a las asambleas en las que todos tienen el mismo poder: “una persona-un voto”, refuerza el sentimiento de ser parte integrante de una comunidad. Parte integrante activa en cuanto debe enfrentar sus problemas, junto al resto de la comunidad, y no esperar que la resolución de los mismos llegue sin su participación. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes.

Asimismo, en las asambleas se relativizan los problemas individuales al escuchar las opiniones de los demás y se amplía la visión con todos los problemas de municipio. El sentimiento de comunidad, de grupo con las mismas necesidades debe prevalecer a la hora de priorizar la resolución de los mismos.

Esta pérdida de individualismo y aumento del empoderamiento colectivo crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social lo que puede llevar a la formación de redes, de uniones a un nivel mas amplio que el municipal y conseguir así una mayor fuerza para otras reivindicaciones.

En el ámbito político la importancia del presupuesto participativo reside en la profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos y ciudadanas. A la democracia representativa se une la participación directa de cada uno de los miembros del municipio, es decir, la democracia participativa.

El presupuesto participativo necesita de la democracia representativa para organizar el desarrollo de las asambleas y de todo el proceso de decisión. También, para ejecutar las decisiones que salen de ellas

así como para informar de los resultados y rendir cuentas. Hay que tener presente que muchas veces el presupuesto participativo no empieza como resultado de reivindicaciones de movimientos sociales, sino que el proceso comienza por la voluntad del gobierno local elegido que está dispuesto a democratizar su gestión. Así impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos. Posteriormente el presupuesto participativo tendrá vida propia y podrá ser agente de cambio social.

Pero también puede ocurrir que el gobierno local elegido sea contrario al ejercicio de la democracia participativa ya que ello implica una disminución de su poder, poder conseguido democráticamente y que le ha sido otorgado por la urnas. Este es la principal dificultad para la continuidad de las experiencias de presupuesto participativo y sobre todo para su expansión.

1.2 La democracia en el contexto de la crisis económica.

En la actual sociedad mundializada las responsabilidades se diluyen y se hace realmente difícil ejercer el control democrático de los diferentes actores que toman las decisiones, y aún más si estos no son autoridades políticas.

La vida económica de un país, su medio ambiente, su seguridad nacional, las condiciones de vida de sus ciudadanos y su propia supervivencia dependen hoy, más que nunca, de actores y de acciones que están fuera de los límites del país y no están sometidos de forma directa a su gobierno.

Si se analiza más detalladamente el actual proceso de mundialización se puede apreciar que bajo esta responsabilidad diluida se esconde una acción coordinada entre las Instituciones Económicas Internacionales (FMI, BM, OMC), los gobiernos de la mayoría de países del mundo y el capital transnacionalizado, con el objetivo de facilitar la expansión total del capital, buscando un incremento continuo de los beneficios a costa de la explotación de muchas vidas humanas.

Algunos gobiernos, incluso los que se han formado a partir de procedimientos electorales, usurpan el poder al pueblo y pasan a defender los intereses del gran capital. Por ejemplo en Europa, el peso de la Deuda de los Estados para salvar los bancos (un informe de la Comisión Europea señala que el total de fondos comprometidos para los bancos asciende a 3,3 billones de euros o sea el 28 % del PIB de la U. E.) ha servido como pretexto para reclamar, con más insistencia que nunca, planes de austeridad que tienen como consecuencia una disminución de los servicios públicos y el desmantelamiento del Estado del Bienestar. Los gobiernos más neoliberales, con el apoyo del FMI, aprovechan para imponer planes de ajuste a todos los estados miembros de la UE (Grecia, Portugal, España, Irlanda, Italia, Francia, Gran Bretaña, Rumanía, Hungría, etc.) donde sus gobiernos, de repente obsesionados por la reducción del gasto público, han acatado sin discusión, provocando una profunda depresión económica en Europa.

Boaventura da Sousa Santos habla del fascismo social, que por sacrificar la democracia a las exigencias del capitalismo, promueve una versión empobrecida de la primera. Boaventura identifica hasta 5 formas de sociabilidad fascista, una de ellas es el fascismo financiero. El fascismo financiero es el más violento: la especulación financiera global es quien manda en los mercados financieros de valores y divisas (lo que se conoce como economía de casino). Los movimientos financieros son producto de decisiones de inversiones individuales o institucionales expandidas por todo el mundo y sin otro objetivo común que el deseo de maximizar las ganancias a corto plazo. Estamos ante unos movimientos de capitales pluralistas y por tanto más inmunes a cualquier intervención democrática por su relación espacio-tiempo.

Este espacio-tiempo virtualmente instantáneo y global, combinado con la lógica del lucro especulativo, confiere un inmenso poder al capital financiero, prácticamente incontrolable y lo suficientemente poderoso para sacudir, en cuestión de segundos, la economía real o la estabilidad política de cualquier país.

Además, el capital financiero se apoya en las instituciones de regulación global como las empresas de rating, empresas internacionalmente acreditadas para valorar la situación financiera de los Estados y los correspondientes riesgos y oportunidades que ofrecen a los inversores internacionales. Las notas atribuidas son determinantes para establecer las condiciones en que un país puede acceder al crédito internacional. Se trata de empresas con un poder extraordinario. En la situación actual donde los deudores

públicos y privados entran en una batalla mundial para atraer capitales, una mala nota puede significar el colapso financiero de un país. Los criterios adoptados por las empresas de rating son en gran medida arbitrarios, refuerzan las desigualdades del sistema mundial y originan efectos perversos: el simple rumor de una próxima descalificación puede provocar una enorme convulsión en la bolsa de valores de un país. La violencia del fascismo financiero consiste en su potencial de destrucción, en su capacidad para precipitar hacia el abismo de la exclusión a países enteros.

Nos hallamos ante una gran contradicción: por un lado tenemos que la democracia es el poder del pueblo y, por el otro, los gobiernos escogidos por el pueblo defienden los intereses del capital financiero en detrimento del propio pueblo. Así pues, podríamos decir que los gobiernos usurpan el poder al pueblo para utilizarlo favoreciendo el gran capital. Se utiliza la democracia para instaurar una dictadura del capital financiero.

Los gobiernos formados incluso a partir de procedimientos electorales usurpan el poder al pueblo y pasan a defender los intereses del gran capital. El dinero ejerce una influencia desmesurada sobre los políticos elegidos y sobre las normas votadas por los legisladores, pervirtiendo las instituciones democráticas. La ciudadanía a veces se siente impotente por que no puede influir en las políticas de sus países.

El resultado es un aumento considerable del descrédito de los políticos y de todo lo que representa la acción política, propiciando el alejamiento de la ciudadanía de la política.

Para revertir este proceso hacen falta políticas públicas que permitan a los ciudadanos y ciudadanas la participación en la toma de decisiones, convirtiéndolos en verdaderos actores de su propio desarrollo.

Para garantizar que las políticas y las instituciones políticas promuevan el desarrollo humano y protejan la libertad y la dignidad de todas las personas, se ha de ampliar y consolidar la democracia. Es necesario disponer de estructuras que permitan ir más allá del modelo actual de democracia representativa. Es evidente que la democracia representativa es mejor que cualquier régimen autoritario y dictatorial, pero también genera muchas disfunciones: favorece una cierta burocratización; aparta a la ciudadanía de la “cosa pública” o sólo le permite acercarse periódicamente. Existe preocupación en diversos sectores por recuperar una visión de la democracia como algo más substancial que el simple hecho de llamar a la ciudadanía cada 4 años para que ejerza su derecho de votar para después delegar la decisión a los representantes políticos. Se ha de avanzar en la búsqueda de formas de gestión que permitan a la ciudadanía tener un mejor control el poder público. Necesitamos establecer nuevas instituciones de control social que permitan una emancipación radical de la política en relación al poder del capital. El Estado de forma aislada no es capaz, con sus propias fuerzas, de defender a sus ciudadanos contra los efectos externos de decisiones tomadas por otros actores o contra los efectos en cadena de procesos que tienen origen fuera de sus fronteras. Son necesarios nuevos procedimientos democráticos que combinen la democracia representativa, estable y previsible, con la democracia directa mediante la participación voluntaria de la ciudadanía. Se trata de avanzar hacia modelos de democracia participativa, donde la ciudadanía participa, de forma efectiva, en la tomo de decisiones de todo aquello que afecta a sus vidas.

Una verdadera democracia es aquella que da poder al pueblo, que permita que la gente participe activamente en la toma de decisiones, por lo que les faculta para decidir sobre las políticas públicas a desarrollar. Se trata, por un lado, de asegurar que el Estado adopte las políticas que habría decidido previamente la ciudadanía, y por el otro, que los representantes públicos tengan que dar explicaciones de sus actos a los mismos ciudadanos.

Estaríamos hablando de modelos de gestión basados en la democracia participativa, como los presupuestos participativos, que han de coexistir con la democracia representativa, mejorándola y fortaleciéndola.

1.3 Democratizar la democracia

No es posible compatibilizar la mundialización neoliberal con la democracia, ya que este proceso agudiza la privatización del espacio público y segrega a enormes contingentes de personas, no sólo por la desigualdad social, sino también por la automarginación y por la exclusión de las clases populares del proceso

de toma de decisiones efectivo.

Incluso si las instituciones democráticas están firmemente consolidadas, mediante modelos de democracia representativa, los ciudadanos a veces se sienten impotentes porque no pueden influir en las políticas de sus países; los ciudadanos y sus gobiernos también se sienten más sometidos a fuentes internacionales sobre las cuales apenas tienen control.

Para que las políticas y las instituciones políticas promuevan el desarrollo humano y protejan la libertad y la dignidad de todas las personas, se ha de ampliar y consolidar la democracia. Se necesita un Estado bajo control público, que cree un sistema normativo interno capaz de redefinir el contrato social actual, e inducir el desarrollo económico endógeno, contando con el protagonismo de las clases trabajadoras.

De todos modos no habrá la menor posibilidad de pensar en cualquier transformación en el Estado y en la sociedad—del poder y de la riqueza— sin que el país tenga una ambición nacional que se materialice en un proyecto nacional. Sin una ambición nacional transformadora, la articulación con la economía-mundo sólo puede profundizar las desigualdades, desestructurar más las sociedades, crear más paro y marginación.

El sentido de democracia participativa según K. Marx¹ implica la introducción de formas de democracia “directa”, allí donde es posible, es decir en la base, es un sistema representativo de nuevo tipo, caracterizado por el control permanente de los representantes por parte de los representados. No hay democracia “directa” más que en la base, después de ella hay delegación. Los procedimientos de control y de información a disposición de los ciudadanos son los que corrigen los defectos de la delegación.

Los países podrán contar con un Estado que defienda los intereses de los ciudadanos y promueva el desarrollo humano para todos y todas solamente si disponen de sistemas de gestión pública que respondan completamente ante toda la gente y si todas las personas pueden participar en los debates y en las decisiones que afectan a sus vidas. Se trata de modelos de gestión basados en la democracia participativa que se pueden complementar, inicialmente, con la democracia representativa.

El Presupuesto participativo como instrumento de democracia participativa

Entendemos el presupuesto participativo como el mecanismo que permite la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos públicos. No se trata de cuestionar las responsabilidades de los gobiernos en el proceso presupuestario, sino de permitir y potenciar la participación de la ciudadanía en la definición de sus prioridades y en la discusión de cómo se distribuyen los recursos económicos existentes.

El presupuesto participativo, como instrumento de la democracia participativa, ha de contribuir a generar un cambio de modelo de gestión municipal que sea capaz de democratizar la democracia: devolviendo el poder al pueblo, promover el Desarrollo Humano y potenciar la libertad y dignidad de todas las personas, y aumentar la conciencia e integración política de todos los actores sociales (haciendo especial mención a las clases populares).

En la mayoría de experiencias conocidas, los presupuestos participativos constituyen un proceso de participación que se repite cada año. Se inicia con la celebración de un determinado número de asambleas donde todo aquel que quiera, tanto si es a título individual como a título asociativo, puede participar. En estas asambleas se suele hacer dos cosas: de un lado, se plantean las prioridades de la población, y por el otro, se escogen de entre todos los participantes en las asambleas unos delegados que serán los que representarán a las asambleas en las fases posteriores. En las etapas siguientes, los delegados de las asambleas, habitualmente junto a técnicos y representantes políticos y sociales del municipio, harán una evaluación técnica y financiera de todas las propuestas formuladas y las acabarán priorizando en función a los recursos disponibles. La propuesta final servirá para configurar los presupuestos, y estos serán presentados al Pleno Municipal para su debate y posterior aprobación. A continuación, será conveniente realizar el seguimiento

1 En la “Constitution Communale” de la que habla K. Marx, hay asambleas de base, pero también asambleas de departamento y, al final, una asamblea nacional. Sólo hay democracia directa en la discusión en la base.

de su aplicación, con lo cual se acostumbra a constituir un órgano de seguimiento.

1.4.1 Condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo en un municipio

Existen algunas condiciones básicas para implantar un Presupuesto Participativo. La primera de ellas es una clara voluntad política del Alcalde (o Alcaldesa) y de las autoridades municipales. Tal voluntad tiene que mantenerse durante todo el proceso, pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población.

La segunda es la presencia y el interés de organizaciones de la sociedad civil y mejor aún, de la ciudadanía en general. Esta condición es determinante para la sostenibilidad de la experiencia.

La tercera es una clara definición de las reglas del juego, conjuntamente con la población. Estas reglas se refieren a los montos que serán discutidos, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones (y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad de decisión de cada actor), las formas de repartición entre los barrios y los distritos de la ciudad, y la composición del Consejo de los PsPs. Estas reglas, no pueden ser decididas unilateralmente sino que necesitan ser construidas con la población y luego ajustadas año tras año, en función de los resultados obtenidos.

La cuarta condición es la voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales, tanto sobre el presupuesto en general como sobre el Presupuesto Participativo en particular, explicando cuál es su monto, el origen de los recursos y la estructura actual del gasto. Es importante también clarificar cuáles son los rubros que son de responsabilidad municipal y los que rebasan su responsabilidad.

Una quinta condición está relacionada con la necesaria información a la población, a través de todos los medios posibles: información sobre las fechas y lugares de reunión, y las reglas de juego que han sido definidas para el año.

Finalmente, la sexta condición es la priorización de las demandas jerarquizadas por la población con criterios técnicos que consideren un análisis de las carencias en equipamiento y servicios públicos. Esto es importante para posibilitar una distribución más justa de los recursos a fin de superar las desigualdades.

1.4.2 Situaciones en las que no se aconseja implantar un Presupuesto Participativo

No es aconsejable implantar un proceso de presupuesto participativo cuando las condiciones antes mencionadas no están presentes. Pero además, no es aconsejable si las partes - tanto el gobierno local como la ciudadanía - no están abiertas al cambio y a una gestión compartida de los recursos públicos.

También es mejor evitar un proceso de Presupuesto Participativo si no hay honestidad y transparencia en la gestión municipal. Implantar un Presupuesto Participativo en tal contexto puede llegar a legitimar u ocultar prácticas contrarias a los principios básicos del Presupuesto Participativo.

Cuando las condiciones locales no se dan en un momento determinado, esto no quiere decir que las personas o las instituciones interesadas deban abandonar la idea de implantar un Presupuesto Participativo. Se puede empezar con iniciativas limitadas como, por ejemplo, intentar tener más transparencia en el presupuesto. La organización de Foros u otras actividades, con la presencia de entidades con legitimidad en la sociedad civil puede ser un mecanismo de presión para la apertura de una discusión pública del presupuesto y su control por parte de los ciudadanos. Son varias las ciudades que en la actualidad están en un momento anterior a la implantación de un Presupuesto Participativo.

1.4.3 Cómo llevar a la práctica el Presupuesto Participativo

No existe una receta universal para iniciar un Presupuesto Participativo; éste tiene que adecuarse a la situación local.

Se recomienda hacer primero un diagnóstico de situación para ver hasta qué punto los principios rectores son respetados y las pre-condiciones reunidas. Este diagnóstico va a variar de una ciudad a otra.

Un segundo momento importante es hacer, también en forma participativa, un mapa (o evaluación) de los actores locales interesados y de los actores opuestos al proceso.

Un tercer momento es el análisis y definición clara por parte del equipo de gobierno, del volumen y origen de los recursos que serán puestos a consideración del Presupuesto Participativo y los que serán necesarios para que el municipio implante el proceso. En este momento se recomienda a los municipios realizar un estudio costo/beneficio o costo/resultados esperados.

Un cuarto momento es la construcción de alianzas y la ampliación de los diálogos para que la idea gane más adeptos y legitimidad en el municipio. Los elementos claves pueden ser:

- Construir un acuerdo al interior del gobierno
- Dialogar con los actores más relevantes de la sociedad civil

Un quinto momento será la elaboración del reglamento interno del Presupuesto Participativo que define las reglas de juego, para el primer año. Es importante tener en cuenta los principios operativos siguientes:

- Participación universal: Todos los ciudadanos/as pueden participar, independientemente de su condición socioeconómica. Los ciudadanos organizados pueden jugar un papel importante en el proceso. Además, es necesario pensar en medios específicos para involucrar a los ciudadanos más marginados.
- Transparencia del presupuesto, tanto de los ingresos como de los gastos.
- Flexibilidad: el proceso debe ser flexible para ser evaluado y ajustado continuamente.
- Objetividad: se debe usar criterios objetivos y explícitos para la asignación de recursos a fin de garantizar la credibilidad del proceso.
- Enfoque de género: Participación equitativa de mujeres y hombres en el proceso. Se destaca la importancia de contar con datos y cifras desagregadas por sexo, tanto para el presupuesto como para los beneficios de las inversiones.
- Enfoque pluricultural y multi-étnico, discriminación positiva y acciones afirmativas para asegurar la participación y el poder de decisión de los excluidos, (como por ejemplo los y las inmigrantes).

2. La dimensión financiera de los Presupuestos Participativos

2.1 Qué cantidad y tipo de recursos se someten a discusión en el Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo representa en general entre el 1% y el 10% del presupuesto ejecutado, es decir de la parte realmente gastada, la cual suele ser inferior al presupuesto planificado en el año anterior. Estos valores corresponden a un porcentaje variable de los recursos de inversión del municipio. Sin embargo, algunas ciudades colocan a debate más del 10% de su presupuesto. Muy pocas, como Mundo Novo o Porto Alegre, discuten, por lo menos formalmente, el 100% del presupuesto. En el otro extremo, se ubican varias ciudades, especialmente europeas, donde el Presupuesto Participativo colocado a discusión puede representar menos del 1% del presupuesto municipal. En el caso del municipio de Santa Cristina d'Aro se pone a discusión del 50 % al 60 % del presupuesto municipal (en función del valor de las demandas priorizadas).

Respecto a los tipos de partidas sometidas a discusión hay de todo. Mientras unos municipios sólo

ponen a debate las inversiones, hay otros que ponen a discusión tanto las partidas de inversiones como las correspondientes a los gastos corrientes del presupuesto ordinario. En cuanto a las inversiones la parte que se somete a discusión varía entre el 100% del total del presupuesto de inversión y algunos porcentajes reducidos. Se puede decir, entonces, que algunos Presupuestos Participativos son con 'P' mayúscula y otros con 'p' minúscula. Respecto a los gastos corrientes hay experiencias que ponen a discusión la totalidad de los gastos corrientes que son de competencia municipal y no forman parte de los gastos fijos y de obligado cumplimiento, mientras otras sólo debaten los gastos de un área concreta (como por ejemplo juventud).

Querría resaltar el caso del presupuesto participativo del municipio de Santa Cristina d'Aro, donde se pone a discusión casi el 100 % de las partidas de inversiones y la totalidad de los gastos corrientes de gestión municipal y que no forman parte de sus gastos fijos. Así pues, la ciudadanía decide no sólo sobre las obras que se van a realizar en los próximos periodos, sino también, respecto a las actividades que se desarrollan en las distintas áreas municipales. Por ejemplo se puede discutir sobre las acciones y actividades festivas, culturales, de igualdad de género, de juventud, deportivas, de promoción económica y fomento del empleo, etc. En alguna ocasión inclusive se ha decidido la contratación de personal, por ejemplo, la contratación de una asistente social, la contratación de una técnica de promoción económica y la contratación de tres policías.

No existe un porcentaje óptimo del presupuesto municipal que deba someterse a discusión con la ciudadanía. Depende de cada situación local, y en particular de la voluntad política del municipio y de la capacidad de presión de la ciudadanía. En varias ciudades este porcentaje va incrementándose año tras año, en la medida en que la experiencia se consolida y gana confianza, tanto en el entorno político local como entre la población. Sin embargo, mientras mayor sea la proporción del presupuesto debatido, mayor será la capacidad de los presupuestos participativos para convertirse en un instrumento de transformación social invirtiendo las prioridades a favor de los más vulnerables. Además cuanto mayor sea el porcentaje del presupuesto participado mayor será el interés de la ciudadanía respecto al proceso.

2.2 Origen de los recursos sometidos a debate

Si bien el origen es el presupuesto municipal, es importante destacar de donde proceden los recursos que integran este presupuesto:

Lo más común es que el presupuesto discutido sea parte del presupuesto global (gastos de inversión, o gastos corrientes), claramente identificada como Presupuesto Participativo. Los recursos pueden provenir de ingresos recaudados directamente por el propio Ayuntamiento (impuestos municipales, tasas y precios públicos), de ingresos transferidos por parte de las Administraciones de ámbito superior (provincial, regional o estatal) mediante aportaciones del Estado o de las Comunidades Autónomas en el caso de España (fondo de cooperación Estatal o Fondo de cooperación de la Comunidad Autónoma) o subvenciones concedidas para realizar una obra o prestar un servicio concreto (estos fondos deben estar destinados exclusivamente a la realización de dicha obra o la prestación del servicio) y de préstamos pedidos a las entidades financieras nacionales para financiar parte de las inversiones. En España hasta el año 2010 los Ayuntamientos tenían la potestad de endeudarse hasta el límite legal del 110 % de sus recursos propios para financiar parte de sus inversiones. En estos momentos con la intromisión del gobierno central en las finanzas públicas, limitando así la autonomía financiera de las corporaciones locales, no se sabe si los Ayuntamientos podrán ejercer libremente la potestad de pedir préstamos. En algunas ocasiones también se pueden obtener recursos de la venta, alquiler o intereses de la gestión de su patrimonio (venta de parcelas, alquiler de locales e intereses de cuentas corrientes o depósitos bancarios).

En varias ciudades, en particular de la zona andina, se discute un porcentaje de la parte transferida por el gobierno central (por ejemplo, en Perú, el llamado Fondo de Compensación Municipal). En este caso, los debates están sometidos a posibles condiciones impuestas por estos fondos.

En ciertos países, las transferencias del gobierno central al local son sometidas a un proceso similar al Presupuesto Participativo. Por ejemplo, en Kenya (12), el Plan de Acción para la Provisión de Servicios del Gobierno Local, es un instrumento para involucrar a las comunidades en las decisiones relativas al uso de

las transferencias nacionales hacia el nivel local.

La parte debatida para el Presupuesto Participativo puede ser también limitada al recurso asignado para un solo sector, por ejemplo, el sector social o el sector de la educación. Puede también limitarse la discusión a los recursos asignados para un programa específico, por ejemplo, para reformar una plaza, renovar un centro cívico o construir una rambla. En estos casos los recursos pueden provenir del nivel municipal y/o de la región y/o del gobierno central.

A la fecha los recursos debatidos, en América Latina y en España por lo menos, son esencialmente recursos “endógenos”, es decir recursos nacionales y locales, y no préstamos o donaciones internacionales.

2.3 Impacto del Presupuesto Participativo sobre la recaudación fiscal y los recursos municipales

En América Latina existen evidencias claras de que el proceso del Presupuesto Participativo trae consigo un aumento de la recaudación fiscal y una reducción de la morosidad. Las razones analizadas tienen relación con la transparencia de la gestión pública que conlleva el Presupuesto Participativo. La visibilidad a corto plazo de las obras y servicios resultantes del Presupuesto Participativo tiende también a modificar la cultura fiscal ciudadana. En cambio en España no se puede apreciar una relación directa entre la aplicación de los presupuestos participativos y la mejora de la recaudación fiscal.

En la mayoría de los procesos de PsPs éstos se limitan a debatir sólo las partidas de gastos. Sería conveniente para profundizar en la toma de decisiones poner a discusión también los ingresos municipales. En Santa Cristina d’Aro se está en un proceso de ampliar el presupuesto participativo a las partidas de ingresos que se halla en una fase experimental.

2.4 Distribución de los recursos en una ciudad: por temas y por zonas

Por lo general los recursos se asignan en dos formas: la primera es por regiones (o subregiones), a veces con una asignación específica y superior para las áreas más pobres (favelas, cantegriles, villas miserias, barrios populares, etc.). La segunda asignación es por tema. Esas prioridades temáticas reflejan las prioridades de una ciudad para un año en particular (salud para todos y todas, transporte ciudadano, futuro para la juventud y la niñez, inclusión social, urbanismo y medio ambiente”, etc.), pero pueden cambiar de un año a otro. Este doble sistema de asignación permite entender mejor que un Presupuesto Participativo se construya a partir de reuniones (plenarias o foros) temáticas y de plenarias territoriales (barriales o sub-regionales).

2.5 Cómo se definen los criterios de asignación del presupuesto.

Por lo general, el número de demandas o de proyectos y sus valores son superiores a los recursos disponibles. Por estas razones, los criterios de priorización y los pasos para seleccionar las demandas del año son esenciales. Una demanda que no fue votada entre las prioridades en un año podrá ser presentada de nuevo al año siguiente. En algunas ciudades el número de proyectos que serán financiados es fijado de antemano (por ejemplo, 14 para cada subregión de Belo Horizonte). En otras experiencias son los ciudadanos conjuntamente con el Gobierno local los que deberán consensuar las demandas priorizadas que se imputaran en el presupuesto.

El proceso de definición de los criterios de asignación es un momento clave para el buen desarrollo del proceso. No existen criterios únicos y predefinidos. Los criterios de asignación por regiones y subregiones, por temas y por tipos de demanda tienen que ser definidos por cada ciudad en forma participativa, consensuada entre la ciudadanía, las instituciones o asociaciones locales y el gobierno municipal. Es un momento decisivo para que las organizaciones sociales y la ciudadanía en general se vayan apropiando del proceso, lo entiendan y lo puedan explicar a quienes no participaron. Cada ciudad utiliza uno o más criterios para asignar recursos. Entre los más comunes se destacan: el número de habitantes de la zona; las prioridades

seleccionadas por los habitantes (vivienda, pavimentación, educación, salud, alcantarillado, etc.); las necesidades básicas insatisfechas (agua, luz, saneamiento, etc.); el grado de participación en el proceso; la contrapartida de la comunidad; el grado de morosidad tributaria; la atención recibida durante los años anteriores; el impacto del proyecto en la comunidad; el impacto positivo para grupos desfavorecidos o vulnerables. Sin embargo existen otros más.

Estos criterios pueden tener un ‘peso’ o ponderación diferente. Por ejemplo, si los criterios de asignación por regiones en ciudades fueron el número de habitantes y el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas –NBI- (acceso al agua, porcentaje de colecta de basura, grado de consolidación de las viviendas, etc.), puede suceder que la ciudad A, decida dar el mismo peso a cada uno de los criterios y que la ciudad B decida dar tres veces más peso al criterio NBI. En este último caso, más recursos irán para las zonas desfavorecidas.

Estos criterios no son fijados de manera definitiva. Entre dos ciclos o durante un ciclo, en general los delegados o los concejeros electos del Presupuesto Participativo, a veces junto con el gobierno local, revisan los criterios y pueden decidir añadir un nuevo criterio, suprimir otro o modificar sus pesos relativos. Estas decisiones serán aplicadas al año siguiente y son plasmadas en reglamentos internos o en ordenanzas municipales. Este proceso demuestra el carácter evolutivo, ajustable y flexible que por lo general tienen los Presupuestos Participativos.

Además de la utilización de los criterios ponderados, un instrumento pedagógico muy importante, utilizado en municipios brasileños (aunque no solamente en ellos) son las Caravanas de prioridades. Durante estas caravanas se recorre con los delegados electos por la población los sectores de la ciudad y se visitan todas las demandas identificadas. Esto posibilita una visualización de los diferentes niveles de necesidad por parte de los delegados y, sobre todo, otorga una mayor legitimidad a los criterios técnicos presentados. Permite también a los delegados barriales ‘abrirse’ al conocimiento de la ciudad en su conjunto, más allá de su comunidad.

2.6 Quien tiene el poder de decisión sobre los Presupuestos Participativos.

En general, y en particular en el sistema brasileño, la decisión inicial de saber qué porcentaje del presupuesto y qué valor será debatido es votada en el Concejo Municipal. De igual manera, la matriz presupuestaria, fruto del proceso del Presupuesto Participativo, es aprobada en última instancia por el Concejo Municipal. La experiencia demuestra que son pocos los casos en los cuales el Concejo Municipal veta o altera una matriz presupuestaria.

Lo original del Presupuesto Participativo es la elaboración de una matriz presupuestaria a partir de las demandas territoriales y temáticas. Un primer momento clave de la priorización de las demandas se hace en las asambleas. Un segundo momento clave será la priorización final de las demandas. En las ciudades donde existe un Consejo del Presupuesto Participativo son los concejeros quienes tienen esta responsabilidad.

En las ciudades donde la participación se da a través de las organizaciones sociales (juntas vecinales, asociaciones) o de las organizaciones políticas (juntas parroquiales, en Ecuador), las decisiones finales se toman a este nivel.

En algunos países, en el caso de que los recursos debatidos sean solamente de programas específicos o para sectores específicos, la decisión será acordada junto con los responsables del Ejecutivo y del Municipio (Secretarías), y no pasará por el Concejo Municipal.

En España la responsabilidad de aprobar el presupuesto municipal es del Pleno Municipal. En la mayoría de los casos el equipo de gobierno presenta al Pleno la propuesta de presupuesto que respeta la matriz presupuestaria priorizada por la ciudadanía en las asambleas o en el Consejo de Presupuestos.

En el proceso de toma de decisiones del presupuesto participativo hay un elemento que se debe definir con atención: aquel de quienes tienen la facultad de aceptar o rechazar alguna de las demandas, excluyéndola de la matriz presupuestaria definitiva. En algunas ocasiones se establecen ciertos criterios de viabilidad (sociales, económicos, medioambientales, etc.). La cuestión es cómo determinar quienes deci-

den los criterios de viabilidad y quienes hacen la selección de las demandas que cumplen dichos criterios. Sea como sea es indispensable que la ciudadanía participe en ambas situaciones con carácter decisivo. Para que la ciudadanía pueda decidir será necesario contar con la ayuda de los técnicos municipales.

En otras experiencias, como en Santa Cristina d'Aro, no se establecen estos criterios de antemano, es durante el debate mantenido en los Consejos Temáticos y en las Asambleas donde se perfilan las demandas que deben ser priorizadas.

2.7 ¿El Presupuesto Participativo se limita a planificar los recursos en el corto plazo?

El presupuesto participativo se limita a la asignación de todo o de una parte del presupuesto anual de un municipio. Esta es su característica y su limitante. Sin embargo, el ciclo para la ejecución del gasto puede ser de dos años, para facilitar el proceso de implantación. Algunas ciudades tienen Presupuestos Participativos cada dos años.

El caso de Montevideo, donde desde 1990 se invitó a los ciudadanos a través de sus Concejos Vecinales electos, a decidir sobre el presupuesto quinquenal, aparece como un caso relativamente único. Sin embargo, algunas ciudades brasileñas discuten con la población el Plan Plurianual de Inversiones que establece prioridades para cuatro años.

En Santa Cristina d'Aro la participación ciudadana en la revisión del Plan de Ordenación Urbanística Municipal (2005) se reguló a través de un proceso vinculado a la estructura y los órganos del Presupuesto participativo, implicando el Consejo de Ciudadanos (formado por los representantes de todas las asambleas) en la Comisión de Seguimiento de la revisión del POUM.

2.8 Los recursos disponibles a debate en los Presupuestos Participativos

Está claro que cuanto más elevado es el presupuesto (en valores absolutos y en porcentaje del total), es mayor el número de posibilidades de que dispone la ciudadanía en su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, no existen evidencias de una correlación directa entre el nivel de recursos debatidos y el nivel de participación, en términos cualitativos ni cuantitativos. Tener pocos recursos para someter a discusión no es un obstáculo definitivo o un condicionante insalvable. Lo que realmente cuenta es (por muy limitado que éste sea) dar a conocer públicamente el monto, explicar el por qué de que sea limitado y que la población defina reglas claras de juego para su asignación.

Si bien la mayoría de los Presupuestos Participativos se dan a nivel municipal, varias iniciativas y experiencias apuntan a la discusión y priorización del conjunto del gasto público: municipal, provincial, regional y de los gobiernos centrales. Por otra parte, las organizaciones comunitarias y a veces las ONGs administran los recursos correspondientes a proyectos y prioridades votadas.

Existe un debate actual para que los préstamos nacionales e institucionales a municipios sean discutidos y aprobados dentro del Presupuesto Participativo. Son todavía escasas las experiencias en las cuales los préstamos internacionales son aprobados por el Consejo del Presupuesto Participativo.

2.9 Los procesos de rendición de cuentas sobre el Presupuesto Participativo

En general los procesos de rendición de cuentas al interior de los PsPs suelen darse bajo tres modalidades:

- Audiencias públicas anuales (o incluso más frecuentes) durante las cuales el Alcalde y los responsables municipales explican a la población el uso y el destino del presupuesto total y específico de los PsPs.
- Folletos, brochures o separatas de periódicos que ofrecen en forma detallada, por regiones y por sectores, la información de cada obra y servicio aprobado, su valor y su grado de avance.

En las buenas experiencias tales folletos son distribuidos ampliamente a cada vivienda y son la principal fuente de información sobre los resultados concretos de los Presupuestos Participativos.

- Una tercera modalidad, ampliamente practicada, es la colocación de la información financiera y de los resultados del Presupuesto Participativo en el sitio web del Municipio. Una visita de los sitios sugiere que el Presupuesto Participativo ocupa un lugar importante en las informaciones. Muestra también que el Presupuesto Participativo mejora el sistema de comunicación y de información hacia la ciudadanía.

Así pues, los encargados de realizar el control son los ciudadanos en las asambleas de barrio y temáticas, los miembros del Consejo de Ciudadanos y del Consejo Infantil, así como los representantes de las entidades que participan en los Consejos Temáticos. El órgano específico para el seguimiento de la ejecución de las propuestas es la Oficina Técnica del Presupuesto participativo.

El mecanismo de rendición de cuentas y comunicación a la ciudadanía se desarrolla en dos etapas:

- Al principio de la asamblea del mes octubre (primera asamblea del proceso) se da cuenta de la ejecución de las demandas del ejercicio anterior.
- En una asamblea de abril se hace la rendición de cuentas de la liquidación del presupuesto anterior y se presenta el presupuesto del año en curso. Posteriormente se edita y envía a todos los domicilios un boletín informativo sobre el Presupuesto participativo que se reviste como forma de devolución de los pláticos hacia la ciudadanía.

2.10 Costes municipales para la implantación del proceso.

El Presupuesto Participativo tiene costes para el gobierno local en varios sentidos. Así, para implementar un Presupuesto Participativo con garantías se necesitan cuatro tipos de recursos:

- Un equipo municipal comprometido y capacitado para conducir el proceso, dispuesto además a asumir un horario flexible (con la opción de algunas tardes-noches y fines de semana,)
- Medios de transporte para poder circular en los barrios y movilizar al equipo municipal,
- Recursos para comunicación e información amplia a la población,
- Un equipo municipal para los estudios de viabilidad técnica, económica y presupuestaria de las demandas priorizadas.

Además, para acelerar los procesos y cualificarlos es importante tener recursos para movilizar a las personas que viven lejos de los lugares de reunión y para capacitar a los funcionarios así como a la población y en particular a los delegados del Presupuesto Participativo. Las ciudades que no han pensado en estos recursos por lo general han enfrentado dificultades y en varios casos incluso se ha llegado a interrumpir los procesos por este motivo. Por lo tanto, es importante hacer un estudio costo/beneficio antes de decidirse a implementar un Presupuesto Participativo.

El estudio costo/beneficio tiene que considerar los aportes de las comunidades y la canalización del capital social, en particular a través de su participación en la ejecución de las obras.

Si el proceso se queda solo a nivel consultivo, le cuesta más al municipio porque la administración local tiene que repetir dos veces las discusiones: una vez en el Presupuesto Participativo y otra al interior de la Administración. Si los órganos del Presupuesto Participativo pueden tomar decisiones (poder deliberativo) ello ahorra tiempo del personal y gastos porque el proceso de decisión es habitualmente más corto y más simple que el proceso burocrático tradicional.

Es difícil dar indicaciones en números absolutos debido a las variaciones de los valores sobre el costo

del personal, el transporte o la impresión de materiales en cada ciudad. A título de ejemplo, la ciudad de Porto Alegre (1,4 millones de habitantes) reserva más de 250.000 USD por año para la implantación de su Presupuesto Participativo.

Este costo podría ser fácilmente cubierto en las ciudades pobres por medio de la ayuda internacional. Lamentablemente, a la fecha, los recursos internacionales van acompañados muchas veces de orientaciones tecnocráticas ‘desde arriba’ y de normativas que pasteurizan los procesos locales y las soluciones creativas de los propios ciudadanos y de los gobiernos locales.

3. Estructuras institucionales que se crean para los Presupuestos Participativos

Uno de los desafíos más serios que debe afrontar la democracia participativa es el del institucionalismo. En la democracia representativa clásica, la división del trabajo entre los políticos y la ciudadanía es simple: los unos deciden, la otra o asume un papel pasivo, o reivindica.

La democracia participativa cambia este esquema. A menudo, el precio que se paga para que las instituciones tomen en cuenta las reivindicaciones de los movimientos sociales parece ser el distanciamiento de los líderes respecto a la base, la burocratización y la cooptación de los dirigentes asociativos y de los ciudadanos más activos y, que se traduce al final del proceso, en una pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado.

En Porto Alegre en la experiencia hasta la entrada del último gobierno en 2006, se instalaron mecanismos que favorecían la autonomía de la sociedad civil. Las reglas del presupuesto son claras, quedaba claro quién decide sobre qué y cómo pueden resolver los desacuerdos. La estructura participativa era ampliamente autogestionada, los espacios de autonomía de los ciudadanos respecto al gobierno local importantes, y predominó una voluntad política largamente compartida que percibe el peligro de la instrumentalización.

En cambio, en países como Francia o Alemania, uno de los límites de los mecanismos participativos es que estos constituyen generalmente un marco donde predomina el poder de los gobiernos locales, y donde se limita la autonomía de las personas y asociaciones implicadas en la participación. Los procedimientos de funcionamiento, los temas tratados y la organización de los debates dejan un espacio para la espontaneidad ciudadana, pero la mayoría de las veces es el gobierno municipal quien decide las grandes líneas que seguir. En los casos menos autónomos, todo el mecanismo se reduce a una política de imagen de las alcaldías que manifiestan su apertura a la sociedad civil sin ofrecer más que una seudoparticipación a sus administrados.

En España o en Italia, las reglas son más claras y permiten, al menos formalmente, más autonomía para los ciudadanos. El funcionamiento cotidiano de los consejos participativos en Córdoba o Albacete es por ejemplo significativo desde esta perspectiva. Todavía, sin un movimiento social que pueda por ejemplo pesar en las grandes decisiones (como la de modificar completamente el estatuto del presupuesto participativo), los peligros de instrumentalización permanecen fuertes. Para evitar la instrumentalización se hace necesario que el proceso de institucionalización se realice mediante la participación ciudadana. La ciudadanía ha de participar activamente en la elaboración de un reglamento del presupuesto participativo. En este reglamento han de constar las reglas de juego para identificar claramente los distintos órganos que integran el proceso y qué funciones tienen cada uno de ellos. Además cada año se habría de realizar una dinámica de evaluación de todo el proceso de presupuesto participativo. Esta habría de contar con la participación de todos los actores implicados: políticos, técnicos, entidades, asociaciones y ciudadanía en general (a veces representada por los miembros del Consejo de ciudadanía o de los presupuestos participativos). Solo así podremos hablar de la existencia de un autorreglamento que define las reglas de juego clara y de forma transparente para garantizar la autonomía de funcionamiento del proceso.

Para poder definir las diferentes estructuras institucionales que se precisan para el desarrollo del presupuesto participativo es conveniente analizar primero las distintas etapas del proceso.

Las diferentes etapas se enmarcan en un ciclo anual, llamado Ciclo del Presupuesto Participativo. Exis-

ten algunas variaciones de una ciudad a otra. A continuación se presentan las principales etapas observadas en la mayoría de las experiencias.

El ciclo de discusión, negociación y elaboración del Presupuesto Participativo municipal es de un año y normalmente comprende (sobre todo en ciudades grandes) las siguientes etapas:

- **Asambleas territoriales (parroquiales, barriales, distritales, etc.) y temáticas:**
En las cuales el Alcalde y los Concejales rinden cuentas sobre el anterior período de gestión, presenta el Plan de Inversión para el año en curso y el Estatuto de Funcionamiento del Presupuesto Participativo. Se eligen (a veces se designan) los delegados/as territoriales y los delegados temáticos del Presupuesto Participativo, basándose en los criterios establecidos en el Reglamento.
- **Reuniones territoriales y temáticas (facultativo)**
Son encuentros de los delegados/as con sus comunidades. Pueden ser organizadas sin la presencia del gobierno municipal si los delegados lo desean. En ellas se definen los proyectos prioritarios que deben ser ejecutados. En las experiencias de Europa y en muchas de las de ciudades latinoamericanas, es necesario involucrar al gobierno municipal por lo menos en algunas asambleas, porque la sociedad civil no está suficientemente organizada o convencida para llevar adelante esta etapa por sí sola. La discusión en asamblea tiene que ser completada con discusiones regulares entre los delegados a nivel territorial, a nivel temático y a nivel de la ciudad, ya que en muchas asambleas la calidad deliberativa suele ser baja aún. Esto es necesario para que el Presupuesto Participativo no se restrinja a un plebiscito o a una forma de populismo. En el caso de Santa Cristina d’Aro antes de cada asamblea “X” se reúne un Consejo Temático “X” (integrado por los representantes de la asamblea correspondiente, el/la Concejel/la y el/la técnico/a del área y representantes de entidades y asociaciones del ámbito correspondiente) para debatir el desarrollo de la política municipal en cuestión. Una vez realizado el debate se llega a unas conclusiones que serán presentadas a la asamblea correspondiente para debatir e identificar, a partir de allí, las posibles demandas.
- **Asamblea a nivel municipal**
Es un evento donde el Comité del Presupuesto Participativo entrega oficialmente al Alcalde la lista de proyectos prioritarios definidos con la participación ciudadana. En ella se formaliza la posesión oficial de los delegados del Comité de Presupuesto Participativo.
- **Elaboración de la Matriz Presupuestaria**
El Municipio y el Comité del Presupuesto Participativo elaboran la matriz presupuestaria. Es uno de los momentos fundamentales y polémicos del proceso. Se organiza el Plan de Inversión, el cual es socializado con la población y publicado a fin de que sea una herramienta de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos establecidos.
- **Evaluación del proceso**
Una vez concluido el ciclo, se evalúa y se ajusta el Reglamento de funcionamiento del Presupuesto Participativo. El nuevo Reglamento será utilizado en la elaboración del presupuesto del año siguiente. Es importante que este proceso de evaluación se realice conjuntamente con la ciudadanía.

El ciclo que empieza con las primeras reuniones (generalmente durante el mes de Marzo) en los barrios y que termina con la aprobación de la matriz presupuestaria (por los meses de octubre o noviembre) constituye el primer ciclo del Presupuesto Participativo.

Un segundo ciclo, llamado Ciclo de ejecución y control se inicia el año siguiente. Durante este ciclo que se inicia con los estudios técnicos y que termina con la inauguración de los proyectos aprobados, el go-

bierno local, los habitantes y, por lo general las comisiones específicas de control, continúan interviniendo haciendo el seguimiento de las demandas aprobadas en el presupuesto.

Así pues, basándonos en la experiencia de Santa Cristina d'Aro el proceso de presupuesto participativo precisa de las siguientes estructuras institucionales:

Órgano del Autorreglamento

Se trata de un órgano constituido por ciudadanía con el soporte de técnicos de la administración que tiene como objetivo la elaboración de un reglamento del presupuesto participativo. Se trata de un Autorreglamento ya que son los mismos ciudadanos que participan en el proceso los que definen las reglas y normas de funcionamiento. Este autorreglamento ha de definir los órganos que integran el proceso de presupuestos participativos y cuales son las funciones que desempeñan cada uno de ellos, así como, el papel que tienen cada uno de los actores participantes en el proceso. Este autorreglamento ha de estar sometido a los cambios pertinentes para mejorar el funcionamiento del presupuesto participativo. Para detectar las modificaciones que se han de introducir cada año en el autorreglamento se precisa un proceso de evaluación participativo que evidencie los fallos y desajustes que se producen a lo largo del proceso anual de los PsPs.

Órganos deliberativos previos a las asambleas

Las discusiones en asambleas abiertas tienen la ventaja de movilizar a muchos (o bastantes) ciudadanos. Pero la participación de bastante gente dificulta que la discusión sea profunda y rica. Por eso muchos presupuestos participativos articulan momentos abiertos y discusiones en pequeños grupos. Generalmente, son los consejos participativos los que juegan este papel.

Surgen distintas cuestiones a resolver al respecto. Por ejemplo: ¿cuál es la frecuencia adecuada para discutir en profundidad los problemas del barrio y de la ciudad? ¿cuáles son las metodologías más adecuadas para moderar la discusión? ¿es mejor que la animación del debate sea hecha por un ciudadano, por un responsable político, por una persona exterior y neutral?

En Santa Cristina d'Aro en el año 2007 se crearon los Consejos Temáticos, después del tercer ciclo de presupuesto participativo como fruto de la evaluación que realizó el Consejo de Ciudadanía, (formado por representantes escogidos en cada una de las asambleas y máximo órgano de participación del municipio), con la finalidad de profundizar en el nivel de reflexión sobre las diferentes políticas municipales. Se trata de un órgano que llama a debatir de forma conjunta a diferentes agentes sociales que trabajan en el ámbito de cada una de las temáticas: políticos, técnicos municipales, representantes de asambleas temáticas, y representantes de entidades y asociaciones.

Estos Consejos Temáticos pretenden ser un espacio de trabajo y reflexión que permita aportar recomendaciones a las asambleas. El trabajo previo de deliberación que se realiza en los Consejos Temáticos permite mejorar la toma de decisiones ya que en una sola asamblea, con muchos participantes y poco tiempo, era posible formular y debatir propuestas pero no resultaba ser un espacio idóneo para analizar en profundidad las necesidades del municipio y formular líneas estratégicas de actuación.

También se quería dar un papel protagonista a los responsables políticos y técnicos de las diferentes áreas que, en algunos casos, quedaban al margen del proceso de presupuesto participativo y se resistían a la participación ciudadana o a las decisiones tomadas por la ciudadanía. Además se pretendía incorporar la visión de las diferentes entidades y a otros agentes claves que interactúan en el municipio, ya que en los demás procesos participativos en marcha en Santa Cristina d'Aro pueden participar sus miembros a título individual, pero las entidades y asociaciones como tales no estaban representadas.

Remarcamos también que, una vez constituidos, los Consejos Temáticos trabajan como órgano de coordinación entre entidades, ayuntamiento y ciudadanía, para intercambiar información, dar impulso a proyectos comunes y para diversas funciones consultivas.

Así pues, los Consejos Temáticos están constituidos por: el Concejel/la responsable del tema (que ac-

tuará de presidente/a), el técnico o técnica del área, los representantes de las correspondientes asambleas temáticas y representantes de cada una de las entidades y asociaciones que trabajan en cada una de las temáticas a tratar en el Consejo. Los Consejos Temáticos son espacios consultivos y de debate, que tienen como función hacer recomendaciones de actuación de la política municipal y proponer así, elementos de reflexión y análisis para su asamblea correspondiente. También es un espacio de intercambio entre las entidades y personas que trabajan en el ámbito conveniente, y entre estas entidades y el Ayuntamiento.

En la actualidad en la experiencia de Santa Cristina d'Aro existen ocho Consejos Temáticos:

- Educación y Cultura
- Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
- Bienestar Social, Salud, Inmigración y Convivencia
- Deportes
- Fiestas y Ocio
- Políticas de Igualdad de Género
- Juventud
- Actividades económicas
- Economía y Finanzas

Asambleas

El tipo de asamblea puede variar en función de cada experiencia, pero por lo general hay dos tipos de asambleas: Asambleas Territoriales o de Barrio y las Asambleas Temáticas o Sectoriales.

Las Asambleas de Barrio podrán estar integradas por los ciudadanos y ciudadanas mayores de 16 años que estén censados dentro del ámbito territorial de cada asamblea; las personas censadas que sean mayores de 14 años pero menores de 16 años, podrán participar en las Asambleas con voz pero sin voto. También tienen derecho a participar, con voz pero sin voto, en cada asamblea las personas que, sin ser censadas, vivan o trabajen en el barrio correspondiente.

Las Asambleas Temáticas están integradas por todos los ciudadanos y ciudadanas con idénticas condiciones que las de barrio.

En la actualidad se contemplan las siguientes áreas temáticas:

- Educación
- Cultura.
- Deportes
- Fiestas y Ocio.
- Juventud.
- "Más" Joven
- Ordenación Territorial y Medio Ambiente.
- Sectores Económicos.
- Bienestar Social, Salud, Inmigración y Convivencia.
- Políticas de Igualdad de Género

Cada ciudadano miembro de una Asamblea (de Barrio o Temática) dispone de un voto, que es personal e intransferible.

Las Asambleas de Barrio y de Áreas Temáticas son soberanas y tienen como funciones:

- Designar su Presidente, su Secretario, dos representantes al Consejo de Ciudadanía y sus respectivos substitutos.
- Proponer al Consejo de Ciudadanía las diez actuaciones que, según su visión, han de formar parte del presupuesto municipal.
- Solicitar la presencia en sus sesiones de un representante del Ayuntamiento.

- Controlar el proceso del presupuesto participativo.

La Oficina Técnica del Presupuesto Participativo

Esta oficina está formada por los técnicos del Área Económica y de Participación Ciudadana del Ayuntamiento encargados de los Presupuestos. Esta Oficina Técnica tiene la finalidad de asesorar al Consejo de Ciudadanía en la elaboración de la propuesta presupuestaria, en el seguimiento de la ejecución del presupuesto y en todas aquellas cuestiones que precise el Consejo de Ciudadanía para garantizar el buen funcionamiento de todo el proceso del Presupuesto Participativo.

Órganos de seguimiento y monitoría de las propuestas aprobadas

En Santa Cristina d'Aro el control del proceso del Presupuesto Participativo se ejerce por dos vías:

Por parte de la oficina/municipio: La Oficina del Presupuesto Participativo hace el seguimiento de la ejecución de las demandas aprobadas por el Consejo de Ciudadanía e incluidas en el presupuesto municipal. El Concejal de Presupuesto Participativo se reúne periódicamente con los otros concejales para requerirles cumplimientos de las demandas correspondientes a cada una de las áreas.

Por parte de la ciudadanía, el Consejo de Ciudadanía se reúne cada dos meses para hacer el seguimiento de la ejecución del presupuesto, así como el estado de cumplimiento de las demandas incluidas en el presupuesto. Los Consejos Temáticos se reúnen dos o tres veces al año para hacer un debate sobre la política municipal y coordinar las acciones que se realizan para ejecutar el presupuesto. El Consejo infantil se reúne cada dos meses para hacer el seguimiento del estado de cumplimiento de las demandas incluidas en el presupuesto participativo infantil. En las asambleas de barrio y temáticas se dan cuentas del estado de las demandas y de la ejecución de las partidas del presupuesto.

Así pues, los encargados de realizar el control son: los ciudadanos en las asambleas de barrio y temáticas, los miembros del Consejo de Ciudadanía, del Consejo Infantil y los representantes de las entidades que participan en los Consejos Temáticos.

El órgano específico para el seguimiento de la ejecución de las propuestas es la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo. Está integrado por el concejal, el interventor, el técnico del presupuesto participativo, la administrativa y el contable.

El mecanismo de rendición de cuentas y comunicación a la ciudadanía se desarrolla en dos etapas:

- Al principio de la asamblea del mes octubre (primera asamblea del proceso) se da cuenta de la ejecución de las demandas del ejercicio anterior.
- En una asamblea de abril se hace la rendición de cuentas de la liquidación del presupuesto anterior y se presenta el presupuesto del año en curso.
- Posteriormente se edita y envía a todos los domicilios un boletín informativo sobre el Presupuesto Participativo que se reviste de una forma de devolución de los políticos hacia la ciudadanía.
- La evaluación pública de todo el proceso se realiza cada año a través del Consejo de Ciudadanía entrante y saliente y los representantes de las entidades i asociaciones del municipio.

El Consejo de Ciudadanía

El Consejo de Ciudadanía está constituido necesariamente por los representantes de las Asambleas de Barrio y de las Áreas Temáticas y del Concejal responsable del Presupuesto Participativo, este último con voz pero sin voto.

También podrán asistir al Consejo de Ciudadanía, con voz pero sin voto, un concejal de cada uno de los grupos políticos con representación en el Pleno del Ayuntamiento de Santa Cristina d'Aro. El Consejo de Ciudadanía designará anualmente, de entre sus miembros, un Presidente y un Secretario que han de velar por el buen funcionamiento del Consejo.

Son funciones del Consejo de Ciudadanía:

- Designar su presidente y su secretario.
- Recoger todas las propuestas formuladas en las diferentes Asambleas.
- Formular la propuesta definitiva al Ayuntamiento, pudiendo incluir actuaciones que, a pesar de no haber estado contempladas en las diferentes Asambleas, el Consejo de Ciudadanos considere que son relevantes para el buen funcionamiento del municipio.
- Consensuar con el Equipo de Gobierno la propuesta presupuestaria definitiva.
- Mantener reuniones con el Ayuntamiento, con la finalidad de conocer la forma de cómo evoluciona la ejecución de los presupuestos.

El Consejo de Ciudadanía se reunirá como mínimo dos veces al año para confeccionar y presentar la propuesta presupuestaria definitiva al Ayuntamiento. También se reunirá una vez cada trimestre, con representantes del Ayuntamiento, para ser informado sobre el estado de la ejecución de los presupuestos.

Órganos de evaluación del proceso

Para realizar la evaluación de todo el proceso de presupuesto participativo se convoca al Consejo de Ciudadanía del año en curso, al Consejo de Ciudadanía del año anterior, a los representantes de todas las entidades y asociaciones del municipio y a todos los concejales integrantes del Pleno Municipal. En esta sesión y mediante una dinámica participativa se analizan las fortalezas y debilidades de todas las fases del proceso. Se sacan recomendaciones de mejora que serán la base para modificaciones del Autorreglamento.

Bibliografía

- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (ed.) (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel.
- Boaventura dos Santos. Fuente: http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/esp_boaventura.php
- Bou, J. (Coord.): *Refundar la democracia: Presupuestos participativos en contextos diversos*; Atrapasueños editorial: 2010.
- Bou, Joan (2006): *La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local*. X Jornadas de Economía Crítica. Barcelona.
- Brugué, Quim; Donaldson, Michael; Martí, Salvador (coords.)(2003): *Democratitzar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. Barcelona: Editorial Mediterrània
- Cabannes, Y.: *Presupuesto participativo y finanzas locales, segunda versión ampliada*, Red URBAL nº 9, Alcaldía de Porto Alegre, mayo 2005.
- Devas, Nick & others (2002): *Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans (LASDAPs)*. Kenya, Nairobi, mayo.
- Font, J. (Coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona
- Font, J. Blanco, I. Gomà, R. Jarque, M. *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas, 2000.
- Ganuza, Ernesto; Álvarez de Sotomayor, Carlos (2003): *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria
- Genro, Tarso y De Souza, Ubiratan. (1998) (a): *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 103p.
- Genro, Tarso y De Souza, Ubiratan. (1998) (b): *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires.
- Gomá, R. y Rebollo, O. (2001): *Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos en Font, J. (coord.): Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, ed. Ariel.
- Pineda, Carmen (2004): *Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos*. Revista Temas para el Debate, nº 113.
- PNUD (2002): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Ed. Mundi Prensa.
- Sintomer, Y.: *¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?*. Enlazar como: <http://vlex.com/vid/participativos-instrumento-transformacion-41018850>

Funcionamiento democrático de los Presupuestos Participativos

Virginia Gutiérrez Barbarrusa,
María Bastante,
José Antonio Castro y Carlos Peláez
(IEPALA)

1. El ciclo del proceso

Para comprender como se construye el ciclo del proceso en los Presupuestos Participativos, hay que tener en cuenta dos elementos necesarios:

- El Presupuesto Municipal, entendido como el instrumento que recoge la política de un municipio durante un periodo determinado, es la previsión de ingresos y gastos, concretado en actividades, obras y servicios en una localidad.
- La Participación Ciudadana, entendida como la capacidad de la ciudadanía de organizarse y tomar decisiones respecto a las cuestiones públicas.

El Presupuesto Municipal, hasta ahora, es decidido por el Pleno del Ayuntamiento. Los políticos/as y técnicos/as de cada Delegación elaboran una propuesta de gastos que elevan a la Delegación de Hacienda. Esta a su vez, elabora un documento general que pasará a debate y posterior aprobación por parte del Pleno. De esta manera, al año siguiente, cada Delegación tiene un dinero asignado para invertir en Obras y Actividades para la ciudad. Qué ocurre si son los/as ciudadanas quiénes deciden en qué se invierte el dinero público. O sea, si son los/as ciudadanas, de manera organizada, quienes debaten y elaboran la propuesta de gastos y la presentan al Pleno del Ayuntamiento para que se lleve a cabo al año siguiente. Entonces, estaremos hablando de Presupuestos Participativos.

Para comprender como se construye el Ciclo del proceso, tenemos entonces que tener en cuenta también que el Presupuesto Municipal es anual, por tanto hay que establecer la estructura que permita que la ciudadanía tenga tiempo durante un año de elaborar de manera participada la propuesta de gastos que asumirá el Ayuntamiento.

La estructura anual de muchos procesos de Presupuestos Participativos se fundamenta en la Investigación Acción Participativa (IAP), el método de investigación que permite que las/os investigados se conviertan en investigadores. Los/as ciudadanas se convierten en protagonistas de una investigación, en la que analizan las necesidades del municipio, presentan propuestas para superarlas y elaboran un proyecto (el Presupuesto Municipal) que se llevará a cabo. Dejan de ser objeto de investigación para actuar en igualdad de condiciones con los investigadores (políticos/as y técnicos/as).

Investigadores sociales críticos, en los años 90 en España, conocieron/conocían estos procesos participativos, provenientes de América Latina, prácticas que surgieron “de los movimientos sociales que en los años 70-80 fueron responsables de las jornadas de lucha de las poblaciones de las periferias urbanas y del campo y que hicieron desaparecer las dictaduras militares de los países en los que aún existían, abriendo espacio para un modelo de acción política más abierto a la participación ciudadana”¹

Encontraron un instrumento poderoso para remover el proceso de institucionalización/burocratización de los Ayuntamientos, el clientelismo social, y para permitir una participación en lo público que se estaba debilitando desde los años 80. Construyeron prácticas (Las Cabezas de San Juan, Córdoba, Sevilla..), y teorizaron, encontrando relaciones fuertes entre la IAP y el Presupuesto Participativo.

Si tenemos en cuenta las fases de una IAP y su realización en un año, podemos tener un ciclo como éste (los meses son orientativos, depende de cuando la localidad da comienzo al proceso, aunque una vez que se pone en marcha, la aprobación a final/principio de año del Presupuesto Municipal, marca el calendario).

1 Valdemir Pires y Carmen Pineda. “Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias y restrictivas”. En Revista de Estudios de la administración local y autonómica, nº 308. http://books.google.com/books?id=YWC1In1FkwIC&pg=PA6&dq=revista+de+estudios+de+la+administracion+local+y+publica+n%C2%BA+308&hl=es&ei=iafrTPrwNo3qOfD4kV8&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false

I FASE. Negociación inicial y elaboración del proyecto. OCTUBRE-ENERO

1. Negociación Inicial

Actualmente, es necesaria la voluntad política para que se lleve a cabo un Presupuesto Participativo, la negociación inicial, por tanto, comprende el compromiso del gobierno de un Municipio de llevar a cabo el proceso de Presupuestos Participativos en la localidad, y qué Principios Básicos lo van a fundamentar, basados en las Democracias Participativas. Como marco de referencia para los Principios, encontramos:

- La Declaración de Málaga (2007) del Grupo de Trabajo de los Presupuestos Participativos de la Red Fal². La Red Fal (Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social), se constituye en el marco del Foro Social Mundial, a nivel internacional. En el año 2007, se crea el Grupo de Trabajo sobre Democracias Participativas y Presupuestos Participativos, manifestando en su Declaración Inicial una serie de condicionantes que deben incluir los procesos: Autorreglamentado, Vinculante, elección de delegados/as con mandato imperativo, espacios deliberativos, Democracia Directa, sistemas de seguimiento, contraloría social, rendición de cuentas, inclusión social, formación, puesta en servicio de la administración.
- La Declaración de Antequera para la Red Estatal (España) de Presupuestos Participativos³ Constituida en España en el año 2008, aprueba una Declaración por la que las localidades pertenecientes se comprometen a desarrollar proceso que incluyan los siguientes criterios: autorreglamentado; vinculante; universal: una mujer, un hombre, un voto; con un sistema de seguimiento, control social del proceso y rendición de cuentas; y deliberativo.

Prevía a la puesta en marcha, también se comienza la negociación con el tejido social de la localidad. Se abre una fase de difusión y comunicación del proceso en el que se debate sobre el papel de la ciudadanía, del tejido social organizado, los Principios que van a fundamentar el proceso, cómo va a ser la estructura,... Esta negociación previa va a permitir una presencia más ciudadana en la elaboración del proyecto.

2. Elaboración del proyecto

Durante esta etapa el municipio, a partir de los Principios asumidos en la negociación inicial, elabora el proyecto: construye una estructura adaptada a su realidad, que debe recoger los Principios del proceso, la forma de organización y las normas de funcionamiento.

Hay diferentes métodos de elaboración del proyecto anual, encontramos experiencias en las que es la dirección política la que decide el proyecto y experiencias en las que es decidido por la ciudadanía con la elaboración del Autorreglamento. En este último caso, estamos hablando de una concepción del proceso más ciudadano, participativo y acorde a la Declaración de Málaga. Los/as vecinas deciden parte del Presupuesto Municipal y también la estructura necesaria para que esto se haga. De esta manera, la ciudadanía aprehende el proceso y entiende que forma parte de él de manera plena y activa. La elaboración del Autorreglamento necesita de dos momentos: 1. la elaboración del borrador; y 2. la devolución de este a toda la ciudadanía en Asambleas para su deliberación y aprobación final.

Hay elementos claves que deben encontrarse en las estructura del proceso y/o Autorreglamentos:

2 La Red FAL (Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa) es una red internacional de instituciones y autoridades locales abierta a la participación de redes de movimientos sociales que se identifica y apoya el desarrollo del Foro Social Mundial, convencidos de que otro mundo es posible, y este comienza en los pueblos y ciudades. Para cumplir su objetivo de promover e intercambiar iniciativas locales de inclusión social y democracia participativa, crea el grupo de Presupuestos Participativos en Málaga en el año 2007.

3 Red Estatal de Presupuestos Participativos, formada en Antequera (Málaga) en el año 2008, por gobiernos locales universidades y organizaciones sociales en defensa de la Democracia Participativa.

- La Asamblea: órgano ciudadano donde se toman las decisiones de los elementos principales del proceso: las propuestas, la elección de delegados/as y el Autorreglamento.
- Grupos ciudadanos de trabajo, que se encargan de la comunicación vecinal y Grupos ciudadanos de seguimiento, que velan porque las decisiones tomadas en Asamblea y aprobadas en el Presupuesto Municipal se lleven a cabo, la “rendición de cuentas”.
- Espacios de deliberación, previos a la toma de decisiones; de co-gestión pública o de comunicación entre vecinos/as, técnicos/as y políticos/as; de seguimiento de la ejecución y espacios de evaluación y formación.
- En el caso de Procesos que contemplen la aplicación de los Criterios de Justicia Social, grupos ciudadanos que realizan este trabajo. En el caso de localidades con Autorreglamento, grupos ciudadanos que coordinan la revisión de éste en Asamblea, y que velan por su cumplimiento.

II FASE. Diagnóstico. FEBRERO- JUNIO

1. Diagnóstico

En esta etapa, se abre el proceso a toda la ciudadanía. Se comienza un diagnóstico participativo, donde la ciudadanía se comunica y debate sobre las necesidades de su entorno y presenta propuestas concretas de actividades y obras, mediante diferentes técnicas.

Una técnica muy común es la división del municipio en diferentes Zonas/regiones (según el tamaño de la localidad), coincidiendo con barrios y/o distritos. En cada Zona se constituye Una Asamblea y un Grupo Motor: vecinos y vecinas interesadas en el proceso, que dinamizan, informan y recogen propuestas. En IAP serían los GIAP (Grupos de Investigación Acción Participativa). La división en Zonas, suele hacerse en la FASE I, pues es necesario que los Grupos Motores y La Asamblea estén constituidos para aprobar el Autorreglamento.

Los Grupos Motores, conociendo el presupuesto que se pone a debate, comienzan el proceso de comunicación con sus vecinos/as para conocer y discutir las necesidades de los barrios y colectivos sociales. Es una fase de apertura al conocimiento. Mediante diferentes técnicas: mapeos, reuniones vecinales, campañas de información, encuentros participativos, foros de propuestas..., informan del proceso y recaban propuestas.

Durante esta fase, se pone de manifiesto el principio de co-gestión, los/as técnicos/as y ciudadanos/as dialogan sobre las propuestas, buscando que no lleguen con ningún problema técnico a las Asambleas; y el principio de deliberación, lo vecinos/as deliberan sobre las propuestas antes de su toma de decisión en Asamblea.

III FASE. Elaboración del PAI (Proyecto de Acción Integral). JUNIO-NOVIEMBRE

1. Priorización

Durante este periodo, los/as vecinos/as deciden cuáles son las propuestas que el Ayuntamiento debe incorporar en su Presupuesto Municipal del año siguiente. Esta decisión se realiza mediante Asambleas ciudadanas. Son el máximo órgano decisorio del proceso. Los/as vecinos/as dan a conocer las propuestas presentadas durante la fase de diagnóstico, y mediante un sistema de votación se ordenan por prioridad. La priorización se realiza mediante el voto individual (una mujer, un hombre, un voto), cada persona ordena el listado de propuestas presentado, el cruce de votos de todos/as las vecinas participantes dará lugar al listado aprobado en Asamblea. En una localidad con varias Zonas, el cruce de listados de las distintas Asambleas da lugar a las propuestas decididas por la ciudadanía en Asamblea, a nivel local.

2. Elaboración del PAI

En esta fase, se organizan los resultados que han salido en las Asambleas y se elabora el listado final de propuestas que el Ayuntamiento tendrá que incorporar al Presupuesto municipal para llevarlo a Cabo.

Para la elaboración del listado final, encontramos diferentes métodos:

- Trabajo interno del Ayuntamiento: en este caso, el Ayuntamiento recoge las propuestas, las evalúa técnica y económicamente y las incorpora al Presupuesto Municipal.
- Consejos mixtos: formados por asociaciones de vecinos/as, ciudadanos/as de las diferentes Asambleas y políticos y técnicos. Recogen las propuestas, las evalúan técnica y económicamente y las incorporan al Presupuesto Municipal.
- Consejos ciudadanos/as: formados por ciudadanos/as elegidos en las Asambleas que se encargan de ordenar las propuestas, teniendo en cuenta los informes técnicos de viabilidad técnica y económica de las propuestas.

En algunas localidades, durante esta fase, se aplican los Criterios de Justicia Social. Las propuestas pueden ver incrementada la puntuación obtenida en la Asamblea por criterios que buscan favorecer a zonas y colectivos más desfavorecidos de la localidad. Este trabajo es realizado por los Consejos y cada vez se está ampliando a más experiencias, pues constituye un instrumento que fomenta la inclusión de sectores más desfavorecidos, propiciando la redistribución de la riqueza; además, se considera una herramienta pedagógica para la ciudadanía técnicos/as y políticos/as, pues aporta una perspectiva solidaria en la reconstrucción de la realidad.

Una vez ordenados los listados, se hace entrega al Equipo de Gobierno para la elaboración del Presupuesto Municipal.

IV FASE. Puesta en práctica del PAI, evaluación. ENERO-DICIEMBRE

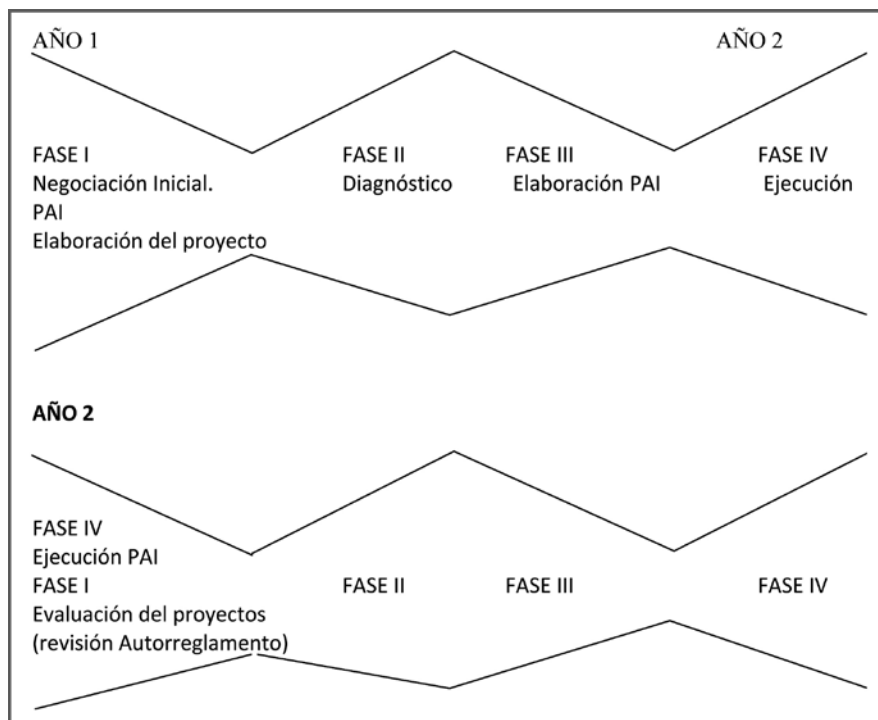
A principio de año se aprueba el Presupuesto Municipal y empieza su ejecución, con las propuestas ciudadanas. Es un momento muy interesante, pues se pone a prueba el pacto de confianza en el trabajo conjunto entre vecinos/as y Ayuntamiento. Y también muy difícil, porque por cuestiones políticas y/o técnicas puede darse (y se da) que propuestas aprobadas no se ejecuten. Aquí entra en juego un nuevo elemento: el seguimiento de la ejecución, el control social del proceso, “que lo que se ha decidido se cumpla”. Se crean comisiones que se encargan de velar porque las propuestas se lleven a cabo tal y como se trabajaron para su inclusión en el Presupuesto Municipal.

Encontramos dos tipos de Comisiones de Seguimiento:

- Comisiones mixtas: formadas por asociaciones de vecinos/as, ciudadanos/as de las diferentes asambleas y políticos y técnicos.
- Comisiones ciudadanas: formadas por delegados/as ciudadanos/as de las diferentes asambleas y políticos y técnicos. En este caso, los/as técnicos y políticos informan de la ejecución, si hubiera algún cambio que afecte a las propuestas tiene que ser aprobado por los/as delegados/as.

V FASE. Evaluación y vuelta a empezar

A partir de aquí, volvemos al principio, se abre un nuevo ciclo y se repite el proceso, comenzando con la revisión de la organización, normas y funcionamiento (Evaluación). Se realiza con todos los actores implicados (políticos/as, técnicos/as y ciudadanía), buscando la mejora continua del proceso. La evaluación forma



parte de cualquier proceso en el ámbito social, por tanto no se estaría aportando nada nuevo si no es por la posibilidad de que sea la ciudadanía, de manera colectiva, la que decida cómo debe ser el funcionamiento del proceso. En las localidades que cuentan con Autorreglamento, los/as vecinos/as evalúan el proceso mediante la revisión en Asamblea de éste. Con el nuevo año, el proceso se hace más complejo, estamos comenzando con un nuevo ciclo y a la vez se están ejecutando las propuestas aprobadas el año anterior.

Si representamos el ciclo con la estructura de la IAP, quedaría más o menos de la siguiente manera: Si hacemos un cronograma, sería más o menos como el que se presenta en la página siguiente.

- Es un ciclo complejo, en el que juegan los diferentes actores (políticos, técnicos y ciudadanos) en diferentes momentos y espacios;
- Anual, pero ampliándose al año siguiente, volviendo al comienzo con la revisión de las normas de funcionamiento y la estructura organizativa, por tanto;
- Revisable, adaptándose a los cambios necesarios para hacer el proceso más participativo;
- Se construye en la praxis. La experiencia se evalúa continuamente, apoyándose y reconstruyendo

		MESES													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
		oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep		
AÑO 1	FASE I Elaboración del proyecto inicial	(los meses son orientativos/dependen de la realidad de cada localidad)													
		1. Negociación política inicial	■												
		2. Elaboración del pre-proyecto. BORRADOR DEL AUTORREGLAMENTO		■	■										
		3. División en zonas (según la amplitud del municipio)		■	■										
	FASE II Diagnóstico	4. Creación de grupos de trabajo vecinales (grupos motores) y constitución de la Asamblea por Zona		■	■										
		5. Devolución del pre-proyecto por Zonas y decisión en Asamblea. AUTORREGLAMENTO.				■									
		6. Mapeos de los Grupos Motores de sus zonas					■								
		7. Comunicación de los Grupos motores con colectivos y personas de la Zona	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
		8. Actividades de diagnóstico de necesidades					■	■	■	■	■	■	■	■	■
		9. Recogida de propuestas					■	■	■	■	■	■	■	■	■
	FASE III Elaboración del PAI	10. Espacios de comunicación técnico-vecinales sobre propuestas presentadas.							■	■	■	■	■	■	■
		11. Devolución del trabajo realizado a las Zonas.									■	■	■	■	■
		12. ASAMBLEAS de priorización de propuestas.										■	■	■	■
		13. Creación de los Consejos (Aplicación de criterios)										■	■	■	■
AÑO 1 AÑO 2	FASE IV. Puesta en práctica del PAI	14. Devolución del trabajo realizado a las Zonas.	■											■	
		15. Entrega del PAI al Equipo de Gobierno.		■											
		16. Creación de las Comisiones de Seguimiento.					■	■	■	■	■	■	■	■	■
AÑO 2	FASE I. EVALUACIÓN DEL PROYECTO	17. Aprobación del presupuesto municipal.													
		18. Ejecución de las propuestas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
		19. Seguimiento de la ejecución de propuestas.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
		20. Evaluación del proyecto. REVISIÓN DEL AUTORREGLAMENTO			■	■	■	■	■	■	■	■	■		

los principios reconocidos en la Declaración de Málaga. Todo el ciclo, de manera transversal y directa debe recoger los principios de la Declaración;

- Es un proceso ciudadano, busca un protagonismo mayor de la ciudadanía en la Toma de Decisiones, y las prácticas deben tender en esta dirección;
- Es un proceso Pedagógico. A través de la organización y toma de decisiones ciudadana y los espacios de comunicación técnico-político-vecinal, se crea ciudadanía, localidades más organizadas, comunitarias y propositivas, antes las amenazas de un sistema de globalización neoliberal que tiende a alejar los procesos de toma de decisiones en el ámbito más cercano.

2. Espacios de participación

Los Espacios de Participación, desde una concepción cercana a las teorías de la Ecología Social, se crean y recrean continuamente en sistemas de interacción humana y con el medioambiente. Esta definición nos permite complejizar el concepto de participación. Un Espacio de Participación es cualquier sistema de interacción humana y con el medioambiente: una familia, una nación, una localidad, un grupo de amigos/as, el Fondo Monetario Internacional (FMI), una Asociación de Vecinos/as, el lugar de trabajo...; Participamos en y de distintos espacios más o menos abiertos (cerrados), complejos (simples), jerárquicos (horizontales), flexibles (inflexibles), democráticos (no democráticos), formales (informales). En estos espacios, interactuamos con otras personas, manteniendo diferentes roles y estatus, condicionados por características construidas: clase social, género, sexualidad, procedencia, etnia, nivel de riqueza, estatus profesional...

El FMI es un Espacio de Participación cerrado, jerárquico, inflexible, no democrático...

Una Asociación de vecinos/as es un Espacio con mayor capacidad de reconstrucción, por supuesto es más abierto, democrático, horizontal y accesible que el FMI. Pero quizá, si ponemos la asociación de vecinos/as en relación con la asociación juvenil del barrio, pueden considerarla poco accesible, cerrada, jerárquica. Los Espacios de Participación se definen también por la interacción entre unos y otros. Hablando del FMI, es bastante curioso observar cómo organismos como el Banco Mundial y El Fondo Monetario Internacional están apoyando y financiando procesos de presupuestos participativos. “En los años 70-80 se convirtieron en la cara visible, atacada en las calles y tribunas, de las ideas neoliberales... causantes del desempleo, del deterioro de las condiciones de vida y de políticas sociales contra las cuales se levantaron los movimientos sociales que inspiraron los Presupuestos Participativos”⁴. Tenemos entonces que revisar, de qué estamos hablando cuando hablamos de Presupuestos Participativos, es bastante probable que si olvidamos los principios que lo inspiraron estamos abandonando la capacidad transformadora de este proceso. Daniel Chavez nos recuerda la necesidad de recuperarlos “hay que ser críticos, no se pueden obviar los procesos emancipatorios y radicales que originaron estos procesos”.

A nivel local, las personas nos integramos en Espacios de Participación diversos, complejos, con diferentes estructuras, que interactúan los unos con los otros. Además, los creamos y recreamos: creamos una familia, un grupo de amigos, una asociación, una fiesta, una manifestación, una tarde de parque con los/as niñas, recreamos nuestros espacios, tenemos la capacidad de hacerlo.

Los espacios de participación formales, reconocidos a nivel institucional: El Ayuntamiento, los partidos políticos, asociaciones de vecinos, reglamentos de participación ciudadana..., adquieren un carácter de estructuras de participación más reducidas, que no reconocen la complejidad de los espacios de interacción humana y las culturas que se crean. Los espacios de participación formales, reconocidos a nivel institucional son construcciones sociales, consecuencias de luchas contra la concentración de poder, ganadas para la democracia, y aún así no finitas. Existen líneas invisibles que separan la complejidad social y las instituciones democráticas, estas van adquiriendo un carácter de estructuras de participación más limitativa. Amplios sectores de la ciudadanía quedan excluidos de los espacios de poder donde se toman decisiones en la esfera pública.

A nivel más macro, actualmente, con la aceleración del sistema de globalización neoliberal, los espacios de toma de decisiones se alejan cada vez más de la influencia de las personas. Aún más, estamos viviendo un momento de desdemocratización. Los gobiernos de los Estados democráticos no toman las decisiones en base a la representación que les ha sido otorgada por la ciudadanía, sino por las directrices que les marcan organismos no democráticos (Banco Central Europeo, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio).

En este proceso de desdemocratización y globalización neoliberal, la diversidad de movimientos sociales a nivel mundial teje propuestas en red en el Foro Social, a partir del año 2001. Como define en su

4 Valdemir Pires y Carmen Pineda. “Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias y restrictivas”. En Revista de Estudios de la administración local y autonómica, nº 308. http://books.google.com/books?id=YWC1n1FkwIC&pg=PA6&dq=revista+de+estudios+de+la+administracion+local+y+publica+n%C2%BA+308&hl=es&ei=iafrTPrwNo3qOfD4kV8&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false

Carta de Principios, “el Foro Social Mundial es un espacio internacional para la reflexión y organización de todos los que se oponen a la globalización neoliberal y están construyendo alternativas para favorecer el desarrollo humano y buscar la superación de la dominación de los mercados en todos los países y en las relaciones internacionales”. Se celebra por primera vez en Porto Alegre, la ciudad que pone en marcha el Presupuesto Participativo como un instrumento de confianza entre el gobierno de la ciudad y el pueblo: “vamos a recoger impuestos, vosotros/as decidís las necesidades en que invertirlos”. No surge de repente, si no del trabajo, desde los años 60, de muchos educadores en el enfoque emancipador de la Educación Popular de Paulo Freire: la emancipación de los oprimidos (y opresores) necesita de una relectura crítica de las relaciones sociales y económica (reflexión) y una puesta en marcha de cambios sociales y políticos (acción), que partan de los/as que viven las situaciones de opresión, de manera colectiva. Si Jenny Pearce (1999) en Chavez (2010) define el Desarrollo Local como un concepto que surge de más de cuatro décadas previas de activismo político y social, incluyendo una larga lista de luchas revolucionarias, en América Latina, el Presupuesto Participativo se desarrolla como un instrumento concreto más dentro de este enfoque, que une la reflexión y la acción colectiva para la transformación social.

Desde 1989 que comenzó El Presupuesto Participativo en Porto Alegre hasta hoy, en diferentes partes del mundo, se ha acogido como un instrumento capaz de reconstruir los Espacios de Participación a nivel local, de reforzar la democracia, y de crear alianzas entre ciudadanía y gobiernos locales (NIVEL MICRO). Igualmente, hemos ido aprendiendo que el reforzamiento democrático desde lo local, es una manera de hacer frente a la globalización neoliberal y sus armas de destrucción democrática (NIVEL MACRO).

El Presupuesto Participativo presenta una capacidad de redibujar los Espacios de Participación en un municipio y las relaciones de poder que se dan en y entre ellos. Esta reconstrucción busca la apertura democrática a colectivos sociales y zonas que están excluidos de los espacios de toma de decisión y que tienen derecho a decidir cómo tiene que ser el lugar donde conviven; la comunicación entre los diversos actores y la alianza entre ciudadanía y gobierno local.

La puesta en marcha de un proceso de Presupuestos Participativos, supone la puesta en marcha de espacios de participación innovadores, necesarios para la construcción del Proceso y se encuentran reconocidos en la Declaración de Málaga de la Red Fal, y en los principios o criterios, consensuados en la Carta de Antequera para la Red Estatal (España) de Presupuestos Participativos

Podemos destacar los siguientes:

- Espacios abiertos de comunicación vecinal

La ciudadanía se informa del proceso, debate sobre necesidades e iniciativas a proponer y se comunica con otros vecinos/as para que lo conozcan y participen. Se da en todos los momentos del ciclo. El espacio de comunicación vecinal más conocido en un Presupuesto Participativo es el Grupo Motor: grupo abierto de vecinos y vecinas que dinamiza el proceso en su barrio o zona.

- Espacios de deliberación

Son espacios de reflexión colectiva, previos a la toma de decisiones, en los que las vecinas y vecinos ponen en común las necesidades, deseos, intereses, propuestas y las debaten. Se da principalmente en la fase de Diagnóstico, previo a las Asambleas. El espacio de deliberación más específico es el Foro de Propuestas.

- Espacios de Democracia Directa: LA ASAMBLEA.

La Asamblea es el órgano decisorio principal y máximo del proceso. Es el espacio de toma de decisiones Universal y donde se pone en práctica la Democracia Directa (una mujer, un hombre, un voto). Los/as vecinas priorizan las propuestas y eligen a los delegados/as (ciudadanos/as) que trabajarán en los espacios de cogestión pública y de control y seguimiento de las propuestas. Asimismo, evalúan el Autorreglamento haciendo los cambios necesarios, buscando la mejora de éste y una mayor adecuación a los Principios Básicos.

- Espacios de Cogestión pública

El Presupuesto Participativo es un espacio de cogestión pública, de interacción entre vecinos/as, políticos y técnicos, pero son los vecinos quienes deciden. La comunicación técnico-vecinal, antes de la celebración de las Asambleas de priorización, facilita que las propuestas lleguen sin problemas de viabilidad técnica. En general, el diálogo que se establece facilita la comprensión de la administración, el acercamiento a la realidad de colectivos sociales, barrios y municipios, la adaptación entre “los ritmos ciudadanos y los ritmos administrativos”, la transparencia en la política municipal, una mayor control ciudadano sobre la gestión, el trabajo conjunto en la construcción de propuestas,..etc.

- Espacios de control y seguimiento

El principio de cogestión pública supone también establecer los mecanismos de seguimiento de la ciudadanía sobre la ejecución de las propuestas aprobadas en las Asambleas. Las experiencias de Presupuestos Participativos incorporan, de una manera u otra, el seguimiento del proceso. Después de que los/as vecinas han organizado propuestas y las han votado en Asamblea, después de haber sido incorporadas al Presupuesto anual, ¿entonces qué...?. La creación de Comisiones de seguimiento facilita la comunicación entre la ciudadanía y el ayuntamiento, también la transparencia en la gestión pública y el derecho de las personas a controlar qué hace el municipio con el dinero. Ayuda a crear una cultura de construcción de la ciudad más participada y acorde a las necesidades ciudadanas. Al hacer seguimiento de la ejecución de una propuesta, se ponen en comunicación visiones e intereses, en principio diferentes (que no opuestas), y que se pueden complementar: la visión política, técnica y ciudadana. La puesta en comunicación de estos diferentes actores en la ejecución de propuestas genera conflictos, a veces en su resolución se imponen los actores más fuertes, en orden, políticos, técnicos y ciudadanía. Entonces, hay que seguir reforzando el papel de la ciudadanía en las comisiones de seguimiento, buscando la redistribución de poder. La ejecución y seguimiento de ésta es la parte del ciclo más complicada. Por eso, son de tanta importancia los dos siguientes Espacios.

- Espacios de Evaluación.

El marco de referencia para la evaluación de los procesos debe ser el Autorreglamento o normas de funcionamiento del proceso. Es importante explicitarlas, ponerse de acuerdo en cuáles son y hacerlas cumplir, para garantizar la viabilidad de los Presupuestos Participativos. Hemos dicho en más de una ocasión que actualmente es necesaria la voluntad política para que sea real. Pues bien, la evaluación debe ser instrumento para analizar los problemas y buscar soluciones, y debe ser voluntad política que esas soluciones se incorporen al proceso. En la evaluación participan los tres actores principales: políticos, técnicos y ciudadanía. Evalúan el proceso, el papel que juegan e intercambian propuestas de mejora. En una concepción del proceso más ciudadano, participativo y acorde a la Declaración de Málaga, es la ciudadanía quién decide las mejoras a incorporar al Autorreglamento, mediante la revisión de éste y la incorporación de enmiendas votadas en Asamblea.

- Espacios de Formación

El presupuesto participativo es una escuela de ciudadanía y participación. Se crean nuevas formas de comunicación y son necesarios espacios de formación, en distintos momentos, a los tres actores que interaccionan en el proceso: políticos, técnicos y ciudadanos.

3. La territorialización y el papel de los Grupos Motores

El Presupuesto Participativo plantea la descentralización en la toma de decisiones, entendida como redistribución de poder. Para facilitar que la ciudadanía en una localidad pueda analizar de manera colectiva su situación y presentar propuestas que el gobierno municipal asuma, se acercan los Espacios de reflexión, deliberación y toma de decisiones ciudadana. Esto es “la territorialización”, la localidad (según su extensión) se subdivide en Zonas, cada una de ellas tiene su propia Asamblea, donde los/as vecinos/as van a to-

mar decisiones. Además, cada Zona se auto-organiza a través del Grupo Motor y participa en los distintos órganos y grupos de trabajo a nivel municipal con los/as delegadas que son elegidos en Asamblea.

El Poder no sólo se distribuye desde arriba, también se articula desde abajo. El movimiento vecinal tiene un peso político específico en los municipios. Este peso político emerge desde el territorio, el entorno más cercano a partir del cual se articulan las asociaciones de vecinos y vecinas: los barrios.

Existen movimientos sociales, asociaciones de vecinos/as, AMPAS, colectivos de mujeres, de jóvenes, de inmigrantes, LGTB, movimientos artísticos, culturales,..., unos más articulados que otros, unos con más poder que otros. Algunos, sin capacidad de proponer, de que se escuchen sus necesidades. En el territorio, el Poder se relaciona con la capacidad de toma de decisiones en la esfera pública, y la capacidad de influencia en el poder político. Amplios sectores de la ciudadanía quedan excluidos de los espacios de Poder donde se toman decisiones en la esfera pública.

La territorialización de los Presupuestos Participativos juega, por tanto, con la necesidad de descentralización a nivel local para acercar la toma de decisiones al territorio más cercano: el barrio; con un tejido social que emerge desde el barrio y lo dinamiza; con una realidad: las diferencias de poder a nivel de barrio que mantienen amplios sectores excluidos; y con la necesidad de articular las diferencias e intereses y necesidades en los barrios para construir realidades más solidarias, participativas e inclusivas.

Porto Alegre cuando inicia el proceso, para poder llevar el presupuesto participativo al territorio, cuenta con el movimiento asociativo, se convierten en la base del proceso y convocan a las asambleas a vecinas y vecinos. Sevilla añade los Grupos Motores, grupo ciudadanos que dinamizan los barrios durante todo el proceso, para la articulación vecinal en torno a las propuestas y su posterior toma de decisiones en las Asambleas.

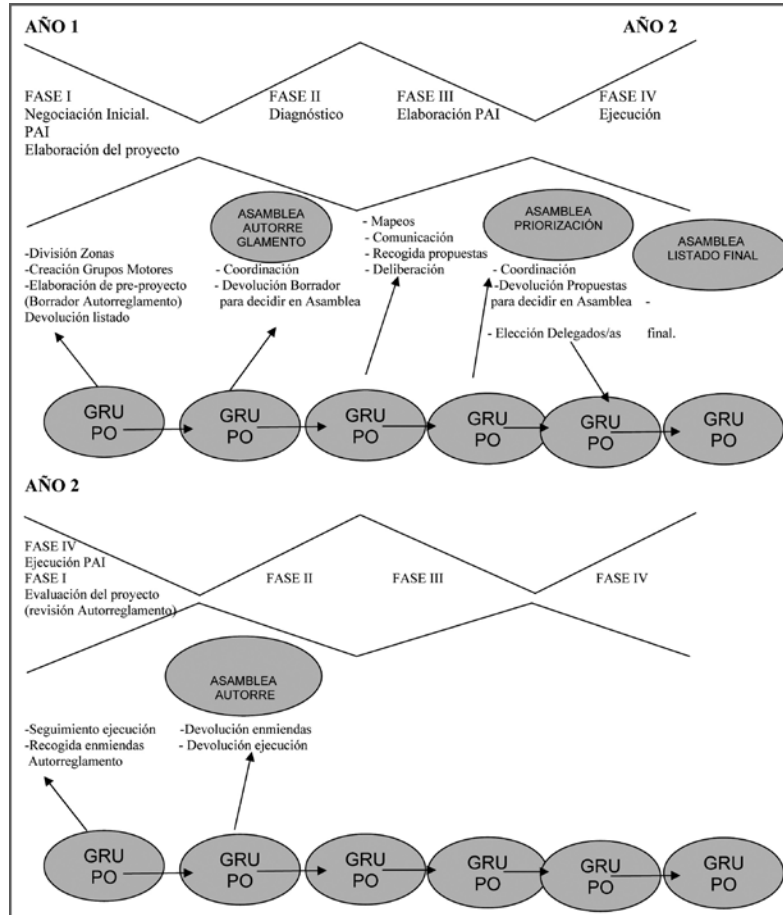
1. La Zona

El municipio se divide en diferentes Zonas como forma de descentralización y que acerca la toma de decisiones al ámbito más cercano: el barrio. El término de Zona, en Presupuestos Participativos nos permite comprender las relaciones en el espacio de una manera más compleja y abierta que el término territorio. Pareciera que el término territorio nos esté diciendo que ese espacio ya está definido, el término Zona nos ayuda a reconstruirlo, deben entrar nuevos actores y actrices a redibujarlo. Ese dibujo debe representar la diversidad de formas de ser, necesidades e intereses, se tienen que abrir los espacios en las Zonas para que los sectores sociales más excluidos (mujeres, niñ@s, jóvenes, inmigrantes, población indígena...) entren en juego en las mismas condiciones.

Ocurre también, que los barrios mantienen reivindicaciones históricas en cuestiones de servicios públicos, regeneración económica, integración en el municipio..., a través de la capacidad de articulación para la toma de decisiones desde la Zona, esas reivindicaciones pueden convertirse en propuestas votadas en Asamblea e incorporadas al Presupuesto Municipal para su realización. Un ejemplo lo encontramos en la ciudad de Sevilla en el año 2004. En el barrio de San Jerónimo, las distintas Asociaciones de Vecinos/as consiguieron unir sus fuerzas y presentar dos propuestas, que eran reivindicaciones desde hacía años al Ayuntamiento: una rotonda de entrada al barrio y una piscina municipal.

En los barrios conviven sectores más críticos con la forma de funcionamiento del movimiento vecinal y las relaciones que el gobierno municipal mantiene con estas. Critican el clientelismo que se da en algunos casos, de manera que las asociaciones consiguen respuestas del gobierno municipal y éste a su vez, consigue el apoyo político de las asociaciones. Esta manera de funcionar dibuja un entramado de relaciones muy determinado que hace que otras asociaciones, organizaciones y colectivos más críticas o alejadas de los ámbitos de relación con el gobierno local queden fuera del juego. El Presupuesto Participativo puede romper el clientelismo en los barrios porque es la propia ciudadanía la que tiene que articularse para tomar decisiones. En la zona ya no cuenta la relación entre las Asociaciones y el gobierno, sino entre las asociaciones, el tejido social formal e informal y la ciudadanía. Cada zona tiene su propia Asamblea y la ciudadanía se articula en torno a ésta.

Si incluimos a los grupos motores en el ciclo, sería más o menos así



2. Los Grupos Motores

Los Grupos Motores son la base del proceso de los Presupuestos Participativos. Lo más importante de este proceso es la capacidad de abrir Espacios de Participación, de abrirse a la diversidad y complejidad de situaciones, puntos de vista y relaciones en un barrio/zona/localidad. A través de la auto-organización vecinal emergen nuevas y creativas formas de relacionarse y de reconstruir la realidad. Los grupos motores tienen una gran importancia en el proceso porque a través de ellos se implementa la auto-organización de las zonas. La auto-organización es un proceso en el que la organización interna de un sistema, generalmente abierto, aumenta de complejidad sin ser guiado por ningún agente externo. Normalmente, los sistemas auto-organizados exhiben propiedades emergentes (Wikipedia.org)

Fue una aportación metodológica del proceso de Sevilla en el año 2003. La ciudad se dividió en 15 Zonas, a partir de los 6 Distritos que existían (la división por Zonas se hizo en grupos de trabajo ciudadanos, valiéndose de mapas, los/as vecinos dibujaron las zonas, teniendo en cuenta el criterio de "pertenencia" de los barrios a ese espacio). Cada una de ellas tenía los dos elementos principales, La Asamblea donde se toman las decisiones y El Grupo Motor: grupo de trabajo abierto, formado por vecinas y vecinos de la Zona implicados/as e interesados/as en que el proceso salga adelante.

1. Como grupo de trabajo, coordinan y organizan el proceso en todas sus fases. Realizan reuniones de coordinación, informan a los/as vecinas, desarrollan sesiones de formación, recogen propuestas, dinamizan la participación, preparan y coordinan las Asambleas y evalúan el proceso. Toda la información generada sobre el proceso y que afecte a la Zona debe pasar por el grupo motor. Por eso, los delegados y delegadas elegidas en la Asamblea de la Zona entran a formar parte del grupo motor, mantienen la información al día entre los grupos de seguimiento y la Zona. El grupo motor presenta su trabajo a la Asamblea.

2. Abierto: el grupo motor no representa a nadie, ni las personas que se integran representan a nadie, no existe ningún tipo de jerarquía y se mantiene siempre abierto a la incorporación de nuevas personas. Es muy importante mantener el carácter abierto del Grupo Motor, no se trata de crear nuevas estructuras de poder en el municipio. La ciudadanía debe coordinar el proceso, pero desde grupos abiertos que se auto-organicen.

3. Diagnósticos de necesidades y su traducción en partidas presupuestarias o cómo trabajar las propuestas.

En un diagnóstico de necesidades, planteado desde la Investigación Acción Participativa, es necesaria la participación activa del “sujeto de investigación”, durante todas las fases, desde el planteamiento de la investigación hasta la construcción del PAI y su puesta en marcha. De esta manera, las personas, colectivos sociales y comunidades dejan de ser objeto investigado, pasando a ser sujetos, que analiza la situación y buscan propuestas de cambio. Este método de investigación nace de la creencia de que los proyectos locales necesitan de la participación y la implicación de la comunidad a la que se dirige. Con el tiempo, las investigaciones con metodologías participativas demuestran su eficiencia y sostenibilidad. El Presupuesto Participativo es un instrumento de Diagnóstico de Necesidades Participado en un municipio. La ciudadanía deja de ser objeto de las políticas municipales, hasta ahora “los investigadores” son los/as políticos y técnicos municipales, pasando a ser sujetos activos que construyen política con la elaboración del presupuesto municipal (que puede ser el PAI en Investigación Participativa.) Podemos decir que primero hay una fase de diagnóstico de necesidades (APERTURA), en el que la localidad analiza su realidad, plantea las necesidades e intereses y construye propuestas de cambio. Estas propuestas son presentadas y decididas en Asamblea, pasarán a ser parte de las partidas de presupuesto municipal que se llevará cabo (CIERRE).

¿Cómo se realiza esta fase de diagnóstico?

Hemos comentado antes la importancia de dividir la localidad en Zonas (según la amplitud que tenga), para facilitar la participación vecinal. ¿Quién hace la división en Zonas? Si se hace desde el Ayuntamiento deja de ser un proceso participativo, los técnicos y políticos pueden caer desde el principio en “sabemos cómo debe hacerse”, además, si se busca la implicación, son los/as vecinas quienes deben trabajar esta división. Cada Zona tiene los dos elementos principales: La Asamblea y el Grupo Motor. Podemos imaginar en cada Zona a su Grupo Motor organizándose con los vecinos y vecinas para analizar la situación de partida y elaborar las propuestas que se llevarán a la Asamblea. En esta fase de Diagnóstico, por tanto, los Grupos Motores inician un trabajo de comunicación y organización vecinal a través de distintas técnicas: mapeos, reuniones vecinales, campañas de información, campañas de comunicación provocativa, encuentros participativos, foros de propuestas. Utilizando la variedad de técnicas participativas es importante tener en cuenta lo siguiente:

1. Conocer la realidad social de la Zona (mapeos sociales)

Es importante tener un “mapa” lo más amplio posible de la realidad de la zona. Poder conocer cuáles son los distintos barrios, que colectivos organizados hay, cómo se relacionan, qué colectivos no organizados, cómo potenciar su articulación, cuáles son las instalaciones públicas, en qué estado están, cuáles no existen. Este “mapa de la zona” permite al Grupo Motor concretar con quién contactar y cómo. Así mismo,

animar a la incorporación al grupo a personas de las distintas realidades que descubran.

2. Comunicación

En un segundo momento, una vez que el grupo motor tiene un mayor conocimiento sobre la realidad de la zona, comienza un proceso de comunicación en el que se da a conocer el proceso. Hay técnicas de comunicación provocativa (provocar, visibilizar, mover) que consiguen mover procesos. Se utilizan también los temas sensibles a la zona o generadores de debate y participación.

3. Actividades de diagnóstico de necesidades

Las actividades de Diagnóstico de necesidades se organizan con la intención de que se analicen situaciones de manera colectiva, se busquen mejoras, se identifique de quién depende esas mejoras (del propio grupo, del gobierno municipal...), y que estrategias llevar a cabo para facilitar la consecución de las mejoras. En un proceso de Presupuestos Participativos, las actividades de diagnóstico tienen como objetivo específico explicitar necesidades colectivas y transformarlas en propuestas que se puedan presentar en Asamblea. Es muy importante que a la hora de llevarlas a cabo, los participantes tengan claro para qué se hacen, es tarea del grupo motor organizar este tipo de actividades con los diferentes grupos identificados en el mapeo y con los que contacta en la fase de comunicación, por supuesto, una etapa no sucede a otra de manera lineal, se comienza con el mapeo, comunicación y después actividades de diagnóstico participativo, pero se van entremezclando, a medida que se avanza.

4. Recogida de propuestas

Del diagnóstico de necesidades surgen las propuestas que se presentarán en Asamblea. Las propuestas son la concreción de lo que plantea una persona/colectivo como respuesta a necesidades, intereses, deseos... que más tarde serán valoradas de manera asamblearia, el colectivo de vecinos y vecinas de una Zona con derecho a voto, será la que determine cuánta importancia tiene esta propuesta en relación a las demás que se presenten. El grupo organiza las propuestas que van surgiendo, las analiza, las debate, informa de ellas en la zona, el objetivo final es que las propuestas lleguen organizadas a la Asamblea.⁵

5. Deliberación

La deliberación se realiza con la intención de debatir en profundidad las distintas propuestas, buscando el conocimiento por parte de la ciudadanía de éstas, previa a la toma de decisiones. En algunas experiencias la deliberación y toma de decisiones se realiza en la propia Asamblea, en otras se buscan espacios anteriores a la Asamblea con diferentes técnicas: foros de propuestas, páginas en internet,...

6. Viabilidad de las propuestas

Con la intención de que las propuestas sean viables técnicamente, o sea, entren dentro de las competencias municipales y de las partidas que se ponen a debate, se organizan diferentes técnicas de comunicación técnico-vecinal para evaluar la viabilidad de las propuestas. Durante el diagnóstico puede surgir la necesidad de un centro de salud en un barrio, puede ser que esto no sea competencia municipal, aunque se vote en Asamblea, y no se pueda realizar dentro del ámbito que nos permite el presupuesto participativo. En la comunicación técnico-vecinal sobre esta propuesta, pueden surgir algunas de las necesidades en salud que no se están atendiendo en la localidad, que sean competencia municipal y que pueda decidir la ciudadanía en Asamblea para que el municipio las lleve a cabo (hábitos de consumo saludable, educación sexual, apoyo a personas con fibromialgia, programas informativos para la prevención de enfermedades...).

⁵ Los técnicos de dinamización social, técnicos de las partidas puestas a debate y técnicos de presupuestos participativos juegan un papel muy importante en todo el ciclo. Aunque él es grupo motor el que debe coordinar todo el proceso, mucho trabajo recae en los técnicos, especialmente en ésta fase de diagnóstico. Este es un tema a debate de importancia, por una parte, es necesario apoyar el trabajo de los grupos motores pero también puede ocasionar que se minimice su capacidad de auto-organización.

7. Devolución del trabajo realizado

Durante todo el ciclo, debe haber un continuo trabajo de devolución de información por parte del Grupo Motor a los/as vecinos/as, esta es una tarea que permite que circule la información, se produzca comunicación, y también es una forma de mantener el grupo abierto, el control de la información debe socializarse, si se queda en el grupo motor estamos fomentando la creación de nuevas estructuras de poder.

Una vez que concluye la fase de Diagnóstico y antes de la celebración de las Asambleas de priorización de las propuestas, hay que hacer llegar qué propuestas se ha presentado y son viables técnicamente. Como hemos comentado antes, la devolución de esta información puede ir acompañada de técnicas de deliberación, que permitan la reflexión y el debate antes de la votación de las propuestas.

4. Los espacios deliberativos y de cogestión ciudadana-técnica-política-foros- consejos ciudadanos

Podemos entender la deliberación política como un proceso reflexivo y participativo, previo a la toma de decisiones, donde confluyen y dialogan distintos puntos de vista y opiniones ciudadanas en un debate dirigido al diseño y conformación de la agenda pública o institucional en torno a decisiones y hechos relevantes de carácter público. Por tanto, son espacios para reunirnos y deliberar sobre las causas y posibles soluciones de los problemas que nos afectan a diario. La importancia en torno a los espacios deliberativos y de cogestión surge por la necesidad de legitimación democrática. La deliberación política es aquella en la que la legitimidad de las decisiones políticas, depende de que se haya dado la misma atención a las razones de todos los ciudadanos en procesos de debate sobre asuntos de carácter público (Bujanda, 2005).

La deliberación apunta, por tanto, a una transformación de las prácticas de decisión en las democracias contemporáneas que implica cambios a dos niveles distintos: en lo ideológico pasa por valorar, conceptualizar y sistematizar nuevos temas en la esfera pública: la discusión, el debate, la concertación, la consulta, la participación, la colaboración, la gobernanza. En segundo lugar, en el ejercicio práctico, significa posibilitar la creación de espacios de intercambio, es decir, estructurar e impulsar dispositivos que consigan implicar, explícitamente, una pluralidad de actores, más allá de los clásicamente habilitados para decidir en el marco de un gobierno representativo.

La profundización en la deliberación debiera promover la participación cada vez más activa de la ciudadanía en los procesos de tomas de decisiones, pero también en otras dimensiones, como posibilitar la elaboración y presentación de propuestas ante el colectivo o el fortalecimiento de la institucionalidad y legitimidad de los entes democráticos. Algunos autores señalan, además, la importancia de la dimensión formativa de estos espacios de ciudadanía. Constituyen una escuela ciudadana, un espacio de pedagogía de la decisión, sobre instituciones, mecanismos y procedimientos de inserción en el quehacer político.

El sentido político de la deliberación tiene como fin que surja una decisión resultado de la propia deliberación. Lleva a oponerse tanto a algunas concepciones tradicionales, que postulan el monopolio de los representantes, que serían los actores que guardan un interés general que trascienden las opiniones de los ciudadanos y las ciudadanas, como a las concepciones liberales, para las que el interés general se construye como simple suma, adición o negociación entre los intereses particulares.

Deliberación, diálogo... en definitiva, el intercambio de razones, argumentación contra dominación y autoridad. Insistía Bernard Manin en que “la decisión legítima no es la voluntad de todos, sino la que surge de la deliberación de todos: es el proceso de la formación de voluntades el que confiere su legitimidad a los resultados, no las voluntades ya formadas”. Subyace la idea de que los ciudadanos, cuando pueden discutir los asuntos públicos entre ellos, van a sentir mayor implicación sobre lo que ocurre y pasa en su ciudad, una ciudadanía copartícipe de la ciudad que habita.

Otro aspecto a reflexionar es el papel de la deliberación en el ejercicio democrático. Algunos autores proponen los espacios deliberativos como un complemento a la democracia participativa. Otras propuestas, como la original de Habermas, hablan de la construcción de una democracia deliberativa como una tercera vía frente a la democracia representativa y la participativa. Se trataría, antes que nada, de una participación en la deliberación y en la formación de la opinión, y no de una implicación directa en las

decisiones. Los Presupuestos Participativos, en la práctica totalidad de sus modelos, insisten en la necesidad de profundizar en una democracia directa, participando en la toma de decisiones con el consiguiente empoderamiento de los ciudadanos de a pie.

En este sentido, podemos entender la complementariedad de la deliberación política en un marco general de construcción de la democracia participativa en el que se integran estos espacios deliberativos. Proponemos una reflexión sobre la importancia de la democracia directa, de la participación individual y no representada así como de la apropiación de la construcción de la ciudad en la toma de decisiones y no sólo en la deliberación previa como elementos claves en los procesos de presupuestos participativos.

A nivel práctico, dependiendo de las experiencias concretas de Presupuestos Participativos, existen distintos dispositivos y experiencias de espacios deliberativos y de cogestión, además de las asambleas, que veremos específicamente en el punto siguiente. Las funciones que cubren son diversas, pero podemos generalizar que se articulan espacios y dispositivos de dinamización social, de establecimiento y deliberación de propuestas, de gestión y de seguimiento del propio proceso.

Uno de los aspectos a mejorar es la relación del Presupuesto Participativo con los espacios más amplios de planificación de la ciudad, que en general es poco significativa. Debería profundizarse en la articulación con los organismos gestores de políticas municipales, como puede ser salud, educación, cultura, urbanismo, los foros de derechos de la infancia y de juventud o el diseño de los planos directores urbanos. Este hecho permitiría vincular al Presupuesto Participativo a los debates y la planificación estratégica de la ciudad, con la inclusión de segmentos de la sociedad y del gobierno que piensan las políticas de una forma más integral, evitando la deliberación y la realización de obras puntuales y desarticuladas de una planificación global.

Existen dos criterios habituales para configurar los dispositivos y espacios deliberativos y de cogestión: territoriales y temáticos. En cada caso concreto se denominan de modos distintos: consejos, foros, cónclaves, plenarias... El proceso de deliberación se divide en etapas (en el material se hacen diversas referencias) en los que se integran estos espacios, de modo que pueden celebrarse una o varias veces a lo largo del año.

Evidentemente, las prácticas no son homogéneas, aunque existen líneas de trabajo y aspectos bastante similares, hay diferencias entre los proyectos existentes en forma, denominación o estructura. En función de los criterios citados, podemos describir algunos de los espacios deliberativos y de cogestión más habituales, regulados por los autorreglamentos o reglamentos internos:

- Asambleas, foros o plenarias regionales o territoriales

Todas las experiencias de Presupuesto Participativo dividen la ciudad en zonas o regiones. Se acostumbra a realizar reuniones generales en los barrios, distritos, comunidades rurales o micro-regiones. En esas reuniones se recogen las demandas, una primera selección de prioridades locales y, a veces, una selección de prioridades para la ciudad como un todo. Estas reuniones (asambleas, plenarias...) también sirven para escoger los representantes locales.

- Asambleas, foros o plenarias temáticas

Estas reuniones se centran en temas concretos, relevantes para el municipio. No existen en todos los modelos de Presupuestos Participativos, aunque son bastante comunes. Las discusiones por temas permiten una profundización de las políticas públicas en cada área, mientras que la discusión territorial o regional permite la percepción sobre los problemas de cada zona en que se ha dividido el municipio.

La reunión temática debe ser articulada con los consejos o instituciones que definen políticas públicas sectoriales: salud, vivienda, servicios sociales, niñez, adolescencia, entre otros. Son realizadas con indicaciones y deliberaciones de demandas en cada uno de los temas. En algunos casos estas reuniones temáticas eligen representantes para el Presupuesto Participativo (delegados o consejeros). Cuando esto ocurre en general se sigue la misma regla de elección de las asambleas o plenarias regionales.

En la experiencia de Porto Alegre, desde 1994 se desarrollaron reuniones por temas, un tercer nivel de participación, destinadas a atraer organizaciones profesionales, instituciones y sectores de clase media,

que no tenía presencia con el predominio del solo criterio territorial. Se organizaron hasta cinco plenarios temáticas anuales, en torno a los temas de tránsito y transporte; salud y promoción social; educación, cultura y esparcimiento; desarrollo económico y política tributaria; planeación urbana (que a su vez comprendía saneamiento, medio ambiente, vivienda y vialidad). Después se añadió una sexta plenaria, de cultura, que se separó de la de educación.

- Consejos territoriales

La distinta organización territorial dará sentido y nombre a los Consejos: de barrio, de zona, de distrito o ciudad. En los municipios con población más numerosa sobresale la importancia de los foros de delegados como una instancia más amplia y más cercana a la población. Las funciones que suelen tener son las de priorizar las propuestas votadas en Asamblea, mediante la aplicación de los criterios del Autorreglamento, realizar el listado definitivo de inversiones, mantenimiento y programas de actividades, y entregarlo al equipo de gobierno municipal. Los consejos territoriales se componen de delegados de la zona correspondiente elegidos en la Asamblea.

- Los Consejos Municipales

En la mayoría de los procesos de Presupuesto Participativo existe un Consejo Municipal compuesto por consejeros o delegados o algún dispositivo equivalente. Constituye un espacio municipal donde son tomadas las decisiones de Presupuesto Participativo sobre las prioridades para el presupuesto del municipio.

- Visitas, paseos o Caravanas ciudadanas

En algunos proyectos se dan visitas de los delegados o de los consejeros a los barrios de la ciudad, para conocer las prioridades escogidas por las diversas regiones en las asambleas temáticas, en algunos casos le han denominado “Caravanas ciudadanas”. Esta práctica ha sido una de las que ha buscado mejorar la calidad de la participación en el Presupuesto Participativo. Muchas de estas “visitas a las prioridades” son llamadas las “caravanas de ciudadanía”, “caravanas de prioridades” o paseos de ciudadanía”.

- Grupos motores

Los grupos motores son grupos de trabajo voluntario integrados por la ciudadanía que cumplen la función de dinamización de la participación de la ciudadanía y del tejido social. Preparan las Asambleas o foros de su zona, canalizan sugerencias, colaboran en la formación y evalúan su trabajo y el proceso. Cualquier ciudadano podrá participar de los grupos motores. Estos grupos se auto-organizan para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de actividades.

- Comisiones de seguimiento

El seguimiento de la ejecución de las propuestas es de vital importancia en un proceso democrático, ya que con la participación directa de la ciudadanía se puede controlar y apoyar el buen desarrollo de las propuestas vecinales. Se trata de facilitar herramientas útiles a los vecinos y a las vecinas para que se respete lo acordado en asamblea. Las comisiones de seguimiento también son un espacio de aprendizaje acerca del funcionamiento de la administración local, en continuo diálogo entre sus parte integrantes (personal técnico y funcionario y representantes políticos).

- Otros Foros y Consejos

En las experiencias de Presupuestos Participativos, además de los Foros y Consejos citados, se han creado diversos espacios de participación directa de los ciudadanos, que se ocupan de actividades específicas, como los Consejos de la Ciudadanía, Consejos contra la Discriminación y el Racismo, Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Salud, Consejo de Asistencia Social. La simple enumeración de organismos nos permite darnos cuenta de cómo la democracia participativa ha permitido institucionalizar la intervención social en distintos espacios públicos.

5. La asamblea y los mecanismos de toma de decisiones

La asamblea, en la práctica totalidad de los modelos existentes, es el máximo órgano de decisión del Presupuesto Participativo. En ella se produce la deliberación y la toma de decisiones acerca de las propuestas. Tal y como hemos descrito en el punto anterior, existen dos criterios para identificar el tipo de asamblea: el territorial y en algunos casos el temático. Territorialmente suele dividirse en Asambleas de distrito, región o zona y en una Asamblea de Ciudad, municipal.

El primer nivel de la participación en el que se fundamenta toda la pirámide participativa es el microlocal, donde se realizan reuniones y actividades por pequeños grupos en barrios, calles o inmuebles, abiertas a todos los que deseen participar. En el proceso de Porto Alegre, en 1997, se les dio el nombre de Asamblea General Popular, en otros procesos como el de Sevilla se habla de Asamblea de Distrito o de Ciudad. La intervención en las Asambleas es, en líneas generales, a título individual, aunque en algunos casos concretos se han articulado mecanismos para la participación de asociaciones autónomas formales o informales. Sin embargo, es importante señalar que la participación individual es un punto clave de los Presupuestos Participativos, pues en la asamblea se trata de dar valor a la ciudadanía activa en el ejercicio del derecho a la toma de decisiones, y no crear otros modelos diferentes de representatividad.

Las asambleas se reúnen en distintos momentos del año con diferentes objetivos, no hay una temporalidad establecida de modo uniforme, pero sí podemos indicar que suele haber de dos o cuatro momentos de reunión de las asambleas al año. A pesar de no existir uniformidad, podemos identificar tres fases diferenciadas y señalar objetivos y contenidos que suelen trabajarse en estas reuniones según el momento del ciclo del presupuesto participativo. En cada una de las fases se celebran reuniones y de Asambleas de zona, distrito o municipal según se decida en la definición técnica del proceso, acorde con la realidad territorial o local.

- Fase inicial

En la primera fase, al principio de año, se desarrolla la primera Asamblea, que suele tener un carácter más bien informativo, aunque en algunos casos se pueden producir tomas de decisiones como la de votar el Autorreglamento. Los objetivos y contenidos más importantes que nos encontramos en los distintos modelos son:

Evaluar y dar a conocer el Presupuesto Participativo del año anterior. Elección de agentes, delegados o representantes en grupos motores, consejos, comisiones de trabajo, etc., según la temporalidad del ciclo del proceso. En el resto de fases también se producen elecciones. Aprobación del Autorreglamento, en su caso. Información sobre la ejecución de las propuestas.

- Fase de propuestas

Los ciudadanos y ciudadanas de cada zona establecerán los problemas y necesidades de servicios, proyectos e infraestructura de su territorio así como los criterios necesarios para priorizar, posteriormente, las necesidades del distrito con relación a los Presupuestos Participativos.

En esta fase las asambleas trabajan las propuestas que se han ido presentando durante el proceso. En la Asamblea el objetivo es priorizar las propuestas, normalmente mediante una votación asamblearia. La definición de las formas de toma de decisiones es especialmente relevante. Hay procesos que buscan el consenso antes que la votación, aunque en la mayoría de los procesos existe un sistema de voto, en el que los ciudadanos y las ciudadanas participantes puntúan las propuestas presentadas para su incorporación al presupuesto municipal del año próximo.

Normalmente se establecen sistemas de votación y ponderación del voto por zonas, según el tamaño, número de habitantes, necesidades sociales, propuestas aprobadas años anteriores. En función de la organización y división del municipio y de los foros y asambleas, se identifican las prioridades por barrios o zonas y se unifican en una sola priorización del distrito, así como se identifican las propuestas de escala municipal.

- Fase final

En esta última fase, normalmente se organiza una asamblea de carácter fundamentalmente informativo. Se realiza antes de la elaboración del presupuesto municipal y en ella se comunica el resultado de todo el proceso de priorización de las propuestas que se ha llevado a cabo en la fase anterior, antes de entregarla al Equipo de Gobierno municipal. También se informa del nivel de ejecución de las propuestas del presupuesto participativo.

Además de identificar los momentos básicos del proceso y los objetivos asociados a ellos, es importante definir claramente el ordenamiento y metodología de las asambleas, pues constituye un punto clave de la calidad democrática del proceso.

Las asambleas deben ser abiertas a todos los ciudadanos sin exclusión, con derecho a voz y voto, fijando de antemano las reglas y procedimientos del debate, coordinado y dinamizado por los grupos motores. La participación del ciudadano está garantizada, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización social de base que lo represente, en la medida que las plenarios son abiertas y formas de democracia directa.

Para su organización, no existe una fórmula rígida, aunque algunos elementos importantes son necesarios. Podemos identificar, al menos, los siguientes:

Al inicio de cada asamblea se debe explicar la metodología.

Contar con la presencia de facilitadores que permitan que el proceso se lleve con mayor orden

Evitar debates interminables que no llegan a conclusiones razonables y útiles.

Definición de los mecanismos para la discusión de los temas. Lo que se requiere es que en la planificación del proceso se defina qué se hará en cada parte del mismo y qué carácter tendrá cada acción: expositiva, informativa o toma de decisiones. Se debe establecer cómo se presentará, se hará pública y se discutirá cada propuesta, el tiempo y forma de cada intervención.

La metodología se adapta a las normas legales y conductas sociales de cada región en particular.

Antes que las técnicas concretas, es necesario pararnos sobre qué niveles de objetivos se persiguen en la asamblea y a qué elementos se debe atender⁶. En primer lugar la reunión debe ser eficaz: tienen que cumplirse con calidad los objetivos y la misión para los que fue convocada la asamblea. Esto implica que se aborden todos los temas que fueron fijados en el orden del día, que se tomen las decisiones que estuviera contemplado tomar o que la información sea completa, comprensible y bien entendida. Pero es fundamental que esta eficacia respete los criterios de democracia participativa: que existe una deliberación de calidad, que permita el empoderamiento de la ciudadanía, que los facilitadores dinamicen el encuentro sin sustituir a la ciudadanía ni ser sustituidos a su vez por los técnicos municipales. En aras de la eficacia no se puede disminuir la calidad democrática y participativa del proceso.

Esta necesidad de calidad de la participación implicará posibilitar que sean escuchadas y tomadas en consideración todas las opiniones y sugerencias, fomentando la aportación de todas las personas implicadas. Cada cual debe tener a su disposición toda la información necesaria. Las decisiones deben tomarse sin imposiciones ni coacciones. El proceso debe permitir que el clima de trabajo sea agradable y cooperativo, basado en el respeto mutuo, deben resolverse los conflictos de forma no violenta y debe propiciarse la confianza suficiente para abordar los temas y favorecer la comunicación y el acuerdo.

Podemos enumerar las tareas que un facilitador debe realizar durante el transcurso de una reunión:

- Introducir los temas: debe introducir y explicar los temas que se van a tratar, definiendo claramente el producto que tiene que salir de cada uno
- Proponer procedimientos: propone la forma en que cada tema va a ser tratado, la forma en que se tomarán las decisiones, cómo se organizará la participación de la gente y los turnos, cuándo se

6 Podemos encontrar un buen desarrollo de las metodologías asamblearias en el libro publicado por Traficantes de sueños titulado "Asambleas y reuniones. Metodologías de auto-organización", de Ana Rosa Lorenzo y Miguel Martínez, algunas de las cuales hemos incorporado a este documento.

- darán por resueltos los temas introducidos, ...
- Gestionar la participación: favorece y promueve la participación activa del grupo, dando turnos de palabra, invitando a participar, controlando los tiempos de palabra, gestionando los silencios, en función de los objetivos de la reunión o de la asamblea, el tipo de personas que la componen, los contenidos a tratar, etc.
 - Dinamizar y proponer herramientas y técnicas: según los temas que se vayan a tratar y las necesidades del grupo, se puede proponer el uso de técnicas participativas (diseñadas previamente a la reunión).
 - Regular el tiempo: gestiona los tiempos necesarios para cada tema y producto, vigilando que no existan grandes desproporciones y controlando el uso del tiempo por parte de los participantes.
 - Controlar las desviaciones: evitar desviaciones de los temas centrales a trabajar, evitando que el grupo divague o centre su atención en cuestiones irrelevantes para los objetivos o contenidos objeto de la reunión.

Podemos señalar algunos caminos para establecer mecanismos para la toma de decisiones. En primer lugar, éstos deben asegurar la capacidad de real incidencia en la toma de decisiones de la ciudadanía. Hay que superar los meros formalismos de pseudoparticipación o de una deliberación meramente consultiva.

En segundo lugar, debemos considerar los distintos niveles de decisión: las que se asumen en las asambleas o plenarias y las que se toman en el seno de los consejos, comisiones o grupos de trabajo. Hemos de elegir los sistemas más oportunos en cada caso, decidiendo si es conveniente que se aplique la búsqueda de los consensos preferentemente o si acudimos a las votaciones. El número de asistentes siempre será un factor a tener en cuenta para decidir qué es lo más oportuno, eficaz y viable.

Algunos modelos de Presupuestos plantean como prioritaria la toma de decisiones por consenso y, sólo en caso de que sea imposible, llegar a una votación. Se justifica el modelo del consenso, entre otras razones por:

- Evita el conflicto: evita que el proceso de la toma de decisiones deje sembrados conflictos no resueltos.
- Mejores decisiones: aumenta los esfuerzos para buscar soluciones posibles que sean eficaces a la vez que satisfacen a todas las personas.
- Integración del grupo: evita la traducción del proceso en un juego de ganadores (mayoría) y perdedores (minoría), que puede afectar a la integración grupal.
- Implicación: favorece la implicación de todo el colectivo en las tareas y responsabilidades que se derivan de la decisión tomada.

En otros casos, por ejemplo en Asambleas de centenares de personas, con un volumen muy importante de propuestas a discutir, o por otras razones que los equipos responsables han valorado, se opta directamente por la votación. En este caso normalmente se utiliza el voto individual mediante puntos para la priorización de propuestas. En algunos casos se usan ponderaciones del voto por territorios, con criterios que hay que definir previamente. Estos criterios están referidos, normalmente, a variables como: número de población, socioeconómicos (del territorio), de zonas, tipología de destinatarios, la capacidad de contribuir a la mejora de la zona, etc.

En último lugar, queremos señalar otra cuestión que se considera clave en los procesos de Presupuestos Participativos. En algunos casos de ciudades con un gran número de habitantes, en los que existe un desarrollo de las Nuevas Tecnologías, se ha planteado la posibilidad de articular mecanismos de voto que no contemple la presencia en la Asamblea, de modo que permita la participación de personas que no pueden estar por horario, imposibilidad física.

La reflexión sobre este debate no está cerrada, pero se han señalado aspectos muy importantes del proceso - que ya hemos señalado en el punto anterior- como la necesidad de crear mecanismos diferenciados a la democracia representativa en que se produzca una toma de decisiones procesual y no sólo puntual; la importancia de la deliberación de modo que la construcción de la decisión sea resultado de la propia deliberación; el no partir de posiciones ya decididas y formadas, sino construir un proceso de interacción y de comunicación colectiva que incida en la formación de las posturas individuales; que el proceso sea reflexivo... todo esto invita a profundizar en un uso de las tecnologías que permita, y no impida, la creación de espacios y formas de deliberación y participación que incidan en la calidad de un proceso más allá de una simple cuantificación del voto.

7. Cómo trabajar con el tejido social de las localidades (aplicación de técnicas de diagnóstico social y negociación entre sectores organizados de la población)

Una primera reflexión nos lleva a plantearnos el papel del tejido social en los procesos de presupuestos participativos. La realidad asociativa es muy diversa en cada territorio o país: representatividad, base social, impacto, relaciones con las Administraciones y capacidad de transformación... La experiencia nos lleva a plantear que en el desarrollo de las democracias representativas, las asociaciones ciudadanas suelen considerarse el único “puente” legitimado por la propia Administración, de modo que son los sujetos que trasladarían las propuestas, puntos de vista y preferencias de los ciudadanos y que implicarían a la ciudadanía en los asuntos comunes. El número de asociaciones registradas y el número de ciudadanos asociados se llega a considerar como la forma de profundizar e incluso evaluar el desarrollo democrático.

El tejido social constituye – y ha constituido - una de las esferas de organización más importantes, y una de las vías de transformación social, toma de conciencia y empoderamiento de la ciudadanía, de modo que transforma a las personas de actores pasivos en actores o sujetos capaces de construir su propio destino. Es el poder de las comunidades organizadas.

Este hecho podría llevarnos a pensar que el desarrollo de la democracia participativa pasa fundamentalmente por aumentar el peso relativo de las asociaciones en la toma de decisiones públicas y que la ciudadanía se sume masivamente al tejido social. De hecho, la importancia del tejido social como movilizador en los procesos de presupuestos participativos está respaldada por los datos de algunos estudios realizados sobre las características de los integrantes de foros, concejos y asambleas. Por ejemplo, una encuesta realizada en el Estado de San Pablo de Brasil revelaba que el 48% de los participantes declararon pertenecer a organizaciones, entidades y partidos políticos.

Lo descrito anteriormente, valorando la trayectoria e importancia del tejido social, no debería impedir que reconozcamos que, en muchos casos, la inmensa mayoría de la población no está asociada a ninguna organización, que en algunos casos éstas representan intereses de carácter sectorial, diferentes a los de la ciudadanía en general o que incluso, en ocasiones, el papel de los ciudadanos dentro del tejido social no pasa de ser también pasivo y con escasa participación en la toma de decisiones. La existencia de un amplio abanico de ciudadanía no organizada, no asociada, es un límite que hemos de tener en cuenta a la hora de definir el papel del tejido social en los procesos.

Hemos de preguntarnos si la política restringida a la competencia de partidos y, por extensión, a la competencia entre asociaciones, y a la profesionalización de la vida asociativa puede llevarnos también a una participación meramente consultiva o informativa. Como se ha ido reflejando en todo el material, el objetivo de los presupuestos participativos es que el ejercicio de la política se devuelva al ejercicio cotidiano de la gente. El tejido social no deberá sustituir a la ciudadanía, aunque pueda desempeñar un papel significativo en algunos aspectos de los procesos. En este sentido, los Presupuestos Participativos deben permitir implementar un proceso en cuanto posibilita hacer de la participación algo más que una simple consulta y algo más que una mera operación asistencial y clientelar de cada ciudadano y ciudadana.

Una vez reflexionado el papel que debe desempeñar el tejido social, debemos interrogarnos acerca de las herramientas que podemos utilizar. La experiencia y métodos de la educación popular, la animación sociocultural o el desarrollo comunitario (o cualquier otra forma de denominar a la acción comunitaria) nos

aporta múltiples técnicas e instrumentos en el marco de las metodologías participativas. Entendemos por metodología el conjunto de estrategias, procedimientos, métodos o actividades organizadas, que permitan el logro de los objetivos, resultados y aprendizajes buscados. Las metodologías participativas conciben a los participantes de los procesos como agentes activos en la construcción, reconstrucción y de-construcción del conocimiento y no como agentes pasivos, simplemente receptores. Buscan fomentar en las personas diferentes formas de adquirir conocimientos y que de esta forma tengan una visión amplia de la realidad.

Las técnicas son sólo uno de los muchos ingredientes interactivos de cualquier metodología participativa. Están compuestas por diferentes actividades como técnicas de dinámica de grupo, sociogramas, adecuación de juegos populares con fines de capacitación, títeres, vídeos, dibujos y cualquier otro medio que tenga como objetivo generar la participación, el análisis, la reflexión y un cambio de actitud consciente y duradero en los participantes. En este caso desempeñan un papel fundamental en una planificación de acciones para la solución de problemas.

Entre las técnicas más relevantes que podemos usar en los procesos de Presupuestos Participativos se encuentran:

- Técnicas de diagnóstico o análisis de la realidad social.
- Técnicas para la planificación.
- Técnicas para la toma de decisiones.
- Técnicas de negociación.
- Técnicas de evaluación.

El responsable de la dinamización no debe olvidar que los objetivos principales de las técnicas participativas (según el tipo de la técnica) son: lograr la participación, la animación, la integración de los participantes y hacer más sencilla la comprensión de un tema o contenido desarrollado. El logro definitivo será lograr un verdadero cambio en los participantes en su forma de pensar y de sentir, respecto al tema que se desarrolla. Existe una amplia literatura acerca de recursos donde encontrar la técnica más adecuada para el objetivo que nos planteamos.

- ¿Qué es el diagnóstico participativo?

Llamamos diagnóstico participativo (también comunitario o compartido) al análisis de la realidad hecho por un colectivo. Es un instrumento empleado por las comunidades para la construcción colectiva de conocimiento sobre su propia realidad. Permite identificar, ordenar y jerarquizar los problemas y necesidades comunitarios de modo que facilite la formulación de propuestas y su priorización. En él se reconocen los problemas que les afectan, las fortalezas de la propia comunidad, los recursos con los que cuenta, las necesidades a cubrir y las oportunidades que pueden ser aprovechadas para el bien público y general.

A continuación reseñamos alguna de las herramientas más usadas en la planificación estratégica y el diagnóstico participativo.

- El Pasado mañana

Esta herramienta nos permitirá imaginar colectivamente cómo nos gustaría que fuese la realidad que queremos construir (en este caso nuestro entorno). Podríamos decir que es el producto final que esperamos conseguir de nuestro trabajo en el proceso en que estamos implicados.

Se trata de abstraernos de los problemas actuales y mirar hacia el futuro con una visión idealista del mismo. Posteriormente aterrizaremos y estudiaremos qué tenemos que hacer para aproximarnos a un futuro como el diseñado.

Los pasos a seguir para desarrollar la técnica son:

Se delimita el aspecto de la realidad que se pretende cambiar, construir o diseñar.

- Se pide al grupo que lo diseñe tal y como le gustaría que fuese en un futuro a medio o largo plazo.

	Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno	Capacidades distintas	Recursos y capacidades escasas
	Ventajas	Resistencia al cambio
	Recursos superiores	Problemas de motivación
	Instituciones y tejido existente etc.	Realidades fragmentadas etc.
	Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo	Políticas externas	Altos riesgos
	Relaciones externas	Cambios en el entorno
	Recursos posibles a captar	Políticas externas
	etc.	etc.

- Cada uno piensa individualmente ideas sueltas al respecto, procurando no limitar su imaginación.
- Se exponen todas las ideas, quedando reflejadas en una pizarra.
- Se elaboran nuevas ideas a la vista de las anteriores (por asociación, por combinación, desarrollo, inversión, etc.)
- Se gradúan las ideas según su posibilidad de realización:
 - lo que se puede hacer ya,
 - lo que se puede hacer si se dan determinados pasos en ciertas condiciones,
 - aquello que por ahora no se puede conseguir pero que sirve de norte al trabajo colectivo.

- Sociograma o Mapa Social

El sociograma es una representación gráfica de las relaciones sociales que se dan en un momento determinado entre diversos actores sociales y políticos: ayuda a visualizar qué tipo de relaciones mantienen entre sí y los diferentes posicionamientos que poseen ante una determinada problemática social, económica, política o medioambiental.

Los objetivos que pretende conseguir son:

Identificar y ubicar los actores relacionados en una determinada problemática o lucha social.

Describir como son las relaciones entre los diferentes actores sociales ante esa problemática.

Identificar qué relaciones podemos potenciar para provocar dinámicas transformadoras.

La tarea consiste en construir, por equipos, un mapa de relaciones en el que podamos visualizar como son las relaciones entre los actores sociales en nuestro ámbito de actuación.

- El análisis o matriz DAFO

Es una técnica que permite el estudio cualitativo de una situación, realidad o institución. Las siglas corresponden a Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, que son los factores que se estudian mediante esta técnica, correspondientes a la situación interna o externa de lo analizado.

La situación INTERNA se compone de dos factores controlables: fortalezas y debilidades, mientras que la situación EXTERNA se compone de dos factores no controlables: oportunidades y amenazas.

Durante la etapa de planificación estratégica y a partir del análisis DAFO se debe poder contestar cada una de las siguientes preguntas:

¿Cómo se puede explotar cada fortaleza?

¿Cómo se puede aprovechar cada oportunidad?

- ¿Cómo se puede detener cada debilidad?
- ¿Cómo se puede defender de cada amenaza?

El análisis consta de cuatro pasos:

1. Análisis Externo. Definir las Oportunidades: Hechos potenciales externos que facilitan el desarrollo y consecución de estos objetivos.
2. Definir las Amenazas: Hechos potenciales externos que impiden o dificultan los objetivos indicados.
3. Análisis Interno. Definir las Fortalezas: Elementos en general o actividades existentes que posibilita una mejor actuación en relación con los objetivos perseguidos.
4. Definir las Debilidades: Elementos en general o actividades existentes que impiden o dificultan una mejor actuación para conseguir los objetivos perseguidos
5. Confección de la matriz DAFO
6. Determinación de la estrategia a emplear.

8. Los principios de justicia social

Justicia social es un concepto aparecido a mediados del siglo XIX (se usa en Italia, por primera vez, en 1840). Sólo se puede hablar de justicia social porque existen situaciones de injusticia social. Se remite, por tanto, a las situaciones de desigualdad social, a la existencia de partes desiguales, buscando un equilibrio por medio de la creación de protecciones o desigualdades de signo contrario, a favor de los más débiles. La justicia social remite directamente al derecho de los sectores más desfavorecidos de la sociedad al goce de los derechos humanos sociales y económicos. Una imagen recurrente es que mientras la justicia debe ser ciega, la justicia social debe quitarse la venda para poder ver la realidad y compensar las desigualdades que en ella se producen.

La idea de justicia social está orientada a la creación de las condiciones necesarias para que se desarrolle una sociedad relativamente igualitaria en términos socioeconómicos. Comprende el conjunto de decisiones, normas y principios considerados razonables para garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes para toda la población. Involucra también la concepción de un Estado activo, removiendo los obstáculos que impiden el desarrollo de relaciones en igualdad de condiciones.

Se ha propuesto el concepto de equidad que supera el de igualdad de oportunidades, cuestionándonos no sólo el que podamos superar o no ciertas barreras discriminatorias sino interrogándonos por el propio contexto donde se ha producido el conocimiento, las habilidades, la capacitación y los procesos de formación de las personas que les permite acceder a una serie de oportunidades y no a otras. Supone tomar conciencia acerca de las posibilidades reales de que diversos sectores de la población accedan o no a los bienes sociales, culturales y económicos.

Los Presupuestos Participativos son una oportunidad para la mejora de las políticas de equidad del municipio y de la eliminación de las barreras injustas y discriminatorias. En relación con una reflexión sobre el poder, podemos hablar de que supone "igualdad de poder político" y "distribución del poder político" para conseguir generar procesos equitativos. Pretendemos que tengan la fuerza transformadora de mejorar las capacidades. El enfoque de capacidades de Amartya Sen puede servirnos para repensar la justicia social en el siglo XXI. Este enfoque coloca al ser humano como sujeto del bienestar y se centra en las oportunidades y capacidades necesarias para construirse un proyecto de vida propio, para tomar decisiones, actuar por uno mismo o una misma e impactar en el mundo. De este modo supera visiones de bienestar que resultan economicistas, utilitaristas, centradas en las necesidades o basadas exclusivamente en el ingreso y los bienes.

El principio de justicia social se sustenta en los valores de la equidad, la igualdad, el respeto de la diversidad, el acceso a la protección social, la inclusión y aplicación de los derechos humanos en todas las esferas de la vida. Nos enfrentamos al reto de superar los límites de ciudades fragmentadas, llenas de barreras de todo tipo, no sólo físicas, también de tipo ideológico, cultural, mental, social y económico. La exclusión,

la desigualdad y la proliferación de los viejos y nuevos racismos deshumanizan las relaciones expulsando simbólicamente de la ciudad a los que dejan de ser ciudadanos de hecho.

La puesta en práctica de este principio tiene implicaciones en los procesos de los Presupuestos participativos. Representa aceptar que el ejercicio de la ciudadanía activa supone una forma de transformación social dirigida a la equidad; la sistematización de criterios para la priorización de propuestas que supongan una mejora en las capacidades y en la lucha contra la desigualdad y la incorporación explícita de este principio en los procesos deliberativos.

Esta orientación supondrá un impacto en la calidad de vida urbana, que hace referencia a las condiciones de habitabilidad de la ciudad, de modo que ofrezca oportunidades para disfrutar del municipio a sus habitantes. Ello implica criterios y actuaciones en urbanismo, construcción de espacios públicos, transformación del hábitat urbano, sistemas de movilidad, equipamiento o sostenibilidad medioambiental. También hace referencia a las capacidades que permitan unas condiciones mínimas para enfrentarse a la vida y puedan llevar el tipo de vida que les gustaría vivir. Es decir, la formación en competencias, hábitos saludables, promoción de la salud, acceso a la educación, la formación ocupacional o profesional o elección de vida laboral.

Algunos de los principios operativos que incorporan los presupuestos participativos desarrollan el principio rector de justicia social. Los más comunes que nos encontramos son:

- Participación universal: La participación universal y voluntaria de la población. Los ciudadanos y ciudadanas deciden las prioridades para destinar fondos; participan en la ejecución de las decisiones tomadas; supervisan y controlan el proceso.

- Horizontalidad en la participación y el principio de deliberación: primero la información, segundo la deliberación y tercero la decisión y sus consecuentes procesos de control

- Transparencia de la gestión pública: la ciudad debe convertirse en una “casa de cristal”. Las autoridades y funcionarios públicos deben someter al análisis ciudadano la información relativa a su gestión y al manejo de los recursos.

- Solidaridad: Ceder recursos para beneficiar a personas o territorios en situaciones más desfavorecidas, desde la solidaridad interterritorial. Los presupuestos participativos deben contribuir al desarrollo económico y social de las ciudades, y a corregir desigualdades sociales como así reconoce y recomienda su aplicación la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Habitat 1996) auspiciada por la ONU, como una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

- Transversalidad a toda la acción política municipal independientemente del ámbito o campo de cada Delegación. Desde el urbanismo a los servicios sociales; desde la infancia hasta los Mayores.

- Objetividad: Se deben usar criterios objetivos y explícitos para asignar recursos, y definir reglas del juego claras, con el fin de garantizar la credibilidad del proceso.

- Enfoque de inclusión y de género: Participación equitativa de mujeres, hombres, niños, jóvenes, mestizos, indígenas, negros, discapacitados, campesinos, ancianos, etc. La visibilidad y existencia de datos desagregados permitirá evaluar el impacto de los presupuestos.

- Enfoque intercultural: Es un espacio de comunicación y entendimiento entre personas y grupos sociales diversos, en condiciones de igualdad y respeto mutuo, para crear nuevos conocimientos y saberes que generen unidad en la diversidad.

Lieberherr nos señala algunas cuestiones relevantes en esta reflexión, sobre todo el consejo de “no caer en una ingenuidad romántica” con los presupuestos participativos. Nos propone una reflexión y una batería de interrogantes: “es importante ser conscientes de las dificultades y de los límites de esta experiencia democrática. En efecto, la participación sigue siendo cuantitativamente limitada a una fracción de la población y es difícil movilizar a los jóvenes y a los muy pobres. [...] Hay cuestiones que quedan pendientes: ¿cómo estructurar la participación para evitar el monopolio de las clases medias o de pequeños grupos? ¿Cómo ir más allá del espíritu cerrado de los barrios y contribuir a construir el interés general? ¿Cómo no caer en el populismo?”. Su propio apunte final invita a seguir trabajando: “La participación continúa siendo un desafío prometedor”.

9. Mecanismos de Inclusión Social y el trabajo sectorial con colectivos determinados

Al reflexionar y evaluar los procesos de presupuestos participativos surge habitualmente un interrogante en relación a las características y composición de los participantes según distintas variables, como puede ser género, edad, identidad étnica, vulnerabilidad social, etc. En qué medida las personas que se integran en un proceso son reflejo de la realidad social de su entorno o territorio, o si existen barreras para el acceso a estos procesos que se puedan trabajar desde los equipos dinamizadores de cara a eliminarlas. Es una constante en los estudios la constatación una infra-representación de inmigrantes, mujeres, jóvenes y otros grupos sociales. El ejercicio de la ciudadanía es un modo de inclusión social, y las murallas que dificultan ese ejercicio pueden reflejar los procesos de exclusión y dominación existentes y las situaciones de inequidad.

Un análisis de la realidad debería observar tanto las barreras visibles y evidentes que impiden el acceso a los derechos, los servicios o las oportunidades (discriminación directa) como las barreras que no son tan evidentes, que aparentemente son neutrales y aceptamos con naturalidad y de la cual muchas veces no somos conscientes (discriminación indirecta). El hecho de que dirijamos e invitemos al proceso a todas las personas y colectivos no implica que no existan obstáculos para su participación que no percibimos, o que incluso entendamos que son justos, y sin embargo son los causantes de su exclusión.

Propongamos un ejemplo que nos sirva para entender cómo puede funcionar una discriminación indirecta. Imaginemos que cualquier persona de un municipio pueda solicitar una ambulancia sin ningún tipo de restricción. Para eso habilitamos un teléfono que damos a conocer a todo el mundo e insistimos en que no hay requisitos para utilizarlo, ¿existe discriminación? Pensemos... ¿cómo solicitaría el servicio una persona sordomuda?

Incorporar mecanismos concretos que permitan mejorar la plena inclusión social, aún es un tema pendiente y un objetivo a futuro en la mayoría de los casos. Así existen pequeños avances y experiencias en esta línea como grupos motores o grupos de acogida para inmigrantes, la incorporación de indicadores coherentes con la perspectiva de género, el seguimiento y ayuda a la gente mayor, habitualmente excluida, la creación del Presupuesto Participativo Joven o el Presupuesto Participativo Indígena, la capacitación de mujeres... Cada territorio o proyecto deberá identificar los colectivos específicos o concretos que se encuentran en situación de riesgo de exclusión o que no estén representados suficientemente en el proceso y cómo trabajar con ellos: jóvenes, inmigrantes, mujeres, comunidades indígenas, minorías étnicas, campesinos.

En las experiencias existentes, podemos encontrar líneas de acción dirigidas a la incorporación en los procesos de enfoques metodológicos que permitan la inclusión de colectivos vulnerados. Haremos referencias a algunas experiencias de inclusión de la perspectiva de género, el enfoque intercultural o la infancia y juventud.

- Género

Existen todavía pocas herramientas y sistematización para la transversalización del enfoque de género dentro de la implementación del Presupuesto Participativo. La mayoría de los procesos de planificación de los distintos agentes sociales y de los políticos invisibilizan a las mujeres y las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Los hombres suelen ser el paradigma a partir del cual se planifica, de modo que quienes planifican o formulan programas, políticas y proyectos, suponen (implícita o explícitamente) que mujeres y hombres viven de la misma manera los mismos problemas. La importancia de la participación de las mujeres en los procesos de presupuestos participativos se convierte en un elemento clave para su proceso de emancipación.

Se pueden destacar acciones existentes para la incorporación de esta perspectiva:

- Promoción de la participación de las mujeres:

Como representantes, un mecanismo ha sido el empleo de políticas de cuotas de participación de las mujeres. Esta experiencia se ha dado, por ejemplo, en Iló (Perú), donde el 50% de las delegadas deben ser

mujeres.

Como participantes. Algunas experiencias han incorporado medidas de apoyo como la instalación de guarderías infantiles como en el caso de Recife (Brasil), para permitir la participación de las mujeres.

- Incorporación de la perspectiva de género en la planificación:

Por ejemplo, en los Presupuestos participativos de Belem y Recife (Brasil) y Villa González (República Dominicana), existen mesas temáticas y encuentros sectoriales de mujeres dentro en los foros temáticos. En las reuniones de priorización, se conforman grupos de mujeres para que puedan expresar sus prioridades en los proyectos propuestos.

- Incorporación de la perspectiva de género dentro de los proyectos/obras realizados por el PP:

Existen referencias de que en Cuenca se diseñaron indicadores para medir si los proyectos elegidos son sensibles al género.

- Enfoque Intercultural

La diversidad se ha convertido en una constante de nuestro tiempo. Bien sea por fenómenos migratorios asociados a los desplazamientos internacionales, bien sea por la toma de conciencia de realidades plurinacionales o de los pueblos y nacionalidades indígenas. Tanto en Europa como en América Latina, evidenciamos que ha cambiado el marco contextual y las condiciones en el que se desenvuelven las instituciones públicas municipales y la sociedad en su conjunto.

La interculturalidad como fuente de nuevos conocimientos y diálogo de saberes, unida a la aplicación de nuevos instrumentos y metodologías innovadoras, permite establecer mecanismos de respeto a la diferencia, pero también de encuentros en consensos y proyectos compartidos. Una de las problemáticas más importantes en este ámbito es el empoderamiento de las minorías, no sólo la mera gestión de la diversidad cultural. La interculturalidad es un elemento que vence obstáculos de los esquemas tradicionales del quehacer municipal, privilegiando el desarrollo de actitudes institucionales diferentes, que vienen a fortalecer las acciones dirigidas al empoderamiento, tanto en los municipios como en las organizaciones sociales.

Nos encontramos con múltiples experiencias que intentan responder a los contextos donde la diversidad cultural es constituyente de la conformación de la red social. Nos puede servir como ejemplo la existencia de un Presupuesto Participativo implantado en las comunidades indígenas en Michoacán o la reflexión y propuesta de la Araucanía (donde conviven, desde cerca de 130 años, en un mismo territorio comunal conformando la red familiar-local personas de diferentes orígenes como mapuches, chilenos y descendientes de colonos europeos). Podemos visualizar y abordar este espacio de diversidad como una oportunidad de inclusión, cohesión social y gobernabilidad democrática.

La Araucanía propone el concepto de participación intercultural, el cual mantiene los principios de la participación ciudadana, incorporando elementos y valores que permitan evidenciar relaciones sociales entre grupos culturalmente diferenciados, con el fin de generar escenarios que avancen en relaciones basadas en el respeto, el reconocimiento, la legitimación y validación de éstos. Pretende avanzar hacia la generación de puntos de encuentro en condiciones de relación horizontales, y de espacios de decisión más interculturales teniendo en cuenta una condición histórica de desigualdad.

En este sentido, la planificación participativa intercultural es definida como un proceso de construcción, implementación y evaluación de políticas de desarrollo local pertinentes y viables, protagonizada por la participación de los diferentes actores de orígenes culturales diversos que comparten un territorio a través de espacios e instancias que promuevan encuentros en condiciones más horizontales.

Su propuesta de acción incluye una metodología para fortalecer la participación intercultural en el proceso de planificación comunitaria (PLADECO). En ella se contemplan herramientas como la inclusión en el diseño de un escenario intercultural, consistente en un análisis relevante de los ciudadanos que comparten un territorio con diferentes orígenes culturales e intereses, formas de negociación y conflicto. También incluyen herramientas como la escalera de la interculturalidad o la escala de participación intercultural.

También nos encontramos con prácticas de trabajo con población de origen extranjero, orientadas, sobre todo, a su incorporación al proceso. Valga la experiencia de Sevilla de creación de grupos motores temáticos entre los que se encuentra dirigido al colectivo inmigrante. Surge al constatar que existen esca-

sas propuestas dirigidas a la población de origen extranjero. Además, las propuestas estaban elaboradas desde la perspectiva de la acogida y la integración de asociaciones vecinales o vecinos preocupados por la inmigración que se vive en sus barrios. Estas propuestas, sin embargo, estaban lejos de la realidad cotidiana de este colectivo, que no participaba ni en la elaboración de las propuestas ni en los espacios de participación del proceso.

Se formó el Grupo Motor de Inmigrantes, como un espacio de reflexión y elaboración de propuestas para dinamizar y animar a este colectivo. En los primeros encuentros se realizó un diagnóstico del porqué no participan las personas extranjeras en el proceso. El grupo se planteó como reto presentar varias propuestas que estuvieran en la lógica de las personas inmigrantes, más que en la lógica de la sociedad de acogida, amén de superar el formato habitual de propuestas folclóricas, que sin rechazarlas son cada vez más frecuentes en las iniciativas de la propia administración.

El siguiente paso fue convocar un encuentro para las personas extranjeras y aquellas interesadas en reflexionar sobre inmigración y presupuesto participativo. En este encuentro se trató de dar la información precisa de cómo participar. Como resultado, en el ciclo de asambleas de priorización de propuestas de los años siguientes se constató la presentación de más propuestas por personas de origen extranjero y más participación de los mismos, entendiendo esto como un primer paso hacia un proceso más amplio de trabajo específico.

- La infancia y juventud

En los procesos de construcción del Desarrollo Local, ha aparecido un nuevo actor social que recientemente se ha incorporado a los espacios de toma de decisiones: las niñas, niños y adolescentes. También hemos señalado la preocupación por la infra-representación de los jóvenes en el proceso. Una visión inclusiva de gestión de los procesos, necesariamente tiene que tomar en cuenta a un sector olvidado de nuestra sociedad como los niños y niñas, tradicionalmente excluidos en los procesos de planificación de las políticas sociales y más aun en los espacios de decisión que tienen que ver con su futuro.

De cara a la infancia, se han creado e incorporado distintos mecanismos: Foros de participación infantil específicos, Presupuestos Participativos de infancia...En el ciclo 2009-10 de Sevilla, nos encontramos con 19 foros de "participación infantil" en los que más de 500 menores de entre cinco y doce años han acordado una serie de propuestas que ellos mismos podrán defender en las asambleas del programa. En este caso no podrán votar por razón de edad.

En relación con los jóvenes, se han planteado diversas estrategias para fomentar su participación. Podemos acercarnos a ellas a través de la implementación del Presupuesto Participativo Joven de la municipalidad de Rosario. Se inició en el año 2004 en el marco del Centro de la Juventud dependiente de la Secretaría de Promoción Social.

El Presupuesto Participativo Joven está enmarcado en el Presupuesto Participativo general de Rosario y la metodología puesta en práctica y sus diferentes etapas tienen su marco de referencia y son similares a las del conjunto de la municipalidad, aunque adaptadas a la juventud. Una de las razones que sirvió de cimienta para la puesta en práctica de esta iniciativa fue la comprobación de la escasa participación de jóvenes en las distintas instancias del Presupuesto Participativo.

La reflexión de las causas llevó a plantear que, por un lado, los jóvenes eran vistos por amplios sectores como problema, y no como ciudadanos con capacidades de realizar un diagnóstico de su barrio y pensar soluciones. Por otro, se planteó cómo la crisis de representación política que ha afectado al país impactó en mayor medida a la población juvenil, generando apatía y descontento en participar en instancias públicas. También existían barreras legales, por su misma metodología: las herramientas de elección (el voto), excluían a la juventud menor de 18 años, coartando la posibilidad de que puedan opinar sobre sus necesidades e intereses con respecto a su barrio.

Al evaluar la puesta en práctica de este proyecto, se mostró que sí se había iniciado un proceso de apropiación por parte de los jóvenes que participaron de las herramientas que el proceso les brindaba, permitiendo hacerlos protagonistas en los procesos de toma de decisiones en la gestión del territorio y en la construcción de ciudadanía.

Bibliografía

- Blanco Fillola, Ismael (2002) "Presupuestos Participativos y democracia Local: una comparación entre las Experiencias brasileñas y españolas". VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Oct.
- Blondiaux, Loïc y Sintomer, Yves (2004) "El imperativo deliberativo". Revista Estudios Políticos nº 24, enero-junio 2004. Pp. 95-114
- Chaves, Ana Claudia, et alii. (2004) "PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. Democratización de la gestión pública y control social". Forum Nacional de Participação Popular. Medellín, Ponencia del Intercambio sobre Presupuesto participativo, Feb.
- Chambi Echegaray, Gina (2001) "Desarrollo Local con Gestión Participativa. Presupuesto Participativo en Villa El Salvador – Perú". SINPA, Bolivia.
- Chavez, Daniel. Polis y Demos. Escuela de Políticas de Participación Local PARLOCAL, 2010.
- Espina, Mayra Paula. Territorialización de las desigualdades y desarrollo local. Reflexiones a partir de la reforma económica cubana. 2001.
- Díaz Palacios, J. (2002) "El desarrollo sostenible local y presupuesto participativo", Ponencia en el Seminario Taller Internacional sobre Presupuesto Participativo, Congreso de la República, Lima.
- Francés García, Francisco y Carrillo Cano, Antonio. Guía metodológica de los Presupuestos Participativos. Edita Colectivo Preparación. Alicante, 2008.
- Ganuzá, Ernesto. Los Presupuestos Participativos en España. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA.
- Guzmán sota, Ingrid. (2004) "Guía para la elaboración del Presupuesto Participativo" Consejo Nacional de Descentralización y Programa Pro Descentralización. Lima, Perú.
- Harnecker, Marta (1999) "Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre". Mepla. La Habana, Cuba,
- Lefebvre, Henri (1969): "El derecho a la ciudad". Ediciones Península. Barcelona.
- Lorenzo Vila, Ana Rosa y Martínez López, Miguel (2001) "Asambleas y reuniones. Metodologías de autoorganización" Traficantes de Sueños, Madrid, España.
- Martí, Joel. La Investigación- Acción Participativa. Estructura y fases.
- Miranda Caballero, Oscar A. (2007) "Guía metodológica. Niños, niñas y adolescentes presentes en el Presupuesto Participativo Nacional 2008". Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo. Lima, Perú.
- Montoya, Paola. El Presupuesto Municipal. Elementos informativos sobre el presupuesto municipal para el trabajo de líderes sociales que actúan en Presupuestos Participativos.
- Pagliai, César (2003) "Guía de Implementación. Programa de Presupuesto Participativo" Centro de Estudios Municipales Cordillera, Fundación Friedrich Ebert, Chile.
- Pires, Valdemir y Pineda, Carmen. "Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias y restrictivas". En Revista de Estudios de la administración local y autonómica, nº 308.
- Proyecto JALDA. "Manual de Técnicas Participativas". Serie "Guías y Manuales", Documento nº 10. Sucre, Bolivia.
- Recio, Joaquín (2008). "Próxima estación: presupuestos participativos". Algo está pasando en Europa... V Jornadas Internacionales, Sevilla 14 al 16 de noviembre de 2007. Madrid, IEPALA – Sevilla, Delegación de Participación Ciudadana Ayuntamiento de Sevilla.
- Ruiz Sánchez, Félix. (2001) Presupuesto participativo: dilemas y posibilidades de la Gestión democrática. Ponencia del Seminario sobre movimientos sociales en el Congreso de Sociólogos del Estado de San Pablo, Oct.
- Ríos, Nestor (2004), "Guía de criterios para la descentralización de acciones" Consejo Nacional de Descentralización y Programa Pro Descentralización. Lima, Perú.
- Saphiro, Isaac (ed.) (2002) "Guía ciudadana para el trabajo presupuestario". Proyecto Internacional de Pre-

- supuesto. Estados Unidos (www.presupuestoygenero.net)
- Saulière, Saya (2005) "¿Cómo hacer un presupuesto participativo?". CARE. CODENPE y AECl, Quito Ecuador.
- Silva, M. (2001) *Associativismo e participação social no "orçamento participativo": as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí*. Porto Alegre: Mimeo.
- VVAA. *Presupuestos Participativos: nuevos territorios*. Edita Atrapasueños. Andalucía, 2008.
- VVAA. *Los Presupuestos Participativos y sus redes*. Edita FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga y Red Estatal de Presupuestos Participativos.
- VVAA. *La Pedagogía de la Decisión. Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias Participativas. Construyendo Ciudadanía nº 10*. Edita CIMAS y Ayuntamiento de Sevilla.
- Entrevista a Andrea Fumagalli. *Revista Capital social y territorialización de los conflictos*. Edita Areaciega, espacios públicos de resistencia.

Funcionamiento institucional de los Presupuestos Participativos: la articulación de los PPs con los mecanismos institucionales de la administración local

Virginia Gutiérrez Barbarrusa,
María Bastante, José Antonio Castro
y Carlos Peláez
(IEPALA)

Introducción

En este tema vamos a abordar los aspectos más procedimentales y de funcionamiento de los Presupuestos Participativos y su articulación con los mecanismos institucionales de la administración en general y más específicamente con la Administración Local. Marcos legales y estructuras clásicas con que la administración se viene desempeñando, pueden plantearse inicialmente como obstáculos o resistencias al desarrollo de procesos que suponen una práctica de gestión más democrática e innovadora. Vamos a mostrar en este capítulo cómo los Presupuestos Participativos pueden desarrollarse sin contravenir las normas legales existentes en las diferentes experiencias, como, en algunos casos, estos procesos sirven para propiciar cambios legislativos y reglamentarios para obligar en cierta manera al desarrollo de los mismos y cómo podemos encontrar resquicios en las estructuras administrativas para proponer innovaciones procedimentales que habiliten espacios de co – gestión.

En este sentido, destacamos la concepción de los Presupuestos Participativos como una nueva forma de gestión municipal, al generar espacios de co – gestión, donde representantes políticos, personal técnico y ciudadanía identifican necesidades, definen prioridades, negocian propuestas y planifican de forma conjunta los recursos públicos municipales. De esta manera, los presupuestos participativos inciden no solo en la gestión democrática de los recursos, sino también en la definición de las políticas y en la transparencia del gasto público.

Esperamos aportar y fomentar el análisis y el debate a partir de los elementos que en cada experiencia se van desarrollando y desde los marcos existentes en cada realidad local. Dada nuestra ubicación territorial, hemos profundizado más en las experiencias españolas por ser más cercanas, y en la medida de lo posible hemos recogido elementos de otras experiencias que nos resultan menos conocidas. Esperamos que las ideas recogidas en este documento no se tomen de forma cerrada ni concluyente, sino como aportaciones que puedan ser debatidas y enriquecidas con las experiencias y análisis de los compañeros de otras realidades.

1. Variantes respecto a la reglamentación y marco legal del proceso

1.1. De la capacidad instituyente a la cristalización de los procesos. Algunas consideraciones previas a tener en cuenta.

Los procesos de Presupuestos Participativos vienen articulándose combinando su capacidad de innovación y de transformación, con la incorporación de los mismos a la política municipal normada y reglada. Esto no ha dejado de plantear debates a lo largo de estos años de experiencias que suscitan la tensión entre lo instituyente y lo instituido, debate ya clásico entre la sociología y la ciencia política y el derecho.

Si lo instituyente incorpora la capacidad de innovación y de transformación, lo instituido es lo que garantiza su cumplimiento a través de la institución y la norma. Para los defensores de las prácticas innovadoras las normas vienen a encorsetarlas y a restarles capacidad transformadora, para los defensores de la norma, se hace necesario una garantía que solo se puede conseguir por ley.

La democracia representativa se fundamenta en el imperio de la ley, como garantía de los principios básicos que desde toda sociedad democrática se deben respetar y hacer cumplir. La conquista de derechos por parte de diferentes colectivos a lo largo del tiempo tiene su reflejo en el reconocimiento por ley de los mismos, y en este sentido, normativizar los cambios para su cumplimiento se ha convertido en un acto fundamental en las sociedades democráticas. Pero, “A pesar de la enorme importancia de las normas que intentan garantizar la efectividad de los derechos a nivel internacional, estos no pueden reducirse a las mismas... El derecho no es más que una técnica procedimental que establece formas para acceder a los bienes por parte de la sociedad. Por supuesto, que estas formas no son neutrales ni asépticas. Los sistemas de valores dominantes y los procesos de división del hacer humano (que colocan a individuos y grupos en situaciones de desigualdad en relación con dicho acceso) imponen “condiciones” a las normas jurídicas sacralizando o deslegitimando las posiciones que unos y otros ocupan en los sistemas sociales”. Desde

esta perspectiva, el Profesor Herrera nos plantea una vía, “...cabe un uso alternativo de lo jurídico que lo interprete y lo aplique en función de los intereses y expectativas de las mayorías sociales. Pero tal uso, debe ser impulsado “desde abajo” las que pueden ponernos en camino hacia la emancipación con respecto a los valores y los procesos de división del hacer humano hegemónico”.¹

Y, en este sentido los cambios sociales, las nuevas circunstancias y conflictos que surgen en nuestro mundo se van dando por delante de las normas, y los desbordes en relación con la misma son inevitables. Además, las normas acaban por legalizar esas situaciones, que siendo nuevas no siempre son emancipatorias, pues responden a las necesidades impuestas por las circunstancias propias del desarrollo globalizador del sistema capitalista. Y solo desde la propuesta que nos hace nuestro querido Pr Joaquín Herrera, impulsando “desde abajo”, desde las necesidades, expectativas y deseos de los protagonistas de los procesos, puede la norma ser legitimada y, por el uso de la misma desde posiciones de “igualdad”, incidiendo en la capacidad emancipadora de procesos que propician la “redistribución del poder político”.

En los presupuestos participativos se puede, pues, considerar un avance el reconocimiento del proceso con la aprobación de leyes y normas que garanticen su desarrollo y cumplimiento y que les otorguen la garantía jurídica independientemente de quien esté en el gobierno, o en el poder. Se podría entender como la consecución de un derecho, a través de su reconocimiento legal, y por tanto irrenunciable. Pero es importante, por un lado, que el proceso no pierda su carácter transformador y creativo, y para ello, por otro lado, sería necesario combinar normas generales con procedimientos específicos que sean definidos y decididos por la ciudadanía, como parte activa y protagonista, impulsando los procesos “desde abajo”.

1.2. Marco legal

La necesidad o no de un marco que de cobertura legal a los Presupuestos Participativos ha sido un debate abierto desde el inicio de esta experiencia. Desde las prácticas brasileñas, que por lo general se han basado en la idea de procesos abiertos que no debían ser encorsetados por una normativa jurídica que limitara la capacidad de adaptación de los mismos, y respetara la autonomía de las instituciones ciudadanas del PPs, hasta la regulación por leyes nacionales aprobadas en algunos países – en Perú, en República Dominicana, en Bolivia o en Nicaragua. Así, se han dado diversas variantes que pueden plantear, entre otros, como debate de fondo el mantenimiento de los procesos más allá de la voluntad política de quien esté en el poder.

En las diferentes experiencias de Presupuestos Participativos por tanto, encontramos, desde la ausencia del marco que regule los procesos más allá del nivel más cercano a la propia ciudadanía, únicamente con el respeto de las normas en materia de participación ciudadana en el ámbito local que rigen con carácter general, hasta una legislación nacional que en cierta manera “obliga”, o prevé, el desarrollo de este tipo de procesos de participación ciudadana en el ámbito local.

Desde los defensores de la no reglamentación, se esgrimen diferentes motivos:

- La necesidad de preservar la capacidad de adaptación de los presupuestos participativos a las especificidades locales, pues una de las características principales de los Presupuestos Participativos, es la flexibilidad de los mismos a las realidades locales en las que son impulsados. Y en este sentido, establecer una reglamentación desde instancias superiores puede venir a desvalorizar las características propias de los procesos en sí, y de las diferencias entre las ciudades en las que se desarrollan los mismos. Como dicen Jaime Vasconez y Miguel Angel Bossano², “Se reconoce que una de las virtudes del presupuesto participativo es su flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades de muy diversos contextos: Se practica por igual en pequeñas

1 Herrera Flores, J. La reinención de los Derechos humanos.

2 Jaime Vasconez Y Miguel Angel Bossano son Director Ejecutivo y Consultor, respectivamente del CIGU (Centro Internacional de Gestión urbana), de Quito, Ecuador. “Los Presupuestos Participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional”

localidades rurales o en grandes conglomerados urbanos; en las viejas, ricas y consolidadas ciudades europeas o en los recientes, precarios y extremadamente pobres asentamientos humanos del mundo en desarrollo. En realidad, ello se puede atribuir en gran medida al hecho de que no se trata de una teoría acabada, ni de una doctrina sometida a normas inexorables, sino más bien de un conjunto de procesos de carácter experimental, sujetos a unas pocas reglas de juego comunes, que por cierto los actores sociales involucrados están en capacidad de modificar periódicamente, a partir de las lecciones que genera y acumula la experiencia práctica.”

- Por otro lado, el regular de forma general el método según el cual el proceso se va a desarrollar puede ser contradictorio con algunas características propias y definitorias de los mismos. Nos referimos a la capacidad de autonomía y de autogestión que estos procesos deben generar desde su concepción como “escuela de ciudadanía”. Si se asume el método, las estructuras, el modelo, etc, que desde instancias superiores se están definiendo, se resta la capacidad ciudadana en la toma de decisiones respecto a su capacidad de organización. Desde este punto de vista, la escuela de ciudadanía pone el énfasis en la construcción de una ciudadanía activa y crítica que decide no solamente sobre la priorización del gasto, sino en el modo en que el proceso se va a desarrollar, incidiendo en la capacidad de autonomía y autogestión ciudadanas que con el proceso se debe generar.
- En tercer lugar se plantea que el proceso no se puede asegurar por ley, sino por la voluntad política del equipo de gobierno que decida poner en marcha esta propuesta. Y desde este punto de vista, las experiencias que han sido producto de una normativa “impuesta”, no siempre han sido exitosas, la mayoría de las veces por falta de voluntad política del gobierno local responsable de hacer ejecutiva la ley en su ámbito (Goldfrank, B, 2006).

El debate de fondo que pueden plantear los defensores de la necesidad de que exista un marco legal, como se decía más arriba, es la forma de asegurar la continuidad de los procesos, más allá de la voluntad política de quien esté en el gobierno, como garantía jurídica para su cumplimiento. Por otro lado, no todas las experiencias que responden a este modelo comparten el objetivo de la continuidad de los procesos.

Exceptuando los casos de Perú, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana, en las experiencias que encontramos de Presupuestos Participativos, los responsables políticos, adscritos al ámbito local, se atienen a lo establecido en la normativa, nacional, regional o local, sobre participación ciudadana y a la distribución de competencias entre administraciones. En caso de que se de algún desarrollo legal de los Presupuestos Participativos, este se limita al nivel municipal (con capacidad legislativa en algunos casos, o reglamentaria en otros) y para asegurar unos mínimos garantistas.

En definitiva, puede existir una normativa general que establezca principios generales sobre las limitaciones de la participación directa de la ciudadanía en la construcción y el diseño del Presupuesto Público Municipal, una normativa sobre participación ciudadana que desarrolle determinados aspectos de una forma más concreta, y casos en que, desde el nivel superior de Gobierno, se legisle, se norme o se reglamente hasta la propia metodología de los procesos locales. En el primer caso, son los responsables locales los que asumen la necesidad de no contravenir la normativa superior, pudiendo o no desarrollar a nivel municipal determinados preceptos sobre Presupuestos Participativos. En el segundo caso, puede existir hasta la obligación a nivel local de desarrollar toda una metodología (o más bien, un procedimiento) legalmente establecida para el diseño participativo del Presupuesto Municipal. Parece ser, según investigaciones comparativas realizadas en las que se analiza tal circunstancia, que “las políticas nacionales de Presupuesto Participativo no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes” (Goldfrank, B. 2006).

Las consecuencias de cada una de las dos posibilidades, los aspectos positivos o negativos de ambas situaciones son materia de investigación, profundización y debate. A nuestro entender, la existencia de una norma a nivel nacional no asegura, y limita, por otro lado, la posibilidad de autonomía de los procesos frente al riesgo de convertir procesos creativos en procedimientos administrativos y restringe la capacidad

de generar espacios ciudadanos de carácter pedagógico y formativos en los que se desarrollen estrategias de negociación entre actores, y se potencie esa esfera pública no estatal en la que Estado – Sociedad Civil sean copartícipes de la gestión pública de los recursos. En este sentido nos parece útil destacar los estudios e investigaciones de segunda generación³ (Montecinos, E, 2009) sobre Presupuestos Participativos, que apuntan al análisis del diseño institucional (o el cómo hacer) y de los requisitos previos⁴ necesarios para que un proceso sea exitoso.

1.4. Un breve repaso a la normativa de carácter nacional en materia de Presupuestos Participativos

En los casos mencionados anteriormente, Perú, Bolivia, Guatemala y República Dominicana, se han dotado de una normativa nacional que contempla, y de alguna manera, obliga a la participación ciudadana en el diseño del presupuesto municipal.

En República Dominicana, la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, incluye en el Capítulo III (Artículos 236 a 253), del Título XV, El Presupuesto Participativo Municipal. En el articulado se recogen tanto los principios y objetivos, como la metodología a desarrollar para el cumplimiento del precepto legal, incluyendo un artículo en el que expresamente se recoge la obligatoriedad de desarrollar el presupuesto participativo por parte de la administración local:

“Art. 247.- Obligatoriedad de Inclusión en el Presupuesto Municipal. Es de obligatorio cumplimiento la inclusión en el presupuesto municipal del año, el plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto final del Presupuesto Participativo Municipal”.

En Perú encontramos una articulación legal que establece desde la instancia más alta, la Constitución Política del Estado, que “los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales,..., formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución”, la Ley de Bases de Descentralización, establece en su art. 20.1 que “los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales se sustentan y se rigen por los Presupuestos Participativos anuales”, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, se reconocen las instancias para la gestión y aprobación del Presupuesto Participativo, hasta llegar al desarrollo de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (con disposiciones concretas para el desarrollo del Presupuesto Participativo), el Reglamento de la Ley Marco de los Presupuestos Participativos, señalando el marco para el desarrollo del Presupuesto Participativo y el Instructivo del Presupuesto Participativo, que establece “orientaciones referenciales” para el desarrollo articulado del Presupuesto Participativo (o sea, la Metodología).⁵

En Bolivia, la Ley de Participación Ciudadana en 1994, junto con otras medidas de descentralización, prevén las Organizaciones Territoriales de Base, como mecanismos a través de los cuales se establece la participación y la planeación municipal. En Guatemala y Nicaragua fueron promovidas reformas institucionales en los años 90, encaminadas a promover la descentralización y la participación ciudadana. En los tres casos, la incidencia en los procesos por parte de organizaciones internacionales y la necesidad de

3 Este autor diferencia entre los estudios de primera generación, como aquellos que destacan las virtudes y bondades de las primeras experiencias de Presupuestos Participativos, los de segunda generación, aquellos que ponen el énfasis en el análisis del diseño institucional, o la metodología, y los requisitos previos, que tienen que ver más con el carácter ideológico de la iniciativa para asegurar el éxito de los procesos como experiencias transformadoras, y los de tercera generación que se centran en las relaciones que se dan entre la democracia participativa y la representativa. En este sentido, las investigaciones apuntan más bien a analizar el grado de complementariedad con las instituciones de la democracia representativa. (Montecinos, E. 2009)

4 Entre los requisitos previos: La voluntad política del Alcalde y los técnicos involucrados en el manejo del Presupuesto Público; el capital social, o la presencia de organizaciones sociales dispuestas a participar en los temas municipales, la preparación del personal municipal en metodología de Presupuestos Participativos, el tamaño del municipio, la existencia de recursos fiscales suficientes o la capacidad fiscal del municipio para responder a las demandas surgidos del presupuesto participativo, la plataforma legal, las leyes que incentivan la participación ciudadana y la descentralización política. (Goldfrank, B. en Montecinos, E. 2009)

5 Shack, Nelson. Presentación “Los Presupuestos Participativos en el Perú”. Seminario Internacional Las legitimidades del gasto público de cohesión social. Enero 2007. Presupuesto Participativo en Perú. www.cigu.org/cgi-bin/cigu/

asegurar la participación ciudadana, como requisito para recibir los fondos HIPC II (Highly Endebted Poor Countries) para aliviar la deuda, han sido determinantes para el desarrollo de una normativa nacional en ese sentido.

En estos casos, el marco legal trasciende el marco general de los procesos, llegando a legislar, o a reglamentar los procedimientos y el funcionamiento de los mismos, la metodología que los definen. Y en estos casos, los requisitos previos que fueron mencionados anteriormente, no siempre se han dado: la falta de voluntad política por parte de los líderes políticos locales, la debilidad de las organizaciones sociales o la escasa capacidad financiera de las administraciones locales, han sido elementos que han auspiciado el fracaso de algunas de las experiencias desarrolladas tanto en Guatemala, en Nicaragua en Bolivia y en Perú. Además, según Benjamín Goldfrank, este fracaso se debe, en parte, a que los diseñadores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos diferentes a los que marcaron los presupuestos participativos en sus orígenes.⁶

Aún así existen experiencias locales que sí que han resultado en cierta manera exitosas, allá donde ha existido una voluntad política clara, en localidades rurales de dimensiones reducidas, y a partir de una metodología participada y consensuada con las instancias de participación generadas en los procesos.

En el caso español, lo relativo a participación ciudadana es reconocida por la Constitución Española en su artículo 23⁷, en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local⁸, en el Real Decreto 2568-1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales⁹, y desarrollada a nivel municipal por los Reglamentos de Participación Ciudadana. En este caso, la puesta en marcha del Presupuesto Participativo, no contradice ningún precepto legal, ni reglamentario. Es posible aprobar por los plenos municipales algunas cuestiones relativas a los Presupuestos Participativos, como por ejemplo, el Autorreglamento que ha elaborado la ciudadanía, como veremos en el siguiente apartado, o algunas previsiones que obliguen al cumplimiento de la ejecución de las propuestas aprobadas, a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal que se aprueban anualmente.

La repercusión de asegurar por la vía reglamentaria tiene la virtud de trascender al compromiso político, pues una vez que es aprobado el Presupuesto, o asumido el Autorreglamento por el Pleno del Ayuntamiento, vincula a toda la administración municipal, con lo cual, el funcionariado se ve obligado al cumplimiento de la normativa local en la ejecución del Presupuesto, y por tanto a las partidas presupuestarias que son resultado de las decisiones ciudadanas, por un lado, y por otro, se obliga a la implicación a través de los recursos públicos municipales (no solo financieros, sino humanos y materiales), para el logro del proceso según las normas aprobadas por la ciudadanía en el autorreglamento.

En cualquier caso tendríamos que asegurar que las leyes que rigen no limitan la capacidad de gobierno para poder abrir un proceso en el que la ciudadanía pueda decidir sobre el destino de los fondos públicos municipales. Aunque en última instancia, quien aprueba el Presupuesto Municipal es el Ayuntamiento en Pleno, o la Cámara Legislativa, si la voluntad política de los representantes municipales es asumir las decisiones adoptadas en asambleas ciudadanas, el proceso se asegura por esta vía.

1.5. Reglamentación / Autorreglamentación de los Presupuestos participativos:

6 “Si para los Presupuestos Participativos impulsados por el PT en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, o la Causa R en Venezuela tenían como objetivo la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos que fuera efectivo, transparente y que abogara por la redistribución, las leyes del Presupuesto Participativo en Bolivia, Nicaragua y Guatemala fueron diseñadas con la ayuda de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de entender el PP como herramienta para la reducción de la pobreza, el fin de la corrupción, y el clientelismo, como una estrategia para reducir el rol del Estado”. (Goldfrank, B. 2009)

7 Artículo 23. 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

8 TÍTULO V. CAPÍTULO IV. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS.

9 TÍTULO VII. ESTATUTO DEL VECINO. CAPÍTULO II. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Heteronomía vs Autonomía de los procesos.

Los procesos de Presupuestos Participativos, por lo general, más allá del marco legal existente, se rigen para su funcionamiento de acuerdo a unas normas. En las mismas se pueden establecer distintos aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de cada proceso: los principios básicos que los definen y el modelo al que se adscriben, los criterios que regirán en su funcionamiento, los órganos en los que las decisiones van a ser tomadas, los espacios de trabajo para la dinamización o la deliberación, la articulación del proceso con la administración municipal, los criterios de justicia social y, en general, todos aquellos elementos definitorios, de organización y funcionamiento del proceso de Presupuestos Participativos o, dicho de otra manera, los principios a los que se adscriben y la metodología de su desarrollo.

1.6. Experiencias en el Estado Español

En algunos casos, las normas son definidas desde la administración municipal, elaboradas por los responsables institucionales y aplicadas al desarrollo del proceso. A veces, se articulan dentro de la normativa concreta que existe en materia de participación ciudadana en el municipio. En algunos municipios, se ha optado por incluir en el Reglamento de Participación Ciudadana¹⁰ algún artículo relativo a los Presupuestos Participativos. En otros casos, se hace alguna referencia al proceso, y en ocasiones, lo relativo al proceso de Presupuestos Participativos se desarrolla en un reglamento independiente, pero dentro del conjunto normativo a aplicar en materia de Participación Ciudadana. En estos casos, el Reglamento de los Presupuestos Participativos, las normas aplicables al desarrollo del proceso, o la inclusión en el Reglamento de Participación Ciudadana que recoge preceptos relativos a los Presupuestos Participativos, son propuestas por la Concejalía de Participación Ciudadana y, además pueden ser aprobadas por el Pleno de la Corporación Municipal. En estos casos, el diseño del proceso lo realiza el Gobierno Municipal, y una vez aprobado, se abre a la participación ciudadana para su ejecución. Esta producción de las normas, al emanar de un ámbito diferente, el Gobierno Municipal, al que va a ser aplicado, el conjunto de la ciudadanía, da cuenta del carácter heterónimo de estos procesos, considerándose desde este punto de vista al conjunto de la población como objeto de la norma al que se aplicará el desarrollo de la misma.

Encontramos por otro lado, otras experiencias, en las que las normas que rigen los procesos son definidas y aprobadas por la ciudadanía y quedan reflejadas en el llamado Autorreglamento de los Presupuestos Participativos. Esta fórmula se basa en la concepción de Autonomía que se defiende en algunos modelos de Presupuestos Participativos, y se desarrolla bajo la influencia del modelo de Porto Alegre, cuyo funcionamiento se regía por un Autorreglamento que había sido definido y decidido por la ciudadanía. En estos, la norma se origina en el mismo espacio en el que va a ser aplicada. Para estas experiencias, esta concepción de autonomía de los procesos, se concibe como un principio básico. Tomemos como ejemplo el caso de los municipios españoles adscritos a la Red Estatal de Presupuestos Participativos, quienes aprobaron en la Declaración de Antequera, la Autorreglamentación, junto a la Universalidad, la Vinculación y la Deliberación, como uno de los principios básicos que han de cumplir dichos municipios, en el desarrollo de los procesos de Presupuestos Participativos.

Así, el Autorreglamento es diseñado por la ciudadanía, que es convocada de forma abierta y universal al debate sobre “cómo nos vamos a organizar” y/o “qué modelo de proceso se va a impulsar en nuestra ciudad”. Posteriormente, el Autorreglamento, una vez trabajado y aprobado por la ciudadanía, es asumido por los responsables políticos del proceso, y puede ser llevado para su aprobación al Pleno de la Corporación Municipal, otorgándole en estos casos la capacidad de vinculación no sólo a la parte política, sino a toda la maquinaria institucional – administrativa, al dotarle de capacidad reglamentaria, y por tanto, vinculante, toda vez que ha sido aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, en virtud de las potestades regla-

10 Los Reglamentos de Participación Ciudadana son específicos del caso español. Surgen a partir de los años 80 – 90 a partir de la negociación ente los gobiernos locales y las asociaciones ciudadanas, sobre todo Asociaciones Vecinales, y a partir de los primeros se van adoptando de forma generalizada por diferentes municipios del Estado Español.

mentaria y de autoorganización que corresponden a las entidades locales de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local, y como presupuesto del principio de autonomía local consagrado en la Constitución Española de 1978.

Encontramos en el Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe, aprobado por el Ayuntamiento Pleno el 15 de marzo de 2007, varios preceptos en los que se contemplan la articulación de los Presupuestos Participativos con otros mecanismos municipales de participación ciudadana. Así el Artículo 14, en el que se establecen las Funciones y Competencias del Consejo Social de la Ciudad, garantiza la capacidad de dicho órgano para informar sobre las normas de debate anuales de los Presupuestos Participativos y la propuesta para su aprobación al Ayuntamiento Pleno; y, en el artículo 54, sobre la participación en la formulación de las políticas públicas, prevé la utilización de los presupuestos participativos como técnica de implicación de la ciudadanía en la definición de políticas municipales. En este caso, el desarrollo del proceso se recoge en las “Normas de Funcionamiento de los Presupuestos Participativos” para cada ejercicio, que es aprobada por la ciudadanía a propuesta del gobierno municipal.

En Santa Cristina de Aro, el Reglamento del Presupuesto Participativo se aprueba en el Pleno del Ayuntamiento, y entra en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Es diseñado por el equipo de Gobierno y negociado y sometido a debate con el conjunto de la ciudadanía, para su aprobación.

En Sevilla, Algeciras (provincia de Cádiz), Torreperogil (provincia de Jaen) y los municipios de Casabermeja, Teba, Humilladero de la provincia de Málaga, las normas de funcionamiento se recogen en el llamado Autorreglamento de los Presupuestos Participativos. En estas experiencias, el diseño de los mismos ha correspondido a la ciudadanía convocada de forma universal al inicio de cada uno de los procesos. Por lo general, se crea una comisión ciudadana electa- en los casos de Sevilla y Algeciras esta recibe el nombre de Comisión de Autorreglamento – CAR- que trabaja en el diseño inicial de las normas y, posteriormente se somete a votación universal convocando a toda la ciudadanía para que puedan participar y modificar el texto trabajado por la CAR a través de enmiendas o con propuestas que se negocian en espacios deliberativos y asamblearios. En Archidona y Alameda, ambos municipios de la provincia de Málaga, se aprueban normas de funcionamiento del proceso en los espacios ciudadanos generados en el mismo, a partir de las necesidades que se van identificando en el funcionamiento cotidiano del mismo.

En todos los casos es importante señalar que al ser concebidos los presupuestos participativos de manera flexible y abierta, las normas de funcionamiento, el reglamento del proceso o el autorreglamento, según los casos, se modifican de forma anual o bianual, a partir de las evaluaciones realizadas, generalmente de forma participativa, para incorporar aquellos elementos de mejora que se vayan detectando en las diferentes experiencias.

Otra cuestión a tener presente es la importancia de la aprobación de las normas por el Pleno Municipal, ya que este hecho implica a toda la administración municipal y asegura anualmente la continuidad de los procesos. Este aspecto es especialmente importante en los años electorales, para generar confianza en la ciudadanía y su implicación en el proceso, más allá de que los resultados electores puedan significar un cambio en el signo político del ayuntamiento.

2. Variantes respecto a la relación de los presupuestos participativos con la Administración pública

2.1 Funcionamiento institucional de la administración local

La Participación Ciudadana en el ámbito local. El caso español.

La administración local, la más cercana a la ciudadanía, es ya una frase hecha, que indica el papel central que los Ayuntamientos tienen en la vida cotidiana de la ciudadanía. En este sentido ha sido la administración local la que de manera más amplia ha desarrollado los aspectos reglamentarios y mecanismos en la práctica en relación con la participación ciudadana.

En el caso español, ha sido sobre todo desde los años 80, a partir del desarrollo de la normativa que se

produce una vez aprobada la Constitución Española en 1978, cuando se dan dos circunstancias que van a ser decisivas: por un lado, se está adaptando la normativa general de acuerdo con la definición del Estado de Derecho, y por otro, aún existe un movimiento social y político fuerte, generado en los últimos años de la dictadura franquista, que desde la clandestinidad se vincula a las asociaciones de vecinos principalmente. El papel de las Asociaciones de Vecinos, pues, es decisivo en la reglamentación producida desde los 80 en relación con la participación ciudadana y fruto de ello, son los Reglamentos de Participación Ciudadana que paulatinamente se han ido convirtiendo en un elemento imprescindible para el desarrollo de las políticas de Participación Ciudadana en casi todos los ayuntamientos españoles. Estos han llegado a convertirse en la normativa aplicable que asegura determinados espacios de participación, siempre consultivos, y otorgan un grado de capacidad de intervención a la ciudadanía en los ámbitos reconocidos para ello, siempre en relación con la información, petición, participación en plenos, en consejos sectoriales o territoriales. Pero en última instancia, la capacidad de decisión sobre los asuntos de interés general y de la política municipal la tiene el pleno del ayuntamiento.

Más adelante, se han iniciado otras experiencias de participación, incluidas en determinados planes de Desarrollo Local, desarrollados fundamentalmente a lo largo de los años 90, en el diseño de las Agendas 21, que incluyen para su formulación espacios ciudadanos de debate por áreas de trabajo, Planes de Desarrollo Estratégico municipales, o Planes de Intervención Social o Comunitaria, consensuados con determinados sectores sociales locales a través de un diseño participativo que incluyen en sus estructuras espacios (territoriales y temáticos) y fases de diagnóstico para la detección de necesidades y problemas y de definición de propuestas de intervención, y otra serie de procesos y otros mecanismos de consulta y debate ciudadano (como los NIP – Núcleos de Intervención Participativa; los Forums Ciudadanos, etc), que se han desarrollado con diferentes metodologías y aplicando diversas técnicas de implicación de la ciudadanía.

Es a partir del mandato 1999 – 2003, cuando algunos municipios inician su experiencia en Presupuestos Participativos a partir del éxito que representó Porto Alegre. En este período, los municipios de Córdoba, Las Cabezas de San Juan (Sevilla), y Rubí (Barcelona) fueron pioneros en el Estado Español en Presupuestos Participativos. El periodo 2003 – 2007 supuso un crecimiento de experiencias con la incorporación de Sevilla, Getafe (Madrid), Santa Cristina d'Aro (Gerona), varios municipios de la provincia de Málaga (Pizarra, Cuevas de San Marcos, Campillos y Humilladero), Petrer (Alicante), Torreperojil (Jaen). Estos componen un panorama diferenciado de experiencias que se van dando en nuestro país, y que suponen una apuesta a desarrollar en realidades bien diferentes a la que se van sumando, tanto pequeños municipios rurales, como grandes ciudades. El periodo actual, 2007 – 2011, supone la consolidación de los que ya cuentan con la experiencia del mandato anterior, y la puesta en marcha de nuevos procesos, incorporándose a esta práctica, 20 municipios nuevos en la provincia de Málaga, municipios como Algeciras en la provincia de Cádiz, Elche o Novelda en la provincia de Alicante, Ferrol en A Coruña, etc...

Esta es a grosso modo la evolución que se ha ido dando en las ciudades españolas en relación con las prácticas participativas impulsadas desde la administración local. Al margen del ámbito institucional, se han dado también iniciativas ciudadanas que, en algunos casos han logrado conseguir determinados objetivos a partir de acuerdos negociados con la administración (prácticas de autogestión de determinados espacios públicos) y, en otros se han mantenido al margen del poder institucional logrando diferentes niveles de éxito según los casos y la coyuntura que había originado la experiencia.

2.2 Democracia Representativa vs Democracia Directa:

¿Democracia Participativa?

Nos parece oportuno en este capítulo plantear la idea del doble poder que representan los Presupuestos Participativos, tomada del Pr. Boaventura de Souza Santos¹¹, sobre el carácter de los mismos, como un “híbrido, político y legal”... que.. “como tal,... nos dice, “reúne elementos de “poder dual”, o más precisamente, de “doble poder dual”, refiriéndose de esta forma a la diferenciación, y los posibles efectos de

11 Souza Santos, B. Law and Globalization from Below.

las relaciones que se darán entre los órganos electos fruto de la democracia representativa y los órganos ciudadanos producto de la democracia participativa.

Es más, la articulación de la estructura propia de los procesos de presupuestos participativos incorpora elementos de democracia directa, y órganos que tienen carácter delegativo, o representativo (delegados de los Foros territoriales y Temáticos y Consejeros, en el caso del PB de Porto Alegre, y en otras experiencias, Delegados, representantes y diferentes variantes de delegación o representación con funciones específicas dentro de los procesos de presupuestos participativos). Entre estos dos espacios se puede dar un cierto grado de conflictividad, entre los intereses propios de la ciudadanía en general que decide según la fórmula “una persona un voto”, convocada de forma universal, y que ejerce, por tanto, su capacidad de decisión de forma directa en los espacios establecidos para ello, y los órganos elegidos en esos mismos espacios, con la capacidad delegada de poder “decidir”, si no existen mecanismos de control que aseguren el principio del mandato imperativo de la asamblea.

Y por otro lado, se pueden dar ciertos desacuerdos entre los órganos electos de los consejos municipales: Cámara de Vereadores, en Cámara Legislativa Municipal, en otros casos, Pleno del Ayuntamiento, en el caso español, y los órganos ejecutivos (gobiernos municipales) que deciden poner en marcha un proceso de estas características y entre estos, y las instituciones ciudadanas generadas en los procesos de Presupuestos Participativos.

Si bien, la implicación de los órganos electos y los vinculados al ejecutivo municipal es en muchos casos valorado como un aspecto muy positivo por diversas razones (en última instancia son los órganos electos -Plenos de los Ayuntamientos, Cámaras Legislativas, los que tienen competencia legal en materia presupuestaria, y por tanto, para aprobar los Presupuestos Municipales); no deja de plantearse, por otro lado, como una intromisión en la capacidad de autonomía ciudadana que deben propiciar procesos de estas características. Otra cuestión es la tensión legalidad – legitimidad, y en este sentido, se viene afirmando, y contrastando en la práctica, que ningún órgano representativo va a rechazar una propuesta presupuestaria que viene avalada por la participación directa de la ciudadanía.

Más allá de los diferentes mecanismos de participación, encontramos en nuestros ayuntamientos una estructura municipal, con un doble carácter, político – administrativo, que asegura por un lado, la representación política para la toma de decisiones a través del sufragio universal una vez cada cuatro o cinco años, y por otro, la prestación de unos servicios públicos municipales a través de un aparato administrativo compuesto por un cuerpo de trabajadores públicos organizados conforme a la estructura jerárquica de la función pública.

Hemos de tener en cuenta, por otro lado, las diferentes realidades que nos encontramos entre ayuntamientos pequeños, con apenas recursos propios y una estructura administrativa que en ocasiones se reduce a un Secretario- Interventor y un pequeño equipo de auxiliares y administrativos, y ayuntamientos grandes que cuentan con varias macro áreas desde la que se ejecutan las decisiones de gobierno con un cuerpo funcional que abarca desde el Secretario, el Interventor, los Jefes de Servicio, de Negociado, de Secciones, Administrativos, Auxiliares, Conserjes, Peones, etc... organizados según los criterios de racionalidad burocrática de la Administración Pública.

En la mayoría de los casos, la lógica democratizadora trae consigo la necesidad de establecer, tanto espacios de participación ciudadana, como procesos de descentralización política, en aras de la eficacia de la gestión pública y la adecuada distribución de los recursos públicos a partir de las necesidades sentidas por la ciudadanía, y administrativa, en aras de la eficiencia con que la administración se debe desempeñar para el cumplimiento de sus objetivos. El carácter político de la administración local incorpora espacios complementarios a los cargos electos a través de consejos territoriales (como Juntas de Distrito) y temáticos (como Consejos de Educación, Mujer, Cultura, Urbanismo, etc), con representación de la sociedad civil organizada, contemplados en los Reglamentos de Participación Ciudadana, y otros espacios creados a partir de distintos tipos de consulta y debate ciudadanos. Para asegurar la descentralización tanto política (para la definición de prioridades) como administrativa (para asegurar su ejecución y la prestación de los servicios públicos de manera adecuada) se debe asegurar una redistribución de recursos que favorezcan la capacidad de decisión y de intervención de las administraciones locales en la prestación de los servicios

que les son asignados como competencias propias y diferenciadas a las de otras administraciones de nivel territorial superior (estados centrales, estados, regiones o comunidades autónomas), y aquellos espacios de participación que aseguren la presencia y la negociación entre Estado - Sociedad Civil en nuestras realidades locales. En el siguiente epígrafe abordaremos los aspectos derivados de la concepción de la administración local y de su función a partir de las competencias que les han sido asignadas, y los diferentes modelos de gestión de los recursos públicos a partir del análisis relacional entre lo institucional y la sociedad civil.

2.3 Funcionamiento institucional de la administración local. Tipología de municipios (el caso español)

El presupuesto participativo surge, como propuesta, unida al ámbito local, a la toma participativa de las decisiones de gasto de los municipios.

Este vínculo va más allá de una cuestión de mera definición de los presupuestos participativos. La relación de esta iniciativa con las administraciones locales facilita su aplicación y le confiere fuerza como propuesta, haciendo del municipio su ámbito idóneo de realización:

- El municipio como recurso, con un presupuesto que está ahí y con el que se pueden hacer cosas (existen alternativas de gasto).
- El municipio como recurso público, antecediendo al presupuesto participativo, sujeto a diferentes formas de gestión (más arbitraria, clientelar o pretendidamente objetiva, de acuerdo con la “técnica”). En la medida que la administración participativa de estos recursos se demuestra posible, es una opción que, además de ofrecer otras ventajas políticas, aparece como claramente legítima.
- El municipio como administración local, cercana a lo cotidiano. El éxito y la visibilidad de esta propuesta de profundización democrática (y de una democracia directa) también es una cuestión de escala.
- El municipio como poder ejecutivo¹², que no se acerca a la realidad para legislarla sino para transformarla. En este sentido es un ámbito administrativo privilegiado para la praxis, llamado a entablar un diálogo permanente entre la aplicación de las leyes, expresión de un discurso político determinado, y las realidades concretas, que no sólo se dejan “dar forma”, sino que a su vez matizan y transforman los discursos desde la práctica.
- El municipio como elemento institucional y Estado, que si es capaz de amparar procesos instituyentes, puede amplificar su dimensión más allá del logro de algunos aciertos de validez local, para contribuir más eficazmente en la construcción de realidad social.

Sin embargo es lógico pensar que cuando hablamos de municipios, en una propuesta como los presupuestos participativos, que se desarrolla en contextos tan diversos, no estamos hablando de algo homogéneo. Hablar de municipios es hablar de realidades ciertamente diversas, lo que implica que los propios presupuestos participativos, más allá de su propia idiosincrasia, tengan unas características y una proyección diferentes atendiendo también al contexto socio-institucional en el que se desarrollan.

Entre estos factores socio-institucionales, quizás el más explícito sea el ordenamiento jurídico de referencia en el que se desenvuelven los municipios en cada caso. Es justo adelantar, no obstante, que un estudio de derecho comparado de las entidades locales supera con mucho las pretensiones de estas páginas¹³. Esto no nos impide sugerir algunas categorías intencionadamente amplias e intuitivas que nos per-

12 Aunque se pueda decir que los municipios sean en la mayoría de los casos, como el español, poder ejecutivo en sentido jurídico, creemos oportuno aclarar que aquí el uso del término ejecutivo se corresponde con un uso más propio del análisis sociológico.

13 Lo que no es óbice para estimular las aportaciones de los participantes del proyecto en este campo a través de las herra-

mitan emprender el debate de la influencia que el funcionamiento de la administración local ejerce sobre el desarrollo de los presupuestos participativos, para ponderar adecuadamente el papel de este actor en la aplicación de este tipo de políticas y cotejar estrategias donde se vea favorecido el presupuesto como herramienta de profundización democrática. Podemos así destacar la influencia de factores como el “peso” global del Estado en la provisión de los principales bienes y servicios sociales, el papel que desempeñan los municipios en la articulación de su administración, así como toda la suerte de situaciones de contexto socioeconómico que diferencia a unos municipios de otros:

a) El “peso” del Estado

El papel desempeñado por los municipios variará entre Estados “presentes”, es decir, Estados Sociales o del Bienestar, comprometidos con el Imperio de la Ley, la garantía de derechos y la prestación de servicios fundamentales (educación, sanidad, infraestructuras, protección social, etc.); y Estados “ausentes”, donde la garantía de los derechos individuales y colectivos difícilmente pase de su mero reconocimiento. El volumen presupuestario disponible, las necesidades sociales que atender, el valor institucional del municipio frente a la relevancia social de la auto-organización comunitaria para la generación y distribución de los recursos y la equiparación de fuerzas entre intereses particulares, darán lugar presumiblemente a municipios diversos donde el presupuesto participativo adquirirá un sentido diferente.

A este respecto, merece la pena destacar algunos factores que modulan este “peso” del Estado en los municipios, y que afectan al desarrollo del presupuesto participativo:

- La “esclerosis” institucional: un “Estado presente” no es siempre una condición favorable para el desarrollo de presupuestos participativos. Al contrario, no es un descubrimiento que también donde las instituciones cuentan con un elevado presupuesto y demuestran una gran fortaleza, la presencia de determinados discursos sobre la gestión pública y la rigidez de los procedimientos pueden provocar en ella un comportamiento distante respecto de sus administrados, y que dificulta la participación democrática en la toma de decisiones sobre los recursos públicos. En este sentido, el presupuesto participativo puede ser un factor para propiciar un funcionamiento más democrático de las instituciones, desencadenando en ella relaciones de conflicto tanto como relaciones de colaboración.
- La corrupción: también resulta evidente que el sentido de lo que hemos denominado el “peso” del Estado, presente o ausente, vendrá condicionado por su función como garante u obstáculo para el Imperio de la Ley. De nuevo, el presupuesto participativo no es un elemento neutral

mientas de investigación e intercambio que se nos ofrecen. El derecho comparado está experimentando en los últimos años un gran impulso, desarrollándose como disciplina, y viviendo un auge inusitado en el número de estudios e investigadores dedicados a este campo. Y uno de los resultados de este impulso es justamente alcanzar a calibrar mejor la complejidad metodológica de este tipo de estudios, que en la mayoría de las ocasiones sacrifican una parte de la información a cambio de obtener situaciones homogéneas que comparar con categorías de clasificación válidas. Así, las comparaciones se establecen entre sistemas jurídicos que comparten un mismo modelo de Estado, una misma posición respecto a los principios de la democracia liberal, o bien se compara entre macro-tendencias asentadas en el tiempo que desprecian las diferencias que puedan deberse a motivos coyunturales o procesos incipientes, como pudiera ser la acogida de presupuestos participativos. Este sería quizás un punto que tener en cuenta a la hora de tratar de aplicar a nuestro campo los estudios existentes, y posiblemente una línea de investigación ciertamente interesante. Aspectos fundamentales que suelen considerarse con carácter previo para la comparación de diferentes ordenamientos jurídicos son su evolución histórica y la distinción de ordenamientos matrices y derivados en cada uno de los casos. Específicamente para el caso del derecho comparado de las entidades locales, suelen distinguirse los ordenamientos en función del papel que desempeñan en cada caso las fuentes de derecho de los niveles superiores respectivos; de la estructura territorial del ordenamiento general (si es de aplicación); de la organización de estas entidades; de sus órganos; de la relación entre órganos; de las funciones y tipos de funciones desempeñadas por los municipios (número, relevancia); de los mecanismos de control de los ámbitos superiores de gobierno; del nivel de autonomía financiera; o del sistema electoral. Una aproximación a la metodología de los estudios de derecho comparado de las entidades locales puede leerse en PEGORARO, L. “Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y sub-constitucionales de los entes locales”, ponencia del Congreso “Retos del Derecho Constitucional del s.XXI. Entidades Locales, Estado Nacional y Unión Europea”, celebrado en Baeza (España), junio de 2002. <http://www.lettrasjuridicas.com/Volumenes/6/pegoraro6.pdf>

para los municipios con un elevado nivel de corrupción. Si llegara a prosperar, éste puede ejercer de mecanismo de control ciudadano del desempeño de las instituciones.

- El “fraude fiscal”: el peso del Estado está en muchas ocasiones relacionado con el mal llamado “fraude fiscal”, donde un círculo vicioso impide el fortalecimiento de las instituciones por falta de recursos, y unas débiles instituciones se ven incapaces de legitimar un sistema tributario por los más que limitados beneficios sociales que son capaces de proporcionar. El presupuesto participativo es utilizado efectivamente para revertir esta situación, y consolidar los sistemas tributarios (y por ende, los municipios) con las bazas de la transparencia y la capacidad redistributiva.
- La planificación de la actuación pública: Una adecuada planificación intensifica la capacidad de la actuación pública, y es especialmente relevante en contextos de escasez presupuestaria, pues pone en valor todo el abanico de instrumentos de la intervención pública, más allá del estricto recurso al gasto público: el aparato legislativo, las políticas de fomento (la colaboración público-privada), la organización administrativa, etc. Un Estado “presente” no es siempre sinónimo de un Estado con suficiencia financiera para proveer bienes y servicios. Allá donde se practique, la planificación es responsable de visibilizar y movilizar recursos con utilidad pública, con independencia de su naturaleza, origen o propiedad. Así, el presupuesto participativo supone un ejercicio de concreción que puede beneficiarse de otros esfuerzos planificadores. Por otra parte, la articulación del presupuesto participativo con otros planes debe salvaguardar la autonomía de las decisiones que se tomen en su desarrollo, lo que no es siempre fácil, en cuanto puede significar la confrontación de decisiones distintas sobre un mismo aspecto, adoptadas desde legitimidades diferentes.
- Otras “presencias extrañas” del Estado: en último lugar, hay que entender que el Estado, aunque por definición se conciba como entidad única (y totalizadora), puede de hecho ejercer conductas inconsistentes o contradictorias. En este sentido, puede ser un factor agravante la aplicación de la doctrina política del Estado mínimo liberal, con gran predicamento en situaciones de crisis y como condición para el acceso a la financiación de organismos internacionales, por las que se otorga al Estado el papel de mero garante de los acuerdos privados. En estas condiciones, y aun en otras menos drásticas, no es suficiente manejar la categoría de Estado ausente, para calificar la presencia de un Estado que, en orden a garantizar acuerdos comerciales o políticos de ámbito regional, nacional o internacional, actúan en lo local de forma extraña a los intereses de los propios municipios, viéndose éstos restados de autoridad. En este contexto los presupuestos participativos pueden ser, por encima de la gestión de los recursos, palancas de reformas institucionales y políticas.

b) Estructura de la Administración del Estado

Con independencia del “peso” del Estado, la estructura de las administraciones públicas adjudicará un papel diferente a los municipios. Así, tradicionalmente se ha distinguido entre Estados centralizados, y Estados descentralizados (con mención al federalismo), así como todo tipo de situaciones intermedias entre unos y otros. Enfocaríamos entonces el análisis en la distribución de competencias entre diferentes escalas de gobierno.

Sin embargo, estaríamos en un error si entendiéramos la estructura de la Administración del Estado como un continuum, y la descentralización fuera un principio que se extiende uniformemente y sin resistencias en todos los ámbitos de gobierno, acompasando la delegación de competencias con la gestión de los recursos necesarios para atenderlas. Pensando en el caso español, la descentralización como proceso, en cuanto a la gestión de los recursos, se detiene en ámbitos administrativos regionales (las Comunidades Autónomas), y asumir la reforma de la financiación local sigue siendo la gran reforma pendiente después de más de treinta años de régimen constitucional.

Así, de una forma más precisa, lo que nos interesa en este punto a fin de cuentas es el grado de au-

tonomía de los municipios para definir sus políticas respecto de ámbitos superiores de gobierno¹⁴.

De este modo, la estructura de la Administración del Estado en su relación con la autonomía de los municipios va a estar menos relacionada con la “arquitectura del Estado”, que con otro tipo de situaciones más prosaicas de la vida de los municipios entre las que podemos destacar:

- **Lainsuficienciafinanciera:** Noseríamos capaces de precisar el grado de universalidad de la siguiente afirmación realizada desde la experiencia española, pero no tememos equivocarnos mucho: “Los ayuntamientos parecen condenados a atender demandas crecientes, sin contar con los recursos adecuados”¹⁵. La esfera de acción de los municipios es dilatada. Ateniéndonos al caso español, dentro de un Estado social garantista, los municipios son los encargados de la prestación obligatoria de una amplia gama de servicios¹⁶. Sin embargo los ayuntamientos abarcan un espacio de competencias y tareas que supera con creces el lugar de meros prestadores de servicios básicos¹⁷.

14 En otras palabras, se estaría analizando la aplicación en los municipios del principio de subsidiaridad, por el cual “una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de su autonomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos. Es decir, la sociedad debe dejar a las personas o los grupos que la componen todo lo que ellos puedan realizar responsable y eficazmente”. Este principio, que tiene sus orígenes en la Doctrina Social de la Iglesia Católica y que ha alcanzado autonomía y desarrollo jurídico en el derecho de la Unión Europea, se engarza en lo que se puede denominar nuevo municipalismo, en el cual el presupuesto participativo aparece como uno de sus elementos programáticos. Sobre la subsidiaridad cf. CONSEJO PONTIFICIO JUSTICIA Y PAZ. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Edición BAC y Planeta. Madrid, 2005, núm. 185-189, 351-357, 417-419.

15 Baste citar los problemas estratégicos de la financiación local en España, según el análisis de Javier Suárez Pandiello:

Falta de reconocimiento real del papel fundamental de las entidades locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar.

Falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización.

Explosión de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma dramática los presupuestos municipales.

Dependencia constitucional de las transferencias incondicionadas de la Administración Central con el fin de aportar fondos para la suficiencia.

Contestación a los criterios de dotación y distribución de las mismas.

CCAA en la práctica sólo vienen aportando transferencias de capital condicionales.

Falta de adecuación del modelo financiero general con la atención a la diversidad tipológica de los ayuntamientos.

Servicios Mínimos Obligatorios

Diferencias según tramos de población

Otras Competencias Asumidas

Competencias Delegadas

Gastos de Suplencia

Gastos “Voluntarios”

Principio de Suficiencia

Concepto Relativo

Necesidades Crecientes e Ilimitadas

Necesidad de Consenso Político

Gasto Público y Eficiencia

Importancia de diferenciar input y output públicos

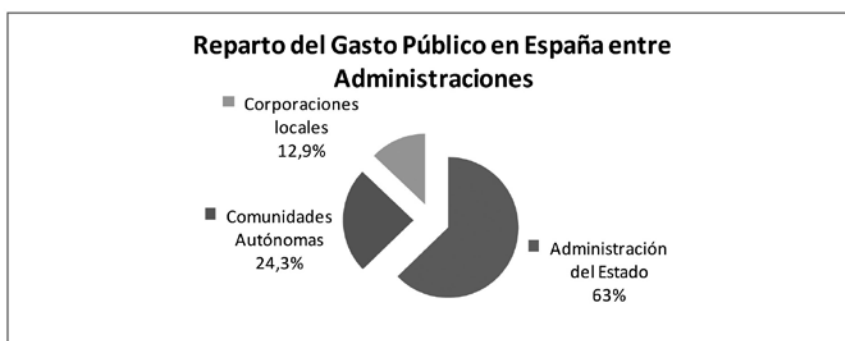
Más gasto no significa “necesariamente” mejores servicios

Cf. Suárez Pandiello, J. La Reforma de la Financiación Local, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 14 de Junio de 2007.

16 A modo ilustrativo, en el caso español, la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 26 establece: 1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

17 La propia ley lo reconoce al contemplar que los municipios además pueden «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (Art. 25.1º, LBRL) e

De aquí que se haya acuñado la expresión “gastos impropios”, para aquéllos que engrosan el nivel de gasto de los ayuntamientos sin que éstos participen de los ingresos del Estado por este motivo. Entre ellos se pueden encontrar competencias de otras Administraciones que realizan las entidades locales sin estar delegadas; competencias de otras Administraciones delegadas a las entidades locales sin una transferencia acorde de recursos; gastos que no son obligatorios por el tamaño (reconocido) de los municipios, pero que realizan los entes locales; y gastos consecuencia de una inapropiada gestión. En el caso español, existen estimaciones del volumen de gastos “impropios” asumidos por los ayuntamientos de en torno al 30% de su presupuesto¹⁸. A pesar de ello, las corporaciones locales siguen siendo las “cenicientas” de la financiación pública. Esto condiciona su escaso peso relativo en el conjunto del gasto público del Estado. En el caso español, las entidades locales participan aproximadamente sólo en un 13% del gasto global de las administraciones públicas, porcentaje que incluye también el gasto de las Diputaciones Provinciales¹⁹ (corporaciones locales supramunicipales).



Fuente: González, A. *La cooperación económica local en Andalucía y España (presentación)*, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, 2007.

Una de las consecuencias de esta insuficiencia financiera de los ayuntamientos, es el elevado nivel de compromiso de los presupuestos municipales: situaciones de endeudamiento estructural, la atención de costes fijos y, sobre todo, de gastos corrientes y de personal con un com-

incluso «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente» (Art. 28, LBRL).

18 Cf. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Ed. FEMP y BCL; Madrid 2006; MAS, D., SALINAS, P. y VILALTA, M. *El gasto no obligatorio de los municipios españoles*. Ejercicio 2003. Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona 2006; ESTEBAN CABRERA, M y SÁNCHEZ MALDONADO, J. “Una propuesta de financiación municipal”, en *Papeles de Trabajo*, n.º 27. Instituto de Estudios Fiscales.

19 “1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. 3. El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.” (Art. 31, LBRL)

“1.Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31. b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal. d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito. e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.” (Art. 36, LBRL)

portamiento inelástico a la baja, que dejan un limitado margen de maniobra para la decisión sobre dónde gastar el dinero público, sobre qué necesidades atender más allá de las urgencias cotidianas de los municipios.

- **Las fuentes de financiación pública:** En el contexto planteado, de insuficiencia financiera de los municipios, los ayuntamientos ceden autonomía en favor de otros ámbitos de decisión ante las posibilidades reales de acceso a los recursos.

En este sentido, en el caso español los expertos destacan la importancia de las “subvenciones condicionadas” procedentes de otras administraciones como fórmula de financiación local²⁰. Los ayuntamientos se ven forzados a aplicar políticas pensadas y articuladas por otras administraciones y que no siempre se caracterizan por su eficacia. No hay duda de que los ayuntamientos se someten por esta vía a arbitrariedades y favoritismos partidistas²¹.



- **Las “filias” políticas e institucionales:** Más allá del marco administrativo y competencial de los municipios, también en ocasiones es necesario “colorear” la estructura del Estado para comprender el comportamiento de los ayuntamientos. La afinidad política o institucional con determinadas áreas administrativas o agencias financiadoras condiciona las posibilidades de acceso a los recursos que terminan pautando el rumbo de las políticas locales en cada coyuntura.
- **Las fuentes de financiación privada:** Tampoco puede soslayarse en muchos casos la importancia para la financiación local de la actuación de agentes privados singulares. Al margen de otro tipo de consideraciones (aportación y/o sostenimiento de bienes y servicios, empleo, infraestructuras...), la realización de inversiones por parte de determinados agentes con un fuerte peso relativo en el cómputo de la inversión a nivel local, por la vía de la tributación de las actividades generadas, pueden concederle una capacidad negociadora desequilibrada frente a la autoridad municipal, capaz de condicionar su actuación o menoscabar su relevancia social. En el caso de los procesos de descentralización asociados a la privatización de servicios públicos, esta tendencia se ve reforzada porque, a la vía tributaria, se le añade la vía de la prestación de servicios públicos a través de entidades privadas, alejadas del control democrático de las

20 Estructura de los ingresos de los ayuntamientos españoles (Datos consolidados de 2004)
 Impuestos directos (IBI, IVTM, IIVTNU, IAE y recargos)26,61%Impuestos indirectos (ICIO y recargos)5,51%Tasas y Otros ingresos17,13%Transferencias corrientes27,83%Ingresos Patrimoniales2,00%Enajenación de inversiones reales (venta de inmovilizado)5,25%Transferencias de capital7,21%Activos financieros (ingresos de la venta de inversiones en acciones, deuda pública...)0,22%Pasivos financieros (créditos recibidos)8,24%

21 Cf. SUAREZ PANDIELLO, J. (Coord.) La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro. FEMP. Salamanca, 2008.

instituciones.

De cara a la puesta en marcha de presupuestos participativos, la insuficiencia financiera de los ayuntamientos y el carácter condicionado de los fondos va a favorecer:

- Presupuestos participativos escasamente dotados y potencialmente irrelevantes: los servicios y partidas que se someten al presupuesto participativo dependen más de la disponibilidad y discrecionalidad de la corporación para decidir el destino de determinados fondos municipales, que de los intereses sociales capaces de estimular la participación en el municipio, que se contraponen a la necesidad de este tipo de procesos de no defraudar expectativas.
- Presupuestos participativos precarios: escasos recursos, personal insuficiente, escasamente cualificado y en condiciones laborales precarias (temporalidad, jornadas reducidas, inestabilidad, baja remuneración) que se contraponen a la ambición de un proyecto social del que se espera una elevada rentabilidad política.

c) Tipologías de municipios

En último lugar, y no por ello menos importante, hay que tener en cuenta otras características socioeconómicas por las que se pueden distinguir los municipios, y que las propias legislaciones nacionales suelen considerar a la hora de regular su régimen de financiación y estipular mecanismos de planificación diferenciada.

En el caso español, el sistema de financiación de los municipios establece distinciones atendiendo a:

- El tamaño de los municipios en términos de población (según tramos de población de acuerdo con la obligación de proveer determinados servicios públicos): menos de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000 habitantes, y más de 50.000 habitantes.
- La articulación territorial (en relación con fenómenos de metropolización, despoblación...): beneficios a la financiación de municipios superiores a 75.000 habitantes o inferiores a los 5.000 habitantes.
- Municipios “turísticos” (carácter reconocido para municipios por encima de los 20.000 habitantes donde las viviendas de segunda residencia superan el número de viviendas principales): beneficios a la financiación de un número significativo de municipios vinculados a la primera industria nacional, de acuerdo con los particulares trastornos que ésta genera en los mismos.
- Posición administrativa: capitalidad de Provincia y/o Comunidad Autónoma
- Fueros o privilegios de carácter histórico
- Insularidad / lejanía respecto del resto del territorio estatal

Valga el reconocimiento de estos rasgos para ilustrar cómo las diferentes circunstancias socioeconómicas afectan a la gestión de los municipios, y por ende marcan la aplicación de presupuestos participativos (aunque los rasgos señalados condicionen fundamentalmente la menor o mayor disponibilidad de recursos financieros o la infraestructura necesaria para su puesta en marcha).

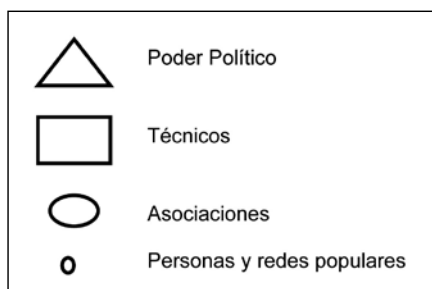
La configuración física del municipio y sus núcleos de población, la estructura productiva del mismo y sus ciclos, la estructura poblacional (grupos de edad, origen), y otros condicionantes de tipo histórico y cultural, como otros órdenes, dominan también el funcionamiento cotidiano de la administración local, y van a terminar estableciendo las pautas del presupuesto participativo en cada caso, como política cuya utilidad y legitimidad se debate en el ámbito local.

2.3. Gestión pública y modelos de organización social²²

Una vez introducidos en la diversidad del fenómeno municipal, detengámonos en las diferentes opciones sobre el estilo de gestión municipal, que van a condicionar el desarrollo de cualquier programa o iniciativa desde un ayuntamiento.

A pesar de contar con una gran importancia, por lo general, este tipo de factores no son siempre visibles en un primer análisis. No se trata de opciones ideológicas o partidarias, puesto que los estilos de gestión municipal varían dentro de ayuntamientos de una misma formación política, son compartidos por ayuntamientos de formaciones distintas, y veces hasta “se heredan” con el ayuntamiento, a pesar de que se dé un cambio de gobierno.

A continuación vamos a describir tres modelos de organización social diferentes, y dentro de los mismos, el distinto papel desempeñado por las administraciones públicas. Nos vamos a servir de unos cuadros con unas figuras sencillas con el siguiente significado:



- El poder político es el poder legalmente constituido, lo que en el contexto jurídico español se decide a través del voto. Por definición, actúa legítimamente. No obstante, a través de su acción busca cada vez más legitimación, es decir, con cada actuación busca que los ciudadanos lo acepten y le confirmen su apoyo. En otras palabras, el poder político, con su intervención, no sólo persigue una eficacia, un resultado, sino que además pretende que los ciudadanos piensen que lo que ha decidido está bien, y que es lo mejor para la gente. Entre otros motivos, este mecanismo funciona porque el poder aspira a perpetuarse, revalidando sus mandatos.
- Los técnicos son los funcionarios y profesionales encargados de asesorar a los políticos y llevar a cabo lo que éstos decidan. Su actuación se legitima por su conocimiento de “las leyes” y de “la ciencia” para realizar sus funciones. Los técnicos, por definición, “saben más”, y aseguran que lo que se hace es “lo correcto”. No obstante, los técnicos, con sus actuaciones, también buscan cada vez más legitimación, es decir, que políticos y ciudadanos piensen que lo que hacen es lo mejor que se puede hacer, y que la forma en que lo hacen es la única manera de hacerlo.
- Las asociaciones son entidades sociales organizadas, ordenadas a un fin de manera desinteresada. Su actuación se legitima por su objeto social, que las hace socialmente necesarias, y por su base social, que las hace autónomas para hacer lo que puedan y estimen oportuno. No obstante, las asociaciones con sus actividades también buscan cada vez más legitimación, es decir, que políticos, técnicos y ciudadanos entiendan y acepten cada vez más que su objeto social es

²² Este apartado recoge apuntes y debates mantenidos en las diferentes ediciones del Curso de Especialista Universitario en “Investigación Participativa” de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), coordinado por Javier Encina y Montse Rosa. Cualquier mérito debe atribuirse a los coordinadores del curso y a todas las personas que pasaron enriqueciéndose y enriqueciendo estas reflexiones sobre la base de diferentes prácticas participativas andaluzas. Cualquier error o malinterpretación corresponde a quien escribe estas notas.

importante, y por tanto, que se amplíe su base social. De esta forma buscan también asumir una mayor representatividad de lo que los ciudadanos piensan y quieren.

- Las personas y redes populares participan de la vida cotidiana, con mayor o menor grado de organización. Conjugan una multiplicidad de intereses particulares (individuales y colectivos), con acciones desinteresadas. También conjugan coherencia e incoherencia en su vivencia de los conflictos del día a día. Aunque no estén legitimados por la ley o por sus acciones, siempre están ahí, y no representan a nadie salvo a sí mismos.

Entre cada una de estas categorías se entablan múltiples relaciones de distinto signo (alianzas, conflictos), a la vez que ausencias de relación, que terminan configurando la trama de las relaciones que constituyen el modelo de organización social.

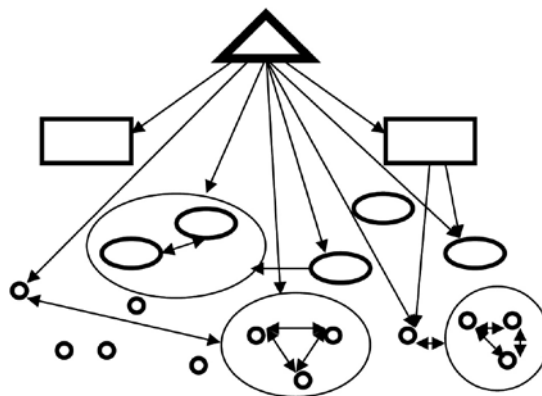
a) Modelo Populista

En primer lugar, el modelo populista revela ante todo un modelo de organización social que concentra en extremo el poder. Existe un poder que actúa con una legitimidad incuestionada, refrendada por las urnas y/o por otras fuentes de legitimidad, como pueden ser la tradición (“siempre ha sido así”), la aportación de recursos (se entiende que “el que paga, manda”), la capacidad de organización (se entiende que “el que parte y reparte, se queda con la mejor parte”), etc. Desde esa posición de privilegio, este poder institucionalizado decide sobre todas las actuaciones que afectan a la colectividad, así como sobre la asignación de los principales recursos sociales. No se apoya para ello ni en los saberes técnicos, ni en lo que la gente pueda vivir colectivamente como necesidades sociales, sino en su propia voluntad de hacer, según su particular criterio y entendimiento de lo que es necesario.

Esta situación no se caracteriza tanto porque predominen decisiones injustas, como porque las decisiones que se adoptan se toman de manera arbitraria.

El referente más cercano de este modelo de organización social es el “caciquismo”. Sin embargo, con el modelo populista queremos destacar fundamentalmente las formas caciquiles ejercidas desde el poder institucionalizado.

Modelo populista de relaciones sociales



De acuerdo con este modelo, las relaciones entre el poder institucionalizado y el resto de la colectividad son muy desproporcionadas. Esto viene representado en el esquema con una mayoría de flechas que parten siempre del mismo sitio, pero que no retornan (sentido único de los intercambios, a modo de “gracias y favores”).

Los tiempos de la comunidad se pliegan a los ritmos impuestos por el poder institucionalizado, que unas veces pueden ser formales (imposición de los horarios de la institución), y otras informales (cualquier

sitio y hora pueden servir para la consulta o la toma de decisiones), en función de a lo que éste acceda en cada momento.

Sin embargo, el resto de actores sociales pueden relacionarse entre sí de manera compleja (contarse cosas, quererse, odiarse, construir juntos formas de ser y relacionarse...). Esto aparece representado en el gráfico por las personas, redes populares y asociaciones que se agrupan en la parte inferior.

En cierto modo, el modelo populista da lugar a una igualdad: todo el mundo puede relacionarse con el poder. Como predominan los mecanismos informales de relación con el poder, cualquier técnico, asociación, red popular o ciudadano tiene las mismas opciones de acceder a la fuente de los recursos.

Pero, por otra parte, como existe un solo origen que provee los principales recursos sociales, y éste es accesible, se provoca entre todos esos actores una “individuación de las estrategias de supervivencia”. Es decir, esta situación genera relaciones altamente competitivas entre iguales, que pugnan para ganarse el beneficio de quien ostenta el poder. De ahí que tenga importancia pertenecer a determinadas familias o clanes, para poder tener opción a competir en igualdad de condiciones por los tratos de favor, acceder al tráfico de influencias, etc.

De esta manera, en el modelo populista el poder institucionalizado fija los roles sociales. El diferente trato que reciben desde el poder, convierte indistintamente a determinados vecinos, a determinadas asociaciones, o a determinados técnicos, en parte de ese poder institucionalizado, ya que tienen capacidad de influir sobre las decisiones que afectan a los recursos públicos. O por el contrario, convierte a otros vecinos, asociaciones y técnicos, en sujetos socialmente “invisibles”, insignificantes para la toma de decisiones sobre los recursos públicos.

Se puede decir, entonces, que las relaciones de convivencia que se generan dentro de este modelo son diversas y complejas entre iguales, pero se desenvuelven en un entorno de competencia en lo que se refiere a la relación con el poder institucional. Éste último actúa favoreciendo las redes clientelares.

Dentro de este modelo de organización social, la participación ciudadana no alcanzaría ni siquiera a ser un consumo, puesto que el concepto de lo público no está suficientemente desarrollado. En su lugar, se imponen los intereses particulares, que compiten para el acceso a los recursos públicos. Participar en lo público es, ante todo, entablar estrategias particulares.

b) Modelo Técnico-Gestionista

El modelo técnico-gestionista es el que se genera cuando se trata de vencer la arbitrariedad del poder (que orientaba la toma de decisiones en el modelo populista), para sustituirla por la objetividad de la ciencia y de la técnica. Los intereses particulares se relegan a un segundo plano. El poder pasa a ofrecer “satisfactores”²³ universales para satisfacer “necesidades objetivas”.

Esto exige una pequeña explicación. La distinción entre “necesidades” y “satisfactores” es fundamental para comprender este modelo. Por un lado, están las necesidades humanas, que normalmente son pocas y clasificables: alimento, seguridad, afecto, etc. Y por otro lado, coexisten diferentes “satisfactores” para esas necesidades (por ejemplo, para la necesidad de alimento hay una variedad de alimentos, horarios, tipos de dieta... diferentes).

Necesidades y satisfactores son modificados por la acción de la sociedad. Las necesidades son definidas y atendidas según las diferentes prioridades que se les da. Los satisfactores los hay que cambian de unas culturas a otras (también entre culturas dominantes y sub-culturas, contra-culturas, alter-culturas presentes en una misma comunidad: el coche de lujo o el utilitario, el transporte público o la bicicleta, etc.), y también evolucionan con el transcurso del tiempo (lo que hoy se utiliza, mañana no).

El modelo técnico-gestionista reserva para el poder y los técnicos dirigir este tipo de variaciones. Priva a la sociedad de las decisiones sobre sus necesidades y sus satisfactores. Simplifica toda la diversidad que esto representa, al dejar decidir a la técnica cuáles son los satisfactores oficiales para las necesidades de todos.

El efecto de esta irrupción de la técnica en la decisión sobre necesidades y satisfactores, y en definitiva,

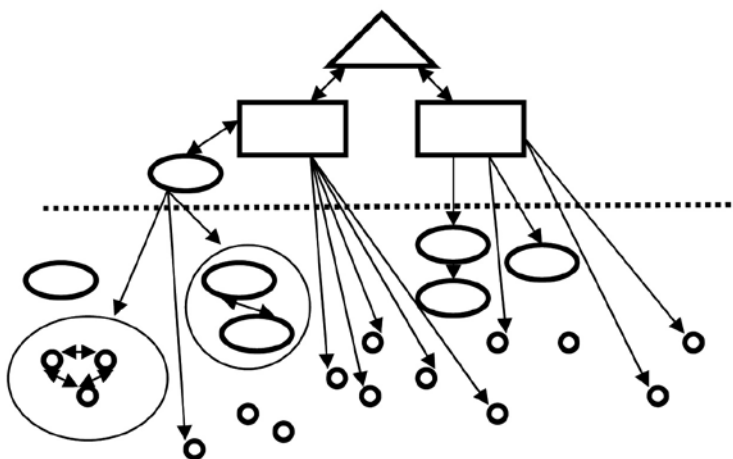
23 En terminología de Max Neef, M. Desarrollo a escala humana, Norman-Comunidad e Icaria Editorial, Barcelona 1994.

en la ordenación del modelo de organización social, es que, de alguna forma, parece que se desconcentra el poder. El poder político deja de ser legítimo en sí mismo. Pasa a ser legitimado por su capacidad de aplicar la ciencia para crear satisfactores universales que satisfagan necesidades objetivas de los ciudadanos.

Lo que se da, entonces, es una profesionalización del ejercicio del poder, una tecnificación de la toma de decisiones. Ahora son los técnicos los que dispensan el poder. Esto termina creando una barrera entre lo institucional y lo ciudadano.

El referente más cercano de este modelo de organización social es la burocracia. Sin embargo, con el modelo técnico-gestionista queremos destacar fundamentalmente la generalización de la burocracia como el lenguaje primordial de las relaciones sociales.

Modelo técnico-gestionista de relaciones sociales



El poder político incorpora a los técnicos al campo de las decisiones. Se apoya en los técnicos, con los que se confunde (y hasta puede acabar siendo anulado por éstos). Entre políticos y técnicos se entablan relaciones recíprocas (flechas de doble sentido), que sin embargo no suelen darse entre éstos y asociaciones, redes populares y ciudadanos (aunque en algunas ocasiones también las asociaciones se tecnifican, y funcionan como un brazo administrativo más).

En definitiva, el diferente carácter de estas relaciones muestra que este modelo de organización social genera relaciones asimétricas: poder político y técnicos se desenvuelven en una cultura institucional que los sitúa en un plano superior al del resto de asociaciones, redes populares y ciudadanos.

La dinámica que está detrás de esta separación entre lo institucional y lo ciudadano, es la prestación institucional de servicios. La ciencia hace objetivas las necesidades sociales (principalmente como “necesidades individuales”), y la técnica fija los instrumentos con los que esas necesidades son satisfechas (“satisfactores”). Así, las asociaciones, redes populares y ciudadanos son homogeneizados: todos (y cada uno) necesitan lo mismo, y existe la forma óptima de satisfacer las necesidades de todos, que es determinada por la técnica. El modelo técnico-gestionista se encarga, entonces, de que el poder ordene todos los recursos públicos de modo que se creen esos servicios normalizados que proveen el bienestar social, o en otras palabras, la satisfacción general (representados como flechas de sentido único que “lueven” individualmente sobre la base del esquema). El poder político y los técnicos son, así, quienes deben tratar de afinar sus intervenciones para lograr el objetivo de crear los mejores servicios para satisfacer a los ciudadanos.

Por otra parte, los roles sociales se cristalizan y fosilizan. Los roles sociales son definidos por la técnica para cumplir determinadas funciones dentro de una estructura organizacional, que se asienta en unos

criterios de eficacia y eficiencia:

- Así, el poder es menos “gobierno de la complejidad” y más “administración de los recursos”. La actividad principal del poder político no es ya tanto “decidir” (actividad abierta) como “gestionar” con criterios que se le anteponen (actividad cerrada).
- De igual modo, se desarrolla la definición orgánica y funcional de los técnicos en las instituciones, a través de estatutos, reglamentos, ordenanzas y relaciones de puestos de trabajo. Se busca la mejor articulación del poder técnico y la mejor planificación de su intervención (desarrollo de planes, programas y proyectos).
- También se tecnifican las asociaciones, clasificadas (registros) y sectorializadas por ámbitos de interés (estatutos, “objeto social”), que se orientan a la producción de servicios normalizados.
- Por último, se crea el rol del ciudadano consumidor.

El resultado es que, no sin cierta comodidad, se abre una barrera entre la toma de decisiones (regida por el orden de la técnica) y la vivencia concreta (y normalmente colectiva) de las necesidades (regida por el caos y las pasiones). A la vista del poder técnico, la vida en sociedad apenas es percibida si no es en clave de “problema”. A la vez, las quejas que surgen de la convivencia en el día a día aparecen como “caprichos”, que suelen ser descritos plagados de estereotipos. La separación que se crea desactiva a la sociedad, con todo su carácter conflictivo y su potencial transformador, mediante la acción del tamiz de la “Razón Objetivadora” (pues convierte a los sujetos en objetivos, y por tanto, en objetos).

Todo ello sólo es posible con la generalización del lenguaje burocrático: toda comunicación se traduce al par “demanda-servicio”, o “necesidad-recurso”. El tiempo también se uniformiza: los tiempos de la vida cotidiana son devorados por el ritmo de la institución, que es el único que cuenta. La vida se hace “horario”. Esto construye un entorno (y muy visiblemente unos espacios físicos) donde se reduce en gran medida la capacidad de que las personas se conozcan y se encuentren, esto es, entablen relaciones complejas.

Cabría decir que el modelo técnico-gestionista iguala las relaciones de todos los actores sociales con el ámbito institucional, porque, como vemos, no están ya sujetas a favores personales, sino a la burocracia y la prestación de unos servicios normalizados.

Sin embargo, como contrapartida, el modelo genera sus propios factores de desigualdad, como es que cada vez sea más necesario manejar el lenguaje burocrático para acceder a los servicios (lo que favorece la “meritocracia”: quien más méritos ha hecho, quien más sabe, tiene las mejores oportunidades para acceder a los recursos públicos).

Pero sobre todo, el principal factor de desigualdad que interviene en este modelo es que, en realidad, la técnica es incapaz de satisfacer a todos por igual con unos servicios normalizados. Los servicios normalizados, por definición, satisfarán mejor a quienes más se conformen a la “norma”.

El estatus superior que políticos y técnicos ostentan respecto de los demás, procede justamente de que se arrojan ser capaces de diagnosticar individualmente a los ciudadanos, para después poder distribuir adecuadamente entre ellos la asignación de servicios normalizados que le corresponda a cada uno. Los diagnósticos, al final, siempre proceden de los políticos-técnicos, y no de la gente. Esto es así hasta cuando se producen feedbacks entre técnicos (“Nos hemos coordinado y hemos decidido que...”), o con los “usuarios” (“Las respuestas de los cuestionarios indican que...”).

En cualquier caso, los servicios normalizados no pueden sino crear una “uniformización polarizada” de los ciudadanos, ya que trata a todos los “iguales” de forma homogénea, pero distingue a las clases “diferentes”, que necesitan su propio tratamiento especializado. Es la forma en que el modelo técnico-gestionista fomenta los estigmas y conforma las clases sociales (ejemplos de esto último se dan en el sistema educativo, el sistema de protección social, etc.).

Las consecuencias de estos factores de desigualdad propios del modelo técnico-gestionista se agravan aún más porque, como ya se ha comentado, el propio modelo debilita los vínculos sociales primarios. Los servicios públicos han pasado a sustituir otras formas populares de cooperación.

Este modelo que estamos describiendo sería entonces aquel que se genera cuando se entiende la participación ciudadana como un consumo (o en el mejor de los casos, como un consumo responsable), de servicios públicos normalizados. Participar es “asistir a lo que el poder político-técnico organiza” para satisfacer las necesidades de todos.

c) Modelo Ciudadanista

El modelo ciudadanista es el que se genera cuando se acepta que las redes cotidianas de convivencia son capaces de tomar las decisiones que afectan a cuáles son sus necesidades y a cómo quieren satisfacerlas en las diferentes situaciones, en un plano de igualdad con políticos, técnicos y asociaciones, y se articulan los dispositivos necesarios para promover que esto sea así.

Al aparecer este modelo en último lugar puede darse una impresión errónea de a qué nos estamos refiriendo. Cuando hablamos de un modelo de organización social ciudadanista no hablamos de un modelo estático más beneficioso, que hayan alcanzado las personas y redes populares en algunos lugares, a través de la conquista de sus derechos democráticos (al estilo liberal, tal y como normalmente los entendemos).

Esto es así porque la ciudadanía no es una concesión del poder. Al contrario, se refiere a un modelo de relaciones sociales que, si tiene un rasgo principal, es que el poder se desconcentra en extremo, y los poderes que todos padecemos y también ejercemos de forma cotidiana entran a formar parte de la toma de decisiones sobre lo público.

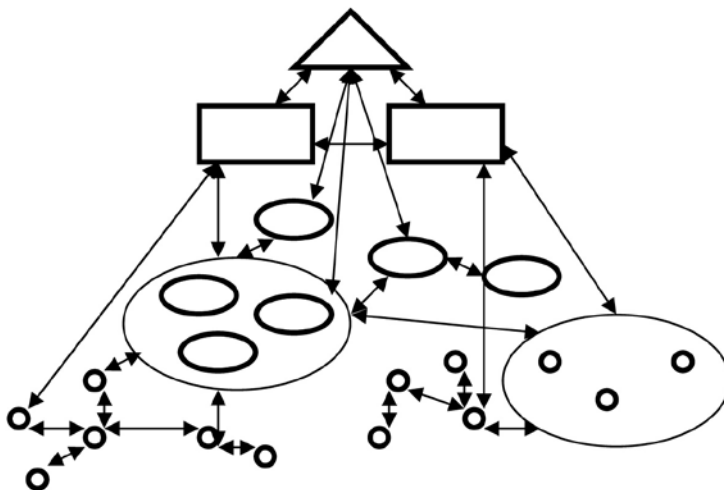
Al depender de todos, la ciudadanía no es “otorgada”, ni “detentada” por decisión de un poder fáctico o por decreto. Por el contrario, se remite al derecho de todos en sociedad a participar en las decisiones que nos afectan en nuestra vida cotidiana. Expresa una dignidad, por definición, siempre “en proceso”. La ciudadanía sería un derecho que es, a la vez, una necesidad y una tarea. Por tanto, se desarrolla con el tiempo, requiere un aprendizaje, pero también se expresa, se contradice y se recrea en cada situación concreta, en todas las interrelaciones que se dan en sociedad.

Como modelo, entonces, representa un estado de permanencia de los conflictos cotidianos por que se respete la dignidad de las personas. Por eso, sus formas son cambiantes, aunque se puedan esbozar algunos rasgos diferenciales frente a los modelos anteriores.

Hablar de un modelo ciudadanista es aceptar que las participaciones cotidianas son capaces de superar el “derecho a la pataleta” y elaborar propuestas e iniciativas desde la creatividad social.

Las participaciones cotidianas son lo que hacemos todos de manera espontánea al relacionarnos con el medio y con los que nos rodean. Es en la participación cotidiana donde se une la gente y, cada cual en

Modelo ciudadanista de relaciones sociales



sus espacios, con sus lenguajes y conocimientos, elabora propuestas, reproduce y reinterpreta culturas, rutinas y modos de relación que incrementan la calidad de vida en nuestros entornos cercanos.

Por tanto, el modelo de organización social ciudadanista rescata la validez de los intereses particulares para reconstruir la esfera pública como algo construido colectivamente, junto con la ciencia y la técnica. Es decir, recupera la necesidad de interrelacionarse más allá del par “necesidad-recurso”. La esfera pública es reapropiada y vivificada a través de la construcción colectiva desde los espacios y los tiempos de la cotidianidad.

Los referentes más cercanos están en las distintas formas de autoorganización popular que se dan de forma cotidiana. Sin embargo, con el modelo ciudadanista, queremos destacar fundamentalmente la capacidad de todas estas formas de autoorganización, así como de otras experiencias participativas de todo tipo, para configurar una propuesta de modelo de organización social plural elaborada desde las formas cotidianas de relación.

De acuerdo con este modelo, se multiplican las relaciones entre actores sociales, que se dan, esta vez, a todos los niveles (hay más flechas).

No se excluye que existan relaciones indirectas o especializadas (a través de técnicos o asociaciones tecnificadas) para tomar decisiones sobre recursos y servicios públicos. Pero éstas son, en este caso, relaciones de ida y vuelta. La información fluye en un lleva y trae (feedback, doble sentido de las flechas). Además, estas relaciones no constituyen un canal exclusivo de relación con el resto de actores sociales. Es decir, este tipo de relaciones no aísla a asociaciones y redes ciudadanas junto con su “rama” técnico-administrativa. La información fluye en más direcciones. Las relaciones con lo institucional conviven con otras relaciones entre el resto de actores (con otros políticos, otros técnicos y asociaciones, y con otras redes ciudadanas y personas). En definitiva, este modelo de organización social genera relaciones simétricas a todos los niveles. Su modo de expresión es la red.

Como vemos, relaciones simétricas no significa que las relaciones sean entre iguales, ni se den desde una única plataforma social. Todas las asociaciones y ciudadanos no tienen que estar agrupados con una sola voz, ni para desarrollar una única actuación con la que todos tengan que estar de acuerdo. Al contrario, existen diversidad de roles y diversidad de iniciativas.

La dinámica que está detrás de estas interrelaciones es la aceptación de una definición pluralista de necesidades y satisfactores. Son todas las personas, redes populares, asociaciones, técnicos y políticos, localmente, quienes tienen posibilidad de decidir lo que quieren y cómo desean vivirlo. Cada cual desde sus objetivos, visiones y vivencias particulares, de forma plural. Un modelo de organización social de base pluralista debe reconocer estos principios. Pero sobre todo, es el que los reconoce en la puesta en práctica. Es el que aborda actuaciones estratégicas plurales construidas de forma participada, decididas desde todos los intereses y puntos de vista que se sientan interesados.

No se trata de la aplicación de técnicas que incorporen a agentes considerados “clave” a la toma de decisiones institucionales, de forma pautada y en momentos puntuales, como puedan ser las Agendas Locales 21 o los propios planes estratégicos. El modelo hace referencia a la participación en cada espacio, a una reinversión participativa y democrática de todo el modelo de organización social desde prácticas cotidianas.

En último lugar, habría que destacar que el modelo de organización social ciudadanista permite libremente a cada cual jugar uno o varios roles sociales, dependiendo del tiempo y del espacio concreto. Tan importante como las diferentes interrelaciones simétricas que se establecen, está la posibilidad de desempeñar diferentes roles en las diferentes situaciones: de ser todos ciudadanos (independientemente de las funciones que se nos otorgan en el organigrama social), de poseer todos conocimientos válidos en un momento dado (independientemente de carecer de unos estudios o habilidades reconocidas por la Ciencia), y de tener el poder de convencer a los demás (independientemente de no ejercer un puesto de representatividad política).

2.4. Presupuestos participativos y modelos de organización social

Presupuestos participativos al servicio del populismo

En principio, los gobiernos locales que hemos llamado “populistas”, tendrían poco interés en poner en marcha presupuestos participativos. La respuesta tipo sería que el funcionamiento del ayuntamiento ya es suficientemente participativo, e incluso que ya se tiene presupuesto participativo sin necesidad de adoptar ninguna dinámica nueva de funcionamiento, puesto que el/la alcalde/sa o el/la concejal/a que corresponda, conoce perfectamente lo que quieren sus vecinos/as, y gastan el presupuesto municipal sabiendo lo que hace falta.

Así, si en este tipo de entornos socio-políticos un ayuntamiento pusiera en marcha los presupuestos participativos, sería como una deferencia de la figura que ejerce este tipo de liderazgo (alcalde/sa o, concejal/a), enfocada a mostrar el poder y el control social que ejerce en el municipio junto con sus redes clientelares (“¿No queréis presupuestos participativos? Pues ahí tenéis, lo mismo pero con presupuestos participativos”). No hay que olvidar que el poder populista es legítimo por sí mismo, por la fuerza de los hechos, y no necesita otras fuentes externas de legitimidad.

Si uno de los pilares fundamentales de este modelo de organización social es la concentración extrema del poder, la cabida de presupuestos participativos es mínima. Por eso, en caso de plantearse, se trataría de presupuestos participativos donde quedaría muy restringida, de hecho o de derecho, la participación del conjunto de la ciudadanía. En concreto, el presupuesto participativo sólo puede darse en la medida en que queden fielmente representadas en él las redes clientelares preexistentes, y se excluya al resto de la ciudadanía de las decisiones sobre la provisión de los bienes sociales. Elementos sensibles pueden ser: a quiénes se dirigen las convocatorias, en qué condiciones de publicidad se desarrollan, cómo se gestiona la representación, cuál es el nivel de apertura a nuevas incorporaciones, cómo es la comunicación, etc.

En función de si el presupuesto participativo queda definido como espacio más o menos restringido a determinadas personas y colectivos, será más o menos necesario establecer mecanismos de control interno (a mayor apertura formal, mayor control efectivo). En cualquier caso, los presupuestos participativos en entornos populistas serán espacios muy controlados, donde nunca se cuestionará el rol de liderazgo de la figura que previamente venía ejerciéndolo (alcalde/sa o, concejal/a), sin cuya presencia o aprobación no se pueda “dar ni un paso”. Elementos sensibles pueden ser: cuál es la entidad y el grado de autonomía de los órganos del presupuesto participativo, cómo se decide el funcionamiento del presupuesto participativo, cómo se ejercen los roles cotidianos del proceso, hay o no protagonismos y de quiénes, están diferenciados el papel de la dinamización y el papel de la promoción política del proceso, etc.

En cualquier caso, se tratará de presupuestos participativos de consecuencias muy limitadas o predecibles, y fácilmente incorporables dentro de la dinámica previa de funcionamiento del ayuntamiento. Así, existen presupuestos participativos consultivos o no vinculantes, que recaban opiniones incluso de carácter indeterminado sobre cómo mejorar el municipio. Este tipo de presupuestos, como hemos visto, estarían fuera de los criterios de la Declaración de Antequera y se autoexcluyen de nuestra consideración. Pero también pueden darse presupuestos participativos vinculantes, que en este caso se tratará de procesos limitados a la decisión de actividades y/o partidas residuales. Los hay altamente especializados, con una filosofía más próxima a la consulta popular, habilitados para decidir un aspecto muy concreto, a veces entre opciones predeterminadas. Elementos sensibles pueden ser: qué aporta el presupuesto participativo a la gestión local y a los participantes, puede o no hablarse de proceso (capaz de aprender, esto es, de incorporar lecciones de la propia experiencia de sus participantes), etc.

En último lugar, los presupuestos participativos en estos entornos están, en cualquier caso, condenados a coexistir con otras formas de toma de decisiones en las que intervengan vecinos/as, incluso decisiones de los elementos que hayan sido sometidos al presupuesto participativo, si los hubiera. El presupuesto participativo no tendrá el poder de alterar las formas cotidianas de gobierno, cuyo eje está formado por las decisiones arbitrarias, las “situaciones sobrevenidas” o las influencias de terceros. Los presupuestos participativos están abocados a ser procesos irrelevantes desde el punto de vista de la profundización

democrática, y quedar como un mero adorno de la gestión local “de cara a la galería”. Esto no es obstáculo para que se den, e incluso gocen de gran fortaleza.

Presupuestos participativos al servicio de la tecnocracia

En muchas ocasiones la puesta en marcha de los presupuestos participativos es asumida por los ayuntamientos como la prestación de un nuevo servicio público, articulado con el resto de servicios municipales. El objetivo primordial de este tipo de presupuestos participativos es acrecentar la legitimidad del propio ayuntamiento.

La vía que los ayuntamientos tecnocráticos suelen elegir para ganar legitimidad es la eficacia. Se trata de visibilizar la capacidad del ayuntamiento para resolver problemas recurriendo a intensificar el par “demanda vecinal – respuesta institucional”. La misión del presupuesto participativo es mostrar mejor a la población cómo el ayuntamiento es capaz de satisfacer todas sus necesidades, más aún si son los/as propios/as vecinos/as quienes las expresan y priorizan. Y a la vez, educar a la ciudadanía sobre cómo el ayuntamiento no puede satisfacer aquellas necesidades que no son de su competencia o exceden sus posibilidades financieras. De esta forma, el presupuesto participativo se erige en “proyecto institucional”, gira en torno a lo que el ayuntamiento puede o no puede hacer. El presupuesto participativo es un proyecto para mejorar la calidad de los servicios municipales y la imagen del ayuntamiento como prestador de servicios.

Desde este enfoque, el presupuesto participativo viene a fortalecer el desempeño de las funciones²⁴ sociales preestablecidas, que definen:

- a los/as vecinos/as como pacientes consumidores/as de bienes y servicios públicos, universales y homogéneos;
- a los/as técnicos/as municipales, con sus conocimientos, como productores/as y organizadores/as de dichos bienes y servicios públicos;
- y finalmente a los/as políticos/as como posibilitadores/as de que el esquema funcione correctamente.

Pero como contrapartida, se mantiene la barrera que separa al ayuntamiento, como “el lugar del orden y las soluciones”, frente a lo social y la vida cotidiana, como “el lugar del caos y las pasiones”. Parte del éxito del presupuesto participativo tecnocrático consiste en lograr el consentimiento para representar la vida local como una relación fragmentada y ordenada de “problemas que resolver”.

Como hemos visto, el presupuesto participativo ofrece múltiples beneficios aunque se aplique con esta finalidad. Sin embargo, el entorno tecnocrático va a requerir que se trate de procesos predecibles en su funcionamiento. El presupuesto participativo consiste en el establecimiento de un mecanismo predefinido, que reduzca la incertidumbre a un único aspecto: el sentido de los resultados (por ejemplo, una determinada combinación de opciones previamente acotadas, un determinado orden de prioridad de demandas vecinales previamente expresadas, evaluadas y presupuestadas).

En este sentido, el presupuesto participativo al servicio de la tecnocracia es siempre un proceso finalista, cuyos objetivos están estipulados desde el comienzo; que guarda una unidad, que es fácilmente delimitable en actividades planificadas desde una única instancia, una iniciativa municipal que empieza y acaba donde estén presentes los representantes municipales.

Frente al control “duro” que se puede encontrar en presupuestos participativos de contextos populistas, podríamos hablar de un control “blando” en procesos de contextos tecnócratas. Esta diferencia de

24 Hemos hablado de roles y de funciones sociales. Podemos poner un ejemplo a partir de la afirmación evangélica “siempre habrá ricos y pobres”. La fijación de los roles sociales queda de manifiesto en la siguiente respuesta que circula atribuida Eduardo Galeano “Yo estoy de acuerdo con que haya ricos y pobres, pero no con que sean siempre los mismos”. Las mismas personas ejercen siempre los mismos roles. En cambio, la fijación de las funciones sociales estaría en considerar que, efectivamente, sean quienes sean, siempre hay ricos y pobres, y esta división fundamental debe regir los comportamientos y las normas sociales. Aunque sea para que las personas intercambien sus roles.

intensidad no significa que no existan límites que no se deben franquear. Los límites existen y el control se ejerce, premiando o sancionando según qué comportamientos. Sin embargo, aquí no se trata de no contradecir la voluntad de personas concretas que ejercen su poder por la fuerza de los hechos. Los límites vienen aquí establecidos por las “reglas del juego”, con independencia de quiénes asuman los diferentes roles. Se utiliza lo que Emmanuel Lizcano denomina “el poder coercitivo de la verdad”, para determinar qué está dentro y qué está fuera, cómo se hace y cómo no, qué es posible y qué es imposible. El protagonismo en este tipo de procesos lo concede el “conocimiento”: los mecanismos de exclusión no restringen la participación a tales o cuales personas concretas, sino de quienes “no saben” lo que estamos haciendo. Esto sitúa en un plano privilegiado a quienes manejan los conocimientos necesarios para la participación dentro del esquema prefijado. El presupuesto participativo se convierte en una suerte de actividad profesional que exige la profesionalización de asociaciones y vecinos/as, adiestrados en una serie de nuevos procedimientos y lenguajes (más o menos accesibles pero igualmente burocráticos) para acceder a los recursos municipales que son reservados al efecto (sometidos al presupuesto participativo). En la práctica, los procedimientos y lenguajes podrán ser más o menos parecidos a los procedimientos y lenguajes administrativos comunes. Sin embargo, al replicar las mismas formas de trabajo, los órganos propios del presupuesto participativo se configuran como una especie de “ayuntamiento paralelo”. Esta tendencia tiende a acentuarse en los presupuestos temáticos o especializados en determinadas áreas.

Elementos sensibles pueden ser: si favorece el presupuesto participativo la multiplicación de iniciativas, municipales y ciudadanas, o se limita a promover un único resultado anual; si la reglamentación del proceso está dirigida a restringir o a ampliar las formas de participación que pueden darse en el municipio, cómo se trabajan los tiempos y espacios cotidianos, cuál es el nivel de exigencia que se demanda a la ciudadanía para participar, cuál es el peso de las culturas institucionales en los espacios ciudadanos, si se dan o no procesos de “masculinización” del presupuesto, cuál es el enfoque de la formación, etc.

Presupuestos participativos al servicio de las democracias participativas

Las propuestas ciudadanistas surgen de la insatisfacción que producen los modelos de democracia formal al uso. No significan una respuesta común ni muchas veces coherente de herramientas, sino una búsqueda. Por eso no existe tampoco un único tipo de presupuestos participativos que potencie las democracias participativas, sino distintas propuestas y soluciones surgidas entre las diferentes experiencias de presupuestos participativos; aunque, como ya hemos contado, es cierto que los presupuestos participativos, como herramienta, han surgido de esta inquietud por profundizar la democracia, viéndose posteriormente ampliados sus usos y aplicaciones.

La cuestión central es utilizar los presupuestos participativos para que las personas colectivamente se apropien del presupuesto municipal, como un recurso más de la comunidad necesario en su vida cotidiana. A partir de esta inquietud, surgen infinidad de facetas y cuestiones que abordar en el desarrollo de presupuestos participativos.

Una de ellas es la preocupación por que sean procesos “implicativos”. Por un lado, esto supone que no se restrinja sino que se promueva la incorporación de cuantas más personas mejor en las decisiones, entroncando los procesos con los intereses individuales y colectivos de la ciudadanía. Pero también, que durante el proceso se construya “sujeto colectivo”, es decir, que el presupuesto participativo haga posible situaciones en las que las personas colaboren entre sí superando prejuicios, roles sociales, intereses previos, etc. Algunos temas sensibles son la relevancia de los procesos para las necesidades vecinales, las estrategias de comunicación institucional, el trabajo comunitario y de dinámica de grupos, el desarrollo de redes ciudadanas, la creación de nuevas complicidades e iniciativas, cómo se contrarrestan las redes clientelares preexistentes, cómo se articulan las decisiones del presupuesto participativo con otras decisiones municipales, cómo evoluciona el proceso y las personas que participan en él, etc.

Otra faceta es que el presupuesto participativo procure un reparto efectivo de poder, que se fomenten cauces para que las personas participantes tomen decisiones y puedan llevarlas a cabo. Esto significa a la vez, que ese reparto de poder se exprese en la capacidad de las personas participantes de definir los

objetivos del proceso y se fomente su desborde en alcance, temas e iniciativas, en función de los intereses y el trabajo de las personas involucradas. Algunos temas sensibles son: la generación de autonomía en las personas, grupos y órganos del proceso, así como el nacimiento de nuevas interdependencias, cuáles son los papeles que va adoptando el ayuntamiento y el equipo de gobierno conforme avanza el proceso, etc.

Otra faceta relevante en el desarrollo de democracias participativas es que los presupuestos participativos empleen y promuevan la construcción colectiva del conocimiento válido sobre el propio proceso. Esto significa que los presupuestos participativos deben poner en valor todo el conocimiento que incorporan sus participantes (saberes técnicos y vivenciales), y todo el conocimiento que se genera en el proceso, de modo que se permita a todas las personas, individual y colectivamente, reflexionar, confrontar y construir sus propios criterios en la toma de decisiones, o como diría Paulo Freire, “leer y escribir su propio mundo”. Algunos temas sensibles son: qué papel desempeña la formación en el proceso, quién educa y sobre qué, cuáles son los saberes relevantes, si se ponen o no en juego recursos para que los grupos aprendan de su propia experiencia, quiénes evalúan y cómo, etc.

Todas estas cuestiones ciertamente retan los estilos de gestión municipal que conocemos. Pero no es menos cierto que son ya decenas de experiencias cercanas las que están trabajando con todas estas cuestiones, aplicando soluciones ajenas e innovando otras propias, generando un cuerpo de conocimiento y, sobre todo, de entusiasmo que no se puede despreciar.

MODELO POPULISTA	MODELO TÉCNICO-GESTIONISTA	PROPUESTAS CIUDADANISTAS
<p>“Mi palabra es la ley” “Así es la vida”.</p> <p>La realidad se impone por la fuerza de los hechos.</p>	<p>“Ley y orden”</p> <p>El orden debe imponerse al caos, la ley a la arbitrariedad.</p>	<p>“Construcción social de la realidad”</p> <p>La realidad debemos construirla entre todos.</p>
<p>Intereses privados</p> <p>Cada cual con sus necesidades (intereses) y posibilidades. (Ojo: diversidad de fines, egoístas y altruistas).</p> <p>Las limitaciones a la iniciativa son “de hecho” (impuestas)</p> <p>Roles sociales</p>	<p>“Interés público” Los intereses privados no son legítimos, las necesidades son “sociales” (se expropián del mundo de la vida).</p> <p>Pretensión de una única iniciativa social totalizadora.</p> <p>Las limitaciones a la iniciativa son “de derecho” (impuestas)</p> <p>Funciones sociales</p>	<p>El interés público como conjugación de intereses complejos, individuales y colectivos.</p> <p>Diversidad de iniciativas</p> <p>Limitaciones negociadas (de hecho y de derecho)</p> <p>Roles y funciones situacionales</p>
<p>Poder auto-legitimado</p> <p>El poder se concentra en extremo en una persona/grupo</p> <p>Primacía del poder (tener para hacer, conservar lo existente, la capacidad de poder)</p> <p>Arbitrariedad</p>	<p>Poder legitimado en la ciencia/técnica. Profesionalización</p> <p>El poder (político) se abre a otras personas/grupos que comparten la misma verdad.</p> <p>Primacía del saber (saber hacer, realizar lo posible, cumplir los planes)</p> <p>Dominio como objetividad. Tecocracia</p>	<p>“Microfísica del poder”</p> <p>Todos lo ejercemos, todos lo padecemos</p> <p>Primacía del querer (querer vivir, avivar las esperanzas, expandir, crear nuevas realidades)</p> <p>Encuentro</p>
<p>Privilegio.</p> <p>“El que manda” decide qué tiene valor para él y cómo lo distribuye.</p> <p>Los espacios y tiempos de la toma de decisiones son impuestos (formales e informales).</p>	<p>Razón.</p> <p>Los valores se convierten en recursos sociales, que se apropian y distribuyen como bienes y servicios normalizados. Homogeneización / estigmatización</p> <p>Tecnificación de la toma de decisiones. Burocracia</p>	<p>Dignidad</p> <p>Las redes cotidianas de convivencia toman las decisiones que afectan a cuáles son sus necesidades y a cómo quieren satisfacerlas en las diferentes situaciones</p> <p>Espacios y tiempos cotidianos. Uso de espacios y estructuras que permitan tomar decisiones de forma democrática y planificante.</p>
<p>Competencia entre castas.</p> <p>Tráfico de influencias. Importancia de las redes sociales - clientelares</p>	<p>Competencia entre individuos. Anomía.</p> <p>Igualdad de oportunidades Meritocracia</p>	<p>Autonomía / Interdependencia</p> <p>Convivencia y reconocimiento</p>
<p>Participar es entablar estrategias particulares</p>	<p>Participar es asistir, consumir bienes y/o utilizar servicios normalizados. En ocasiones, también intervenir para mejorar su calidad (consumidor responsable).</p>	<p>Participar es vivir</p>

Bibliografía

- Castro Pérez, J. A. Modelos de organización social. Unidades formativas para el desarrollo del proceso de dinamización social y presupuestos participativos “El Rebate” de Alameda (España). Alameda 2009. Inédito.
- Consejo Pontificio Justicia y Paz. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Edición BAC y Planeta. Madrid, 2005, núm. 185-189, 351-357, 417-419.
- Esteban Cabrera, M y Sánchez Maldonado, J. “Una propuesta de financiación municipal”, en Papeles de Trabajo, n.º 27. Instituto de Estudios Fiscales.
- Federación Española De Municipios y Provincias (FEMP), (2006). La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea, Ed. FEMP y BCL; Madrid.
- Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de “presupuesto participativo” en América latina: éxito, fracaso y cambio”. Revista de ciencia política (Santiago). Versión On Line.
- Herrera Flores, J. (2008) La Reinención de los Derechos Humanos. Atrapasueños Ed. Sevilla.
- Mas, D., Salinas, P. y Vilalta, M. (2006). El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003. Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona.
- Max Neef, M. (1004). Desarrollo a escala humana, Norman-Comunidad e Icaria Editorial, Barcelona.
- Pegoraro, L. (2002). “Premisas metodológicas para una investigación de derecho comparado de las garantías constitucionales y sub-constitucionales de los entes locales”, ponencia del Congreso “Retos del Derecho Constitucional del s.XXI. Entidades Locales, Estado Nacional y Unión Europea”. Baeza. <http://www.letrasjuridcas.com/Volumenes/6/pegoraro6.pdf>
- Shack, N. (2007) Presentación “Los Presupuestos Participativos en el Perú”. Seminario Internacional Las legitimidades del gasto público de cohesión social. Enero 2007. Presupuesto Participativo en Perú. <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/>
- Souza Santos, B., Rodríguez-Garavito , C. A. (2005) Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality . Cambridge University Press . New York.
- Suárez Pandiello, J. (2007). “La Reforma de la Financiación Local”, conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Suárez Pandiello, J. (Coord.). (2008). La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro. FEMP. Salamanca.
- Vasconez, J. BOSSANO, M. A. (2006) “Los Presupuestos Participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional”. Quito.

**Los Presupuestos
Participativos
en África y Asia:
Experiencias “híbridas”
y espurias externas a
Europa y América Latina**

Giovanni Allegretti
(CES)

Aunque si tanto en Europa como en América Latina no todos los procesos de Presupuesto Participativo nacen de la nada (en algunas ocasiones son continuidad de otros procesos participativos diferentes), existe un amplio conjunto de procesos que tratan de establecer una ruptura, una discontinuidad, respecto a modelos precedentes y por esta razón se refieren en ocasiones a modelos “puros” como los derivados de la tradición brasileña, en gran parte representados por la experiencia de Porto Alegre.

En otros continentes, donde el desarrollo de debates o el conocimiento de las primeras experiencias de Presupuesto Participativo es más tardío (en la mayoría de los casos a mediados de la primera década del SXXI), las hibridaciones de los modelos de Presupuesto Participativo con otros procesos participativos es, con frecuencia, la regla mayoritaria.

Este texto pretende suscitar algunas reflexiones a partir de la descripción de algunas experiencias “autóctonas” de los continentes africano y asiático, experiencias que se vinculan o interactúan con otros tipos de experimentalismo democrático, asumiendo frecuentemente un carácter híbrido.

1. Introducción: los Presupuestos Participativos en el resto del mundo

Referirnos al nacimiento y desarrollo de los Presupuestos Participativos tanto en la parte sur del Norte Global (Oceanía) como en los dos continentes más grandes y más poblados (África y Asia) implica revisar el discurso sobre “los modelos”. Tanto el debate sobre los modelos de Presupuesto Participativo como los procesos de intercambio y transferencia internacional, han ido dejando una huella diferente en los últimos, concientes en los que los PPs se han empezado a desarrollar. Desde la perspectiva Africana se han dado numerosos intercambios con América y Europa en los últimos quince años, la mayoría motivados por la importancia de los PPs como una herramienta innovadora para la mejora de la gestión. No es el caso de Asia y Oceanía que han trabajado de manera independiente sobre los nudos más críticos de la relación entre las reformas administrativas, políticas y económicas. En muchos casos han sido testigos de la aparición de experiencias locales con numerosas particularidades autóctonas, cuyos principios, características y mecanismos participativos y metodológicos, tienen muchas cosas que compartir con los principios de los PPs que habitualmente se definen desde las experiencias latinoamericanas y europeas.

Dentro de estos principios aparecen los que constituyen la definición metodológica del PP, ofrecida dentro de la investigación comparativa sobre Presupuestos Participativos en Europa desarrollada por el Centro March Bloch en el período 2005-2009: 1) Se discute explícitamente sobre la dimensión financiera o presupuestaria (todos los procesos de participación tienen impactos financieros, pero no todos son PPs). 2) El PP tiene que ser organizado por lo menos a nivel de la ciudad - o de un distrito descentralizado con un consejo de distrito elegido y alguna administración propia (un consejo de barrio, un fondo de inversión de barrio no son PP). 3) Tiene que ser un proceso repetido (una sola reunión, un referéndum aislado sobre temas presupuestarios no son PP). 4) Tiene que incluir cierta forma de deliberación pública (reuniones de consejos sectoriales cerrados no son PPs como tampoco lo es una encuesta o una investigación sobre la opinión de la ciudadanía con respecto al presupuesto). 5) Es necesaria la información y la rendición de cuentas sobre los resultados del proceso.

Sin lugar a dudas, la crisis financiera que empezó en el 2008 (y que ha incrementado la desconfianza de la ciudadanía hacia sistemas políticos incapaces de controlar la actividad económico-financiera) ha acelerado la creación de un contexto favorable para debatir sobre los PPs como un nuevo modelo de gobierno que puede hacer frente a estas deficiencias. Si observamos los PPs desde los continentes africano y asiático, asistimos a la conformación de un “ideoscape”¹, en el que los PPs aparecen como modelo político que forma parte de un imaginario global pero cuyo desarrollo sólo es posible a través de la apropiación local, y

1 Los *ideoscapes* son una de las cinco dimensiones de los flujos culturales globales que conforman imaginarios sociopolíticos, según el trabajo de A. Appadurai. “Los ideoscapes son también concatenaciones de imágenes, pero son a menudo directamente políticas y en relación con las ideologías de los Estados y las contra- ideologías de los movimientos explícitamente orientados hacia la toma del poder del Estado o de una de sus partes” (Appadurai, 2001:72)

en muchos casos en continuidad o hibridación con otros procesos participativos.

El crecimiento (especialmente relevante en los continentes de África y Asia) de las experiencias de Presupuesto Participativo, puede contribuir a desarrollar una especie de “pedagogía democrática desde abajo”, fomentando la democratización de los diferentes países² empezando desde lo local. Al mismo tiempo, los PPs pueden servir de apoyo para grupos de políticos-administradores que expresen diferentes visiones sobre las maneras de hacer política y nuevos estilos de gestión basados en el establecimiento de vínculos más estrechos con la ciudadanía.

Estas experiencias constituyen un reto para el futuro que la cooperación transnacional puede ayudar a asumir, consolidando estas experiencias y ayudando a poner en marcha otras (como de hecho ya lo está haciendo en muchos casos). Tarea que puede realizarse a través del intercambio de conocimientos o del intercambio de técnicos y/o políticos entre ciudades que están desarrollando PPs, manejando tanto una perspectiva de cooperación Norte/Sur como Sur/Sur y Norte/Norte.

2. África

2.1. Oportunidades y límites de la cultura del Presupuesto Participativo en África

El número de actores responsables de las primeras experiencias de Presupuesto Participativo en el continente africano es mucho mayor que en otras partes del mundo. De hecho, las experiencias africanas de PP surgen de la interconexión entre movimientos sociales, autoridades locales e instituciones internacionales. Algo que empezó a ser posible a mediados de la década de los 90, cuando una importante serie de reformas políticas dirigió la atención hacia un amplio abanico de herramientas de gestión descentralizada que podían sentar algunas pre-condiciones indispensables para empezar a barajar la idea de los PPs.

Es imposible negar la existencia de un cierto neo-colonialismo en el modo en que la idea del PP entró en África, aunque también es necesario reconocer el rol de diferentes actores en diversos puntos del continente que han facilitado el surgimiento de “adaptaciones locales” variadas aún hoy difíciles de clasificar.

En la actualidad es difícil de definir de manera clara y unívoca las experiencias de PP en África. Algo que se debe a que se fusionan con otras herramientas vinculadas con la “desmitificación del presupuesto”, los planes de desarrollo consensuados u otros mecanismos de seguimiento de inversiones, y cuyos objetivos están vinculados a diferentes principios de gobernabilidad referidos a la mejora de la descentralización o al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El límite fundamental de estas prácticas “espurias” deriva de su vinculación a la “perspectiva de los donantes” (donors), que considera que la transparencia en la gestión de los presupuestos es más un derecho de los donantes (orientado a garantizar sus objetivos formales en relación con la comunidad internacional) que un derecho de ciudadanía orientado a la profundización democrática a partir del acceso a la toma de decisiones partiendo de la esfera local.

Aproximaciones como éstas ignoran las contribuciones de las denominadas autoridades tradicionales o neotradicionales, vinculadas a las comunidades nativas (que en muchos casos son actores clave en los procesos de desarrollo social, especialmente en las áreas rurales), al tiempo que imponen modelos que benefician fundamentalmente a asociaciones formales, ONGs o a nuevas élites locales. Estos procesos no sólo construyen escenarios donde se monopoliza la información y se conduce a los participantes a través de la cooptación y el clientelismo, también pueden socavar las culturas locales mediante la creación o proposición de mecanismos de gestión y gobierno hetero-generados, basados en reglas y parámetros internacionales que no tienen entre sus objetivos el revincular la economía y el desarrollo con los espacios y dinámicas socio-culturales locales (lo que Polanyi llamaba de “re-embedding” de la economía en la sociedad).

Al mismo tiempo, la indefinición de los modelos africanos de PPs y su naturaleza híbrida pueden jugar un rol positivo, abriendo nuevas posibilidades para la lucha contra la pobreza y para la consolidación de

2 Teniendo en cuenta que en algunos países, al nivel de las instituciones de representatividad nacional, el proceso de democratización está lejos de consolidarse (como China o Zimbabwe).

la descentralización a través de un amplio conjunto de nuevas “herramientas contextualizadas”. En este proceso la democratización puede aparecer directamente relacionada con la distribución de recursos, el acceso a la educación el conocimiento y el poder y el derecho a la ciudad, en lugar de ser vista en términos meramente formales. Esta es la perspectiva que debería de orientar los intercambios y las colaboraciones internacionales con las experiencias de PP africanas, más allá de los intentos de reproducir modelos establecidos.

2.2. Los inicios y la fase de expansión en el África francófona

Las primeras experiencias africanas que usaron el término de “Presupuesto Participativo” aparecieron durante el 2003-2004 en el este del África Subsahariana francófona e inmediatamente empezaron a establecer contactos con experiencias latinoamericanas.

El municipio rural de Batchman en Camerún (150.000 habitantes) se benefició de la colaboración con la ONG ASSOAL³ que, especializada en la creación de “Observatorios Locales de los Compromisos Electorales”, colabora con las organizaciones “International Alliance of Inhabitants” y “Démocratiser Radicalement la Démocratie” aprendiendo de experiencias brasileñas de PP. En el 2003, ASSOAL negoció su participación dentro de un proyecto piloto de presupuesto participativo con las alcaldías de Batchman y Edzendum (un municipio rural a 60 km de Yaounde).

Ese mismo año, aprovechando que Camerún acogió el Forum pan- africano Africities, ASSOAL organizó una sesión sobre PP junto al MDP (Municipal Development Partnership) y el PGU-ALC (el Programa de Gestión Urbana de la ONU para America Latina y Caribe). De este trabajo en red surgió la “Carta de Intenciones para la promoción de los PP en África”, firmada por cinco alcaldías de Camerún⁴, la Agencia de Cooperación de los municipios brasileños, UN-Habitat, MDP y otras entidades. A este importante acuerdo le siguieron numerosas acciones formativas de carácter internacional protagonizadas por estos actores, junto con otras organizaciones como Transparencia Internacional con la cofinanciación del Banco Mundial y de algunas agencias de cooperación europeas (como la suiza y la alemana).

Esta carta fue el disparador de las experiencias de PP en esta zona. Con la asistencia de ASSOAL, los municipios rurales de Batchman y de Ezendouan (12.000 habitantes) empezaron sus PP en 2004 en el momento en que la Ley de Descentralización se iba a revisar con el fin de incrementar las competencias y los recursos municipales. Ambos municipios adoptaron herramientas similares: mapas sociales, campañas de información, la formalización de compromisos por parte de los Consejos Municipales, el entrenamiento a técnicos municipales y voluntarios hasta la creación de un Autoreglamento para el PP. El proceso participativo consiste en un ciclo anual de forums territoriales (barrios y pueblos) y de fórums temáticos, vinculados al diseño de un Plan de Desarrollo Local y la elección de delegados que asistían a los Foros de ciudad. Estos delegados están encargados de dar seguimiento a la implementación de las propuestas de la ciudadanía. Cada ciclo del Presupuesto Participativo tiene lugar en la segunda mitad del año, concluyendo en Enero del año siguiente. Los contactos con otras experiencias africanas, como la Asociación inter-villas Bemba en el distrito de Sanankoroba (Mali)⁵, resultaron importantes para la elaboración de herramientas metodológicas.

En Bacham, durante los cinco años de experiencia de presupuesto participativo se han puesto en marcha un Centro Multimedia, un Centro de Entrenamiento Profesional (Batchman Chefferie), se han desarrollado infraestructuras básicas y se han identificado, mapeado y equipado rutas y lugares de interés turístico y arqueológico. En un país en el que, de media, el 75% de los recursos municipales se invierte en gastos corrientes, estas inversiones fueron posibles mediante ahorros promovidos a través de herramientas de transparencia y mediante la puesta en marcha de partenariados con la ciudadanía, así como gracias al atractivo que la experiencia de participación supone para la financiación internacional.

3 Ver www.assoal1.africa-web.org

4 Batchman, Edzendum, Sa'a, Mfou y Yaoundé 6

5 Esta experiencia, situada a 70 km del sur de Bamako, aparece descrita en el libro: “Sur les petites routes de la démocratie. L'expérience d'un village malien” (1999, Ed. Ecosociété).

Las elecciones del 2007 supusieron un cambio en gobierno de Batchman, pero el nuevo alcalde (que es también un jefe tribal) ha considerado el PP un valor añadido, dándole continuidad a una experiencia que ha alcanzado el 5% de participación de la población, donde se ha acelerado el ritmo de implementación de los propuestas aprobadas y que se ha convertido en una referencia no solo para Camerún, también para el conjunto del África francófona⁶.

En el 2008, 16 alcaldes del área de Youndé y algunos facilitadores de la Rede Urbana de Habitantes, asistieron a un curso nacional sobre PP promovido por ASSOAL. Diez ciudades solicitaron apoyo y asesoría para poner en marcha Presupuestos Participativos. En la actualidad, 20 nuevos municipios (de los 430 existentes en Camerún) han solicitado asistencia para lanzar los PPs. ASSOAL ha puesto en marcha un Comité Nacional de apoyo a los PPs (donde se fomenta que representantes del Estado se reúnan con los municipios) para discutir las medidas que puedan ayudar al fomento de la “cultura de los PPs” en el país.

La historia de la proliferación de los PP en Senegal es muy similar. Las experiencias iniciales (al día de hoy las más conocidas) son Fissel (42.000 habitantes) y Matam (20.000). Fissel está definida como una Comunidad Rural de 28 asentamientos (o pueblos), y es un tipo particular de institución descentralizada con menos transferencia y ayuda por parte del Estado que las ciudades, con lo que el 80% de sus ingresos parten de impuestos locales. En este área (que ya en 1996 contaba con la primera radio comunitaria del Senegal), el PP empezó en el 2003, a partir de la reivindicación de abrir el proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto que en el 2001 lanza RECODEF (una organización representativa de la sociedad civil de Fissel).

La puesta en marcha del PP contó con el apoyo de la Ong ‘IED Afrique’ encargada de la formación de facilitadores, técnicos, concejales y delegados ciudadanos (aquellos encargados de discutir las prioridades a nivel de toda la comunidad y de dar seguimiento a su implementación). El elemento más significativo de esta experiencia fue su capacidad de reunir en una segunda fase a representantes de diversos grupos (mujeres, jóvenes y ancianos), algo que permitió intervenir sobre las formas tradicionales de exclusión en términos culturales, de género y edad, otorgando más poder a grupos tradicionalmente excluidos.

Las mismas entidades han trabajado en otras Comunidades Rurales (como la cercana Ndiaganao, de 45.000 habitantes), donde han elaborado variaciones de la misma metodología contribuyendo a la creación de un “modelo” de PP, consagrado en el 2008 con la publicación de varios manuales que circularon por toda el África⁷.

El Presupuesto Participativo de Matam (que empezó en el 2005) cuenta con importantes aspectos innovadores derivados de sus intentos de movilizar los recursos provenientes de los flujos migratorios (creando web-links con migrantes de Matam en cualquier lugar del mundo) e intentando movilizar a los migrantes procedentes de Mauritania. Esta experiencia, que otorga un rol central a las familias en la discusión entre ingresos y gastos (utilizando metodologías que simplifiquen esta discusión a través de imágenes traídas de la vida cotidiana para explicar aspectos de la economía local), cuenta con talleres para movilizar recursos y está apoyada metodológicamente por la ONG ENDA-TM. Esta última está trabajando en una importante iniciativa a nivel nacional (con el apoyo de UN-Habitat y de la cooperación española) destinada a la formación en 3 municipios (Meckhe, Kaolaock, y Rufisque Est) involucrando organizaciones comunitarias y ONGs para mejorar al mismo tiempo los procesos de planificación y presupuesto participativo.

En el caso de Madagascar, seis municipios rurales empezaron experiencias piloto de PPs en el 2008 y en la actualidad han iniciado su andadura experiencias en el municipio urbano de Fort Dauphin (59.000 habitantes) y tres municipios cercanos al área minera, que en el 2010 están sometiendo a discusión con la ciudadanía los usos de los ingresos procedentes de la actividad minera. En la diseminación de los PPs ha jugado un papel clave el SAHA, un programa de desarrollo rural financiado por la cooperación suiza (SDC), que tiene entre sus objetivos la reducción de la pobreza y la mejora e la calidad de vida de tres municipios de Madagascar, y que empieza a trabajar con la temática de los PPs a partir de su segunda fase (2004-2006), promoviendo intercambios entre experiencias tanto nacionales como internacionales.

6 Ver <http://lestelescopiques.com/ReportagesenAfrique>

7 Como “Le Budget Participatif en pratique” y “Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones”.

La experiencia más significativa de Madagascar (Ambalavao, una zona rural de 8.700 habitantes, que ganó en el 2009 el premio del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa) pone de manifiesto los problemas derivados de las deudas municipales y las dificultades de movilizar a la población, especialmente a las mujeres. Desde el 2006 (pese a los cambios políticos) se ha ido perfeccionando el proceso y la implicación de la ciudadanía, a través de estrategias como el uso del día de la fiesta nacional del 26 de junio como uno de los momentos más importantes del proceso (usado para evaluar el punto medio del proceso de implementación presupuestaria). En Ambalavao el municipio ha conseguido incrementar los impuestos locales desde el 8% al 52 (SAHA; 2008) al tiempo que ha conseguido involucrar a muchas comunidades en la provisión de servicios y en el desarrollo de obras públicas. Dentro de las innovaciones desarrolladas en el área de comunicación aparecen elementos tan diversos como la publicación del salario del alcalde o el uso de metodologías orales o el uso del video para implicar a la población no alfabetizada. También se han desarrollado medidas específicas para facilitar a otros grupos excluidos el acceso a los espacios de participación.

Hasta el momento las dificultades para la expansión de los PPs en África occidental están vinculadas a dos elementos: El primero se refiere a la escasez de recursos para satisfacer las demandas de la ciudadanía. Este problema se está intentando resolver a través de la co-responsabilidad de la comunidad en la prestación de servicios y de la ayuda en las tareas de construcción de obras públicas tal y como ha sucedido en los casos de Ndiarème Limamoulaye, Ndiagagnao y Matam (Senegal). El hecho de que muchos casos de Presupuesto Participativo muestren un impacto positivo a la hora de reducir la evasión fiscal, parece coherente con una reciente investigación sobre los impactos de la descentralización fiscal en los países en desarrollo, que señala que el 75% de la ciudadanía estaría dispuesta a pagar más si sintieran que el gobierno local responde a las necesidades de la comunidad (Smoke, 2007).

La segunda gran dificultad tiene que ver con cómo conciliar planificación con improvisación, sobre todo cuando la gente que pide rigurosidad en la planificación y en la implementación de los trabajos en el ciclo de los PPs, es la misma que presenta continuamente a los alcaldes demandas individuales desconectadas del proceso. A este respecto, el reto pasa por mejorar los procesos de formación de cara a comprender la complejidad de los procesos de toma de decisiones sobre el presupuesto público y la importancia de todos los actores para el desarrollo satisfactorio de los procesos de participación.

En otros países existen ciudades que arrancaron procesos de Presupuesto Participativo en el 2009. Por ejemplo, UN-Habitat apoya a tres municipios de la República Democrática del Congo, mientras que la ONG senegalesa ENDA-TM está asesorando al municipio de Koutiala en Mali (junto con la cooperación suiza).

En el caso del norte de África (zona mediterránea) son muy pocas las ciudades que estén promoviendo procesos de Presupuesto Participativo⁸. El único país de esta región interesado hasta este momento y donde aparecen experiencias concretas es Egipto. UN-Habitat ha empezado a cooperar con el Ministerio de Desarrollo Local (MOLD) y la Organización General de Planeamiento (GOPP) para contribuir al proceso de descentralización, con el objetivo de promover procesos de planificación y presupuesto participativo. El primer taller sobre PPs se celebró en primavera del 2009 y el manual "72 respuestas para preguntas frecuentes sobre el Presupuesto Participativo" ha sido traducido al árabe incorporando experiencias de otros países islámicos. Las primeras experiencias que se lanzarán son: Ismalilia (cercana al canal de Suez), El Fayoum (cercana a El Cairo) y Luxor (alto Nilo).

2.3. Presupuestos Participativos en el África lusófona y anglófona

Pese a la existencia de numerosas experiencias de presupuesto participativo en Brasil y Portugal, este tipo de innovaciones no están muy desarrolladas en el África lusófona, y no solo en aquellos países donde la descentralización no está muy desarrollada (como los casos de Angola, Guinea Bissau o Santo Tome), también en aquellos donde está más avanzada.

8 Gracias al profesor Yves Cabannes por las noticias sobre Egipto, sintetizadas en un documento preparado para un seminario celebrado en el seno del "Africities" 2009.

El debate sobre los Presupuestos Participativos empieza a darse recientemente en las Islas de Cabo Verde gracias, en gran medida, a un amplio abanico de debates internacionales promovidos por entidades como el PNUD, el Ministerio de Descentralización y la ONG portuguesa In-LOCO. Pero, por el momento, la experiencia del pequeño municipio de Paul, en la isla de San Antão, es la única que se ha puesto en marcha. En este caso, el proceso de decisión colectiva se concentra fundamentalmente en el tema de la construcción de viviendas sociales, contando con la mano de obra de los futuros habitantes de algunas aldeas más pobres del municipio situadas en la cima de una sierra.

En el caso de Mozambique, el desarrollo de los Presupuestos Participativos se encuentra en un punto muerto. La experiencia más significativa que existía hasta la actualidad (la capital, Maputo con 1.1 millones de habitantes) parece estar bloqueada por razones políticas. Este proceso se inicia en el 2004 como parte del programa electoral del candidato del FRELIMO, Eneas Comiche, que ya fue presidente del Banco Central de Mozambique. El modelo propuesto se articulaba en torno a tres niveles de deliberación (63 barrios, 7 distritos y el conjunto del municipio), siendo el barrio una especie de unidad de planificación mínima para el voto individual de prioridades, puestas en relación con otras a través de la acción de los delegados. La metodología establecía un límite del 15% de los fondos (bien generados localmente o por transferencia) para debatirse dentro del proceso, pero sólo un 12% de esa suma se usó para 14 microproyectos (Nguenha, 2009), distribuidos entre los distritos proporcionalmente a su tamaño, población y contribución fiscal al presupuesto de la ciudad.

Tras la asistencia de una delegación de Mozambique al seminario “Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting” (organizado por MDP-ESA, UN-Habitat, el World Bank Institute y la cooperación suiza), celebrado en Durban en el 2008, el consejo municipal de la capital de Mozambique anunció la puesta en marcha de un proyecto piloto de Presupuesto Participativo más estructurado en el distrito urbano de Catembe. Estaba organizado en 24 barrios, tomando en cuenta la necesidad de representar a las comunidades más alejadas (como la de Ingude, al otro lado de la bahía de Maputo) en los Consejos Populares Distritales. Cuando terminó el mandato del alcalde Eneas Comiche, en noviembre del 2008, esta experiencia entró en un proceso de “stand by”. En la actualidad, el equipo técnico creado para el desarrollo del proyecto no está funcionando y muchas de las demandas priorizadas por la ciudadanía no se han implementado. El único hilo de esperanza deriva de que Maputo continúa siendo contraparte de la red brasileña de presupuesto participativo dentro del proyecto “Passo-a-passo para a Implementação do Orçamento Participativo” (Paso a paso para la Implementación del Presupuesto Participativo), que forma parte del programa del Banco Mundial “Incentivando a cooperação entre África e América Latina” (Incentivando la cooperación entre África y América Latina), que pretende estimular el desarrollo de presupuestos participativos en África a través de la cooperación Sur-Sur.

Otros municipios en Mozambique están desarrollando procesos participativos con diferentes tipologías⁹, algunos de los cuales incorporan principios de los Presupuestos Participativos como sucede en el sistema de planificación participativa de Dondo (71.000 habitantes) o en otras localidades como Cuamba, Metangula, Montepuez y Mocímboa da Praia.

Dondo se ha convertido en una referencia¹⁰ ya que desde 1999 ha puesto en marcha Núcleos de Desarrollo de Barrio junto con la Asociación de Servicios Comunitarios, que constituyen la base de su modelo de Desarrollo Comunitario para la gestión urbana. La última edición (2007) integró discusiones específicas sobre el presupuesto referidas a las inversiones co-decuidas a través de la participación de la ciudadanía y de actores del sector privado que se vincularon al proceso. En la actualidad, los retos de esta experiencia pasan por profundizar en el esquema del Presupuesto Participativo y abrir el proceso a los grupos excluidos (a través de metodologías específicas) e incrementar la calidad de los debates (especialmente a escala de ciudad) mediante procesos de educación cívica y de adquisición de capacidades.

En los países herederos de la administración colonial francesa o portuguesa (caracterizadas por un rol más importante de los alcaldes), los PPs encontraron un camino más sencillo para su expansión y difusión

9 See Nguenha, 2009, p. 15, table 2

10 Recogida en el manual “Training Companion”

de acuerdo con modelos “puros” que centran la discusión del proceso en el presupuesto. Algo que no ocurre en los países del África anglófona por varias razones: En primer lugar, por la escasa autonomía de las esferas locales de gobierno, ante el alto nivel de control discrecional sobre los presupuestos locales son que cuentan las instituciones centrales y ministeriales. Por otro lado la dificultad de encontrar modelos de PPs que puedan compararse con las experiencias europeas y latinoamericanas, deriva del predominio de PPs de naturaleza “híbridas”.

En esta región, la discusión sobre el presupuesto se fusiona en muchas ocasiones con otro tipo de procesos de participación o consulta, con objetivos paralelos o diferentes como planificación territorial o económica, acuerdos para la protección de recursos, estrategias de desarrollo rural, etc. En la mayoría de los casos, las experiencias pueden relacionarse con el modelo norteyuropeo de “desarrollo comunitario”. Asimismo, en algunos países del África anglófona se han puesto en marcha diferentes herramientas de control de la gestión económica a nivel local y regional. No se trata de PPs (adolecen de poder decisorial por parte de la ciudadanía), pero, sin duda, están creando interesantes pre-condiciones para incrementar la transparencia, la accountability y el control ciudadano del presupuesto.

Muchas de las entidades que desde el 2002 están promoviendo el desarrollo de los PPS en el continente están situadas en esta región, como MDP-ESA (con sede en Harare) y UN-Habitat (con sede en Nairobi). Desde el 2006 estas instituciones están desarrollando diferentes campañas y herramientas para difundir el concepto de Presupuesto Participativo tal y como se maneja en algunas experiencias latinoamericanas, para contribuir a una progresiva hibridación con los modelos autóctonos de diálogo entre las estructuras representativas fruto de la descentralización con la ciudadanía respecto a elementos financieros y presupuestarios¹¹.

El caso de Zimbabwe (uno de los países africanos cuyas constituciones no reconocen a los gobiernos locales) muestra interesantes ejemplos de versiones espurias de Presupuesto Participativo, originados desde abajo, en la mayoría de los casos en contextos de conflicto entre la ciudadanía y las instituciones. En el 2002 Marondera (46.000 habitantes) aceptó satisfacer las demandas de la ciudadanía después de que la localidad cayera en una espiral de hiperinflación debido a las altas deudas contraídas con determinadas infraestructuras hídricas (Chaeruka and Sigauke, 2008). Algo similar ocurrió en el Distrito Rural de Mutoko en el 2003, que inició un proceso de Presupuesto Participativo ante las fuertes protestas de la sociedad civil. En esta localidad, los recursos del Programa Piloto para el Desarrollo del Gobierno Local se usaron para formar a dinamizadores y para elaborar mapeos sociales de grupos activos, con los que se creó un plan de acción para la planificación y el presupuesto participativo (incluyendo también, elementos relativos a la prestación de servicios) que incluía un ciclo para el Presupuesto Participativo desde septiembre a agosto del año siguiente. Este proceso (conocido por “Restructuring Action Plan”- RAP) generó un importante contrato social firmado por la administración, los líderes de los grupos cívicos, los representantes del sector empresarial y las autoridades tradicionales.

La definición de los PPs en Sudáfrica arroja, también, numerosas dudas. De hecho –como sucede en otros países donde los diferentes documentos estratégicos para la reducción de la pobreza son herramientas centrales en la planificación local y regional- también en Sudáfrica se dan pocos casos en los que la participación ciudadana esté centrada u orientada a la elaboración del presupuesto, optando por desarrollar procesos centrados en discusiones más sencillas respecto a la planificación de prioridades. En este país (con 284 gobiernos locales regulados por la Constitución) la participación está centrada en la perspectiva de las “necesidades básicas” y en la promoción del desarrollo socioeconómico de cada comunidad. Dentro de esta perspectiva, la participación se articula en torno a formas de consulta dentro de los Planes de Desarrollo Integral o en los planes estratégicos de provisión de servicios.

A partir del 2003 las oficinas contables de los gobiernos locales tienen la obligación de publicitar el presupuesto, de forma que la ciudadanía pueda emitir comentarios sobre dichos presupuestos. Sin embargo, esta obligación no supuso una simplificación de los documentos presupuestarios para proveer una base real para la discusión con la ciudadanía. Prevalece un cierto modelo de “desarrollo comunitario” que priori-

11 Una de las más importantes es la “Training Companion to the Participatory Budgeting”.

za la acción y el protagonismo local de los comités de barrio o de un sistema de participación estructurado en juntas distritales para las grandes ciudades. Normalmente los comités de barrio son voluntarios y están compuestos por un concejal de barrio y diez miembros elegidos por la comunidad. Su tarea, meramente consultiva, consiste en realizar recomendaciones y propuestas de acción respecto a las cuestiones que afectan a los barrios (wards¹²). Las subjuntas (mucho más politizadas) están compuestas por concejales representantes de cada barrio, tratando de garantizar que cada partido político esté representado en proporción a los votos recibidos en cada barrio (Shall, 2007).

Respecto a la implicación de la población en diferentes fases de la elaboración del presupuesto (que está escasamente desarrollada en Sudáfrica, aún siendo una obligación para los municipios), aparece las siguientes experiencias como las más significativas: En Mangaung/Bloemfontein (380.000 habitantes), el gobierno local decidió en el 2004 incorporar dentro de los foros de elaboración de los Planes de Desarrollo Integrales una “Conferencia Presupuestaria” con el objetivo de implicar grupos representativos de diferentes intereses para mejorar la coherencia entre el Presupuesto y las acciones contempladas en estos Planes. Este panorama se completó con audiencias públicas, discusión de informes, puesta en marcha de grupos de trabajo y de discusión,... etc. Todo ello desarrollado mediante un amplio abanico de herramientas comunicativas, desde las radios comunitarias a herramientas de e-gobierno.

El Municipio Metropolitano de Ekurhuleni (2.5 millones de habitantes), siguió un sistema similar, integrando un mecanismo de participación comunitaria basado en comités de barrio con una campaña de elaboración de los Planes de Desarrollo Integral que buscaba extenderse a toda la población. Uno de los elementos más significativos de esta experiencia es el uso de espectáculos teatrales para explicar el proceso de planificación, los diferentes actores participantes y su responsabilidad dentro del proceso. Asimismo (con la idea de “territorializar”, de acercar, el gobierno local en un área administrativa tan extensa) se desarrolla una especie de “tour” por las calles de todo el gabinete ejecutivo, que cruza las tres regiones del área metropolitana estimulando a la ciudadanía a participar en la elaboración del presupuesto mediante el envío de cartas, correos electrónicos o papeleteas depositadas en las bibliotecas de la ciudad.

Sin lugar a dudas, el número de proyectos que benefician directamente a las comunidades y dan respuesta a las prioridades identificadas mediante procesos de participación se ha incrementado en todo el país en los últimos años. Al mismo tiempo las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales han mejorado. Tal y como se señala desde las campañas promovidas por Social Watch y el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA)¹³, la implicación de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos provee un conocimiento que asegura que la capacidad de proponer políticas no es el monopolio de las instituciones del poder ejecutivo (algo muy importante en países donde las instituciones legislativas están poco desarrolladas). Pero investigadores como Leduka (2009) concluyen que pese a que la participación en la elaboración del presupuesto es una “obligación legal”, este hecho no está sirviendo para configurar verdaderos PPs, por razones como que aparecen procesos muy rudimentarios, sin reglas de funcionamiento, no se fomenta la creación de estructuras institucionales que garantizan la participación ciudadana y rara vez se trabaja para intervenir respecto a las divisiones y exclusiones raciales entre habitantes. De forma que se reduce el impacto social de un mecanismo de participación que tendría que ser un eje fundamental de la educación cívica y ciudadana.

La situación actual muestra cómo la mayor parte de los países del África anglófono mantiene una escasa implicación tanto de los cargos electos como de los equipos técnicos en la puesta en marcha de experiencias de PPs para enfrentar de manera realista las desigualdades sociales y empoderar a la ciudadanía. En muchas ciudades la participación parece, todavía, un elemento poco desarrollado para configurar PPs reales, ya que tiende a no ser representativa de la población, al tiempo que fracasa en el intento de poner en marcha procesos de diálogo que afecten de manera significativa al proceso de toma de decisiones sobre

12 Se trata de extensiones territoriales similares a barrios, pero con autoridades electas y cierta autonomía.

13 Es una ONG dedicada a la consulta, formación e investigación sobre elementos presupuestarios. Desde 1995 IDASA analiza los presupuestos desde perspectiva de género (the Women’s Budget) y desde la perspectiva de la infancia (the Children’s Budget), una idea inspirada en las convenciones sobre derechos de las mujeres y de la infancia desarrolladas por Naciones Unidas. Ver www.idasa.org.za

el presupuesto. Algo que sí sucede con más frecuencia en otras áreas de África, fundamentalmente en las áreas rurales.

La dificultad de analizar y relatar los modelos espurios de PPs en África y de relacionarlos y compararlos con las experiencias latinoamericanas y europeas es evidente, pese a que se haya incrementado enormemente en los últimos tres años. Será necesario habilitar nuevas y más profundas reflexiones para poder leer mejor las diferencias y los elementos transversales comunes entre las experiencias de este continente, muchos de ellos relacionados con la compleja geografía que presentan los procesos de descentralización en África.

3. Asia

3.1. Presupuestos Participativos en Asia: Entre el desarrollo autóctono y los intercambios internacionales.

Dentro del contexto asiático, los Presupuestos Participativos han empezado a ocupar recientemente un lugar en el debate político y científico, aunque se limitan al área del Pacífico. De hecho, el término Presupuesto Participativo empezó a usarse en el 2005 haciendo referencia explícita a las experiencias brasileñas. Es la experiencia de Kerala (India) la primera en conocerse en las redes transnacionales (generalmente euro latinoamericanas) de debate, fundamentalmente a partir del Foro Social Mundial de Mumbai (2004), así como las experiencias en Indonesia mediante un seminario internacional celebrado en el 2003 por la ONG Transparencia Internacional (que buscaba exponer los principios de los modelos brasileños).

Estos eventos marcan el inicio de una relación entre experiencias euro latinoamericanas, universidades, ONGs y gobiernos asiáticos que continúa. Uno de los momentos relevantes más recientes ha sido el seminario co-organizado por la Universidad de Zhejiang (China) junto con Centro March Bloch (Alemania). Este seminario denominado "Iª Conferencia Internacional sobre Presupuestos Participativos en Asia y Europa" pretendía constituirse como una plataforma de intercambio entre experiencias de ambos continentes y ha servido para iniciar el contacto entre experiencias chinas, japonesas, coreanas y tailandesas. Este evento ha resultado útil para la consolidación de un lenguaje común, empezando por la propia definición de los Presupuestos Participativos como un proceso de empoderamiento cívico, donde la idea de buen gobierno y de eficacia van acompañadas de esfuerzos en la lucha contra la corrupción (una práctica generalizada que ha motivado algunas de las primeras experiencias puestas en marcha) y por el énfasis en fomentar principios de responsabilidad y formas de accountability y transparencia. Este debate tardío sobre la visión internacional del PP como una herramienta específica con reglas reconocibles, ha seguido un camino separado al desarrollo de experiencias autóctonas (junto con la falta de conciencia o intereses sobre lo que sucedía en otras ciudades o países). Hoy por hoy, parece que ha llegado el momento en el que estos dos caminos pueden unirse. En los próximos años, se espera una amplia circulación de diferentes familias y ejemplos de Presupuestos Participativos alrededor de Asia, que pueden fortalecerse unas a otras a través del apoyo mutuo y a través del contacto con otras experiencias en el extranjero, y mediante la hibridación con otras prácticas de desarrollo comunitario y de planificación participativa.

Respecto al resto de Asia, el 2009 ha dado inicio a los primeros esfuerzos por promover experiencias piloto en Jordania, Yemen o el Líbano que están todavía en la fase de concepción con la colaboración de ONGs de base norteamericana.

3.2 Algunos ejes de debate en Asia: Entre la descentralización y la democratización

La región pacífica de Asia cuenta con numerosos y diferentes sistemas políticos (desde estados federales como la India a repúblicas de partido único como China) y en esta diversidad de contextos, los Presupuestos Participativos se han ido desarrollando junto a un crecimiento económico acelerado prácticamente generalizado y una progresiva descentralización, si bien este proceso muestra asimetrías entre los diferentes países, con diferentes dinámicas de crecimiento urbano junto con una gran diversidad de

culturas y de desigualdades en términos de condiciones de vida.

La experiencia asiática de Presupuesto Participativo más conocida es la del estado de Kerala, en la India, que se inicia en 1996. Una experiencia a escala estatal, incluyendo la participación activa de las instituciones provinciales y municipales. La idea partió del intento de algunos líderes jóvenes del Partido Comunista de evitar la caída del Frente Democrático de Izquierdas. La promoción de la participación ciudadana en la planificación requería de un proceso previo de formación y capacitación, proceso para el que fueron indispensables procesos como el del Movimiento Científico del Pueblo en la extensión de una cultura de participación en decisiones complejas.

En 1996 empezó la “Campaña del Pueblo para la Planeación Descentralizada” movilizándolo a más del 10% (con un 30% de mujeres) de los 31 millones de habitantes del estado. Esta primera parte del proceso se cerró después de cinco años con una Conferencia Internacional sobre Descentralización Democrática, celebrada en mayo del 2000 en la Universidad de Kerala. Tres elementos hacen que este proceso pueda considerarse un presupuesto participativo aunque originalmente esta experiencia no entrara en contacto con experiencias como las brasileñas para compartir principios comunes. El primero es que cubre todo el territorio, el segundo es que movilizó a la ciudadanía a través de un proceso cíclico apoyado por más de 60.000 dinamizadores de todos los niveles (incluyendo el Cuerpo de Voluntarios, compuesto por 4.000 técnicos retirados), conformando el motor del proceso desde sus inicios. El tercer elemento es la elección de representantes para seguir el proceso en todas sus fases, teniendo capacidad de decisión relativa a la priorización, implementación y monitoreo de las demandas elaboradas por consenso destinadas a incorporarse a los planes de desarrollo locales y supra-locales.

La estructura de participación está compuesta por varios pasos: 1) Un amplio conjunto de asambleas locales (Grama Sabhas) que incorporaron a más de 2 millones de ciudadanos entre agosto y diciembre de 1996. Estas asambleas cuentan con reglas estrictas, como tiempo reducido para las exposiciones de políticos o expertos o el trabajo con pequeños grupos de cara a facilitar la discusión. 2) Una segunda fase de recogida de información y de elaboración de informes sobre desarrollo que se usan para dinamizar y estimular la discusión en los Seminarios de Desarrollo. Los delegados asistentes a estos seminarios, originalmente, formaban parte de los grupos temáticos de las asambleas y ascienden a 20 por barrio (Ward). 3) Los grupos operativos (creados dentro de los Seminarios de Desarrollo) son los encargados de diseñar las propuestas, contando con asesorías técnicas y de expertos e incluyendo un análisis financiero de las mismas, criterios de beneficiarios (población y zonas), una revisión del impacto y una propuesta de monitoreo. 4) La aprobación del plan (panchayat) depende del Consejo de Planificación y continúa con la implementación de las propuestas, el seguimiento y la evaluación, todas ellas fases abiertas a la participación de la ciudadanía.

La sostenibilidad de este proceso se fue incrementando cuando 200 panchayats promovieron la creación desde abajo de Grupos de Barrio, muchos de los cuales se han institucionalizado, defendiendo una aproximación multidimensional en la reducción de la pobreza, centrada en el fomento de la economía local y en la búsqueda de la equidad social. En 14 años de existencia, la “elasticidad” adquirida por el proceso de Kerala (Chaudhuri and Heller, 2002), le ha permitido sobrevivir a varios cambios políticos que modificaron en dos ocasiones el color del gobierno del estado (Jain, 2005). Hoy no se repite a nivel del Estado, pero la metodología se ha expandido a varios de los municipios involucrados en los años pasados.

Entre los otros procesos que después del de Kerala se han puesto en marcha en la India puede destacarse la experiencia de Bangalore (en el estado de Karnataka, con 4.5 millones de habitantes). Esta experiencia parte de la campaña por el PP desarrollada por Janaagraha, una organización de la sociedad civil que, tras una visita a Porto Alegre, trabajó duro para convencer al gobierno local de poner en marcha el Presupuesto Participativo en el curso 2002-2003 en 10 “wards”, así mismo, esta entidad también actuó como facilitadora del proceso. Pero el proceso en Bangalore no ha crecido, ni se ha complejizado con el paso del tiempo. En la actualidad, Janaagraha recopila propuestas ciudadanas para incorporar al Plan de Desarrollo (Comprehensive Development Plan-CDP), remitiéndolos al gobierno local. Pero la ausencia de reglas claras y establecidas, así como la escasa claridad del compromiso de la administración, limita la confianza de la ciudadanía con respecto al proceso.

Como en el caso de Bangalore, las ONGs han protagonizado las campañas más importantes a favor de los Presupuestos Participativos en Indonesia. ONGs como FITRA (el Forum de Indonesia para la transparencia presupuestaria- Indonesian Forum for Transparency in Budget) y otros movimientos ciudadanos pusieron en marcha la campaña “Membangun PB” (“Desarrollando el PP”) para mejorar el conocimiento de esta temática entre las comunidades y las autoridades locales, pero también para promover prácticas de participación como manifestaciones y catalizadores de la democratización dentro de un país con un ambiente político autoritario donde no existen mecanismos formales para la participación directa de la ciudadanía.

A lo largo de estos años se han promovido numerosos eventos y espacios de intercambio transnacionales relativos a los presupuestos participativos en Indonesia, muchos de ellos centrados en la temática de la lucha contra la corrupción¹⁴. Pero sólo unas pocas experiencias han sido capaces de garantizar un compromiso político que diera respuesta a las demandas lanzadas por la sociedad civil. La primera de ellas empezó en el curso 2002-2003 en Tanah Datar, una región montañosa en el oeste de la isla de Sumatra (Allegretti, 2003). Se trata de una zona rural con 331.000 habitantes, donde el 15% del presupuesto de inversiones se sometió, de manera experimental, a un amplio debate y consulta, organizada a través de asambleas en las diferentes villas/ pueblos. En este proceso se planteó incluso la creación de un “Observatorio contra la Corrupción”, algo similar aun observatorio donde las asociaciones de un área pudieran no sólo controlar la implementación de las propuestas, sino también elaborar medidas de formación y crear nuevas herramientas informativas y comunicativas para facilitar la implicación de las comunidades en la discusión sobre el presupuesto. Este proceso contó con el apoyo del Vice-presidente del Indonesia, pero su éxito se convirtió en un boomerang, puesto que el incremento de su capacidad de autofinanciarse fue la excusa perfecta para que el Estado redujera drásticamente los fondos para la región.

Gran parte de la memoria de esta iniciativa (y de otras como las de Tuban en la Región de Gowa o de Bulukumba, al sur de la isla de Sulawesi) se recuperó a través del Programa de Presupuesto Participativo y Seguimiento de Inversiones (Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Program - PBET)) implementado en 14 distritos por parte del Instituto Democrático Nacional de Asuntos Internacionales. Este proceso pretendía fomentar la participación ciudadana a través de cuatro fases dentro del ciclo anual del presupuesto (incluyendo la planificación presupuestaria, el proceso de asignación presupuestaria o el control sobre la implementación del propio presupuesto y la prestación de servicios públicos). Trece de los 14 distritos¹⁵ aceptaron formalizar reglamentos locales (perdas) de fomento de la transparencia y la participación. Sin embargo este proceso no generó reglas claras para la participación de la población ni tampoco medidas orientadas a fomentar la inclusión de grupos excluidos. A pesar de esto, experiencias como la de Tanah Datar intentaron superar este esquema de mínimos, a través del fomento de la participación de mujeres y población pobre, medidas que modificaron la distribución de recursos, beneficiando sectores como la educación o la formación profesional (Mastuti, 2009).

El programa PBET que empezó centrando sus esfuerzos en la capacitación de ciudadanos, técnicos de las instituciones locales y políticos y en la implicación de los medios locales y comunitarios en la promoción del debate sobre el presupuesto de los distritos, tuvo diferentes resultados dentro de las áreas donde se desarrolló (Haerudin, 2008). Kebumed y Tanah Datar son las experiencias con resultados más significativos, mientras que otras se mostraron reticentes, incluso a proporcionar información a la ciudadanía sobre los presupuestos. El programa, en la actualidad, es más un proceso orientado a crear condiciones previas a la puesta en marcha de Presupuestos Participativos que una sólida promoción de la participación en la toma de decisiones.

Podría decirse que en el caso de Indonesia el estado del desarrollo de la participación es aún embrionario. Probablemente los esfuerzos para crear y empoderar a una sociedad civil con capacidad para cues-

14 Los últimos de ellos reunidos en el “citizens alternative counter-forum” organizado por el Observatorio Indonesio de la Corrupción- Partenariado de Kemitraan y la ong Transparencia Internacional para generar una masa crítica de estrategias bottom-up con la vista puesta en la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas celebrada en Bali en enero del 2008.

15 Los 14 distritos son : Solok y Tanah Datar del oeste de Sumatera; Lebakf de Banten; Bandung en el oeste de Java; Kebumen y Magelang en Java central; Bantul de Yogyakarta; Lamongan y Ngawi del este de Java, Gowa, Takalar y Bulukumba en el sur de Sulawesi; Boalemo de Gorontalo; y Bolaang Mongondow del sur de Sulawesi.

tionar y controlar el comportamiento de las instituciones, necesitará de mucho tiempo antes de generar cambios en la cultura política. Mientras la implementación de la descentralización aparece, también, como otro proceso con un largo camino por recorrer.

En el caso de Bangladesh, la única experiencia registrada hasta este momento no es tanto un elemento independiente, sino que forma parte de un proceso de planeamiento participativo. En el año 2000 el gobierno local de Srajganj empezó un proyecto de desarrollo, con la cooperación del PNUD y del United Nations Capital Development Fund (UNCDF) para formar en participación a los miembros de los niveles inferiores del gobierno local (union parishads). En el proceso resultante, en los momentos finales de la selección de proyectos, cada comité (usando una matriz visual) evalúa criterios relativos a lucha contra la pobreza o impacto en términos de género o medio ambiente, escogiendo entre las diferentes demandas y propuestas. La propuesta presupuestaria de este nivel se presenta en un tablón de anuncios antes de las sesiones de debate y las asambleas, durante las mismas los participantes revisan el presupuesto (confrontándolo con los planes de inversión elaborados previamente), demandan la clarificación de los ingresos y gastos y plantean propuestas para incluir en el documento final. Los cambios pueden introducirse en la propuesta presupuestaria final, pero no existe obligación de hacerlo, conformándose como una herramienta de “escucha selectiva”. El presupuesto final se publica posteriormente en un lenguaje sencillo. Si bien han introducido numerosas medidas para tener en cuenta la perspectiva de género y mejorar la inclusión de las mujeres, los hombres continúan dominando la mayor parte de las reuniones (Rahman, Kabir, y Razzaque, 2004).

Dentro de la monarquía constitucional de Tailandia, el presupuesto participativo aparece como una herramienta minoritaria dentro de las 1.125 municipalidades y 6,744 zonas rurales (conocidas por TAOs, Tambon Administrative Organizations) de las 75 provincias. Pese a que, después de la caída del régimen militar, el Ministerio de Interior elaborase una regulación sobre planeamiento y presupuesto participativo en la esfera local en 1999 para promover la transparencia y el buen gobierno, enfatizando la importancia de la participación, muy pocas son las administraciones que se han sumado al proceso. En el 2005 una investigación desarrollada por el World Bank Institute y el Instituto de Iniciativas de Gobierno Local (Chulalongkorn University), señaló la existencia de 14 experiencias, tanto en ciudades como en áreas rurales.

Uno de los ejemplos más destacados es la comunidad rural (TAO) Suan Mon en la Provincia de Khon Kan (7.881 habitantes). De una cantidad anual de 5.1 millones de Baht (alrededor de 102.000€), el presupuesto de esta región se caracterizaba por tener “proyectos pequeños, improductivos y descoordinados, carentes de perspectiva de crecimiento a largo plazo” (Suwanmala, 2009). Desde principios de siglo se empezó a poner en marcha un sistema de foros cívicos a nivel de villas y de subdistritos (Tambon). A nivel de villa, los foros cívicos (compuestos por el líder de la villa y otros representantes de la comunidad) es responsable de discutir sobre las necesidades de la zona y sus soluciones, emitiendo una propuesta de prioridades presupuestarias al foro del Tambon (compuesto por unas cien personas, que incluyen a los representantes de los foros cívicos de las villas). Este último, discute las prioridades presentadas para definir un conjunto de propuestas para que sean financiadas por la administración (trasladando a una especie de lista de espera para el presupuesto siguiente las propuestas no seleccionadas). La decisión final se traslada a todas las villas, siendo los foros cívicos los encargados de monitorear la implementación de las propuestas aprobadas en el presupuesto (Fölscher, 2007). Este método ha tenido un impacto positivo en la recolección de impuestos, haciendo que los líderes comunitarios se interesen por la recaudación e intenten convencer a los defraudadores mediante presión social (Suwanmala, 2007 y 2009). Asimismo, ha reducido (aunque no eliminado) la fragmentación y la incoherencia característica de las elecciones de las autoridades de la TAO. Aún así, sus efectos en términos de justicia social aún tienen que mejorar.

Persiguiendo este objetivo la TAO de Huak Kapi (una región que combina espacios rurales y urbanos, de 11.000 habitantes en la Provincia de Chonburee) estableció mecanismos similares de participación, añadiendo encuestas casa por casa para evaluar la opinión pública sobre los servicios locales y para incrementar la participación más allá de los límites de los foros cívicos de las villas. Esta investigación reveló que la satisfacción ciudadana referida al funcionamiento de los servicios, el plan de desarrollo local y la destinación de las inversiones había crecido con el tiempo. Esta región adoptó, también, tres medidas para

mejorar la recaudación impositiva a través de la participación ciudadana:

- Creación de un comité cívico de impuestos compuesto por miembros de la TAO, líderes comunitarios y empresarios locales representativos.
- Desarrollo de programas de educación cívica relacionados con los impuestos.
- Mejora del sistema de recaudación impositiva.

El comité cívico es el eje fundamental de esta política (Fölscher, 2007), siendo el encargado de realizar estudios de campo y reunirse con la población, recomendando medidas para mejorar la recaudación impositiva y llegando a acuerdos con nuevos contribuyentes. La labor del comité ha sido fundamental para el incremento de la recaudación de impuestos del 48% en los tres años siguientes al desarrollo de estas medidas (Suwanmala 2004).

Respecto a las ciudades, un caso ilustrativo es el de Khon Kan (130.000 habitantes), que adopta el PP como herramienta para encarar el creciente nivel de resistencia y de conflicto social relativo a los proyectos de desarrollo local y para responder a las numerosas demandas de incrementar los canales de participación ciudadana. En 1997 la administración local contrató a la universidad para conducir varios grupos de discusión en toda la población, derivándose de ellos 38 programas de desarrollo que se incorporaron al plan de desarrollo de la ciudad. Al mismo tiempo se desarrolló una nueva arquitectura de participación, incluyendo reuniones abiertas cada tres meses a nivel municipal y grupos de trabajo temáticos para discutir sobre educación, salud, saneamiento y bienestar social. Durante el 2003 se celebraron más de 50 reuniones en las que participaron unas 140 organizaciones. En la actualidad se celebran reuniones en el ayuntamiento cada vez que una propuesta de políticas públicas tiene importancia para el interés general. Es el ayuntamiento quien establece la agenda, pero muchas de ellas se organizan de manera que faciliten la asistencia y las necesidades de la ciudadanía. Estas reuniones cuentan con expertos y exposiciones de actores externos al gobierno local, pero ha sido el compromiso del alcalde el elemento determinante para el éxito de la experiencia (Suwanmala 2004). No existen mecanismos de co-decisión, si bien los procesos de deliberación facilitan la toma de decisiones por consenso.

La ciudad de Rayong (70.000 habitantes) lanzó un proceso de Presupuesto Participativo buscando inicialmente mejorar la recaudación de impuestos, a través de un hermanamiento con la ciudad de Portland (Oregon), encargada de la asesoría internacional para la conformación de comités cívicos de planificación para el desarrollo y para la elaboración de políticas fiscales (en ambos casos incluyendo tanto representantes de organizaciones cívicas como representantes del sector empresarial y comercial). Ambas comisiones dejaron de funcionar en el 2003, mientras que una serie de grupos de trabajo encargados de monitorear la implementación de proyectos resultaba exitoso, en parte gracias a la colaboración de una Ong que, contemporáneamente, empezó a desarrollar procesos de consulta atendiendo tanto a la perspectiva formal como a la informal. Este proceso puede considerarse una versión espuria del presupuesto participativo, ya que está centrada en proyectos concretos, en lugar de abordar una visión que integre la discusión sobre el presupuesto y la planificación a escala de toda la ciudad.

En la gran parte del este de Asia, los Presupuestos Participativos han nacido como una herramienta para enfrentar los problemas vinculados a la escasez de recursos, la incompleta descentralización o la falta de control y compromiso de las instituciones electas respecto a las necesidades ciudadanas. En el caso de los dos países más ricos según la OCDE el marco resulta diferente.

En Corea del Sur la participación ha recibido numerosos impulsos a través de diferentes reformas legislativas puestas en marcha desde el 2005, sin embargo, la pregunta sobre el valor de la apuesta por los Presupuestos Participativos tiene que ver con un contexto caracterizado por un proceso de descentralización que se ha convertido más en un proceso de desconcentración y devolución junto con un marco en el que las autoridades locales tienen menos autonomía en la práctica de la que sugieren tanto el Artículo 117 de la Constitución de 1987 y la reciente legislación.

La respuesta tiene que ver con los altos índices de deuda y de solicitud de crédito de los gobiernos locales, que a partir del 2000 se colocó bajo el estrecho control del gobierno central, al tiempo que el presidente Rho Moo-hyun ponía énfasis en la participación como mecanismo para recuperar la confianza en

las instituciones. Su mandato (2003-2008) fue conocido como el “Gobierno Participativo” y contribuyó en gran medida a la expansión del concepto de Presupuesto Participativo en el país.

En la actualidad, Corea del Sur es uno de los países que presentan retos más significativos en materia de Presupuestos Participativos. De hecho, por una parte la apropiación del concepto de PP fue un proceso desde abajo, mientras que su difusión se estimuló desde arriba a través de la acción del gobierno nacional. Por su parte, los conceptos y elementos claves para definir los presupuestos participativos derivaban de las experiencias brasileñas, pero fueron reelaborados localmente, dando lugar a una versión reducida que algunos académicos han bautizado como CPB (Citizens Participatory Budgeting- Presupuesto Participativo Ciudadano), para explicar las diferencias entre los dos modelos.

Después de las recomendaciones establecidas en las líneas presupuestarias para los CPB por parte del Ministerio de Gobierno e Interior en el 2003, se lanzaron las primeras experiencias piloto de CPB (de marzo a junio del 2004). El distrito norte de la ciudad de Gwahgju estaba destinada a convertirse en la Porto Alegre de Corea como primera experiencia relevante (Kwack and Seong, 2007), la siguieron el distrito sur de Ulsan y, un año después, el distrito norte de esta ciudad y el municipio de Suncheon. En agosto del 2005 el Ministro de Gobierno e Interior propuso revisar el Art. 39 de la Ley de Finanzas Locales señalando que los alcaldes podían poner en marcha procedimientos para la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los presupuestos locales. De esta reforma se añadió un Nuevo artículo (el 46) en el que se recogían instrumentos para satisfacer este objetivo, sugiriendo que la organización del proceso quedara recogida en las legislaciones locales. Mientras que algunas ciudades prepararon su propio marco legal, otras esperaron a la elaboración del reglamento estándar para los CPB elaborado por el Ministerio en Agosto del 2006. El número de CPB llegó a ser de 75 (cerca de un tercio de las 241 autoridades locales) en el 2008.

Tal y como señala Hwang (2008) en su análisis del proceso de difusión de los presupuestos participativos en Corea del Sur, la adopción de legislaciones no supuso la puesta en marcha de procesos de alta creatividad, con lo que la calidad de los PPs en Corea es todavía escasa. Si bien el número de miembros de los comités de CPB ha sido reducido como consecuencia del establecimiento de estándares procedimentales mínimos, han aparecido otras herramientas (muchas de ellas de carácter telemático o relacionadas con la celebración de seminarios y audiencias públicas) que buscan generar nuevas formas de inclusión de la ciudadanía en las diferentes fases de los CPB. Por otro lado, las escuelas de CPB o los seminarios sobre política presupuestaria se han convertido en una de las contribuciones más significativas de la experiencia surcoreana. Si bien resultó positivo el impulso dado desde la legislación nacional al desarrollo de los PP (manteniendo eso sí, la autonomía de los gobiernos locales a la hora de decidir si iniciaban estos procesos o no), este estímulo no vino acompañado de medidas de descentralización, necesarias para dar un salto de calidad en los CPB surcoreanos. De hecho, dos son los límites más importantes que enfrentan en la actualidad estas experiencias: el poco tiempo disponible para la deliberación presupuestaria, determinado por los plazos nacionales, que concentran las fases del proceso participativo en tres meses. Junto con la alta dependencia de los presupuestos locales de transferencias no negociables desde el Estado¹⁶, lo que limita la creatividad local a la hora de imaginar soluciones o alternativas a las políticas públicas oficiales.

El contexto de Japón viene marcado por el importante rol jugado por los gobiernos locales como “agentes” del gobierno central en la provisión de servicios, junto al importante poder concedido a la ciudadanía para proponer referéndums locales, mejoras o eliminación de ordenanzas, auditorias o la disolución de la asamblea local, así como la dimisión del alcalde o de los concejales. A pesar de esto, en las 47 prefecturas y las 1.798 municipalidades japonesas, la tradición de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas es escasa, a lo que se une la alta complejidad del proceso de elaboración de los presupuestos (convirtiéndolo en un proceso escasamente atractivo para la ciudadanía) (Matsubara, 2009). La Coalición para la Legislación de apoyo a las Organizaciones Ciudadanas señala cinco tipologías de procesos a través de los cuales se ha tratado de implicar a la ciudadanía en la discusión sobre los presupuestos públicos:

16 Algo que sucede especialmente en sectores como sanidad y bienestar social, que suponen el 31% del total de inversiones dentro del presupuesto consolidado de los gobiernos locales.

- Aquellos caracterizados por ser espacios altamente informales de debate pero que no suponen participación real. Es el caso de Tottori desde el 2003.
- El caso de la ciudad de Shiki (2004-2005) consistía en una fuerte relación entre el Alcalde y varios comités ciudadanos (compuestos por aquellos ciudadanos que presentaron solicitud), conformando una especie de partenariado informal para diseñar el plan presupuestario. Este proceso produjo resultados interesantes en el planeamiento y las políticas urbanas ya que los participantes (teniendo en cuenta el contexto de crisis) optaron por dirigir el presupuesto hacia políticas de bienestar.
- En el 2003 la ciudad de Nabari puso en marcha un experimento de Presupuesto para el Desarrollo Comunitario, fundamentado en la organización dentro de los barrios. Consistía en otorgar 50.000 yenes a 14 comunidades que decidirían sus propias inversiones, confrontando sus necesidades con una dotación de recursos escasa.
- El gobierno de Chiba propuso en el 2004 un “Mercado del partenariado”, implicando organizaciones sin ánimo de lucro junto con facilitadores que colaboraban en la tarea de adecuar las propuestas originales a las necesidades de las comunidades.

La quinta de las modalidades es la más peculiar, conocida como “el 1% de los impuestos para las organizaciones sin ánimo de lucro”. El ejemplo más representativo es el de la ciudad de Ichikawa (473,000 habitantes y ciudad dormitorio de Tokyo, registrando un tránsito de 540.000 personas por día). El alcalde M. Chiba aprobó una ordenanza en el 2004 que, tratando de emular un ejemplo húngaro, abrió parte de la discusión del presupuesto a la participación. La idea giraba en torno a dinamizar el sector “non-profit” a través de la puesta en marcha de un proceso participativo para la decisión de un presupuesto de 3.8 millones de yenes (el 1% de los impuestos que los contribuyentes destinan a las organizaciones sin ánimo de lucro). Cada contribuyente tiene derecho a votar por Internet, seleccionando tres organizaciones a las que financiar, de acuerdo a sus necesidades y a los proyectos presentados por las organizaciones (presentados previamente en asambleas). El proceso ha servido para dinamizar al tejido asociativo, obligando a las entidades a dar a conocer sus proyectos y necesidades, al mismo tiempo que se ha estimulado el interés de la ciudadanía por conocer los usos de sus impuestos y los mecanismos de elaboración presupuestaria. Después de 5 años de funcionamiento el número de votantes alcanzó el 5% (subiendo de 557 a 9110 votantes), pero el proceso no abrió otras partes del presupuesto a la decisión pública. Asimismo, las organizaciones que presentaban propuestas en este proceso creció de 81 a 130 y los fondos manejados crecieron hasta 20 millones de yenes (eran sólo 2 millones en el 2005).

La experiencia de Ichikawa estimuló a otras ciudades que, en algunos casos, abrieron el proceso más allá de los contribuyentes, como en el caso de Eniwa (68.000 habitantes) donde los mayores de 16 años pueden votar. En Ichinomiya (380.000 habitantes), desde el 2009, la cantidad del 1% se dividió entre el número de ciudadanos con derecho a voto, de manera que cada voto supone una asignación de 658 yenes.

Todos estos procesos han supuesto, al mismo tiempo, retroalimentaciones en el proceso de Ichikawa, que en el 2010 organizara un encuentro relativo a esta visión minimalista del presupuesto participativo, que aún siendo interesante por su capacidad para dinamizar el tejido asociativo, tiene la necesidad de crecer (en parte a través del intercambio con otros países de dentro y fuera de Asia).

Dentro de Asia uno de los retos más importantes es el futuro de China respecto a la promoción de los Presupuestos Participativos, una temática que se empieza a trabajar a mediados de esta década. En este país, donde la información relativa a experiencias innovadoras no siempre circula con facilidad, la mayor dificultad para identificar ejemplos de Presupuesto Participativo reside en la ambigüedad del concepto de participación tal y como circula tanto en el ámbito académico como en el universo político.

La participación no tiene por qué estar, según las definiciones manejadas, vinculada a la implicación directa de los habitantes en las políticas públicas. En muchos casos se usa para señalar experiencias de diálogo interinstitucional, procesos de información mono- direccionales, notificaciones públicas y, en el mejor de los casos, se refiere a procesos de escucha o consulta de opinión pública a través de encuestas o investigaciones. Dentro del mundo académico chino el concepto de participación está vinculado fundamentalmente al nivel legislativo (refiriéndose a audiencias legislativas, defensa o lobbying por parte de

grupos profesionales, corporaciones u ONGs), mientras que en el campo profesional, se refiere también a la negociación con el tejido asociativo (empresas privadas, comités de vecinos u ONGs) en los campos de la planificación, protección del medio ambiente, sanidad o, incluso, decisiones relativas al presupuesto público. Rara vez el concepto de participación y de diálogo social tiene que ver con lo que se define como “el público en general”, un actor ambiguo que parece definirse por la ausencia de intereses específicos, excepto aquellos que tienen que ver con quien reside en un territorio, trabaja, produce y consume en dicho territorio y por lo tanto está afectado por cualquier tipo de discusión.

En esta situación, tal y como se expone en el documento de apertura de la reciente conferencia “Participación Pública en Europa y China” celebrada en Agosto del 2009 en Beijing, una nueva definición de participación parece estar enraizándose en China. Las verdaderas experiencias de Presupuesto Participativo (también a través del diálogo con experiencias de otros países) podrían contribuir, en la práctica, a clarificar y consolidar como dominante esta nueva concepción de la participación. Si bien es cierto que existen prácticas que están desarrollando aperturas progresivas de información sobre los presupuestos a la ciudadanía (como los casos de Guangzhou, Shanghai o Jiaozuo), las experiencias más interesantes son aquellas que se están definiendo como presupuesto participativo, centrándose en la participación de los habitantes como actores centrales en el proceso de decisiones.

El caso más interesante es el de Zeguo (120.000 habitantes), una de las escasas experiencias alrededor del mundo que están intentando fusionar la idea tradicional del presupuesto participativo (como un espacio decisional de democracia participativa que busca implicar a la ciudadanía en la definición de políticas públicas) con las técnicas usadas en las experiencias de democracia deliberativa. El resultado es una extraña tipología híbrida de encuesta deliberativa orientada a la definición de políticas que se repite (con transformaciones) en el tiempo, abriendo gradualmente sus reglas semi-decisionales y contaminando a la cercana ciudad de Wenling, que ha incorporado recientemente numerosos principios relativos al presupuesto participativo en la elaboración de políticas públicas.

4. La experiencia australiana de referencia: Christchurch

La experiencia de Christchurch (372.000 habitantes), en Nueva Zelanda, se convirtió en una de las referencias más importantes para muchas de las primeras experiencias de Presupuesto Participativo a finales de la década de los 90 (especialmente aquellas calificadas como de “modernización administrativa” y ubicadas en el área de la Selva Negra alemana). Aquí, desde 1994 el gobierno local ofrece a los residentes la posibilidad de hacer comentarios y sugerencias al borrador presupuestario. La existencia de un capítulo denominado “previsiones no especificadas” en el plan presupuestario, permite recoger algunas demandas procedentes de la ciudadanía, de acuerdo a una lista consensuada de necesidades.

El desarrollo de la participación puede considerarse un híbrido entre la perspectiva de “consulta sobre las finanzas” y una estructura de “desarrollo comunitario”. Se trata de una arquitectura basada en los comités de barrio (community boards) existentes, cada uno de los cuales cuenta con una importante flexibilidad para organizar procesos de consulta al inicio de cada año. Como parte del proceso del Plan de Financiación (Financial Planning process), en marzo de cada año se transfieren fondos para la asignación de proyectos aprobados por los comités de barrio.

La modernización institucional que este sistema demandaba transformó la forma de concebir el presupuesto municipal, que en la actualidad está organizado a partir de un formato basado en outputs. Estos outputs son los bienes, servicios y productos que el gobierno local produce. Este formato muestra el total de los costes derivados de la producción de los diferentes bienes y servicios a la ciudadanía, al tiempo que utiliza un amplio abanico de materiales informativos, junto con numerosos mecanismos de retroalimentación que permiten a la ciudadanía ejercer cierta influencia en el presupuesto anual. Si bien el dispositivo permite mejorar la transparencia de la acción pública y la comunicación con los usuarios, a diferencia de otras experiencias que sirvieron de ejemplo en Europa (como Porto Alegre), no implica ninguna transferencia real de poder decisional a la ciudadanía ni tiene la vocación de convertirse en un instrumento de justicia social.

Bibliografia

- African Community Publishing and Development Trust (2006); *Sowing Our Seeds: Strengthening Citizen Participation in Local Decision Making*
- Allegretti, G. (2002), "Il Sud come Nord di speranza: esperienze di Bilancio Partecipativo nei paesi Periferici". In Sullo, P. L. (2002, ed.), pp. 291-326
- Allegretti, G. (2003), "Il Bilancio Partecipativo in Indonesia: Un contributo a una graduale democratizzazione del territorio". In *Quale Stato*, n° 2/2003, pp. 126-139
- Allegretti, G. (2007), "Prove di democrazia? L' Europa incontra la China", in *Carta - Cantieri Sociali* 22 ottobre 2007, pp. 7-9 (versione completa in <<http://www.carta.org>>).
- Allegretti, G. (2003), "Partecipazione e Deliberazione: riflessioni emergenti da alcuni percorsi cinesi", In *Quale Stato*, n° 3/2008
- An, S.(2005). *Citizen Participatory Budget and Local Governance*. Ulsan University Press
- Antlöv, H. (2004), *Citizen participation in local governance : experiences from Thailand, Indonesia, and the Philippines*, Institute for Popular Democracy (IPD) for Logolink Southeast Asia, Manila
- Appadurai A. (1991), *Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology*, in R. Fox, N.M Santa Fe (org), *Re-capturing Anthropology: Working in the Present*, ed. School of American Research Press, pp. 191-210.
- Babcock, C. et al. (2008), "The Right to Participate: Participatory Budgeting & Revenue Generation in Uganda, paper presented at the "Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting", 10-14 March 2008, Durban.
- Cabannes, Y. (2004), "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy". In *Environment and Urbanization*, Vol. 16, No. 1, 27-46
- Chaeruka, J.; Sigauke, P. (2008), "Practitioners' Reflections on Participatory Budgeting In Harare, Mutoko and Marondera Workshops/Meetings and Experiences". In *Local Governance & Development Journal* Volume 2 Number 2, December 2008
- Chong, V.C.; Eggleton I.R.C.; and Leong, M.K.C. (2006), "The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance". In *Advances in Accounting*, n° 22: pp 67-95
- Clay, E. M. (2007), *Community-led Participatory Budgeting in Bangalore: learning from successful cases*, Master Thesis at MIT, Massachusetts
- Demediuk, P.; Solli, R. (2008), "Global Is Local: Recycling Familiar Components. In *Jornal of Business Systems*". In *Governance and Ethics*, vol. 3 – n° 4, December 2008
- Devas, N.; Mashaba, H. Source (2004), *Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting*, University of Birmingham. Working Paper 4, February 2004
- DEXIA/CGLU (2007), *Local Government in the World. Basic Facts on 82 selected Countries*, CGLU, Barcellona
- Fewsmith, J. (2009), *Participatory Budgeting: Development and Limitations*. In *China Leadership Monitor*, No. 29, 2009.
- Fishkin, J. 2003, 'Consulting the public through deliberative polling', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, no. 1, pp. 128–33.
- Fölscher, A. (2007), "Participatory Budgeting in Asia" (pp. 157-188) and "Participatory Budgeting in the Middle East and North Africa" (pp. 225-240), in Shah, A. (ed.)(2007), *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series*, World Bank Publications, Washington, D.C.
- Gueye, B. (2008), *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, Dakar
- He, B. (2008), *The Fourth Chinese Deliberative Poll – Report*, manuscript
- Hwang, H.S.(2005). *Changes, Challenges and Chances: Public Reform in Korea*. in Kim, J.(ed.)(2005). *A New Paradigm for Public Management in the 21st Century*, The Korea Institute of Public Administration:35-61.
- Kanoute, M. B. (2007), *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, ONU HABITAT / ENDA TM, Dakar

- Kim, K. and O. Kim.(2007), Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the Government Budgeting Process. In *The Korean Journal of Local Government Studies*, 11(2):87-107 (in Korean)
- Kundishora, P (2004) Sub-National Experience in Civic Participation, Policy Making and Budgeting Processes: Systemization of Capacity Building Needs in Sub-Saharan Africa, MDP/WBI, Harare
- Kwack, C.G.(2005), "Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting". In *The Korea Local Finance Journal*, 10(1):247-276 (in Korean)
- Leduka, M. (2009), *Participatory Budgeting in the South African Local Government context: the case of the Mastopa Local Municipality, Free State Province*, Master Thesis of Public Administration, Stellenbosh University,
- Leib E.J.; He, B. (2005, ed.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Palgrave-MacMillan
- Lieberherr, F. (2003). *Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy*.(<http://www.caledonia.org.uk>)
- Mastuti, Sri (2009), "Advocacy Engendering Participatory Budgeting to Reach Poor People: Tanah Datar - Indonesia Experience," paper presented at the conference "Participatory Budgeting in Asia and Europe: key challenges of participation", 17/19 August, 2009, Hangzhou
- Matovu, G. (2006), "Capacity building for participatory planning and budgeting in Africa: initiatives and strategic perspectives", paper presented at the Pan African Conference of Ministers of Local Government held in Maseru, Kingdom of Lesotho, August 30th to September 1st, 2006
- Matsubara, A. (2009), "Participatory Budgeting in Japan . Case of Ichikawa City", paper presented at the conference "Participatory Budgeting in Asia and Europe: key challenges of participation", 17/19 August, 2009, Hangzhou
- Moyo, B. (2006), *Opening Up Democratic Spaces for Citizen Participation in Intergovernmental Institutions in Africa*. In Matlosa, K. at al (2006). *The State, Democracy and Poverty Eradication in Africa*. EISA, Johannesburg.
- Munzwa, K.M.; Chirisa, I.; Madzivanzira, F. (2007), *Participatory Budgeting and Participatory Planning: Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches*. In *Local Governance and Development Journal*, Vol.I, No. 2, December 2007, MDP-ESA, Harare.
- Mutoko RDC (2003) *Five Year Strategic Development Plan*, Mutoko Council, Mutoko
- Nguenha, E.; Weimer, B. (2004), *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. *Cooperação Suíça/PADEM*, Maputo.
- Olowu, D. (2003), *Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa*, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Rahman, A. et al. (2004), "Civic Participation in Subnational Budgeting in Bangladesh", working paper prepared for the World Bank Institute, Washington, DC.
- Raza et al. (2006) *Fostering Participatory Budgeting*, Asian Development Bank and The Asia Foundation
- Rhee, S.(2005). *A Study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government*, Seoul Development Institute
- SAHA (2008), *Processus Budgétaire participatif : cas de la commune rurale d'Ambalavao*, paper presented in the «Seminaire Regional sur la Gouvernance Locale en Afrique», Saly Portudal, 13-17 October 2008
- Shall, A. (2007), "Sub-Saharan Africa's Experience with Participatory Budgeting", in Shah, A. (ed.)(2007), *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series*, World Bank Publications, Washington, D.C., pop. 191-222
- Smoke, P. (2007), "Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity", Lincoln Institute, August 2007.
- Songco, D. (2001), *Accountability for the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management*. The World Bank, Washington, DC
- Songmin, A. (2009), "Korean cases: participatory budgeting in Dong-ku, Ulsan", paper presented at the conference "Participatory Budgeting in Asia and Europe: key challenges of participation", 17/19 August, 2009, Hangzhou

- Sunny, G. (2009), "Participatory Budgeting in Kerala," paper presented at the conference "Participatory Budgeting in Asia and Europe: key challenges of participation", 17/19 August, 2009, Hangzhou
- Suwanmala, C. (2009), "Participatory Budgeting: Thailand experiences", paper presented at the conference "Participatory Budgeting in Asia and Europe: key challenges of participation", 17/19 August, 2009, Hangzhou
- UCLG (2007), UCLG Policy Paper on Local Finance, UCLG, Barcelona.
- UCLG (2008), Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report. UCLG, Barcelona.
- UN-HABITAT (2004), 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, UN-HABITAT, Nairobi (edited by Yves Cabannes)
- UN-HABITAT (2004), Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals, Concept Working Paper Number n° 140, UN-HABITAT, Nairobi
- UN-HABITAT/MDP (2008), Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion. UN-Habitat/Nairobi and MDP/Harare, Vol. I and II.
- Vasconez, J.; Ilal, A. (2008), Lessons from the First Ten Years of Municipal Development. In: Urbanization and Municipal Development in Mozambique (forthcoming), Maputo.

**Construyendo una teoría
a partir de la práctica.
La experiencia del
Presupuesto Municipal
Participativo en municipios
rurales de la
República Dominicana
(el caso Villa González)**

Juan Castillo y Percy Álvarez
(Fundación Solidaridad)

1. Introducción

Cerrando la etapa de transición democrática, iniciada con la caída de la dictadura de Trujillo y la superación de los gobiernos autoritarios que durante doce años encabezó Joaquín Balaguer, en la República Dominicana discurre en la actualidad un proceso de cambios institucionales, que incluyen la modernización del Estado y la continuación de procesos de reformas iniciados en la década de los '90. En el año 1994, el país vivió una crisis política que provocó la modificación de la Constitución de la República, se prohibió la reelección y se separaron las elecciones congresuales y municipales de las presidenciales.

La sociedad civil, por su parte, apoyada en diversas instancias organizativas, también ha logrado avances significativos en la identificación de estrategias que sirvan para promover y fortalecer el desarrollo humano con mayor equidad. En ese sentido, ha venido reclamando espacios de participación, convirtiéndose en uno de los fenómenos más novedosos de la política dominicana en la última década.

Se puede afirmar que el país ha vivido un interesante debate sobre los temas de participación ciudadana, descentralización, gobernabilidad y el rol de la sociedad civil. En ese sentido, resaltan experiencias interesantes generadas a partir de la intervención de la sociedad civil, principalmente en el nivel municipal; sin embargo, un diagnóstico sobre la relación ayuntamiento-sociedad civil, realizado en nueve municipios dominicanos en la región del Cibao aporta como una de sus conclusiones que “las relaciones entre ayuntamiento y las organizaciones sociales no tienen carácter permanente, ni se hacen en función de políticas o estrategias establecidas por los grupos”.¹

Es en ese contexto, que en el municipio de Villa González se ha venido desarrollando una experiencia de participación ciudadana articulada con la gestión municipal, cuyos avances se analizan en este documento.

1.1 La experiencia participativa

En el municipio de Villa González, el proceso de articulación entre el Gobierno Local y la sociedad civil se inicia en el año 1997 con la ejecución del proyecto “Concertación y Desarrollo Municipal”, el cual buscaba generar cambios orientados por la importancia de la concertación y el consenso para la toma de decisiones en los aspectos relacionados con la solución de problemas y necesidades prioritarias de las comunidades que conformaban el municipio.

Los componentes fundamentales de este proceso fueron el fortalecimiento e institucionalización de la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional del Ayuntamiento Municipal y el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil. Estos componentes estaban sustentados en tres ejes transversales: capacitación, perspectiva de género y preservación del medio ambiente.

El proyecto fue promovido por la Fundación Solidaridad en su gestión y ejecución, y contó con los auspicios de la Fundación Interamericana (FIA), y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) hoy Agencia de Cooperación Internacional PROGRESSIO y Volens/Itinerans

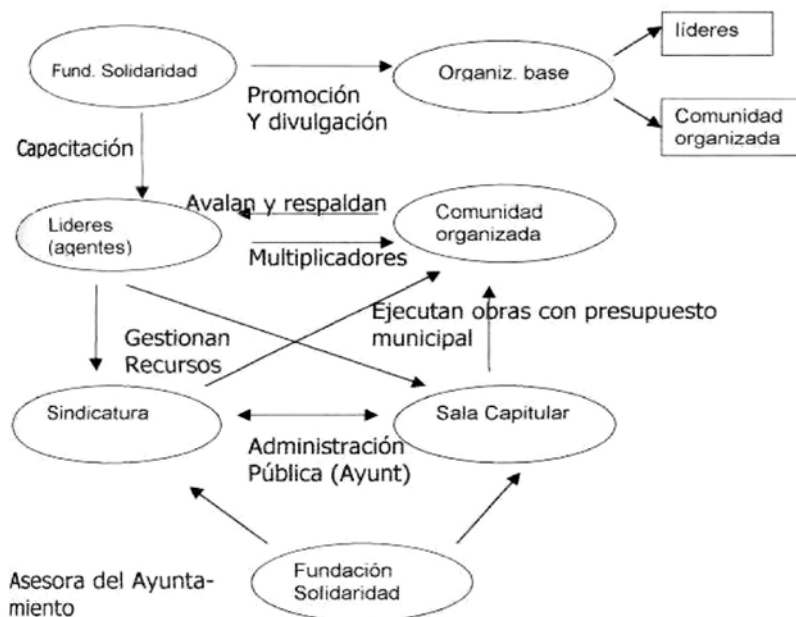
Para la ejecución de este proyecto, el Ayuntamiento formalizó un acuerdo de trabajo conjunto con la Fundación Solidaridad con el propósito principal de promover un proceso de participación ciudadana orientada hacia la concertación entre las autoridades y la sociedad civil a fin de propiciar la gobernabilidad en el municipio.

1.2 Las formas de interacción

Lo que muestra este proceso de participación ciudadana es que, en una primera etapa, se logra un acercamiento entre la ONG promotora, la Fundación Solidaridad, las organizaciones comunitarias y el ayuntamiento. En la segunda etapa, una relación más estrecha y comprometida se da entre líderes y sus

1 Matías, Domingo. Relación Ayuntamiento-Sociedad Civil: diagnóstico en nueve municipios dominicanos. - Santo Domingo: Participación Ciudadana, 2000. Pág. 57.

respectivas organizaciones de base. Mientras que en la tercera etapa se presenta un diálogo entre las organizaciones comunitarias y el ayuntamiento para la búsqueda de una planificación presupuestal participativa. (Ver figura Nº 1. Esquema de relación entre actores).



Hay que destacar que las personas reconocidas por su liderazgo, fueron el conector entre la ONG y las comunidades u organizaciones de base; la ONG, además de promotora, cumple una función de conector entre las organizaciones, líderes y el ayuntamiento. “En tal sentido el proceso hizo que existiera un hilo conductor entre los sectores organizados de la sociedad civil y la autoridad municipal”.²

La cooperación internacional no aparece en el esquema de actores directos del proceso, porque su relación es tangencial, ya que, aún siendo el sustento en la financiación del proceso, su relación es directamente con la institución gestora.

Situación similar ocurre con los partidos políticos, los cuales actúan relacionados directamente con las autoridades municipales del ayuntamiento, pero debemos dejar en claro que ambos actores –partidos políticos y cooperación internacional- no participan de manera directa en el proceso.

Los actores directos participantes y sus roles en la gestación del proceso de presupuesto participativo, de acuerdo a lo expuesto por Gloria Stella Moreno en Sistematización de una experiencia, son los siguientes:

- **Fundación Solidaridad:** Gestión de recursos para financiar el proyecto, promoción del proyecto, interlocutor del ayuntamiento, asume la coordinación de los encuentros zonales como espacios de participación en la gestión municipal, establece metodología para los propósitos de la capacitación.
- **Autoridades municipales:** Apoyo al proyecto, actuó como receptor de propuestas y concertación, buscar apoyo a la gestión municipal.

² Moreno, G.: Sistematización de una experiencia: Villa González, un proceso, varios actores, una historia para contar... Documento final de resultados, Santiago de los Caballeros, noviembre de 2000. pág. 42

- **Agentes de Desarrollo:** Participación activa en los encuentros zonales, representantes de organizaciones de base, han sido un puente entre los promotores del proyecto, las autoridades municipales y las comunidades, asumen un rol de multiplicadores del saber recogido en las capacitaciones.

El proyecto tuvo una ejecución abordada en tres etapas. A saber, la primera de ellas se caracterizó porque los promotores de la Fundación hicieron un recorrido de difusión a veinte organizaciones comunitarias, en su mayoría Juntas de Vecinos y además se realizaron talleres que sirvieron de motivación y sensibilización a la temática entre líderes de las organizaciones participantes.

Un segundo momento o etapa contempla la ejecución del curso de Agentes de Desarrollo Comunitario, cuyo programa buscaba establecer un compromiso por parte de los asistentes a capacitarse como agentes de desarrollo, lo cual implicaba que multiplicasen la experiencia en sus organizaciones, bajo el principio de la teoría-práctica.

El tipo de actividades fueron cursos-talleres y jornadas de seguimiento, alternadamente. Las primeras con una duración de 18 horas en un fin de semana y las jornadas de seguimiento con duración de seis horas. Esta metodología buscó que se combinaran la capacidad de asimilar conocimientos y ponerlos en práctica con las organizaciones (teoría/práctica), y las jornadas de seguimiento se hicieron con el fin de evaluar si la actividad con las organizaciones eran realizadas, detectar las dificultades de dicha actividad y los resultados obtenidos.

La tercera etapa se da por iniciativa del ayuntamiento, y se incorpora a la Fundación Solidaridad como asesora para la coordinación de los encuentros zonales con las comunidades. En estos encuentros se discuten las necesidades de cada comunidad a manera de autodiagnóstico y se priorizan para proponerle al ayuntamiento las soluciones con los recursos disponibles en el presupuesto. El 1 de mayo del año 1999 se realiza el primer encuentro “Conozcamos el ayuntamiento y trabajemos juntos”, que es el inicio de lo que hoy es el Presupuesto Participativo Municipal. De allí sale la idea de hacer encuentros por zonas³, que se hacen entre septiembre y noviembre, para concluir en un acto de sugerencias y diálogo entre el ayuntamiento para incorporar en el presupuesto, la solución de las necesidades priorizadas.

Para la realización de los encuentros se aplica la siguiente Metodología que se expresa en los siguientes pasos:⁴

- Explicación de las motivaciones y contexto en el que se realizan estos encuentros.
- Presentación, de los objetivos y la agenda del encuentro mediante la técnica de la visualización, para someterla a la consideración de los participantes con el propósito de que éstos puedan sugerir modificaciones.
- Apertura de espacio de turnos de las y los participantes para que expongan en representación de sus organizaciones, dando oportunidad, principalmente, a las organizaciones que llevan escritas sus propuestas.
- Garantizar que las propuestas y los planteamientos del evento se puedan recoger en su totalidad, para lo cual se designa una persona que se ocupe de la relatoría de esa actividad; para posteriormente elaborar la memoria de cada encuentro.
- Exposición de las conclusiones generales del encuentro; así como también las preguntas, comentarios y opiniones de las organizaciones y personas independientes presentes en esa ocasión.

3 Los encuentros realizados fueron: Encuentro seccional de Palmar, Encuentro seccional El Limón y Macorís del Limón, Encuentro seccional del Centro, Palmarejo y Las Lavas, Encuentro seccional de Quinigua/sector de Banegas, Encuentro de la comunidad de Villa del Yaque, sección Quinigua.

4 Peguero, R.: Villa González: Sistematización de una experiencia. Presupuesto Municipal Participativo, República Dominicana, enero 2004

- Selección de un Equipo de Seguimiento, para eso, la sala propone a personas representativas de diferentes comunidades y parajes de la sección y luego, por consenso, procedemos a elegir cinco de ellas.
- Consulta 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.

1.2.1 Los temas de participación

De acuerdo a la información recogida en las asambleas consultivas realizadas en las primeras experiencias de presupuesto participativo de Villa González, debemos señalar que éstas estaban relacionadas con los ámbitos de educación, salud, vías e infraestructuras, servicios públicos y medio ambiente.⁵

En el caso de la temática de educación, los problemas planteados estaban referidos a reparación y ampliación de escuelas, realizar campaña de alfabetización, reactivar banda de música, construcción de biblioteca, construcción de infraestructura deportiva en las escuelas.

En el área de salud se señalaban ampliar campaña de vacunación, mantenimiento de centros médicos rurales, reinstalar botica popular, campaña para evitar consumo de drogas, instalación de nuevos centros de salud rurales.

En relación a la temática de vías e infraestructuras se planteaba arreglo de calles, terminación de asfaltado, reparación de caminos vecinales, reparación de capillas, construcción de canchas deportivas, construcción de puentes, terminación de centro comunal, construcción de cementerio, construcción de casa club para las organizaciones.

En lo referido a servicios públicos se solicitaba colocación de alumbrado público en algunos sectores, acondicionamiento de tuberías para acueducto, rotulación de calles y casas en sectores del municipio, reforzar puesto policial de El Limón.

Y en la temática de medio ambiente, tenemos que señalar que las demandas solicitadas han sido las siguientes: preservación de la Loma Boquerón, prohibición de lavado de carros y motores en las orillas de los ríos, eliminación de aguas negras, instalar zafacones en las calles para recolectar basuras.

1.3 Los resultados

1.3.1 Cambios del sistema territorial

El municipio de Villa González presenta hoy en día una fisonomía territorial diferente al momento de partida de la experiencia. En primer lugar, debemos señalar que el área urbana de Villa González pasó de 0,8 km² del año 1999 a 1.2 km² para el año 2004, lo que significa un aumento de 51,2% en sólo cinco años.⁶

La expansión del área urbana en el quinquenio presentado ha operado hacia la parte noreste, en lo que todo parece indicar que el curso de crecimiento se mantendrá hacia esa área, por las ventajas paisajísticas que gozan esos terrenos. “Las empresas urbanizadoras privadas fueron las responsables de esa expansión en un 77%, mientras que el resto estuvo en manos del Estado Dominicano a través del Instituto Nacional de la Vivienda”.⁷

En cuanto a la tasa de población con que actualmente cuenta el municipio es, según el censo de población del 2002, de 33,573 habitantes, un 38.6% de los cuales vive en la zona urbana (13% más que en el censo de 1993). El municipio tiene una densidad poblacional de 322 hab/km². La concentración de la población ha ido aumentando en la zona urbana llegando de 23% en 1993 a un 39% en el 2002.

5 Informe Encuentros Zonales, Septiembre – Noviembre 2000, Villa González.

6 Plan Estratégico de Villa González 2005 – 2010.

7 Plan Estratégico de Villa González 2005 – 2010.

Considerando el rápido crecimiento poblacional que experimentó Villa González entre los años 1993 y 2002, de un 2.5% anual, se estima para el año 2007 una población municipal de 38,164 habitantes.⁸

En lo relativo a la Población Económicamente Activa (PEA), ésta representaba el 54.6% de toda la población de 10 años y más de edad según el censo del 2002. Un total de 14 mil 163 personas estaban laborando o a la búsqueda de un puesto de trabajo en Villa González al momento del Censo. Villa González no difiere significativamente de la realidad nacional en esta dimensión ocupacional.

El sector tabacalero en República Dominicana después del boom del 1997 y posterior caída, ha comenzado un nuevo ciclo en alza, lo que ha seguido siendo un aspecto muy importante en la economía del país, y de Villa González en forma particular. Tal es la situación, que del total de tareas sembradas de tabaco en el año 2002 que fue de 34,426 se llegó en el 2007 a 153.319 tareas. En el año 2007, sólo en el municipio de Villa González se cosecharon 15.428 tareas en secano, correspondiendo al 19% de la producción nacional para este rubro.

El sector secundario, correspondiente a las actividades de transformación, está dominado por la actividad del procesamiento del principal cultivo: el tabaco. Las empresas fabricantes de cigarros en República Dominicana dentro de Zonas francas para el año 2007 son de 24 y en Villa González se concentran 5, es decir, un 20% de ellas. De 27 empresas existentes en el municipio, 14 se dedican a este quehacer orientadas tanto al mercado local como extranjero⁹, algunas de las cuales están bajo el régimen de zona franca.

En cuanto al aspecto de las estructuras físicas del municipio, se puede reseñar que desde el 2008, se cuenta con un espacio denominado Centro de Desarrollo Local, el cual está destinado a albergar a diferentes organizaciones sociales del municipio. Este proyecto fue producto de la elaboración de un proyecto conjunto entre el ayuntamiento municipal y organizaciones del municipio y contó con el patrocinio económico de la Unión Europea.

1.3.2 Cambios del sistema de organizaciones sociales

En el nivel nacional es relevante señalar que se encuentra nuevamente en la Presidencia de la República, así como en el inicio de la experiencia, el Dr. Leonel Fernández (PLD) desde el año 2004, habiendo sido reelecto en el año 2008. En el caso del gobierno local, se encuentra como Síndico el Ing. César Álvarez (PRD) desde el año 2002, habiendo sido reelecto en el año 2006 y sustituido en 2010 por Fabio Tribio..

El sistema de organizaciones a través de mecanismos legislativos ha tenido cambios importantes que no se pueden dejar de reseñar. En el año 2005, se promulga la ley 122-05 sobre la Regulación y Fomento de las organizaciones Sin Fines de Lucro, anterior ley 520, que entre sus considerando señala que las instituciones sin fines de lucro tienen gran importancia para el fortalecimiento y desarrollo de una sociedad civil plural, democrática y participativa, al favorecer la realización de objetivos de interés público o de beneficio para toda la sociedad. Que en términos reales o sustantivos, la ciudadanía remite a procesos de democratización donde los individuos buscan adquirir a través de reclamos y negociaciones derechos civiles, políticos y sociales, que en conjunto constituyen el estatus social que determina el sentimiento de pertenencia de la comunidad nacional y favorece la participación en la vida comunitaria.

Que las Asociaciones sin Fines de Lucro traducen las iniciativas ciudadanas a partir de la voluntad de la ciudadanía de participar en la construcción de la sociedad, propiciando procesos de cambios democratizadores en la cultura y en las prácticas políticas que posibilitan un mayor control social sobre las acciones de los/as representantes políticos/as.

Se establece un nuevo marco regulatorio municipal, a través de la Ley 176-07 de julio de 2007¹⁰ sobre el Distrito Nacional y los Municipios, con la cual se generan nuevos parámetros para la gestión municipal. Entre los aspectos más destacados está la creación de un capítulo a la información y participación ciudadana-

8 Álvarez, C.; D'Aza, V.: El Rol del Ayuntamiento en el Desarrollo Económico Local: Caso del Municipio de Villa González. Tesis para la obtención del grado de Maestría en Planificación Urbana y Gestión Municipal. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santiago, República Dominicana, Enero 2006.

9 Oficina Nacional de Estadística. Proyecciones del Censo de Población y Vivienda 2002.

10 Sustituyendo a la Ley Orgánica Municipal Nº 3455 data del 21 de diciembre de 1952

na, donde se encuentra reglamentado la realización del Presupuesto Participativo.¹¹

La Ley 176-07 ha considerado que los municipios y el Distrito Nacional constituyen las entidades básicas del territorio, en donde la comunidad ejerce todas sus actividades, estando representada por sus ayuntamientos, que como gobiernos locales que son, deben garantizar y promover el bienestar social, económico y la prestación de servicios eficientes a todos los munícipes; que los ayuntamientos, como organismos de la administración pública que forman parte del Estado, deben contar para el desarrollo de sus actividades con un marco regulatorio que defina de manera clara y coherente las bases políticas, administrativas e institucionales a los fines de garantizar la participación democrática de sus habitantes en la toma de decisiones de los gobiernos locales; que las leyes Nos. 3455 y 3456 de Organización Municipal y del Distrito Nacional, del 21 de diciembre de 1952, por el tiempo transcurrido y los cambios socio-políticos acaecidos desde su aprobación, no se ajustan a las necesidades organizacionales y de funcionamiento de los municipios, haciéndose necesaria su profunda revisión; que el régimen jurídico municipal debe responder a las nuevas corrientes de reformas, modernización institucional y descentralización, teniendo en cuenta que los ayuntamientos son las instancias que más cerca están del ciudadano y, por ende, garantizan que los servicios que les son consustanciales a su propia naturaleza.¹²

En el ámbito de las organizaciones sociales del municipio de Villa González, en el año 2004 (último registro actualizado con que cuenta el ayuntamiento)¹³ se registraban 105 organizaciones comunitarias. Pero además existe un nivel medio de instancias organizativas que agrupa a otras representaciones como es el caso de la Alianza Estratégica de Organizaciones para el Desarrollo de Villa González que agrupa a la Asociación de Agentes de Desarrollo, la Asociación Municipal de Mujeres de Villa González, el Comité de Participación Ciudadana de Villa González, la Asociación de Jóvenes Unidos de Villa González, El Consejo de Desarrollo Estratégico, Fundación Solidaridad y el Ayuntamiento Municipal de Villa González.

También hay que señalar que se ha potenciado la capacidad de coordinación entre las organizaciones sociales asociadas a la ejecución del Presupuesto Participativo, teniendo como resultado la creación del Comité Coordinador del Presupuesto Municipal. Este mecanismo tiene como base los Equipos Comunitarios de Seguimiento a los acuerdos de los Encuentros Zonales.

Por otra parte, hay que destacar la creación del Departamento de Acción Comunitaria iniciativa que se implementó a partir de la gestión del señor D'Aza, motivado a dar apertura a las diferentes organizaciones comunitarias del municipio.

1.3.3 Cambios en la agenda del gobierno local

Este proceso ha generado cambios relevantes en la gestión local, en tanto, la misma se realiza de manera participativa, la gente se siente tomada en cuenta y se ha interesado en la participación; esto ha debilitado la cultura clientelista y paternalista de la política tradicional y ha fortalecido un proceso de empoderamiento y autogestión del desarrollo local a través de la participación.

Asimismo, los procesos están sujetos a una programación, planificación y evaluación constantes. Paralelamente con el desarrollo de la capacidad propositiva y de negociación de las organizaciones de la sociedad civil, ha crecido el nivel de respuesta del ayuntamiento, lo cual se evidencia en el número de propuestas que se han transformado en resoluciones o que han encontrado una respuesta favorable de parte de las autoridades.

El ayuntamiento del municipio ha emitido varias Resoluciones Municipales estableciendo la gestión participativa como política oficial y aprobando un reglamento para guiar la misma.¹⁴

11 Es importante destacar que el presupuesto participativo municipal fue aprobado por Ley N° 170-07, pero como su texto ha sido incluido en su totalidad en la Ley 176-07 se ha suplantado su promulgación por esta nueva ley municipal.

12 Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios

13 Peguero, R.: Villa González: Sistematización de una experiencia. Presupuesto Municipal Participativo, República Dominicana, enero 2004.

14 Castillo, J, Rodríguez, J,: Rol del Ayuntamiento en la promoción en instauración de mecanismos formales de participación ciudadana dentro de la gestión municipal. Tesis de Maestría para optar al título de Magíster en Planificación Urbana y Gestión Municipal.

El nombramiento por parte del síndico de aquel entonces, Lic. Víctor D´Aza, de un encargado del área de Acción Comunitaria, cargo éste que no existía anteriormente, es una decisión que merece ser resaltada, por cuanto expresa de manera concreta la voluntad de vincular el trabajo del ayuntamiento con las comunidades. Esto se relaciona con otras acciones destinadas a articular el ayuntamiento con la sociedad civil, para lo cual se han lanzado iniciativas específicas, como es el caso de la organización de las fiestas patronales, cuya labor recaía anteriormente en manos de la iglesia católica y ahora estarán dirigidas por un comité amplio compuesto por todos los sectores del municipio y encabezado por el ayuntamiento.

En una exposición realizada por el Síndico de Villa González, Ing. César Álvarez, hace referencia a como la experiencia ha sido una herramienta para resolver los problemas públicos de su municipio: “Somos de la opinión que cuanto más profundo y amplio es el proceso de participación de la ciudadanía en el gobierno local, en esa misma medida los niveles de gobernabilidad crecen y el peligro de tener protestas a cada momento es prácticamente nulo”.¹⁵

En la República Dominicana, el marco jurídico que fija los ingresos percibidos por los ayuntamientos corresponde a la Ley 166-03, la cual establece las transferencias en un diez por ciento (10%) de las entradas que por concepto de recaudaciones de orden interno recibe el estado y que se establecen dentro de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación. Esta ley no se está cumpliendo y en la actualidad los ayuntamientos reciben menos de un 6% lo cual ha creado serias limitaciones para que los gobiernos locales puedan cumplir con el mandato de la ley de satisfacer las demandas de servicios de las comunidades.

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santiago, Junio 2000.

15 Peguero, R.: Villa González: Sistematización de una experiencia. Presupuesto Municipal Participativo, República Dominicana, enero 2004.

Cuarta Parte

Valoración de los diversos impactos de los presupuestos participativos tras 20 años y análisis de los obstáculos para su desarrollo

Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico

Patricia García-Leiva,
Juan Manuel Domínguez Fuentes y
María Isabel Hombrados Mendieta
(UMA)

Introducción

Por impacto se entiende los efectos o consecuencias que generan los PsPs en los municipios en los que se ponen en marcha. Los principales impactos que se desean obtener mediante los PsPs son (Cabannes, 2004a):

1. Incrementar la transparencia en la gestión y la efectividad del gasto público.
2. Impulsar la participación ciudadana con el objetivo de que la ciudadanía asuma el control del uso de los recursos públicos.
3. Exigir responsabilidad a los trabajadores públicos y los dirigentes políticos.
4. Incrementar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno.
5. Aumentar el fortalecimiento comunitario mediante la activación del tejido social.
6. Democratizar la democracia.
7. Modernizar la gestión pública.
8. Mejorar las condiciones de vida: justicia social.

La literatura sobre el efecto de los PsPs en alguna de estas áreas es bastante abundante (algunos ejemplos Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005; Ayuntamiento de Córdoba, 2004; Blanco, 2002; Cabannes, 2004b; Comune di Venezia, 2004; Ganuza y Gómez, 2008; Montes-Ceder, 2009; Ruiz, 2001, Santos, 2002 y Teixeira, de Grazia, do Carmo y Puntual, 2004). Si se realiza una revisión de estas publicaciones, y de otras muchas, se puede observar cómo, aunque con limitaciones, la mayoría de los procesos implantados inciden favorablemente en las dimensiones antes recogidas. Sin embargo, estos impactos y las formas de estudiarlos están determinados por las necesidades de las que se parte en cada contexto. Por ejemplo, en un contexto de gran desigualdad socioeconómica mejorar la calidad de vida pasa por garantizar las necesidades básicas a la población aplicando criterios de redistribución, mientras que en un contexto de baja desigualdad económica mejorar la calidad de vida consiste en incrementar el bienestar psicológico y el fortalecimiento comunitario (FC). Un ejemplo que ilustra el primer caso es la investigación realizada por Yves Cabannes (2004b) para analizar hasta qué punto los PsPs ayudan a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y un ejemplo del segundo caso es la investigación realizada por los presentes autores para evaluar el incremento del FC y del bienestar tras la puesta en marcha de los PsPs en la provincia de Málaga. A continuación, con la finalidad de mostrar formas de evaluar los impactos en distintos contextos, se va a presentar una síntesis del estudio de Cabannes y se abordará, con cierta profundidad, la investigación que realizamos durante el año 2009 en la provincia de Málaga.

Los ODM y los presupuestos participativos

En septiembre del año 2000, 189 países y 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas firmaron ocho objetivos a alcanzar para el año 2015, objetivos que se basan en las metas incluidas en la Declaración del Milenio. Estos objetivos son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal, 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4) Reducir la mortalidad infantil, 5) Mejorar la salud materna, 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos 8 objetivos responden a 21 metas cuantificables y se supervisan mediante 60 indicadores. Cabannes (2004b) en su investigación analiza el impacto sobre una de las metas del objetivo 7, esta meta es Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. Los indicadores para medir esta meta son: a) acceso a abastecimiento de agua potable, b) acceso a saneamiento, c) calidad-durabilidad de la construcción, d) reducción del hacinamiento (3 ó más personas por habitación) y e) seguridad. Para ello solicita a las ciudades que participan en el estudio las propuestas que han sido elegidas por los ciudadanos y las codifica de acuerdo con estos indicadores.

Los datos recogidos para el primer indicador muestran que el acceso al agua potable es una de las de-

mandas principales canalizadas gracias a los PsPs, que ese acceso se asigna en primer lugar a las zonas peor abastecidas y que se ponen en marcha propuestas para mejorar el ciclo y el tratamiento del agua (estos datos son de la ciudad de Porto Alegre, Villa El Salvador, Cotacachi, Caxias do Sul y Montevideo).

Igualmente, en el caso del saneamiento la ciudadanía ha impulsado las propuestas para garantizar el saneamiento de los barrios marginales así como la urbanización de los mismos (datos de las ciudades de Sao Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre). Más aún, gracias a la cogestión que facilita los PsPs los municipios han recibido más ayudas internacionales.

Sobre la calidad de la construcción y la dimensión de la vivienda Cabannes (2004b) documenta cómo la vivienda ha sido identificada como la principal prioridad durante 6 años seguidos y cómo gracias a los PsPs desde el gobierno local se impulsan diversas iniciativas relacionadas con esta necesidad básica que, en principio, es competencia del gobierno central (datos de las ciudades de Porto Alegre, Sao Paulo, Juiz de Fora y Belo Horizonte).

Por último, aunque no hay datos sobre cómo los PsPs incrementa la seguridad es de esperar que la reducción de la marginalidad, la inclusión social de acuerdo a las demandas de los propios ciudadanos y la movilización de la ciudadanía incrementen la seguridad en los municipios. De acuerdo con estos datos el autor concluye que aunque es necesario analizar más experiencias, los resultados apuntan a los PsPs como una de las herramientas para alcanzar los ODM.

Los presupuestos participativos: la herramienta para la potenciación comunitaria y el bienestar social

Si se observan las características de los PsPs se identifican: dimensión colectiva, ciudadanía como actor social, control y poder en la comunidad, participación, compromiso, análisis de las causas y consecuencias de los acontecimientos (lo que se define como desarrollo de la conciencia crítica), politización... todo ello conduce a un nuevo escenario en el que la apatía, la indiferencia, la falta de interés político y la inseguridad (Escobar, 1980) se pueden reducir para dar paso a lo que se define como fortalecimiento o potenciación comunitaria (FC).

El FC es el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos (Montero, 2003, p. 72). Se trata de un proceso que implica respeto mutuo, reflexión crítica, participación de grupo y cuidados personales, a través del cual la gente que carece de una igual distribución de los recursos gana mayor acceso y control de los mismos (Citado en Perkins y Zimmerman, 1995, p. 570).

Este concepto requiere ser explicado con cierta profundidad por su confusión con el término inglés empowerment. Empowerment alude a la acción de dar poder a una persona o grupo de personas desde la posición de aquel que sigue ostentado el control, mientras el FC es un proceso de conquista colectiva del poder con la finalidad del cambio social. La principal característica del concepto de potenciación frente al de empowerment es que en el primero el ciudadano es el centro de la decisión y de la acción (Serrano-García, 1984), mientras que en el de empowerment la persona tiene su poder limitado a la acción. El empowerment es un constructo multinivel aplicable tanto a individuos como a organizaciones (Hombrados y Domínguez, 2007). Algunos ejemplos de empowerment organizacional se encuentran en las nuevas culturas empresariales en los que la participación comienza a adquirir protagonismo, estando dicha participación acotada y establecida por la dirección de la entidad. Igualmente se pueden identificar intervenciones que implican empowerment pero no fortalecimiento en el ámbito de lo social. Algunos ejemplos lo encontramos en la acción comunitaria llevada a cabo por asociaciones, voluntarios y organizaciones no gubernamentales en las que no son los ciudadanos los que identifican las necesidades y los recursos de su territorio. A pesar de los diferentes significados muchos autores recurren al término empowerment para hacer alusión al fortalecimiento comunitario, ya que esta palabra inglesa ha cobrado más popularidad que el término fortalecimiento o potenciación. Sin embargo, debido a las características del objeto del estudio

que se aborda se ha considera necesario realizar este recorrido por ambos conceptos. El FC es difícil de definir, caracterizar y medir lo que ha dado lugar a distintos enfoques en su estudio, presentándose aquí una síntesis integradora de acuerdo con el objeto de estudio: los PsPs y su impacto en el FC.

1) La configuración de los procesos de fortalecimiento comunitario

Algunos autores han definido los procesos de fortalecimiento de acuerdo con los valores que subyacen en él, otros identificando los cambios que se pueden generar a nivel individual y otros mediante las actuaciones que implican a nivel de la comunidad. Para Prilleltensky (1994) los valores que guían el fundamento ético de la potenciación son: autodeterminación, justicia distributiva y participación democrática.

En cuanto a los cambios a nivel personal que se deben dar para afirmar que ha habido fortalecimiento, varios autores (Fawcett y otros, 1994; Kieffer, 1984; Montero, 1982) coinciden en señalar que:

- Debe haber un incremento del sentido de sí mismo en relación con el mundo. Para estos autores en los procesos de potenciación comunitaria la personas desarrollan la convicción de que hay que cosas por decir y hacer. Se trata de asumir que puedes y debes incidir en tu mundo.
- Se intensifica el apego a la comunidad, al territorio y se incrementa el denominado sentido de comunidad. Se entiende por sentido de comunidad la autopercepción de pertenecer a una colectividad mayor de la que se es parte significativa, el sentido de que aunque haya conflicto entre las necesidades del individuo y las de la colectividad, estos conflictos deben ser resueltos de forma que no se destruya el sentido psicológico de comunidad, el sentido de que hay una red y una estructura de relaciones que se fortalecen y no se diluyen (Sarason, 1977). El sentido de comunidad implica el sentimiento de pertenencia, de membrecía, de implicación personal. Supone también la influencia recíproca entre el individuo y la comunidad; la integración y la satisfacción de necesidades y la conexión y participación emocional (Chavis, 1983; Chavis et al. 1986; McMillan y Chavis, 1986)
- Aumenta el análisis crítico de la realidad psicosocial. La ciudadanía no asume la literalidad de la información que se le da. Poco a poco es más observadora, analítica y reflexiva.
- Reflexión – acción – reflexión. La persona aprende a traducir en actividad las ideas y a generar nuevas ideas a raíz de la acción realizada. La reflexión sin la acción sería verbalismo estéril y la acción sin reflexión, un activismo sin sentido. Para conseguir la humanización y transformación del mundo hay que seguir la secuencia de reflexión – acción - reflexión (Freire, 1999).
- Se desarrollan tácticas, estrategias y procedimientos para potenciar la comunidad.

En tercer lugar, otros autores recogen qué debe haber pasado en la comunidad para afirmar que ha habido fortalecimiento (Swift y Levin, 1987):

- Identificación de carencias y/o necesidades de la ciudadanía.
- Comprensión de la desigualdad económica y social.
- Movilización política, social y económica.
- Redistribución como consecuencia de lo anterior.

2) Condiciones para que se desarrolle el fortalecimiento comunitario

Para que se alcancen estos resultados es necesario que se den ciertas condiciones en el contexto comunitario. El primero de ellos es que se genere el espacio para que sea la ciudadanía la que se erija como agente transformador. Esas condiciones en nuestro caso vienen dadas por la implantación de los PsPs. Puesto que es una iniciativa política estamos ante lo que se denomina Potenciación Formal, que tiene lu-

gar cuando son las instituciones las que activan los canales de participación (Hombrados y Gómez, 2001), siendo la participación el vehículo para alcanzar el FC. En este contexto de potenciación formal se tienen que planificar las actividades de tal forma que los ciudadanos identifiquen sus necesidades así como los recursos propios para satisfacerlos. Igualmente deben jerarquizar las necesidades de acuerdo con la viabilidad inmediata de las mismas ya que es fundamental garantizar la ejecución a corto plazo para mantener, reforzar y garantizar la motivación de la ciudadanía. Los logros a largo plazo deben ser ejecutados como la suma de pequeños logros a corto plazo.

En tercer lugar hay que planificar las actividades desde el modelo acción – reflexión – acción.

Por último, es necesario incorporar el mayor número de personas posibles a la ejecución de la actividad, ya que la participación genera compromiso y si es satisfactoria implica refuerzo, permanencia y en última instancia fortalecimiento.

Dentro de una comunidad en la que se activa un proceso de potenciación formal han de darse unas condiciones mínimas previas para poder alcanzar el fortalecimiento comunitario. La primera de ellas es la existencia de alguna forma de organización, la segunda es que se hayan trabajado conceptos centrales en la potenciación como la solidaridad (Montero, 2003) y la última que las decisiones tomadas por los ciudadanos sean de obligado cumplimiento para la institución. Si estas condiciones previas no se dan, el proceso tendrá muchas opciones de fracasar y ese fracaso reforzará el inmovilismo y la indefensión.

3) Componentes del Fortalecimiento Comunitario y su medición

Para saber si una vez activada la potenciación formal se generan los cambios descritos a nivel personal y comunitario es necesario identificar cuáles son los componentes de este proceso y cómo se podrían medir.

De acuerdo con Zimmerman, Israel, Schulz y Checkoway (1992) hay tres componentes en el fortalecimiento: los intrapersonales, los interactivos y los comportamentales.

Los primeros, intrapersonales, aluden a la percepción de autoeficacia y competencias para influir en el contexto sociopolítico. Es lo que otros autores han denominado sentido de control (Bellamy y Mowbray, 1998). Las variables que serían incompatibles con un nivel alto de potenciación a nivel intrapersonal son la percepción de aislamiento social, la indefensión, la marginación y/o la anomia (Zimmerman y Rappaport, 1988).

El componente interactivo es cuando la persona comprende el contexto y participa en la organización del mismo (Hombrados y Gómez, 2001). Alude a la conciencia crítica sobre las condiciones de vida, al desarrollo de habilidades para la toma de decisiones, al conocimiento de los recursos para alcanzar las metas (Montero, 2003), a la capacidad de construcción, de colaborar y de asociarse del ser humano (Bellamy y Mowbray, 1998).

Por último el componente comportamental son las acciones concretas que ejecutan las personas con la finalidad de incidir en el contexto sociopolítico.

Estos tres componentes interactúan entre sí, siendo requisito para ello la acción conjunta y solidaria del los ciudadanos de un lugar que comparten objetivos y que se enfrentan a las mismas necesidades (Montero, 2003). Se trata, de acuerdo con Burton y Kagan (1996), de adquirir el poder uniéndose a los otros.

Por tanto se puede afirmar que habrá fortalecimiento comunitario si a raíz de la acción colectiva de los ciudadanos de un municipio para identificar sus necesidades y modificarlas se incrementan los niveles de los indicadores que informan de los componentes intrapersonales, interactivos o comportamentales.

Para desarrollar una medida del FC hay que tomar en consideración que (Zimmerman, 1995):

- La potenciación es un constructo totalmente determinado por el contexto (necesidades, formas de organización de los ciudadanos, valores, etc.), por ello los indicadores de cada uno de estos componentes varían según el territorio.
- Su incremento o descenso se puede evaluar con distintas técnicas (cuantitativas y/o cualitati-

vas), pero dichas técnicas deben ser culturalmente apropiadas.

- Igualmente, como ocurre con la mayoría de las variables psicosociales, su valor no es estable en el tiempo, por ello se recomienda mediciones longitudinales para analizar su evolución.
- El fortalecimiento no tiene la misma forma para todas las personas y poblaciones. Cada población tiene diferentes características sociodemográficas (edad, sexo, estatus socioeconómico, etc.) y diferentes necesidades, por lo que las estrategias a desarrollar también serán distintas.
- No se puede desarrollar una única medida universal y general de fortalecimiento.

4) Del fortalecimiento al bienestar

Tal y como se ha explicado en los epígrafes previos, la participación social es el vehículo que permite a las personas asumir el control de lo que ocurre en su localidad. Es mediante la participación que la ciudadanía identifica sus necesidades y recursos, toma las decisiones e incrementa el sentido de pertenencia y control del territorio. Esta secuencia, participar para llegar a la potenciación, tiene un efectivo positivo sobre la salud de los ciudadanos (Hombrados y Gómez, 2001). Muchos son los estudios que documentan la relación entre fortalecimiento y mejora de la calidad de vida, siendo interpretada la potenciación como un factor protector y promotor de salud (Altman y Feighery, 2004; Kristenson, Eriksen, Sluiter, Starke, y Ursin, 2004; Siegrist y Marmot, 2004; Syme, 2004). Por ello algunos autores definen el fortalecimiento como el proceso a través del cual los individuos, grupos y comunidades llegan a tener la capacidad de controlar sus circunstancias y de lograr sus propios objetivos con lo que consiguen una mayor calidad de vida (Powell, 1990).

El término calidad de vida en un primer momento se identificó con el de nivel de vida, con lo que se hacía referencia a las características ambientales y socioeconómicas del entorno. Posteriormente, el concepto se identifica con el bienestar social y con los aspectos subjetivos de la vida. Uno de los modelos que se ha desarrollado para estimar el bienestar que finalmente podría conducir a la calidad de vida de la persona es el Modelo Multidimensional de Bienestar Psicológico de Ryff (1989a, 1989b). Este modelo pertenece a la tradición eudaimónica que entiende el bienestar psicológico como consecuencia del potencial humano. Por lo tanto, de acuerdo con esta concepción, el desarrollo de ciertas capacidades y el crecimiento personal son los principales indicadores de bienestar. Ryff (1989a, 1989b) propone las siguientes dimensiones como componentes del bienestar:

- Autoaceptación. Se trata de tener actitudes positivas hacia uno mismo siendo conscientes de las propias limitaciones.
- Relaciones positivas con otras personas. La capacidad de amar es un componente fundamental del bienestar (Allardt, 1996).
- Autonomía. Permite que cada persona se posicione y actúe conforme a sus ideas y convicciones.
- Dominio del entorno. Capacidad de elegir o crear entornos favorables a las propias necesidades.
- Propósito en la vida. Supone la definición de objetivos que dotan a la vida de sentido.
- Crecimiento personal. A través de esta dimensión cada persona puede desarrollar sus potencialidades para seguir creciendo.

De estas dimensiones dos se relacionan claramente con el concepto de fortalecimiento (autonomía y dominio), por ello son estas dos las elegidas para establecer el incremento del FC y el bienestar gracias al impacto de los PsPs.

De acuerdo con el marco teórico expuesto los PsPs son la potenciación formal que abre la puerta al FC y por ende al bienestar de los ciudadanos. Pero ese impacto no debería notarse únicamente en las personas que asisten a las asambleas, sino que los PsPs supondrían el motor para modificar el sentido de control

en todos los ciudadanos del municipio trascendiendo así a la sala de reuniones de PsPs. Un contexto en el que el ciudadano sabe que puede decidir y actuar (aunque él decida no hacerlo) debe incrementar la potenciación y el bienestar de la ciudadanía en general. Una nueva forma de hacer política no sólo afecta a aquellos que la practican en primera persona sino que también modifica la cultura del lugar y por ende las creencias y valores de sus ciudadanos. Esta modificación de la realidad objetiva del municipio generará una transformación en la realidad subjetiva de su ciudadanía. Transformación que se materializará en creencias y, posteriormente, en comportamientos empoderados en el día a día de los habitantes de estos municipios.

Siguiendo este planteamiento se presenta a continuación la investigación cuasiexperimental intergrup-
pal de un factor (presencia de PsPs o no) realizada en la provincia de Málaga con el objetivo de evaluar el fortalecimiento comunitario y el bienestar en municipios con PsPs. Este objetivo posee dos hipótesis:

- Los niveles de fortalecimiento comunitario en los municipios en los que se ha puesto en marcha los PsPs será mayor que en aquellos municipios equivalentes en los que no hay PsPs.
- Los municipios con PsPs mostrarán un mayor nivel de bienestar en comparación con los municipios equivalentes que no llevan a cabo PsPs.

5) Estudio

Método

Muestra

Para esta investigación se han seleccionado pueblos de la provincia de Málaga en los que se han implantando los presupuestos participativos y pueblos equivalentes (similares en características a los primeros) en los que no hay PsPs. Todos los municipios con PsPs acaban de cerrar su primera experiencia a excepción de Humilladero que se encuentra en la cuarta. En todos los casos los PsPs responden a una potenciación formal y las propuestas impulsadas por los ciudadanos son de obligado cumplimiento para el equipo de gobierno.

De estos municipios se extrajo una muestra de 349 personas, de las cuales 164 residen en localidades en las que se han puesto en marcha el presupuesto participativo y otras 185 viven en localidades equivalentes en las que no se han implantado.

Los criterios elegidos para determinar la equivalencia de los dos grupos de municipios han sido: número de habitantes, ideología política, actividad económica principal, interior vs. litoral, número de colectivos organizados y sentido de comunidad. Para identificar estas características se ha recurrido al Instituto Nacional de Estadística (2010), al Instituto Andaluz de Estadística (2010), a los propios Ayuntamientos y a la escala la Brief Sense of Community Scale, BSCS de Peterson, Speer y McMillan (2008), escala que muestra una fiabilidad de $\alpha = .91$.

En el caso del número de habitantes se han considerado equivalentes los pueblos de menos de 1.000 habitantes, los municipios de entre 1.000 y 5.000; y los pueblos entre 5.000 y 14.000. Para esta clasificación se ha tomado como criterio el tipo de redes sociales que se establecen en municipios de estas dimensiones.

En el caso de la ideología política se ha tomado como parámetro el porcentaje de voto a los diferentes partidos en las elecciones generales. Se procede así porque es un mejor indicador de la variable posicionamiento ideológico que el signo del gobierno local, ya que en las elecciones municipales influyen otro tipo de variables en el comportamiento electoral, como puede ser el conocimiento personal del candidato.

Para computar las asociaciones se les ha pedido a los Ayuntamientos que hagan el cálculo contando el número de colectivos registrados (de todo tipo) y el número de asociaciones que aun no estando registradas actúan como tal en el municipio.

Puesto que la población es de 48.277, la muestra elegida para cada uno de los niveles de la variable independiente supone un error muestral de $\pm 7\%$ al 95% de confianza. El muestreo es aleatorio estratificado,

siendo los estratos cada uno de los municipios. Estos estratos son únicamente para el muestreo y no para los análisis ya que se hacen por niveles de la variable independiente, es decir todos los municipios con PsPs en comparación con todos los municipios sin PsPs.

Los datos de sentido de comunidad han indicado que no hay diferencias significativas en esta variable entre los municipios con PsPs y los municipios sin PsPs, $F(1, 348) = 2,459$, $p \leq ,118$, presentado en ambos casos medias altas. Este dato refuerza especialmente la equivalencia de los dos grupos de municipios puesto que aporta información del apego al territorio y del sentido de pertenencia grupal de los ciudadanos de estos pueblos.

La muestra estuvo compuesta por 349 participantes, de los cuales el 59,6% eran mujeres, y el 40,4% varones. La edad de los participantes fue muy variada, oscilando entre los 18 y los 87 años. La media fue de 48,57 años, con una desviación típica de 15,56, por lo que se ha considerado la mediana, 49, y la moda, 50.

El 98% de los participantes (342) eran de nacionalidad española, el 6% (2) de nacionalidades latinoamericanas, y el 1,4% (5) restante de diversos países europeos. Respecto a los estudios, el 23,3% de la muestra (78) no tenían estudios, el 31,8% (111) tenían estudios primarios, el 32,4% (113) estudios medios, y el 13,5% (47) estudios universitarios.

De las personas encuestadas el 14,9% (52) sí habían participado en los presupuestos participativos, mientras que el 85,1% (297) no lo habían hecho.

Tabla nº 1 - Muestreo

Pueblos	Nº Habitantes	Ideología político	Principal actividad económica	Interior vs.Litoral	Colectivos y/o asociaciones
Archidona	8.858	IU (base social PSOE)	Actividad Agrícola	Interior	34
Equivalente Alora	13.395	PSOE	Actividad Agrícola	Interior	60
Benalauría	503	Independiente (base social PSOE)	Actividad Agrícola	Interior	9
Equivalente Benadalid	257	PSOE	Actividad agrícola	Interior	3
Casabermeja	3.520	IU	Actividad agrícola	Interior	18
Equivalente Casares	4993	IU	Actividad agrícola	Interior-Costa	5
El Burgo	2004	IU	Actividad agrícola	Interior	16
Equivalente Yunquera	3237	IU	Actividad agrícola	Interior	11
Humilladero	3291	IU	Actividad agrícola	Interior	27
Equivalente Istán	1496	IU	Actividad agrícola	Interior	4
Riogordo	3102	PSOE-IU	Actividad agrícola	Interior	15
Equivalente Colmenar	3621	PSOE	Actividad agrícola	Interior	10

Instrumentos

La siguiente tabla recoge los instrumentos y los indicadores para cada una de las variables a medir.

Tabla nº 2 - Variables e instrumentos del estudio

Variable	Instrumento	Indicador/es - componentes
Perfil sociodemográfico	Cuestionario	Edad Sexo Estudios-formación Nacionalidad
Fortalecimiento	Adaptación de la Escala de <i>Empowerment</i> de Speer y Peterson (2000)	Poder relacional Ideología compartida Competencia de liderazgo percibida Eficacia política Potenciación comportamental
Escala de Bienestar	Versión española de la Escala de Bienestar psicológico de Ryff (Díaz et al , 2006)	Autonomía Dominio del entorno

La adaptación al castellano de la Escala de Empowerment de Speer y Peterson (2000) se ha realizado mediante el método traducción-retraducción, mientras que para la de bienestar se ha recurrido a la versión en castellano, optándose en ambos casos por las modalidades abreviadas. El formato de respuesta de la escala de fortalecimiento fue tipo Likert, de 1 a 5, donde 1 significaba Totalmente en desacuerdo y 5, Totalmente de acuerdo. En el caso de la escala de bienestar las opciones oscilaban entre 1 y 6, siendo 1 Totalmente en desacuerdo y 6, Totalmente de acuerdo.

A continuación se describen cada uno de los instrumentos utilizados. La Escala de Fortalecimiento consta de veintidós ítems con una fiabilidad de $\alpha = .81$. Esta escala es una adaptación de la construida por Speer y Peterson (2000). Está dividida en cinco subescalas (la original tiene seis) que hemos ajustado para seguir el modelo de Zimmerman y Rappaport (1988). De tal forma que la potenciación a nivel intrapersonal se mide mediante las subescalas 3) Competencia de liderazgo percibida y 4) Eficacia política. Al igual que hacen Speer y Peterson (2000) se recurre a una versión abreviada de la Sociopolitical Control Scale (Zimmerman y Zahniser, 1991) para estas dimensiones.

El fortalecimiento a nivel interactivo se evalúa gracias a las subescalas 1) Poder y relaciones y 2) Ideología compartida, ambas elaboradas por Speer y Peterson (2000). Por último el componente comportamental se obtiene a través de la subescala 5) Potenciación comportamental de Speer y Peterson (2000).

La fiabilidad de cada una de las subescalas ha sido alta:

- Poder y relaciones $\alpha = .83$
- Ideología compartida $\alpha = .72$
- Competencia de liderazgo percibida $\alpha = .89$
- Eficacia política $\alpha = .92$
- Potenciación comportamental $\alpha = .85$

Seguidamente se muestra la escala tal y como se utilizó.

Tabla nº 3 - Escala de Fortalecimiento

Componente interactivo de la Potenciación**Sub 1. Poder y relaciones**

Puedo tener poder en mi comunidad únicamente si trabajo de forma organizada con otras personas.

El poder es colectivo, no individual.

El poder reside en las relaciones entre las personas.

Una persona se vuelve poderosa a través de otras personas.

La única manera en la que puedo obtener poder es estableciendo relaciones con otros.

Sub 2. Ideología compartida

En una comunidad se habla de aquello que interesa a los residentes.

Los enfrentamientos siempre se producen para determinar en qué asuntos se va centrar la atención de la comunidad.

Las percepciones de una comunidad dependen de qué individuos la componen.

Lo que piensa la gente sobre los problemas de una comunidad condiciona cómo se actúa frente a dichos problemas.

Componente intrapersonal de la potenciación (adaptación abreviada de la SPCS de Zimmerman y Zahnister, 1991)**Sub 3. Competencia de liderazgo percibida**

Soy a menudo líder en grupos.

Preferiría ser líder en lugar de seguidor.

Preferiría asumir el rol de liderazgo si estuviese involucrado en un proyecto en grupo

Sub 4. Eficacia política

Tengo un buen entendimiento de los asuntos políticos importantes a los que se enfrenta nuestra sociedad

La gente como yo está generalmente bien cualificada para participar en la actividad política y la toma de decisiones en nuestro país.

Una persona como yo puede entender realmente qué está pasando a nivel político y de gobierno.

Componente comportamental de la potenciación**Sub 5. Potenciación comportamental**

En los últimos tres meses indica con qué frecuencia has realizado algunas de las siguientes acciones en la 1 es nada y 5 mucho

He firmado una petición.

He escrito una carta o hecho una llamada para influir en un tema o en asunto político.

He asistido a un evento proporcionando información sobre servicios de la comunidad.

He planeado el orden del día para un encuentro público.

He tenido una conversación en profundidad, cara a cara, sobre un asunto que concierne a mi comunidad.

He asistido a un acto público para exigir un cambio político.

He asistido a una reunión para reunir información sobre un asunto de mi vecindario.

Para evaluar el bienestar se ha utilizado la adaptación española de la escala de bienestar psicológico de Ryff realizada por Díaz et al. (2006). De la citada escala únicamente se han seleccionado dos de sus seis dimensiones, autonomía y dominio del entorno, por ser las que guardan relación teórica con el FC. Estas dos sub-escalas están compuestas por un total de 11 ítems y han presentado una fiabilidad global de $\alpha = .74$. La fiabilidad de las subescalas es buena únicamente para el caso de la autonomía, por lo que se elimina la Subescala de Dominio del entorno:

- Escala de autonomía $\alpha = .74$
- Escala de dominio del entorno $\alpha = .66$

Seguidamente se muestran los ítems que la componen, siendo los ítems cursivos los inversos.
Escala de Bienestar

Autonomía

No tengo miedo de expresar mi opiniones, incluso cuando son opuestas a las opiniones de la mayoría de la gente
<i>Me preocupa cómo otra gente evalúa las elecciones que he hecho en mi vida</i>
<i>Tiendo a preocuparme por lo que otra gente piensa de mí</i>
<i>Tiendo a estar influenciado por la gente con fuertes convicciones</i>
Tengo confianza en mis opiniones incluso cuando son contrarias al consenso general
<i>Es difícil para mí expresar mis opiniones en asuntos polémicos</i>

Dominio del entorno

<i>Me resulta difícil dirigir mi vida hacia un camino que me satisfaga</i>
He sido capaz de construir un hogar y un modo de vida a mi gusto
En general, siento que soy responsable de la situación en la que vivo
<i>Las demandas de la vida diaria a menudo me deprimen</i>
<i>Si me sintiera infeliz con mi situación de vida daría los pasos más eficaces para cambiarla</i>

Procedimiento

Pasado el proceso de implantación de los presupuestos participativos, se midió el fortalecimiento de estas comunidades así como el bienestar, tras lo que se compararon con el fortalecimiento y el bienestar las comunidades equivalentes en las que no se habían llevado a cabo los presupuestos participativos. Para ello se recurrió a instrumentos previamente validados y con alta fiabilidad (a excepción de la subescala de Dominio del entorno), descritos en el apartado anterior.

La recogida de datos se realizó telefónicamente por tres encuestadoras entrenadas. La encuestadoras explicaban los ítems en caso de duda del ciudadano para evitar repuestas erróneas. La participación de la ciudadanía fue voluntaria y anónima.

Resultados

Se ha realizado un ANOVA de un factor, cuya variable independiente es la aplicación (o no) de los presupuestos participativos en el municipio. Los resultados se recogen en la siguiente tabla:

Tabla nº 5 - Resultados y significación del ANOVA de un Factor
(Aplicación/No aplicación de presupuestos participativos)

	Grados de libertad	F	Sig.
Fortalecimiento global	1, 347	13,950	,000**
Poder y relaciones (FC. 1)	1, 348	3,579	,059*
Ideología compartida (FC. 2)	1, 348	1,915	,167
Competencia de liderazgo percibida (FC. 3)	1, 348	2,893	,090
Eficacia política (FC.4)	1, 348	4,342	,038*
Potenciación comportamental (Fc. 5)	1, 348	18,226	,000**
Escala de bienestar total	1, 348	3,196	,075
Subescala de bienestar: autonomía	1, 348	3,937	,048*

(*) $p < .05$; (**) $p < .001$; (+) $p < .06$ (marginamente significativo)

Como se aprecia en la tabla, se obtuvieron diferencias significativas y tendencias en las siguientes subescalas de fortalecimiento: Poder a través de las relaciones, Eficacia Política y Potenciación comportamental; así mismo se hallaron diferencias significativas en la escala global de empoderamiento.

En cuanto al bienestar únicamente la subescala de bienestar-autonomía presenta diferencias significativas.

A continuación se muestran las medias de cada variable en las dos condiciones (aplicación de presupuestos participativos vs no aplicación de presupuestos participativos):

Tabla nº 6

Medias y desviaciones típicas de las variables con diferencias significativas

Como se observa en la tabla, las medias fueron significativamente superiores en los municipios en los

VARIABLE	Presupuestos participativos	No presupuestos participativos
Poder y relaciones	3,62 (,76)	3,44 (1,00)
Eficacia política	3,21 (1,23)	2,94 (1,16)
Potenciación comportamental	2,10 (1,03)	1,70 (,69)
Fortalecimiento Global	3,06 (,64)	2,82 (,52)
Subescala de bienestar: autonomía	4,55 (1,06)	4,30 (1,28)

que se aplicaron los presupuestos participativos. Específicamente se observa que en los municipios con PsPs los ciudadanos consideran más que el poder es colectivo y que se construye mediante las relaciones con otros ciudadanos. Igualmente los habitantes de municipios con PsPs han incrementado su comprensión sobre la política y se autoperiben con capacidad para participar en ella. Por último, llevan a cabo más conductas de participación y de reivindicación. Esta última dimensión presenta una media algo baja (aunque es significativamente más alta que los pueblos sin PsPs) en comparación con las anteriores, lo que documenta que el cambio de la población general se está dando en las creencias y percepciones pero que todavía no ha alcanzado el mismo nivel en la conducta.

En cuanto al bienestar medido a través de la autonomía los resultados indican valores altos en ambos conjuntos de municipios, aunque es significativamente más alto en los municipios con PsPs.

Todos estos resultados apoyan las hipótesis de partida. Por lo que se puede afirmar que la aplicación de los presupuestos participativos mejora el fortalecimiento y la autonomía de las personas generando de esta forma bienestar.

Conclusiones

Los datos de esta investigación muestran la relación entre PsPs y el incremento del FC y del bienestar en municipios que han iniciado procesos de potenciación formal. De acuerdo con los datos recogidos en la tabla nº1 todos los pueblos poseen tejido organizado y sus procesos son vinculantes, por lo que cumplen las condiciones mínimas básicas para alcanzar el FC. Los resultados indican que las localidades con esa potenciación formal poseen mayores niveles de fortalecimiento en sus tres componentes: intrapersonal, interactiva y comportamental; aunque esta última dimensión es algo menor.

La nueva estructura política de los municipios con PsPs parece conducir a un nuevo sistema de creencias en los que el poder es colectivo y se construye en alianza entre los ciudadanos. Creencias donde la ciudadanía se considera capacitada para tomar decisiones y por ende participa más en la vida del municipio. Este incremento del protagonismo de las personas en el espacio público influye sobre el sentido de

control y de bienestar.

Sin embargo estos esperanzadores resultados han de ser tomados con cautela. En primer lugar porque el tamaño de la muestra es pequeño, por lo que es necesario incrementarlo en investigaciones futuras para reducir el margen de error a $\pm 5\%$ (con la población estudiada sería una muestra aproximada de 600 personas). En segundo lugar, porque tal y como se ha expuesto en el marco teórico, el FC es un constructo complejo, difícil de medir y que requiere estudios longitudinales. Por lo tanto es necesario tomar nuevas mediciones de estas variables para analizar su evolución. En tercer lugar, hay componentes de las escalas que no muestran datos significativos lo que indica la necesidad de optimizar los instrumentos.

A pesar de las citadas limitaciones se trata de una de las pocas investigaciones que analiza el impacto de los PsPs sobre el FC en la ciudadanía del municipio y no exclusivamente sobre las personas que participan en las asambleas de PsPs 1. De esta forma aporta información sobre cómo un cambio estructural impulsado por una minoría activa (ciudadanos que participan en los PsPs) puede conllevar una transformación global.

Igualmente novedosa es la metodología utilizada que permite recoger datos con alta fiabilidad, teniendo en cuenta la complejidad que implica estudiar un proceso psicosocial de estas características.

Conclusiones

A lo largo del presente documento se han expuestos dos formas distintas para evaluar el impacto de los PsPs en los municipios en los que se ponen en marcha. Estas técnicas, que evidentemente no son las únicas, se han recogido a modo de ejemplos para ilustrar cómo los PsPs pueden ayudar a alcanzar los ODM y cómo mejoran la vida de la ciudadanía.

La parte aquí expuesta del estudio, mucho más amplio, realizado por Cabannes (2004b) nos enseña que las propuestas de la ciudadanía van encaminadas a mejorar sus condiciones de vida manteniendo los principios de solidaridad y redistribución de los recursos. Además, los mecanismos de cogestión que activan los PsPs garantizan la transparencia en la gestión de los recursos lo que incrementan las financiación externas y el protagonismo de los actores locales.

Del segundo estudio, el cuasiexperimental, se extraen conclusiones sobre el fortalecimiento y el bienestar. Se obtiene que un proceso cuya iniciativa es política, y no ciudadana, en poco tiempo parece haber incidido sobre la percepción de poder y de autoeficacia política de las personas. Igualmente, los ciudadanos que viven en municipios con PsPs, presentan un mayor conocimiento político-social y más conductas, en general, de participación. Este contexto, podría haber fomentado el valor de la opinión personal, la importancia de comunicar lo que se cree, abriendo así puertas a la influencia desde la minoría.

Este nuevo escenario en el que las personas se perciben más capaces, valoran la relación con los otros para conquistar el espacio público, comprende su contexto sociopolítico y se saben con la posibilidad de opinar debe conducir, progresivamente, a una comunidad fortalecida. Comunidad que controla su día a día, saliendo de la apatía e indefensión, incrementando de esta forma su bienestar y, por tanto, su calidad de vida.

Estos datos, y los de todos los estudios sobre impactos, son el feedback necesario para conocer y comprender hacia dónde evolucionan los procesos de PsPs así como en qué aspectos hay que incidir y/o trabajar. Son un ejemplo más de la relación entre la academia y la acción política, relación en la que ambas se unen para pasar de la interpretación del mundo a su transformación.

1 Los datos de los niveles de fortalecimiento de los ciudadanos que asisten a las asambleas fueron estudiados con técnicas cualitativas y se pueden consultar en García-Leiva, Domínguez, Hombrados, Palacios, Morales y Gutiérrez (en prensa).

Bibliografía

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2005). Impacto del presupuesto participativo en los municipios rurales. Lima: Apoder
- Allardt, E. (1996). Tener, amar, ser: una alternativa al modelo sueco de investigación sobre el bienestar. En M. Nussbaum y A. Sen (Comps.), *La calidad de vida* (pp. 126-134). México: F.C.E.
- Altman, D. G., & Feighery, E. (2004). Future directions for youth empowerment: Commentary on application of youth empowerment theory to tobacco control. *Health Education & Behavior*, 31, 641-647.
- Ayuntamiento de Córdoba (2004). Participando en la gobernabilidad local: Impacto de los presupuestos participativos en la administración pública local. Proyecto común ALR/B7 – 3110/2000/0021/R9-A4-04
- Bellamy, C. D. y Mowbray, C. T. (1998). Supported education as an empowerment intervention for people with mental illness. *Journal of Community Psychology*, 26 (5). Pp. 401 – 414.
- Blanco, I, (2002). Presupuestos participativos y democracia Local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, en el mes de octubre.
- Burton, M. y Kagan, C. (1996) Rethinking empowerment. En I. Parker y R. Spears (eds) *Psychology and Society. Radical Theory and Practice*. Londres: Pluto Press, pp. 197 -208.
- Cabannes, Y. (2004a). ¿Qué es cómo se ha hace el presupuestos participativo? 72 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos Municipales. Nairobi: UN-HABITAT.
- Cabannes, Y. (2004b) Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Quito: Urban Management Programme Regional Office for Latin America and the Caribbean
- Chavis, D. M. (1983). Sense of community in the urban environment: Benefits for human and neighborhood development. Unpublished doctoral dissertation, George Peabody College of Vanderbilt University.
- Chavis, D.M., Hogge, J.H., Mc Millan, D.W. y Wandersman, A. (1986). Sense of community through Brunswik s lens: A first look. *Journal of Community Psychology*, 14, 24-40.
- Comune di Venezia (2004). El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial. Proyecto URB-AL R9-A5-04 .
- Díaz, D., Rodríguez-Carvajal, R., Blanco, A., Moreno-Jiménez, B., Gallardo, I. Valle, C. y van Dierendonck, D. (2006). Adaptación española de las escalas de bienestar psicológico de Ryff. *Psicothema*, 18, 3, 572-577.
- Escovar, L.A. (1980). Hacia un modelo psicológico-social del desarrollo, *Boletín AVEPSO*, III (1), pp. 1-6.
- Fawcett, S. B., White, G. W., Balcazar, F. E., Suarez- Balcazar, y., Matthews, R. M., Paine-Andrews, A., See-kins, T. & Smith, J.F. (1994). A contextualbehavioral model of empowerment: Case studies involving people with physical disabilities. *American Journal of Community Psychology*, 22, (4), 471-496.
- Freire P. (1999). *Pedagogía del Oprimido*. México: Editorial Siglo Veintiuno.
- Ganuza, E. y Gómez, B. (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Madrid: Fundación Alternativas
- García-Leiva, P. Domínguez-Fuentes, J. Hombrados, M. I. Morales, E. Palacios, M^a. S. y Gutierrez, V. (en prensa). Evaluación de los presupuestos participativos en la provincia de Málaga.
- Hombrados, M.I. y Domínguez, J.M. (2007). La potenciación comunitaria. En I. Maya, M. García y F.J. Santolaya, *Estrategias de intervención psicosocial. Casos prácticos*. Madrid: Pirámide.
- Hombrados, M.I., y Gómez, L (2001): Potenciación en la intervención comunitaria. *Intervención psicosocial*, 10, (1), p.55-69
- Instituto de Estadística de Andalucía (2010, agosto). Andalucía datos básicos. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es:9002/>.
- Instituto Nacional de Estadística (2010, Agosto). Población por sexo, municipios y edad. Disponible en <http://www.ine.es/>.
- Kieffer, C. H. (1984). Citizen empowerment: Development perspective. *Prevention in Human Services*, 3,

- pp. 9 -36.
- Kristenson, M., Eriksen, H. R., Sluiter, J. K., Starke, D., & Ursin, H. (2004). Psychobiological mechanisms of socioeconomic differences in health. *Social Science & Medicine*, 58, 1511-1522.
- McMillan, D. y Chavis, D. M. (1986). Sense of Community: A definition and theory, *Journal of community psychology*, 14, 6-23.
- Montero, M. (1982). Fundamentos teóricos de la psicología social comunitaria en Latinoamérica. *Boletín AVEPSO*, V (1), pp. 15 -22.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la Psicología comunitaria. Tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Montes-Ceder, A. (2009). Presupuesto Participativo, inversión pública local y mejoramiento del empleo y del acceso a servicios básicos de la población rural. *Economía y Sociedad* 72, 35-41.
- Perkins, D. D. y Zimmerman, M. (1995). Empowerment theory, research and application. *American Journal of Community Psychology*, 16, 569 – 580.
- Peterson, N. A., Speer, P. y McMillan, D. (2008) Validation of A brief sense of community scale: Confirmation of the principal theory of sense of community. *Community of Journal Psychology*, 36, 61-73.
- Powell, T. J. (1990). *Working with self-help*. Silver Spring, M.D: National Association of Social Workers.
- Prilleltensky, I. (1994). Empowerment in mainstream psychology: legitimacy, obstacles and possibilities. *Canadian Psychology*, 35, pp. 358 – 375.
- Ruiz, F. (2001). *Presupuesto Participativo: Dilemas y Posibilidades de la Gestión Democrática. Manual de Gerencia Política*, 241-254
- Ryff, C. (1989a). Beyond Ponce de Leon and life satisfaction: New directions in quest of successful aging. *International Journal of Behavioral Development*, 12, 35-55.
- Ryff, C. (1989b). Happiness is everything or is it? Explorations on the meaning of psychological well-being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, 1069-1081.
- SANTOS, B. de Souza (2002) *Democratizar a democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Río de Janeiro: Record.
- Sarason, S. 1977. *Human services and resourcenetworks*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Serrano-García, I. (1984). The illusion of empowerment: community development within a colonial context. En J. Rappaport, C. Swift y R. Hess (Eds.) *Studies in Empowerment: Steps toward Understanding and Action*. Nueva York: Haworth Press, pp. 173 – 200.
- Siegrist, J. y Marmot, M. (2004), Health Inequalities and the psychosocial environment-two scientific challenges, *Social Science & Medicine*, n. 58:1463-1473.
- Speer, P. y Peterson, A. (2000). Psychometric properties of an empowerment scale: Testing cognitive, emotional, and behavioural domains. *Social Work Research*, 24, 2, 109-118.
- Swift, C. y Levin, G. (1987) Empowerment: An emerging mental health technology. *Journal of Primary Prevention*, 8, pp. 71 – 94.
- Syme, S.L. (2004). Social determinants of health: The community as an empowered partner. *Preventing Chronic Disease* 1:1-5
- Teixeira, C., de Grazia, G., do Carmo, M. y Puntual, P. (2004). Presupuesto participativo. Democratización de la gestión pública y control social. Presentado en El Intercambio sobre presupuesto participativo, celebrado en Medellín, Colombia.
- Zimmerman, M. A. (1995). Psychological Empowerment: Issues and Illustrations. *American Journal of Community Psychology*, 23, (5), 581-599.
- Zimmerman, M. A, Israel, B. A, Schulz, J, Checkoway, B.(1992).Further explorations in empowerment theory: An empirical analysis of psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*. Vol.20(6), Dec 1992, pp. 707-727.
- Zimmerman, M. A., & Rappaport, J. (1988). Citizen Participacion, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16, 725-750.
- Zimmerman, M. A. y Zahniser, J. H. (1991) Refinements of sphere – specific measures of perceived control: Development of a sociopolitical control scale. *Journal of Community Psychology*, 19, 189 – 204.

Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos.

Aproximaciones teóricas.

Javier Navascués Fernández-Victorio
(U. Sevilla)

Resumen

Planteamos la democracia participativa como un momento de un proceso histórico, el proceso democratizador. Entendemos el proceso democratizador como el proceso por el cual los sectores subalternos de la sociedad van ganando capacidad para influir en las decisiones sobre la organización social y, en particular, sobre el Estado.

Pasamos revista a la evolución histórica del concepto democracia desde los tiempos de la revolución francesa y americana y de las contradicciones que se han generado con el régimen representativo nacido de aquellas revoluciones y como se han ido resolviendo (o no). En particular revisamos la dialéctica de la ampliación de la representación así como las transformaciones en los sistemas políticos derivadas de las dos grandes guerras del siglo XX. Concluimos esta parte identificando las prácticas de democracia participativa actuales, dentro de las cuales se encuentran los presupuestos participativos, como una nueva etapa de ese proceso democratizador que ha aprendido de la historia anterior, sus éxitos y fracasos, y que por lo tanto se plantea nuevos retos.

Presentamos una reflexión sobre la problemática del poder y del Estado en esta sociedad de clases. Apoyándonos en el análisis de Poulantzas sobre el Estado Capitalista que intenta sobrepasar el simplismo de considerar al Estado como un “contenedor” del poder de clase planteamos la necesidad de la acción autónoma de la ciudadanía y las clases populares frente a y dentro del Estado como parte de una estrategia democratizadora. Intentamos identificar cuáles deben ser los principios que la orienten y relacionarla con los nuevos conceptos nacidos de las experiencias participativas del momento actual.

Presentamos de manera esquemática una propuesta, la llamada Gobierno Participativo con Poder Decisorio (Empowered Participatory Governance), surgida del debate en torno a experiencias de gobierno participativo de diversas partes del mundo y de la elaboración académica. Se trata de una propuesta de tipo analítico sobre el diseño de instituciones. Permite evaluar críticamente los diseños concretos y las experiencias a partir de un esquema fundamentado de cuáles podrían ser los principios y características propias de un diseño orientado al gobierno participativo; qué objetivos cabe esperar y cuáles podrían ser los puntos fuertes y débiles desde el punto de vista del potencial democratizador de una experiencia participativa.

Introducción. La democracia participativa como momento del proceso democratizador

Los presupuestos participativos son una innovación política que pertenece al conjunto de prácticas que han ido surgiendo dentro del “paradigma” de la democracia participativa. La democracia participativa es una propuesta que postula la necesidad de ampliar la participación de la sociedad en los mecanismos de decisión estatales. Y ello por dos razones: la primera, porque contribuye a “desprivatizar” el Estado, es decir, a facultar a la sociedad civil para intervenir en la definición del interés público; y segundo, porque esa intervención posibilita la construcción de una mayor igualdad, al dar entrada en la administración de los recursos públicos a grupos sociales que tradicionalmente han permanecido excluidos de los procesos de decisión.

Lo primero supone la necesidad de crear espacios y procedimientos donde se intervenga efectivamente en la definición del interés público: es la dimensión deliberativa y cooperativa de la democracia participativa. Lo segundo hace aflorar los conflictos inherentes a las desigualdades sociales y obliga a una redistribución del poder, es la dimensión estrictamente política de la democracia participativa. En último extremo, pues, la democracia participativa reclama el derecho de ciudadanos y colectivos a compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos públicos más allá de los mecanismos formales a través de los cuales se configuran los órganos políticos. Esto es lo que diferencia a la democracia participativa de los mecanismos meramente consultivos.

Existe un amplio acuerdo a priori en considerar a los presupuestos participativos, así como a las de-

más prácticas de la democracia participativa, como respuestas a las limitaciones atribuidas a la democracia representativa. Una de las cuestiones más debatidas es si estas respuestas son un complemento necesario para revigorizar a esta última o si, por el contrario, chocan con ella y existen contradicciones y cómo de superables son estas.

En nuestro debate pretendemos adoptar un punto de vista relativamente distinto, el de la democracia que se construye, es decir la democracia como un proceso. Un proceso histórico mediante el cual los sectores subalternos de la sociedad hacen avanzar sus intereses frente a un Estado que es también histórico, es decir, que responde a las relaciones sociales y de poder de la formación social concreta en el que existe. Es decir, más que la democracia como arreglo institucional, el proceso democratizador como la intrusión de los sectores subalternos de la sociedad en el poder formalmente instituido. Así también lo entiende Bobbio cuando afirma:

“Cuando los que tenían el derecho de votar eran solamente los propietarios, era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad. De aquí nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como se dice hoy, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo derecho natural... que era el Derecho de propiedad. Desde el momento en que el voto fue ampliado a los analfabetos era inevitable que éstos pidiesen al Estado la creación de escuelas gratuitas, y, por tanto, asumir un gasto que era desconocido para el Estado de las oligarquías tradicionales... Cuando... fue ampliado también a los no propietarios, a los desposeídos, a aquellos que no tenían otra propiedad más que su fuerza de trabajo, ello trajo como consecuencia que éstos pidieran al Estado la protección contra la desocupación y progresivamente, seguridad social contra las enfermedades, contra la vejez, previsión en favor de la maternidad, vivienda barata, etc. De esta manera ha sucedido que el Estado Benefactor, el Estado Social, ha sido gustoso o no gustoso, la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición, en el sentido pleno de la palabra, democrática”.(1)

La democracia entendida como proceso cuestiona en cada momento las relaciones de poder vigentes por lo que sus propuestas son a la vez propuestas sustantivas (¿a qué deben destinarse los recursos socialmente producidos?) y procedimentales (¿cómo se aseguran los sectores subalternos su presencia en la administración de esos recursos?). Las instituciones y las normas son la “condensación material” de estas relaciones, expresándolo en los términos de Poulantzas (2,2). Al cuestionar en cada momento la realidad de esas relaciones, la democracia y sus avances o retrocesos deben verse en relación con los propios elementos que constituyen esa realidad. Desde este punto de vista la democracia participativa debe verse como una etapa histórica en el proceso de la democratización.

Un pequeño recorrido histórico para contextualizar la democracia participativa

De la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos

Aristóteles consideraba a la democracia una forma desviada de gobierno, en la que se primaban los intereses de los pobres, con independencia de que fueran una mayoría o una minoría.

“Pero la razón nos dice sobradamente, que la dominación de la minoría y de la mayoría son cosas completamente accidentales, ésta en las oligarquías, aquélla en las democracias; porque los ricos constituyen en todas partes la minoría, como los pobres constituyen dondequiera la mayoría. Y así las diferencias indicadas más arriba no existen verdaderamente. Lo que distingue esencialmente la democracia de la oligarquía, es la pobreza y la riqueza; y donde quiera que el poder esté en manos de los ricos, sean mayoría o minoría, es una oligarquía; y donde quiera que esté en las de los pobres, es una demagogia.”(3)(4)

La palabra democracia fue por eso mismo durante siglos un sinónimo de anarquía, dictadura o arbitrariedad. Así lo recoge Kant quien afirma que:

“la democracia es, en el sentido propio de la palabra, necesariamente un despotismo, porque funda un poder ejecutivo donde todos deciden sobre y, en todo caso, también contra uno (quien, por tanto, no da

su consentimiento), con lo que todos, sin ser todos, deciden.”(4)

Giovanni Sartori en su obra “Elementos de teoría política”(5) afirma que la democracia desde el siglo III a. de JC hasta el siglo XIX no era considerada un régimen político deseable. Su rehabilitación a partir de la mitad del siglo XIX obedecería a que *“la democracia de los modernos, la democracia que practicamos hoy, ya no es la de los antiguos.”* Esta afirmación se remite a las denominadas por Benjamin Constant (6), “libertad de los antiguos” y “libertad de los modernos”. La democracia de los modernos sería el resultado de la reconciliación del régimen representativo que, durante el periodo crítico en el que se configura como sistema político, se consideraba antitético respecto al régimen democrático.

Esta contradicción entre democracia y representación marcó el debate político en los años que van desde la revolución americana hasta el año 1848 y que alcanzan su clímax en los años de la revolución francesa iniciada en 1789.

Rousseau, por ejemplo, rechazaba en su “Contrato Social” la misma idea de la representación; para él la soberanía es inalienable y la voluntad del pueblo no puede ser enajenada a un mandatario:

“Afirmando pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad.

“Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser representantes, son únicamente sus comisarios, y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es sólo durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como estos son elegidos, vuelve a ser esclavo.”(7)

El propio Rousseau se encarga de diferenciar entre elección y representación:

“... el gobierno representa al soberano. No siendo la ley sino la declaración de la voluntad general, es claro que en el poder legislativo, el pueblo no puede ser representado; pero puede y debe serlo en el poder ejecutivo, que no es otra cosa que la fuerza aplicada a la ley.”(7)

Esta lectura contraria a la representación tiene su continuidad en las ideas de Robespierre y los jacobinos que fueron llevadas a la práctica durante la revolución francesa:

“La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, guiado por leyes que son de obra suya, actúa por sí mismo siempre que le es posible, y por sus delegados cuando no puede obrar por sí mismo.”(8)

Por el contrario, dos personajes decisivos en la instauración de la representación política moderna, Madison y Siéyès, coinciden en la oposición que ambos establecen entre el gobierno representativo o republicano y la democracia.

Madison opone repetidas veces el “gobierno republicano”, caracterizado por la representación, y la “democracia” de las pequeñas ciudades antiguas. No obstante, no describe la representación como una aproximación a la “democracia” derivada de la imposibilidad material de reunir al pueblo en grandes Estados; por el contrario, ve en ella una forma de gobierno sustancialmente diferente y superior. El efecto de la representación, señala, consiste en:

“...() refinar y ensanchar las opiniones públicas [the public views] haciéndolas pasar por el conducto de un cuerpo elegido de ciudadanos cuya sabiduría pueda discernir mejor el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia sean los menos susceptibles de sacrificar ese interés a consideraciones efímeras y parciales.”(9)

Siéyès, por su lado (10), explica en múltiples escritos y discursos la diferencia “enorme” que separa la democracia en la que los mismos ciudadanos hacen la ley y el régimen representativo en el cual confían el ejercicio de su poder a representantes nombrados por ellos. Para él, la superioridad del régimen representativo no se debe tanto a que produce decisiones menos pasionales “que era la opinión de Madison - sino a que constituye la forma política más adecuada a la condición de las sociedades burguesas (“sociedades comerciantes”, las denomina) en las que los individuos están, ante todo, ocupados en producir y distribuir riquezas. Los ciudadanos ya no tienen el tiempo libre necesario para ocuparse de los asuntos públicos; deben, por lo tanto, mediante la elección, confiar el gobierno a individuos que consagren todo su tiempo a esa tarea. La representación es, pues, la aplicación al orden político del principio de la división del trabajo, principio que, a sus ojos, constituye un factor esencial del progreso social en la línea postulada por Adam

Smith. Por otra parte, y contrariamente a lo propuesto por Rousseau, el papel de los representantes no consiste en transmitir la voluntad de sus electores sino deliberar y votar libremente a la luz que el propio debate celebrado en la Asamblea les proporcione.

No es casual que la Constitución francesa de 1791, inspirada por Sièyès, consagre la diferenciación entre ciudadanos activos y pasivos, limitando los derechos políticos a los primeros. Los primeros poseían los derechos políticos; es decir, participaban en la elección (indirecta) de los legisladores. Los segundos, los ciudadanos pasivos, no elegían aunque sí disfrutaban de los “derechos naturales”.

¿Quiénes eran estos ciudadanos pasivos? Todos aquellos que se hallaran en una situación de dependencia y todos los asalariados domésticos. Tampoco los que no pagaban ninguna contribución directa o bien la que pagaban era inferior a la paga de tres jornadas laborales.

La Constitución francesa de 1793, inspirada por los jacobinos, se elaboró en los principios contrarios: suprimía la elección ‘indirecta’ y eliminaba las limitaciones de renta y de clase para ejercer el derecho al voto. Pero no llegó a entrar en vigor; se retrasó por culpa de la guerra que la Convención libraba contra el enemigo interior y la coalición de potencias europeas contrarias. El golpe de Thermidor contra Robespierre y su eliminación posterior la hicieron naufragar definitivamente. Todas las constituciones francesas que siguieron, hasta llegar a la de 1848, incluyeron fuertes limitaciones al derecho de voto.

Benjamín Constant fue el primero que intentó reconciliar esta nueva situación con la imagen heredada de la democracia clásica. En su discurso pronunciado en el Ateneo Real de París en 1819, *“De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos”* (6), propone la distinción entre dos especies de libertad, cuya confusión habría sido - según él - causa de no pocos males durante el período revolucionario. Por un lado, la libertad en los pueblos antiguos que consistía en compartir el poder social, de ahí la participación directa en el ejercicio de la soberanía fuese deliberando, votando leyes, promoviendo juicios o concluyendo tratados. Por el otro, la moderna es una suma de derechos (de opinión, industria, movimientos, culto, asociación, etc.) y garantías individuales, incompatible con la sujeción completa a la autoridad del conjunto que caracterizaba a la libertad antigua: la libertad de los modernos es la *“seguridad de los goces privados”*.

Constant señala que si la libertad individual es la primera libertad moderna, la libertad política es su garantía y resulta, por tanto, indispensable. Aquí se establece la conexión pues entre la libertad antigua y la moderna. Sólo que, *“a este derecho a consentir las leyes y deliberar sobre nuestros intereses, se añaden los nuevos deberes que los avances de la civilización imponen a la autoridad en defensa de los hábitos, sentimientos e independencia de los individuos, hoy mejor resguardados también por obra del comercio, que al cambiar la naturaleza de la propiedad, haciéndola circular, contribuye a eludir la arbitrariedad”*(6). Por lo demás, aunque el régimen representativo descargue sobre unos pocos “lo que la nación no puede o no quiere hacer por ella misma”, queda siempre la vigilancia activa y constante que ésta ha de ejercer sobre sus representantes, y aun el derecho de alejarlos del cargo si ha visto burladas sus aspiraciones.

Queda evidente que esta conciliación de la libertad de los antiguos con la de los modernos excluía de los derechos políticos a quienes quedaban fuera de esa circulación de la riqueza, de manera análoga a las formas limitadas de la democracia de los antiguos.

Es por ello que durante medio siglo la lucha por la democratización efectiva se centró en la obtención del sufragio universal (masculino). La ola revolucionaria de 1848 giró esencialmente en torno a esa reivindicación. El propio Manifiesto Comunista de Marx y Engels así lo afirma:

“(...) el primer paso de la revolución obrera, es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia.”(11)

Sin embargo y ya desde el primer momento, este “primer paso” tuvo resultados paradójicos. Las elecciones francesas de abril de 1848, el primer sufragio universal en Europa, produjeron una Asamblea moderada que atacaría el nivel de vida de los obreros y ahogaría en sangre su levantamiento de junio. Luis Napoleón obtuvo entonces una victoria electoral aplastante en diciembre. Según Luciano Canfora, (12), la experiencia demostró que el sufragio universal podía convertirse en un apoyo útil al dominio por parte de los propietarios. Es en este momento cuando podemos decir que la democracia de los antiguos cedió el paso a la democracia de los modernos.

La democracia parlamentaria, la democracia de partido y la democracia de audiencia

En “El 18 Brumario de Luis Bonaparte”, Carlos Marx al describir las vicisitudes a las que se veía sometida la Asamblea Nacional francesa en el año 1849, explica cuál es la dinámica democratizadora desencadenada en la era moderna con la aparición de los regímenes parlamentarios:

“El régimen parlamentario vive de la discusión, ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? () los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a la opinión del pueblo para expresar en peticiones su verdadera opinión () Si los que están en las cimas del Estado tocan el violín, ¿qué cosa más natural sino que los que están abajo bailen?”(13)

Al inicio, el gobierno representativo se estableció sin partidos políticos organizados, es más, sus fundadores veían amenazante su creación, algo así como “facciones”; pero la llegada de invitados “inesperados” al baile al que Marx se refiere, la ampliación del voto y el auge de los partidos de masas con programas políticos, transformó la representación misma lo que incluso llegó a considerarse en aquel momento como una crisis del parlamentarismo.

La aparición de los partidos de masas es precisamente resultado de esa intrusión por parte de la población obrera. El partido Socialdemócrata alemán y el partido Laborista británico son los ejemplos más notables de esa transformación. Pronto fueron seguidos por otras formaciones de corte confesional o identitario con el auge de los nacionalismos a finales del XIX. A partir de entonces, la relación representativa ya no es de carácter personal, sino que tiene como término al partido: se vota a una persona por su vinculación con unas siglas. Las cualidades por las que destacan los representantes ya no son de índole personal, sino que se deben a su activismo y compromiso con el partido. La preferencia por uno u otro partido suele estar determinada por factores socioeconómicos, de tal manera que la división política coincide con la estructura social.

Esta transformación no podía por menos que interpretarse como un avance en la democratización. En la medida en que en la democracia de partidos se eligen no tanto personas como programas y siglas, la capacidad de la voluntad popular de condicionar la política se expande. Hay que tener en cuenta que en la fase estrictamente parlamentaria, el mandato imperativo estaba excluido por definición. Del mismo modo puede interpretarse en control continuo del partido sobre los parlamentarios. Sin embargo, lo que en su momento se pudo valorar como un progreso en la “democraticidad” de la representación aparece posteriormente como un factor de crisis, al sustituirse el control ciudadano por el de las élites partidarias.

De modo que de una u otra forma vuelve a aparecer la contradicción democracia frente a representación. Bernard Manin sostiene que *“los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élites distinguidas del grueso de la ciudadanía por su posición social, modo de vida y educación”*(14).

Este autor propone un esquema de interpretación de la evolución del gobierno representativo moderno como una secuencia de tres formas, separadas por dos rupturas. Para ello propone tres tipos ideales de gobierno representativo: parlamentarismo, democracia de partidos y democracia de audiencia. Con independencia de la sucesiva ampliación de la base electoral, los gobiernos representativos a lo largo de su historia han compartido cuatro principios básicos: la periodicidad de las elecciones; la independencia parcial de los representantes; la libertad de la opinión pública; y la toma de decisiones públicas mediante la discusión. La tríada la analiza bajo la perspectiva de la representación, es decir, de la relación entre el representante y el representado. Así mismo, explica cómo en cada tipo ideal los cuatro principios del gobierno representativo se transforman. Veamos cómo se caracterizan cada uno de ellos:

- El principio de la elección periódica de los representantes pasa de los notables en el parlamentarismo, al activista de partido en la democracia de partidos y, a la elección personal inducida por los medios de comunicación, en la democracia de audiencia.
- Otro elemento fundamental de esta forma de gobierno es el de la autonomía parcial de los representantes, que de ser al inicio independientes de los electores, pasan a condicionarse por los mandatos del partido, y posteriormente por la capacidad de relativizar las promesas electorales.

- Un tercer principio tiene que ver con la libertad de la opinión pública que en el parlamentarismo no es coincidente con la expresión electoral y es, por tanto, fuente de conflictos potenciales; después, los partidos de masas la moldean trasladándose el conflicto a enfrentamiento entre partidos, y en su última versión se modela por las encuestas de opinión.
- Por último, el juicio mediante la discusión, de darse plenamente en el parlamento, se convierte en decisión anticipada del partido, para llegar a ser finalmente una negociación entre el gobierno y grupos de interés en la democracia de audiencia.

Manin afirma que a pesar de esa metamorfosis del gobierno representativo, a lo que estamos asistiendo hoy, no es más que al auge de una nueva élite y el declive de otra, o incluso más que a la sustitución de una por otra, a la percepción persistente de crisis por la amplia brecha entre los gobernados y la élite gobernante.

Explorando los límites de la “democracia de los modernos” en el siglo XX

El problema de los límites de la democracia representativa cambió con la introducción de los partidos de masas como se encargaron de demostrar las catástrofes desatadas durante la primera mitad del siglo XX. Canfora reflexiona sobre la incapacidad de la democracia liberal de impedir que estallase la Primera Guerra Mundial: *“Teniendo en cuenta que eran todos sistemas de régimen parlamentario los que se lanzaron unos contra otros en aquel memorable agosto, se puede afirmar tranquilamente que precisamente al “tercer sujeto” se le puede atribuir el “mérito”, no desdeñable, de haber provocado y desencadenado el infierno del siglo XX”*(12). La Gran Guerra aportaría lo que denomina el *“segundo fracaso del sufragio universal”*; pero sus consecuencias inmediatas fueron que Italia celebró sus primeras elecciones efectivas por sufragio universal en diciembre de 1918, mientras que Alemania elegía una nueva asamblea constituyente en enero de 1919. Sin embargo, en lugar de producir una democracia verdadera – llevar al poder a los desposeídos – el sufragio universal acabó en ambos casos en fascismo: *“las clases que apoyaban a los partidos que hasta entonces habían gobernado gradualmente perdieron la confianza en la democracia parlamentaria y optaron por el fascismo”*.

Ya poco después de la primera guerra mundial, Kelsen (15) planteó que salvar la democracia moderna obligaba a profundizar la democracia representativa, o indirecta, realmente existente, en un sentido. Proponía básicamente tres medidas: el establecimiento de un referéndum constitucional y de un referéndum legislativo, que habrían de ser, si no obligatorios, al menos facultativos; la iniciativa popular, entendida en el sentido de que un mínimo de ciudadanos pudiera presentar proyectos de ley que el parlamento tendría que tomar en consideración obligatoriamente; y la supresión o restricción de la inmunidad parlamentaria, cuyo privilegio distancia y separa definitivamente a los representantes de los representados. Estas aportaciones, en la línea de la democracia directa, han ido abriéndose paso en las Constituciones liberales con mayor o menor fortuna y siguen apareciendo con carácter recurrente en los momentos de crisis aguda de los sistemas parlamentarios.

Otra vía ensayada para salir del dilema fue la de los soviets. Canfora (12) sostiene que lo que apareció en Europa tras la Gran Guerra fue una suerte de bonapartismo que amparado en el sufragio universal derivó en los autoritarismos fascistas y estalinistas. Desde su punto de vista las presiones que todo ello provocó en la Unión Soviética –donde en noviembre de 1917 se habían celebrado elecciones para la Asamblea Constituyente, y que inicialmente había sido pionera de una forma de democracia soviética de múltiples partidos – también deformaron la evolución de ese país, con la complicidad moral y material del resto de las democracias liberales occidentales. Con independencia de que este juicio pueda antojársenos excesivamente benévolo, el hecho cierto es que la solución ensayada se saldó con un fracaso estrepitoso que ha disociado en la mente de millones de personas las causas de la democracia y del socialismo, que en el siglo XIX iban unidas.

Un segundo intento para superar los límites de la democracia liberal es el surgido al calor de lo que el propio Canfora denomina *“antifascismo”*, un movimiento político que intentó superar los viejos regímenes

parlamentarios y corregir los defectos de las democracias liberales, que habían sido en su interpretación las “parteras del fascismo”. El antifascismo fue también, por lo tanto, la lucha por una democracia sustantiva en Europa, que produciría los Estados sociales y las democracias populares del periodo posbélico. Así, el artículo tercero de la Constitución italiana ordenaba a la República eliminar *“todos los obstáculos económicos y sociales que, limitando la libertad real y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo del individuo humano y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización económica, política y social del país”*. Tanto la planificación indicativa francesa como los modelos de codeterminación de la República Federal Alemana son consecuencias de esta orientación política.

Como explica Hobsbawm en su conocida obra sobre el siglo XX:

“En varios países de Europa central y oriental el proceso llevó directamente del antifascismo a una “nueva democracia” dominada primero, y luego sofocada, por los comunistas pero hasta el comienzo de la guerra fría los objetivos que perseguían esos regímenes de posguerra no eran ni la implantación inmediata de sistemas socialistas ni la abolición del pluralismo político y de la propiedad privada. En los países occidentales, las consecuencias sociales y económicas de la guerra y la liberación no fueron muy distintas, aunque sí lo era la coyuntura política. Se acometieron reformas sociales y económicas, no como consecuencia de la presión de las masas y del miedo a la revolución, como había ocurrido tras la primera guerra mundial, sino porque figuraban entre los principios que sustentaban los gobiernos, formados algunos de ellos por reformistas de viejo cuño, como los demócratas en los Estados Unidos o el Partido Laborista que ascendió al poder en Gran Bretaña, y otros por partidos reformistas y de reconstitución nacional surgidos directamente de los diferentes movimientos de resistencia antifascista. En definitiva, la lógica de la guerra antifascista conducía hacia la izquierda.”(16)

Pero esta ampliación de la democracia a la esfera socio-económica se plantea obviando paradójicamente la diferencia entre el poder político y el económico al incurrir en algo ya diagnosticado por Marx tras la experiencia de 1871: *“La Comuna de París demostró que no basta con apropiarse de la maquinaria estatal de la burguesía”*(11). Sin perjuicio de que más adelante volvamos sobre esta cuestión, lo que interesa recalcar aquí es que la crisis del Estado del Bienestar, el colapso del neocorporativismo (diagnosticado por Bobbio como uno de los incumplimientos de la democracia) y todas las transformaciones que han seguido a lo que comúnmente se ha definido como el final del fordismo testimonian el agotamiento de esta ola democratizadora posterior a 1945 y señalan la transición de la democracia de partidos a la democracia de audiencias en el esquema de Manin.

¿Dónde se sitúa hoy el debate? El proyecto democrático-participativo y la nueva concepción de la política

Un impulso renovado al debate sobre la democracia emerge como un problema político práctico en América Latina a finales del siglo XX ante la constatación de características elitistas y excluyentes de las democracias electorales surgidas después de la superación de las dictaduras padecidas por el subcontinente hasta los años 80 y 90. Si bien en esos años la lucha por la democracia representativa era el eje central de la movilización social y el objetivo a lograr por los actores sociales y políticos, pronto se reveló que el proceso democrático es interminable, no lineal, complejo, lleno de tensiones y disrupciones, y que contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidos en la representación electoral. Tras el fracaso de las experiencias del “socialismo real” y en plena decadencia del Estado del Bienestar, aparece la necesidad de explorar nuevas vías de democratización ya que:

“(…) la teoría democrática convencional no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones. En contraste, la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno.”(17)

En el prólogo a la obra “La disputa por la construcción democrática en América Latina”, de la que se ha extraído la cita anterior, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi hablan de un nuevo proyecto político, el proyecto democrático-participativo orientado a la profundización y radicalización de la democracia más allá de los límites del sistema liberal parlamentario. De forma sintética, este proyecto es un conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones asentadas en la vieja matriz del impulso democratizador: la intrusión de los sectores sociales subalternos en el poder formalmente instituido. Aquí aparecen las diferentes formas y expresiones adoptadas en la implementación de los principios de participación y control social, verdaderas innovaciones democráticas surgidas en las últimas décadas en América Latina: presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, consejos ciudadanos, regidurías, mesas de concertación, mecanismos de rendición de cuentas y control, etcétera.

Un elemento innovador de este proyecto que se añade a la ampliación de la participación en la toma de decisiones, antes monopolizada por el Estado, es la denominada “rendición de cuentas” la aplicación de mecanismos de seguimiento de las actuaciones estatales por parte de la sociedad, con el fin de garantizar su carácter público. Otro elemento central del proyecto se refiere a la concepción de la sociedad civil. Constituida por los sectores organizados de la sociedad, ésta es reconocida en su heterogeneidad y cobijada de manera amplia e inclusiva, y se le atribuye un papel en la garantía del carácter público del Estado a través de la participación y el control social. De este modo, la sociedad civil pasa a ser también “política”, una arena en la que se dirime el debate entre los intereses divergentes y donde se produce la construcción de los consensos temporales que pueden configurar el interés público.

La noción de espacio público, en sus diferentes versiones teóricas, es fuertemente incorporada como un instrumento político privilegiado para el avance del proceso de la construcción democrática. Además, apuntando más allá de la simple existencia de una sociedad organizada, la constitución de estos espacios es considerada como una posibilidad de implementación efectiva de la participación, sea ésta en los ámbitos públicos de co-gestión con el Estado, sea en aquellos espacios públicos estrictamente sociales donde la diversidad, pero también la fragmentación, de la sociedad civil puede encontrar terreno adecuado para la manifestación de los conflictos, y la discusión, articulación y negociación alrededor de las cuestiones públicas.

Este movimiento por desplazar el lugar de la decisión de las instituciones estatales a un espacio público más amplio no es exclusivo de la democracia participativa, sino que es una característica general de la política en la llamada globalización. El ejercicio del poder en la globalización combina los mecanismos formales y jerarquizados de los Estados con otros más flexibles y contingentes a cada caso; consensos, delegaciones, asociaciones, ... donde los que toman parte no son necesariamente Estados.

Un elemento adicional, central a ese proyecto y también dirigido hacia la construcción de una mayor igualdad en todas sus dimensiones, es la construcción de ciudadanía. La redefinición de la visión clásica de ciudadanía, tal como la postuló Marshall en la década de los 40, (18), fue emprendida por movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, adecuándola a las necesidades específicas de la lucha por la profundización democrática, a partir de una premisa básica: “*el derecho a tener derechos*”. Así, esta reformulación dio sustento a la emergencia de nuevos temas y sujetos políticos, definiendo a través de sus prácticas lo que consideraban sus derechos y luchando por su reconocimiento.

Por último, de este conjunto de elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo emerge una noción ampliada de política, que se reafirma en la multiplicidad de sus terrenos, sujetos, temas y procesos. En definitiva el reconocimiento de “*nuevas formas de hacer política*”.

La historia sigue...

Pedro Prieto Marín, en su trabajo “*Las alas de Leo. Participación ciudadana en el siglo XX*” concluye una revisión crítica sobre diferentes experiencias de participación en la que le presta una especial atención a procesos de Presupuestos Participativos en Brasil con una ingeniosa metáfora. Recuerda como tuvieron que pasar 1.900 años para que Galileo refutara las ideas de Aristóteles sobre la caída de los cuerpos. Al tiempo que Galileo se atrevía con el más respetado de los filósofos, un compatriota suyo, Leonardo da Vin-

ci soñaba y ensayaba, con resultados decepcionantes, su máquina voladora. Hubieron de transcurrir 400 años para que su sueño se viera cumplido. El autor concluye: *“Quién sabe si, en un futuro no muy lejano, podrá contarse sobre la participación ciudadana, tal como fue conocida en el siglo XX, un relato parecido a éste.”* (19)

La *“democracia de los modernos”* apenas tiene 200 años, 235 si la remontamos a la revolución americana. 160 años desde el primer sufragio universal masculino en Francia y Suiza, apenas 100 desde que se empezó a extender a las mujeres. Bernard Manin tiene razón en parte cuando afirma que los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élite. Pero la historia de la democratización es la historia de la intrusión de las personas normales en los terrenos vedados de esas élites. Y eso es igualmente innegable.

De esta forma podemos enfocar la superación de las contradicciones que plantea la representación a lo largo de todo su ciclo histórico. La representación revolucionaria del siglo XIX y parte del XX, que impone la presencia molesta para el Estado burgués de los intereses de las clases subalternas, de los sectores *“suprimidos”* de la vida pública; el Estado Social de la posguerra, que integra y regula el conflicto dentro de los límites asegurando a través de las estructuras estatales la reproducción del *“status quo”* siempre de forma contradictoria, precaria y evolutiva; y actualmente la crisis de la representación en el Estado competitivo o su reabsorción por los representados: ese es el sentido de la democracia participativa.

La problemática del Estado y la división social

En *“las promesas incumplidas de la democracia”* Bobbio señala, en primer lugar, como primer punto la ruptura del principio de la *“voluntad general”*:

El modelo ideal de la sociedad democrática era una sociedad centripeta. La realidad que tenemos a la vista es una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y que merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de política, de sociedad policéntrica o poliárquica (con expresión más rotunda pero no del todo incorrecta, policrática). El modelo del Estado democrático fundamentado en la soberanía del príncipe era una sociedad monista. La sociedad real, bajo los gobiernos democráticos, es pluralista. (20)

La pluralidad básica de la sociedad es la pluralidad de clases. Las divisiones sociales en torno a la relación con la riqueza y los medios de producción es, no la única, pero sí la más básica de las fracturas sociales. Si hemos llamado democracia, o proceso democratizador, al proceso por el cual los sectores subalternos de la sociedad van ganando capacidad para influir en las decisiones sobre la organización social y en particular sobre el Estado, no es posible eludir la cuestión de la relación entre el Estado y las clases sociales. Evidentemente este es un tema sobre el que han corrido ríos de tinta (y de sangre) y que no podemos despachar en estas páginas. Pero a efectos de lo que nos interesa, el potencial democratizador de las experiencias participativas, vale la pena hacer una pequeña incursión en el tema.

Los experimentos de “Estados Obreros”

Raúl Pont expresaba en una conferencia en Barcelona el dilema al que se enfrentaba el PT cuando alcanzó la alcaldía de Porto Alegre:

“La experiencia de un gobierno de consejos (soviets) donde productor y legislador se fundiesen en el mismo individuo, en nuevo concepto de ciudadanía. El predominio, sin embargo, de la concepción de Partido Único, de identificación de Partido y Estado generó un proceso de degeneración burocrática que impidió un avance cualitativo de la democracia. La experiencia degeneró en un Estado autoritario y burocrático. Pero, también en otros países, principalmente en Europa, otros pueblos vivieron experiencias interesantes, ricas en ese sentido. Nosotros aquí en Brasil, tenemos poca cosa en esa línea. Cuando más, algunas experiencias consultivas, en los años 70, de consultas a la población.”(21)

En la izquierda de raíz marxista el análisis tradicional sobre el Estado ha considerado a éste como agente principal de la transformación social y como objeto principal de la actividad política: por eso había que tomarlo. Lenin en *El estado y la Revolución* afirma que

el proletariado necesita el poder estatal, la organización centralizada de la fuerza, la organización de la violencia para dirigir a la enorme masa de la población, a los campesinos, a los semiproletarios, en la obra de “poner en marcha” la economía socialista(22).

En esta tradición se percibe al Estado como una simple estructura de mediación, como un medio que baila el son que le tocan. Será fascista si lo toman los fascistas, revolucionario si está en manos de los revolucionarios, demócrata si los demócratas triunfan. La acción revolucionaria buscaría, simplemente, una sustitución. Como el estado burgués no es sino “una fuerza especial de represión”, la “destrucción del estado como tal” consistiría simplemente en cambiar al agente a cargo de esa fuerza: *La fuerza especial de represión del proletariado por la burguesía debe sustituirse por una “fuerza especial de represión” de la burguesía por el proletariado*, sostenía Lenin. Con ingenua seriedad, señalaba que “*el proletariado necesita al estado para reprimir a la clase explotadora, para aplastar su resistencia*” y creía que una vez concluida esa tarea se produciría naturalmente la extinción del Estado.

La experiencia histórica demuestra el error a qué conduce esta visión, y esa es precisamente la reflexión de Raúl Pont antes expuesta. Lo que ha quedado demostrado es que no es un problema de tomar el Estado. No es “que el pueblo expulse a los usurpadores y el Estado se encargará de todo”, como decía irónicamente Poulantzas ...

La aportación de Poulantzas: el problema del estatismo

La reflexión de Nicos Poulantzas en su última obra, (2), publicada poco antes de su fallecimiento, arroja una nueva visión sobre el problema del Estado y las dificultades para hacer derivar un proceso de democratización efectiva de la doctrina clásica de la toma del poder, bien por medios revolucionarios, bien por medios “democrático-parlamentarios”.

Para Poulantzas, el Estado capitalista ha sido siempre considerado como un simple objeto o instrumento, manipulado a voluntad por la burguesía, de la que es emanación: no se supone que esté desgarrado por contradicciones internas. Las luchas populares, que no pueden ser, en su oposición a la burguesía, uno de los factores de constitución de este Estado (en este caso, de las instituciones de la democracia representativa), no pueden tampoco desgarrar al Estado, que es considerado como bloque monolítico sin fisuras. Las contradicciones de clase estarían situadas entre el Estado y las masas populares exteriores al Estado. De modo que la lucha democrática por el poder de Estado no puede ser, en lo esencial, más que una lucha frontal, de movimientos o de cerco, pero exterior al Estado-fortaleza, que apunta principalmente a la creación de la situación de doble poder.

En la situación de doble poder, la misma situación revolucionaria es una crisis de Estado que no puede concluir más que en su hundimiento. Este Estado es supuestamente detentador del propio poder, un poder-sustancia cuantificable que hay que arrebatárle. «Tomar» el poder de Estado significa ocupar, en el lapso de tiempo del doble poder, las piezas del Estado-instrumento, controlar las cimas de los aparatos, estar en los puestos de mando de la maquinaria estatal y manipular los engranajes esenciales de sus dispositivos, con vistas a su sustitución por el segundo poder, los soviets. Según Poulantzas, “*lo que caracteriza siempre a esta concepción es el escepticismo permanente en cuanto a las posibilidades de intervención de las masas populares en el seno mismo del Estado*”.(2)

A partir de esa desconfianza fundamental con respecto a las instituciones de la democracia representativa y de las libertades políticas la misma concepción de la democracia directa que se supone que encarnan los soviets sufre entre tanto ciertas modificaciones. Es el Estado paralelo calcado del modelo instrumental del Estado existente, un Estado proletario en cuanto sería controlado-ocupado desde arriba por el partido del proletariado. La desconfianza con respecto a las posibilidades de intervención popular en el seno del Estado se transforma en simple desconfianza con respecto al movimiento popular de base. Al final se produce la paradoja, hay que reforzar el Estado soviético a fin de poder extinguirlo mejor algún día...

Nace así un estatismo estalinista que no es más que, según Poulantzas, una imagen deformada del estatismo de la socialdemocracia tradicional. Esta también se caracteriza por la desconfianza fundamental hacia la democracia directa de base y las iniciativas populares. Para ésta también la relación con el Estado es una relación de exterioridad, puesto que el Estado posee poder y constituye una esencia. Este Estado se ocupa sustituyendo sus cimas por una élite ilustrada de izquierdas y aplicando como máximo algunos correctivos al funcionamiento de las instituciones, y dando por supuesto que este Estado aportará así a las masas populares el socialismo desde arriba: es el estatismo tecnoburocrático de los expertos.

Las “palancas del poder” y la democratización del Estado

Lo que caracteriza al Estado capitalista en todo momento, a pesar de las mutaciones experimentadas por el propio sistema, es que expresa las relaciones de poder entre las clases sociales y, además, las reproduce materialmente a través de sus propias estructuras de forma esencialmente capitalista. Las palancas del Estado son precisamente los mecanismos que reproducen y refuerzan esas relaciones de poder.

Se debe entender por poder, aplicado a las clases sociales, la capacidad de una o varias clases para realizar sus intereses específicos. El poder referido a las clases sociales es un concepto que designa el campo de su lucha, de las relaciones de fuerzas y de las relaciones de una clase con otra: los intereses de clases designan el horizonte de la acción de cada clase con relación a las otras. La capacidad de una clase para realizar sus intereses está en oposición con la capacidad (y los intereses) de otras clases: el campo del poder es, pues, estrictamente relacional.

Existen dos mecanismos que son característicos de las relaciones de producción capitalista a cuya existencia y mantenimiento contribuye el Estado de forma intensiva y que son fundamentales para entender su funcionamiento en relación con los retos que plantea la democracia participativa.

El primero de ellos es la individualización, la atomización de los seres humanos. Las relaciones sociales se descomponen a través de la Ley y el Derecho en relaciones entre individuos formalmente iguales con intereses particulares, legítimos en cuanto individuales, y como tal, privados. Por ejemplo, el Estado reconoce los derechos de los trabajadores asalariados como tales y los de los empresarios como tales pero disociándolos para poder conciliarlos. Una vez reconocidos y codificados, son condicionados al interés común cuyo intérprete es el Estado. La producción de un tipo particular de sujeto -como un miembro atomizado de un público - un rasgo clave la política estatal. A través del aislamiento de conflictos socioeconómicos, especialmente las divisiones de clase, el estado no sólo garantiza su propia autonomía relativa *vis a vis* de las clases dominantes, sino que también produce ciudadanos atomizados, individualizados, los que serían aparentemente iguales en una supuesta esfera pública indiferenciada.

La ubicación de cada uno de esos ciudadanos previamente atomizados en la sociedad capitalista en términos de poder y, por tanto, de poder decidir, poder hacer, se determina por la división entre el trabajo intelectual y el trabajo manual. Si entendemos la diferenciación entre el trabajo intelectual y el trabajo manual en un sentido no reduccionista como la clave de la forma material en que se organiza el Estado capitalista, podemos identificar la equivalencia entre el poder del patrón y el poder del Estado. Equivalencia en la que el papel de la tecnología - potencia social objetivada, trabajo colectivo muerto apropiado por el patrón - sometiendo al trabajo vivo se corresponde con el de la ciencia de la administración, la razón de estado, la separación de poderes, el superior conocimiento del Estado de lo que es el bien público.

No se trata de una metáfora sino de una técnica real. Como ya hemos comentado Madison y Siéyès, razonan abiertamente a favor de la democracia representativa como alternativa de la democracia directa en base a las virtudes de la división del trabajo. Otra cosa son las mistificaciones justificativas que se han ido construyendo posteriormente. La lucha por intervenir directamente en las decisiones desde la autonomía es la negación de esa división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual.

Por el contrario, la reproducción de esa división en el proceso democrático es la negación del objetivo de la propia lucha democrática. Cuando el Partido Laborista británico asume la afirmación de los fabianos de que *“el hombre normal sólo puede describir sus males pero no encontrar los remedios”* (23) se inflige una autoderrota al someter el proyecto de liberación humana a la propia maquinaria que reproduce los

males. Lo mismo ocurre cuando la NEP, a la que se tuvo que recurrir forzosamente para hacer frente a la situación “política, que no sólo económica - de la Unión Soviética tras la guerra civil, se convierte en la vía canónica al socialismo.

De ahí que no baste con tomar el Estado como ya se dijo hace mucho tiempo. Pero la idea va más lejos de sustituir aparatos. Marx habló de *“la reabsorción del poder del Estado por la sociedad como su propia fuerza viviente en lugar de la fuerza que la controla y somete”*(24). De la intrusión de la sociedad en el Estado. Nicos Poulantzas lo formuló con claridad en su último libro: *“una transformación del aparato de Estado orientada a la extinción del Estado sólo puede apoyarse en una intervención creciente de las masas populares en el Estado por medio, ciertamente, de sus representaciones sindicales y políticas, pero también por el despliegue de sus iniciativas propias en el seno mismo del Estado.”*(2)

El Estado como movimiento político y social y la creación de nuevos espacios públicos

De lo anterior se sigue que no puede explicarse ni entenderse el Estado como autónomo de la materialidad de la economía ni como institucionalidad neutra. El Estado no es una entidad abstracta sino que es un espacio de lucha en donde se puede configurar el sentido y la direccionalidad de las políticas públicas. El Estado entonces, ciertamente no representa el poder ni es el recinto del poder y las luchas sociales en este caso, deben trascenderlo.

Pero el Estado sí puede ser origen de instancias a través de las cuales sea posible constituir una articulación contra-hegemónica que produzca un cambio sustantivo. El Estado puede configurar una posición positiva de separación del poder hegemónico “externo e interno- y al mismo tiempo emprender la articulación entre las lógicas de la diferencia y la de la equivalencia y construir un poder político contra hegemónico. El Estado es entonces principalmente un espacio de lucha política que puede ser movilizado contra el poder hegemónico.

Boaventura de Sousa Santos (25) ha desarrollado una muy interesante idea sobre el Estado como novísimo movimiento social. Ubica al Estado como articulador de la sociedad civil y los movimientos sociales, con la política y la economía. A su vez, propone superar la visión del Estado como portador del interés general para representar un interés sectorial. Este interés sectorial se define como la lucha por democratizar tanto el poder regulador del Estado como el de los agentes no estatales de la regulación. Ahora, lo que es verdaderamente significativo en esta hipótesis del Estado como movimiento social es que, en realidad se trata, de un movimiento “político” y social lo que implica reconocer que desde el espacio estatal se pueden desencadenar, formar y hegemonizar coaliciones para antagonizar con un orden opresor.

La creación de nuevos espacios públicos, el papel renovado de la sociedad civil, son todos ellos manifestaciones de las turbulencias provocadas por esa invitación al baile a la que hacía referencia Marx. La nueva forma de hacer política se deriva de la intrusión de unos invitados inesperados, que han dejado de respetar la etiqueta del baile de salón. Lo que Tomás Rodríguez Villasante denomina “desbordes creativos”.(26)

Un marco teórico para la reforma institucional: el gobierno participativo con poder de decisión

Si, de acuerdo con Poulantzas, el Estado tiene una materialidad propia que se verifica en sus instituciones y el proceso democratizador es un proceso de intervención en esa materialidad, deberá revestir las características de un proceso de modificación de las propias estructuras. En definitiva, un proceso de reforma institucional.

Desde esta perspectiva un grupo de científicos sociales propone una aproximación denominada “gobierno participativo con poder de decisión” (*empowered participatory governance*) (GPPD) (27) como una familia de reformas democráticas orientadas a impulsar la participación directa de los ciudadanos en la implementación de políticas públicas. Se trata de una aproximación empírica a partir del análisis de varios casos entre los que se encuentran precisamente los Presupuestos Participativos de Porto Alegre junto con

otras experiencias de gobierno participativo como el sistema Panchayat de los estados indios de Kerala y Bengala Occidental. Justifican su aproximación en la necesidad de superar la rigidez conceptual que, a su juicio, afecta al debate teórico sobre la democracia. Los ejemplos de GPPD que presentan resuelven en la práctica muchos problemas, aunque sugieren nuevas preguntas. Afirman que estas experiencias no solamente son funcionales y operativas sino que podrían dar lugar a reformas aún más ambiciosas en el sentido de hacer al Estado, no sólo más eficaz y efectivo sino también más responsable, justo, participativo y deliberativo. A la vez, entrañan costes y riesgos, entre ellos su fragilidad y dependencia de determinadas condiciones políticas y culturales, el hecho de que están condicionadas por las desigualdades preexistentes y, en ocasiones, pueden ofrecer escasas garantías de protección a las minorías.

Los principios del GPPD y las características de su diseño institucional

El GPPD requiere el cumplimiento de tres principios:

- **Una orientación práctica.** Se trata, como es el caso del Presupuesto Participativo, de dar entrada a la participación en la solución de problemas concretos. Este enfoque práctico se beneficia inmediatamente de la aportación de nuevas soluciones a través del proceso participativo, lo que redundará en una mayor eficacia de la acción pública. El debate sobre los problemas prácticos permite además aportar soluciones más justas y permite la deliberación y el acuerdo entre actores que, en otras circunstancias, estarían compitiendo por los recursos públicos. La contrapartida de esta orientación práctica o inmediatista puede estar en que se obvian condiciones estructurales de fondo como la desigualdad de las partes.
- **Participación desde la base.** Este principio requiere que los participantes sean los propios ciudadanos afectados y, recalcan los autores, los funcionarios que más directamente están implicados. Dos poderosas razones para ello son la posibilidad de aportar soluciones a los problemas a partir de las experiencias y saberes concretos y la corresponsabilización que se sigue de haber participado en el diseño de la solución.
- **Deliberación.** El proceso de formación de la decisión debe ser un proceso deliberativo mediante el cual se intente definir una agenda común, de modo que la discusión pasa por dos fases: acomodar los intereses particulares a una definición compartida del interés común, y posteriormente seleccionar estrategias para alcanzarlo. La apuesta por la deliberación no presupone una visión idílica del proceso, puede ser conflictiva. Pero sí la de que en la base debe existir un compromiso con la construcción colectiva de soluciones.

A partir de estos principios, indiscutiblemente atractivos, los autores se plantean el problema de las características que debe reunir el diseño institucional susceptible de aprovechar los mismos. Aún reconociendo que el elenco de experiencias es reducido y, en cierto modo, relativamente joven, consideran que de ellas se pueden inferir algunas propiedades que debe tener el diseño institucional adecuado para el GPPD.

Entre estas características se señalan las siguientes:

- **Descentralización en la acción.** Dado que los problemas que se tratan en los modelos de GPPD son problemas de base, debe desplegarse un proceso de descentralización política y administrativa que posibilite la intervención de la ciudadanía desde abajo. Los organismos descentralizados de esta forma de gobierno participativo no son meros órganos consultivos. Tienen que tener capacidad de ejecución y seguimiento.
- **Coordinación centralizada.** La contrapartida de esta descentralización en la ejecución debe ser la existencia de una fuerte centralización a efectos de coordinación. La razón es de orden práctico, una descentralización total deja en desigualdad a las unidades menos poderosas políticamente o con menos recursos.
- **Centrada en el Estado.** Estos mecanismos aspiran a “colonizar” el Estado, es decir, a transformar las instituciones estatales. Se sitúan por lo tanto fuera de una concepción “autogestionaria” que, aparentemente, podría parecer más radical pero que podría encerrar un proceso de privatización

encubierto o quedarse en una mera caricatura. Por tanto, se trata de hacer posible el acceso de los ciudadanos a la operación cotidiana de los mecanismos estatales, no de dejarles administrar directamente una parcela marginal. Esto requiere una forma de participación diferente de los momentos de efervescencia movilizadora en la práctica tradicional de los movimientos sociales y de la característica de los procesos electorales.

- **Creación de un contexto favorable.** Se entiende que para que los procesos supongan una democratización real debe de haber un contexto favorable que equilibre la desigual distribución del poder entre los participantes. El logro de ese contexto favorable requiere un compromiso político fuerte por parte del propio gobierno que privilegia un diseño institucional que compense esos desequilibrios. En otros casos, será la existencia de organizaciones vecinales y sociales, sindicatos u otras formas organizadas la que contribuya a evitar la apropiación de la deliberación por los cuadros de la administración o por sectores de ciudadanos que primen por encima de todo sus intereses particulares.

Objetivos institucionales y problemas de viabilidad para el GPPD

Desde el punto de vista del GPPD, son tres los objetivos que las instituciones pueden marcarse:

- **Soluciones efectivas a los problemas.** Un gobierno participativo no debe estar reñido con la efectividad puesto que, de lo contrario, sería muy difícil de justificar ante grandes sectores de la ciudadanía. La posibilidad de que las soluciones aportadas por los procesos participativos sean más efectivas que las que se derivan del sistema jerárquico de gestión por expertos y más rápidas que las que se pueden alcanzar a través del voto periódico no es despreciable. Varias razones apuntan a ello:

Con un método descentralizado y de base se convoca a la participación a quienes están más directamente implicados y, por tanto, mejor conocen los problemas. En muchos casos estas personas saben cómo introducir mejoras sencillas que pueden tener impactos importantes.

El propio proceso deliberativo garantiza en general el obtener mejores soluciones pues se aprovecha el potencial de diferentes saberes y experiencias. Además genera el compromiso con la solución adoptada derivado de la participación.

Estos procesos reducen el circuito de retroalimentación entre las decisiones y sus consecuencias permitiendo el ajuste más rápido.

La descentralización y la probabilidad de ensayar fórmulas diversas, junto con la coordinación, posibilitan un proceso de aprendizaje compartido que mejora la calidad de las decisiones.

- **Equidad. Las soluciones aportadas por estos procedimientos pueden ser más equitativas si el diseño es el adecuado.**

En primer lugar porque dan acceso a los bienes públicos a quienes normalmente no gozan de esa posibilidad. Esa fue una de las grandes enseñanzas del Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

Como es lógico, las políticas específicas para promover la participación de los sectores excluidos y los menos favorecidos son una segunda vía para alcanzar la equidad. Una justificación clásica de la política democrática frente a las basadas en el paternalismo y el despotismo ilustrado es que las personas en situación de desventaja tienen más posibilidades de ser tratadas con justicia con la primera que con las segundas.

En tercer lugar, hay una poderosa razón que justifica la posibilidad de esperar resultados más equitativos de los procesos deliberativos. Si la adopción de las decisiones es pública y en un proceso donde todos tienen voz, las posibilidades de alcanzar soluciones equitativas son mayores que en procesos tecnocráticos y poco transparentes. Una vez más, no se trata de conferir un status angelical a la deliberación. Es evidente que en procesos deliberativos los intereses particulares y el poder económico, o los prejuicios están presentes. Pero son más difíciles de defender en el debate público.

- **Participación amplia y significativa.** Desde esta perspectiva, la participación aumenta a consecuencia del establecimiento de canales adicionales para tratar temas de importancia y ejercer influencia directa sobre el poder estatal, es decir crear nuevos espacios en los que se discutan temas socialmente relevantes y se generen soluciones que sean llevadas adelante por el Estado. Asimismo aparece una mejora en la calidad de la participación, garantizada por la difusión de la información necesaria para debatir y decidir de modo informado y por la profundización de las interacciones entre las organizaciones y los participantes, que ven así fortalecidas las capacidades de deliberación y decisión. Ambas características son importantes desde el punto de vista que revaloriza la participación del ciudadano común. Importan también a la hora de dar cuenta de la participación atender a las modalidades de la misma, definidas por el quién, el cuánto y el para qué se participa.

A partir de la caracterización de las reformas institucionales que posibilitan un GPPD, de los principios que lo informan y de los objetivos que se persiguen, es posible proponer un marco para la evaluación de las diferentes experiencias. Este marco podría sintetizarse en la siguiente serie de interrogantes:

1. ¿Cómo de genuinos son los procesos deliberativos?
2. ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las decisiones?
3. ¿Hasta qué punto pueden los organismos deliberativos controlar la ejecución de sus decisiones?
4. ¿En qué medida las decisiones descentralizadas son coordinadas y conocidas unas por otras?
5. ¿Hasta qué punto el proceso constituye una “escuela de ciudadanía”?
6. ¿Los resultados que se alcanzan son preferibles a los que se obtenían con los métodos no participativos?

A “sensu contrario” se pueden plantear una serie de elementos críticos que cuestionarían la eficacia de estas reformas:

1. El carácter democrático de los espacios deliberativos puede comprometerse e incluso anularse con la presencia de grupos o facciones poderosas actuando dentro de esos propios espacios.
2. Los actores externos y los factores institucionales pueden imponer serias limitaciones al alcance de las decisiones de los espacios deliberativos. Ello puede resultar en una utilización falseada de la deliberación como instrumento de legitimación selectiva.
3. Las instancias participativas pueden dividir a la auto-organización social y ser domesticadas por participantes que gocen de ventajas estratégicas.
4. Los elementos de descentralización pueden “balcanizar” la política perdiéndose la visión global.
5. La participación con poder de decisión puede requerir un esfuerzo excesivo de la ciudadanía.
6. Finalmente, estos experimentos pueden disfrutar de un éxito inicial que se hará difícil de mantener con el paso del tiempo.

El poder de contrapeso

En el modelo de la GPPD podría parecer que se obvia la cuestión del poder. No basta con construir procesos deliberativos formalmente impecables. No es suficiente un diseño institucional sino que hay que tener presente que en las instituciones de la deliberación operan constelaciones de fuerzas que obedecen a situaciones de hecho propias del contexto. Hay actores más poderosos y actores menos poderosos. Debe existir algo que contrarreste y neutralice las ventajas que el poder le proporciona precisamente a los primeros. De lo contrario la deliberación se convierte en una caricatura. A ese “algo”, los autores lo denominan poder de contrapeso (*countervailing power*).

Para desarrollar este concepto es necesario previamente identificar el papel que juega el poder de contrapeso, el poder de los “sin poder”, en las diferentes configuraciones de gobierno. Básicamente pueden definirse dos modelos de gobierno esquemáticos, uno sería el modelo vertical-jerárquico y el otro sería el modelo participativo. A su vez, las instituciones políticas pueden operar en el proceso de toma de decisiones con una orientación antagonista o con una orientación cooperativa.

Esto arroja cuatro combinaciones posibles que son las que aparecen en el cuadro adjunto:

Toma de decisiones:→ Modelo de gobierno:↓	Antagónica	Cooperativa
Vertical - Jerárquico	Política convencional de grupos de interés y presión	Solución negociada de problemas con expertos/élites
Participativo	Consultas entre ciudadanos y responsable o técnicos del gobierno	GPPD

Tanto los modelos de toma de decisión antagónica como cooperativa corren el riesgo de que los grupos más poderosos impongan sus intereses. La perspectiva antagónica, como única salida a los sectores menos poderosos, en un contexto vertical-jerárquico incentiva el conflicto. Esa conflictividad reduce la legitimidad de la acción del gobierno y desperdicia la creatividad que cabría esperar de un proceso cooperativo. Además la propia naturaleza del contexto vertical-jerárquico aleja y alarga innecesariamente los circuitos de comunicación y aumenta la separación representantes-representados.

La perspectiva cooperativa en un contexto vertical-jerárquico tampoco resuelve el problema de separación representantes-representados. Se difuminan las barreras formales entre el Estado y los representantes sociales pero se sigue manteniendo el ámbito de decisión en el terreno de los poderosos. Puede haber, y de hecho es característico de la “gobernanza” contemporánea, un planteamiento asimétricamente cooperativo como hemos señalado más arriba: existen ámbitos de decisión compartidos entre el Estado, grupos económicos, “think-tanks”,... de los que el resto está excluido.

La única manera de eludir este problema es contar con el poder de contrapeso suficiente del lado de los sectores más débiles. Por poder de contrapeso se entiende la capacidad efectiva de hacer valer los intereses de los grupos menos favorecidos en las instancias del gobierno participativo. Ese poder no se corresponde exactamente con el poder de intervención característico de los movimientos sociales que se produce en condiciones de modelos de decisión antagónicos, donde organizaciones sindicales o vecinales con fuerte capacidad de movilización pueden interferir en la agenda del poder y conseguir arreglos que tengan en cuenta sus reivindicaciones. La lógica en estas situaciones estratégicas ha sido objeto de estudio en muchas ocasiones (28), pero no es esperable que estos modelos sean útiles en un contexto participativo por diversas razones, entre las que destaca el que las organizaciones que concentran esta capacidad de intervención pueden ser reacias a las innovaciones institucionales que pueden interpretar como un ataque a su autonomía y su capacidad de incidencia. Pero en ausencia de esa capacidad las innovaciones participativas, al ser de matriz endógena, tienden a favorecer a los grupos de poder previamente existentes.

Partiendo de esas consideraciones el cuadro anterior puede rehacerse de la forma siguiente:

Poder de contrapeso:→ Modelo de gobierno:↓	Débil	Fuerte
Vertical - Jerárquico	“captura” del gobierno por los poderosos	Pluralismo antagónico
Participativo	Participación de fachada, Legitimación del status quo	GPPD

En un modelo de gobierno vertical, la ausencia de poder de contrapeso se resuelve en una apropiación por parte de los poderosos de los recursos públicos. Solamente si existe un poder de contrapeso fuerte por parte de los sectores desfavorecidos se pueden producir movilizaciones antagónicas capaces de disputar el acceso a esos recursos a los sectores favorecidos.

El paso de un modelo vertical a uno participativo, si las organizaciones que ejercen el poder de contrapeso no están preparadas para ello, puede dar lugar a un desplazamiento al cuadro inferior izquierdo. En esta situación, los activistas quedan atrapados en una colaboración que no saben gestionar y se debilitan

los intereses que defienden. Se trata de una “participación de fachada”, normalmente conducente a legitimar una maniobra de desregulación o de abandono por parte del Estado.

Solamente con un poder de contrapeso adecuado para un contexto participativo se puede efectivamente avanzar en un sistema de gobierno deliberativo en el que la parte más débil no actúe como comparsa.

Los autores de esta propuesta exponen cuatro tesis en relación con este tipo de poder de contrapeso:

Las formas de gobierno participativo con poder de decisión pueden no alcanzar sus objetivos si no se cuenta con el poder de contrapeso adecuado por parte de los sectores menos favorecidos.

Las fuentes de poder de contrapeso y las formas que este asumen son diferentes en contextos cooperativos de cómo lo son en contextos antagónicos. Las estrategias de movilización, las formas de organización y las capacidades acumuladas con la experiencia en la actuación antagonista no son necesariamente las adecuadas a un contexto participativo.

Tampoco son fáciles de reconvertir de la primera a la segunda situación. Al contrario, el paso a la colaboración puede debilitar.

El problema de generar el poder de contrapeso suficiente no se resuelve simplemente con políticas públicas o con diseños institucionales. Tiene que constituirse en el interior de los propios sectores interesados.

Bibliografía (y referencias)

- (1) Bobbio N. Derecha e izquierda: Las claves del debate. Madrid: Taurus; 1995.
- (2) Poulantzas N. Estado, poder y socialismo. 1 en caellano ed. México: Siglo Veintiuno Editores; 1979.
- (3) Aristóteles, de Azcárate P. La Política. 14a ed. Madrid: Espasa-Calpe; 1980.
- (4) Kant I, Truyol y Serra A, Abellán J. Sobre la paz perpetua. 6a, reimp ed. Madrid: Tecnos; 2001.
- (5) Sartori G, Morán Calvo-Sotelo ML. Elementos de teoría política. Ed española ed. Madrid: Alianza Editorial; 1992.
- (6) Constant B. Curso de política constitucional. Madrid: Taurus; 1968.
- (7) Rousseau J. El contrato social. 1a, 2a reimp ed. Madrid: Aguilar; 1973.
- (8) de Robespierre M, Bosc Y, Gauthier F, Wahnich S. Por la felicidad y por la libertad: discursos. Barcelona: El Viejo Topo; 2005.
- (9) Hamilton A, Madison J, Jay J, Cantilo JM, Estados Unidos. El Federalista. Buenos Aires: Impr. del Siglo; 1868.
- (10) Sieyès E, Máiz Suárez R. Escritos y discursos de la revolución. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 2007.
- (11) Marx K, Engels F, Fernández Buey F, Capella JR. Manifiesto del Partido Comunista. Madrid: Utopías/ Nuestra Bandera etc.; 1998.
- (12) Canfora L. La democracia: historia de una ideología. Barcelona: Crítica; 2004.
- (13) Marx K. El 18 brumario de Luis Bonaparte. Santa Fe: El Cid Editor; 2004.
- (14) Manin B, Vallespín Oña F. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza; 1998.
- (15) Kelsen H, de Otto y Pardo I, Römer P. Esencia y valor de la democracia. 2a ed. Barcelona: Guadarrama; 1977.
- (16) Hobsbawm EJ. Historia del siglo XX: 1914-1991. 3a ed. Barcelona: Crítica; 2002.
- (17) Dagnino E, Olvera Rivera A, Panfichi A. La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica; 2006.
- (18) Marshall TH, Bottomore TB. Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza Editorial; 1998.
- (19) Prieto Martín P. Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX. : Asociación Ciudades Kyosei; 2010.
- (20) Bobbio N. Las promesas incumplidas de la democracia. Zona Erógena. 1993; 14.
- (21) Pont R. Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo. Espai Marx 2000.
- (22) Lenin VIU. El Estado y la revolución. : Ágora; 2002.
- (23) Webb B. The diaries of Beatrice Webb. Londres: Virago Press, Ltd.; 2003.
- (24) Marx K. La guerra civil en Francia. Barcelona: Ediciones de Cultura Popular; 1968.
- (25) Sousa Santos B. Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Buenos Aires: CLACSO; 2005.
- (26) Rodríguez Villasante T. Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social. Madrid: Catarata; 2006.
- (27) Fung A, Wright EO. Democracia en profundidad. Nuevas formas constitucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; 2003.
- (28) Olson M. La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México: Limusa etc.; 1992.

Los Presupuestos Participativos: la planificación y transformación del espacio urbano

Vanessa Marx

Introducción

El texto busca presentar aspectos importantes en la elaboración de procesos participativos como el Presupuesto Participativo (PP), principalmente cuando este tipo de experiencias impacta positivamente en la vida de las personas mejorando sus condiciones de vida.

Una ciudad puede crear diversos mecanismos de participación, algunos de ellos más institucionalizados, como el caso de los consejos sectoriales, otros autogestionados por la población, como en algunos casos, el Presupuesto Participativo. En los dos casos, la voluntad política de la administración pública local junto con la organización de los ciudadanos es importante para el desarrollo y la sostenibilidad de estas políticas.

Podríamos decir que los presupuestos participativos surgieron en las últimas décadas para empoderar a la ciudadanía respecto a la res pública, en especial sobre los recursos destinados por el municipio. Esto viene acompañado con la politización de la ciudadanía y una mayor conciencia del funcionamiento de la administración pública. En segundo lugar, mejorar las condiciones de vida de la población y sus necesidades básicas como vivienda, educación y salud. Por último, ejercer un control social sobre las políticas y la gestión del Estado.

Este texto busca discutir el impacto de los PP's sobre la planificación urbana de la ciudad y cómo éstos pueden llevar a una mejora en la estructura administrativa del territorio. Los aspectos de la división de la ciudad en áreas de los PP's pueden ser usados para coordinarse con la estructura urbana de la ciudad en las áreas determinadas por los Planes Directores de Ciudad.

En la primera parte describiremos algunas políticas que pueden tener impacto y están relacionada con los PP's como la transparencia de las cuentas públicas y para hacia donde son direccionados los recursos por medio de las prioridades elegidas por la población.

En un segundo momento, trabajaremos aspectos de la planificación y transformación del espacio urbano que pueden estar vinculados al proceso de los PP's y como esto impacta en el territorio de la ciudad.

Cabe resaltar que tomaremos el caso de Brasil como país de referencia para ver cómo viene siendo desarrollada la política urbana en los niveles de gobierno: nacional, regional y local. En relación a lo local tomaremos el caso de Porto Alegre.

Por otro lado, es importante resaltar que nos interesa particularmente el análisis local y para esto hay que reflexionar que cada gobierno local de cada país posee una coyuntura única, una estructura política y una forma particular de desarrollar sus procesos. Las ciudades de los países del centro poseen una trayectoria distinta de las ciudades de los países periféricos. Las relaciones norte-sur tuvieron mucha influencia en la formación de los PP's a nivel internacional y las estrategias de cooperación técnica al desarrollo también. La experiencia del PP ha sido creada en el sur para dar acceso a condiciones básicas a la población más excluida, ya que el Estado de Bienestar de los países del sur no llegaba a constituirse de forma plena como en el caso del norte.

Pese a esto, el caso de Brasil y de Porto Alegre debe ser tomado con atención y cuidado por sus particularidades, estructura político-administrativa y dimensiones. Este primer texto podría servir para introducir el tema y plantear la necesidad de realizar estudios para comparar el presupuesto participativo con la planificación urbana en otros países y ciudades que están participando de la experiencia del Parlocal.

Los Presupuestos Participativos y las otras formas de participación y la relación con lo urbano

Los Presupuestos Participativos surgen a finales de los años 80 y comienzo de los años 90 en América Latina en un período donde la globalización neoliberal y el capital financiero internacional forman parte de la coyuntura del continente.

La globalización puede ser interpretada como un fenómeno histórico en el que varios factores actúan provocando cambios importantes en la humanidad. Creemos que es importante describir algunos de estos factores que han hecho cambiar la vida de las personas, su forma de relacionarse, la política y las institucio-

nes. Las relaciones entre los diversos actores que actúan en el escenario global se establecen cada vez más por medios virtuales y conectados en redes, produciendo, como diría Held (1997: 42), “acción a distancia”. Frente a esta virtualidad, la globalización actúa en varios ámbitos como el económico, el social, el cultural y de la información.

Desde el punto de vista económico, la volatilidad de los flujos de capital, que no encuentran barreras para trasladarse a través de los diferentes países del globo, genera inseguridad y acentúa la competencia, propiciando el cambio estructural del sistema económico mundial, que Habermas (2000) refiere como globalización. Este cambio, para el autor, reduce el margen de acción de los Estados-Nación y los medios para resistir a los impactos no deseables de los mercados transnacionales.¹

El capital y el trabajo circulan sin barreras entre las regiones y países generando desigualdad; esto se debe al crecimiento del sector privado y de las relaciones transnacionales, que han generado flexibilidad e inestabilidad en las relaciones laborales. Esta valorización excesiva del sistema privado frente al público es definido por Beck (2002: 21) como el debilitamiento de las estructuras estatales y del poder del Estado.

Diversos autores han intentado definir el término globalización; podríamos decir que la globalización es algo que sucede de forma abstracta y que es de difícil definición, pero que cambia el modo de vivir de los seres humanos.

Por otro lado, el teórico marxista David Harvey (2006: 88) considera que lo que hace la globalización es generar desigualdades. El autor expresa la necesidad de que se produzca un cambio, de que se sustituya el término globalización por el de desarrollo geográfico desigual, reformulando así tanto la teoría como la política. Defiende este cambio de lenguaje porque piensa que el fenómeno de la globalización puede conllevar algunas consecuencias políticas saludables, liberándonos del lenguaje más opresivo y restrictivo de un proceso omnipotente y homogeneizador de la globalización.

Esta corriente globalizadora por un lado debilita los Estados, por el otro genera un sistema de competencia entre ellos. Algunos Estados, para sostener sus economías nacionales, utilizan el sistema global para reforzarse y subordinar otros Estados, como por ejemplo la relación entre estados del centro y de la periferia o del norte y del sur. Fiori (2003: 68) en su artículo Sobre el Poder Global menciona que el sistema mundial actual existe por haber existido en Europa un vínculo entre los Estados y las economías nacionales, y complementa la explicación diciendo que la globalización es el proceso y el resultado de una concurrencia secular entre estos Estados/economías nacionales.

El período de análisis de los fenómenos globalizadores y/o de la globalización neoliberal (Anderson, 2003; Sader, 2000; Borón, 1999), hegemónica o contra-hegemónica (Sousa Santos, 2002) marcaron el período histórico mundial donde han nacido los PP's y donde surge la relación Global-Local.

La crisis del Estado-nación en los noventa y la emergencia de los gobiernos locales en el escenario internacional nos hace pensar en la relación global-local. Esta es una relación muy importante, ya que lo local aporta a lo global elementos como identidad, territorio y pertenencia, dentro de un sistema más abstracto, virtual y efímero como es la globalización.

El análisis de la relación global-local nos indica el camino para poder definir el papel de la ciudad en un mundo globalizado. Las ciudades se han vinculado a redes, buscando la manera de posicionarse y relacionarse entre ellas.²

A partir de esta década algunos gobiernos locales de América Latina innovan en su gestión democrática creando una política para la democratización de la información sobre las finanzas e inversiones de la ciudad.

1 Ver Habermas en Castells (2003: 347).

2 En este período, con el papel más activo de los gobiernos locales en el escenario internacional, surgen numerosos procesos para que estos se vinculen en redes de ciudades. Algunos estimulados por las instancias supranacionales, como en el caso de las redes nacidas dentro de la Unión Europea, como el Programa URB-AL, que contó con dos redes específicas que han tratado el tema de la democracia participativa y que puede tener elementos a aportar a este foro como el caso de la red sobre “democracia en la ciudad” y sobre “financiación local y presupuestos participativos”. Cabe resaltar que la Red del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL) que nace en Porto Alegre ha estimulado a sus miembros a trabajar con el tema de la democracia participativa, creando un grupo de trabajo específico al en el interior de la red sobre los presupuestos participativos y culminando en una plataforma internacional de los presupuestos participativos.

El Presupuesto Participativo es un mecanismo que tiene el objetivo de incluir a la población en las deliberaciones y en la definición de la franja de inversiones dentro del presupuesto de la ciudad. En general los PP's aunque tengan variaciones debido a las diversas experiencias que existen en el mundo, pueden realizarse cada año o cada dos años, adoptando una metodología propia que puede variar, pero que en la mayoría de los casos implica: a) definición de una metodología del proceso: b) movilización, c) divulgación y formación de la población que participará, d) realización de las plenarios regionales (de zona) y/o temáticas donde se eligen las prioridades para la ciudad y los representantes que harán parte del OP, e) negociación de las prioridades de la población y de los proyectos de gobierno, f) elaboración de la propuesta presupuestaria y envío al pleno del ayuntamiento y g) seguimiento de la ejecución del presupuesto y la fiscalización de las obras y de los programas aprobados. (Teixeira, Moroni y Marx, 2009)

Es en Brasil donde esto se expresa de forma más clara, con la experiencia de Porto Alegre. En 1989, cuando el gobierno de izquierdas asumió el gobierno de la capital, se constató que la mayoría de los ciudadanos vivían en barrios o villas sin regularizar, en condiciones infrahumanas, sin agua potable, ni desagües, con calles sin asfaltar. Los ayuntamientos decidían las inversiones sin consultar a la población y con prioridades distintas a las requeridas por las comunidades. Además, se enfrentó a un desequilibrio administrativo y financiero, con una estructura de recaudación de impuestos atrasada, sin posibilidad de invertir en obras para desarrollar la ciudad y compensar la deuda social con la población.

En este contexto, se creó el Presupuesto Participativo obteniendo una modesta adhesión de la población, y fue en 1990 cuando se realizó una gran reforma tributaria propuesta en el ámbito del PP. En este momento, se recupera la capacidad de inversión del municipio, que pasó a atender las peticiones de la población, decididas en las asambleas. A partir de 1991 el PP se volvió un proceso masivo e interesante que pasó a movilizar a las comunidades en todas las regiones (zonas).

Además de la dinámica en las 17 regiones del PP³ de las Asambleas Populares, Foros de Delegados y Consejo, a partir del año 2001 fue introducido el uso de la participación a través de Internet, donde los ciudadanos han podido hacer sugerencias de obras, servicios y prioridades.

El uso de Internet, junto con las discusiones y decisiones producidas en los espacios colectivos que dan forma al proceso del Presupuesto Participativo, muestra, en la práctica, que las nuevas tecnologías pueden ser puestas al servicio, no de la alienación individualista o de los engranajes mercantiles, sino de la elevación del valor del escenario público como el lugar por excelencia para el encuentro de diferentes ideas y de la democracia como método para encontrar soluciones justas a los problemas sociales. (Plan de Inversiones del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, 2002).

Es importante saber que cuando pensamos la ciudad y la relacionamos con el Presupuesto Participativo debemos analizar otros instrumentos que son importantes para pensar en planificación y que aparecieron de forma conjunta con el Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

El primero de ellos fue el llamado Congreso de la Ciudad. Este es un ejemplo de proceso de participación de los ciudadanos en la proyección de metas para construir un plan de gobierno con prioridades elegidas por la población. Tomamos el ejemplo del proyecto Porto Alegre MAIS – Ciudad Constituyente que culminó en el 1er. Congreso de la Ciudad en 1993, que fue constituido con el objetivo de establecer una discusión pública dirigida a la siguiente cuestión: ¿Qué ciudad queremos en el futuro? La idea fue complementar la democratización de la gestión por medio del Presupuesto Participativo, instaurando una nueva plaza pública que pudiera pensar la ciudad de forma estratégica a partir de cuatro temas: Desarrollo Económico, Reforma y Desarrollo Urbano, Circulación, y Transporte y Financiación de la ciudad, se llegó a la formulación de nueve ejes estratégicos, que pasaron a orientar la acción pública municipal. A estos nueve ejes se añadieron directrices, proyectos y acciones. Otro indicativo importante de este Congreso fue la necesidad de ampliar el PP, insertando otros sectores sociales en el proceso, constituyendo las bases para la propuesta de los plenarios temáticos, que en 1994 se hicieron efectivos.

El segundo punto importante fue la reorganización del Plan Director de Ciudad que también fue una

3 Porto Alegre ha sido dividida en 16 regiones, la creación de una región más es reciente (ciclo 2007/2008). Esta región surge de una demanda de las comunidades de las islas constituye la región 17 formada por diversas islas, reivindicación que ha sido aprobada por el Consejo del Presupuesto Participativo.

decisión del I Congreso de la Ciudad debatido durante dos años, en un proceso democrático que incorporó diversos factores sociales y el perfil que se escogió para el Proyecto y Desarrollo Urbano de Porto Alegre (participativo y estratégico) se transformó en una propuesta de Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA), cuyos ejes principales se votaron en el II Congreso de la Ciudad, en diciembre de 1995. Los mecanismos de decisión y análisis de la problemática urbana fueron democratizados con el nuevo Consejo del Plan Director elegido directamente por la población y la constitución de foros regionales, inaugurando un proceso de planificación urbana participativa. Finalmente, el Plan Director de Ciudad de Porto Alegre fue finalizado en 1999, incorporando tanto el tema urbano como ambiental. El Plan Director ha pasado por una revisión reciente, tras 10 años de existencia, en julio de 2010. Su implementación es acompañada por los foros regionales de planeamiento en las ocho regiones de planeamiento de la ciudad. Los foros regionales contribuyen aportando contenidos a la toma de decisión del Presupuesto Participativo, que se desarrolla en el periodo de un año, a través de informaciones actualizadas y a analizar la compatibilidad de las regiones de planeamiento con las regiones del Presupuesto Participativo.⁴

Por medio del eje Presupuesto Participativo – Congreso de Ciudad – Planes Directores de Ciudad podemos establecer el vínculo de la planificación de una ciudad que establece en su interior una política participativa. Este “hilo conductor” tiene que conectarse necesariamente a través de los recursos e inversiones decididos en el ámbito de PP’s, en el periodo de un año. La idea de cómo preparar las políticas de la ciudad en cuatro años a través del Plan Plurianual, que puede o no ser discutido con la población por medio de un Congreso de Ciudad, es importante en términos macro-estratégicos y por último relacionar estas dos políticas con la ley que determina cómo se debe planear la ciudad que se traducen en los Planes Directores de Ciudad.

Por medio de esta trayectoria vemos cómo el presupuesto participativo puede vincularse a la estrategia de planeamiento de la ciudad al determinar recursos y prioridades para un determinado territorio. La inducción de la participación puede venir vinculada a la voluntad política de la administración en la persona del alcalde o de sus concejales o de otras esferas de gobierno como la regional o nacional.

Un elemento importante a considerar en esta estructura es el proceso de descentralización administrativa que puede venir o no acompañado de los procesos de participación. La descentralización político-administrativa no implica necesariamente democratización (Fedozzi, 2001). En el periodo donde han aparecido diversas experiencias de participación y de presupuestos participativos en el mundo, en muchos de los casos se confundían experiencias de participación con descentralización, principalmente en algunas ciudades de los países del norte que no tenían en su estructura político-administrativa la capacidad y autonomía de tributar sobre impuestos locales. Las reivindicaciones para un proceso de descentralización-administrativa, en algunos casos, busca una mejor prestación de los servicios, una proximidad con los usuarios sin que esto implique el ejercicio de la democracia directa.

En el caso de Brasil, un país federado, los municipios a partir de la Constitución de 1988 pasaron a tener más autonomía y capacidad para generar recursos, principalmente por medio de impuestos propios como el caso del IPTU (Impuesto sobre la Propiedad Territorial y Urbana), sobre la transmisión de bienes inmuebles y de los servicios de cualquier naturaleza, con excepción de aquellos que son de competencia de los estados. Esta capacidad de legislar sobre algunos impuestos ha generado obligaciones para los municipios en áreas específicas y la transferencia de recursos del gobierno nacional y de los estados, como por ejemplo el caso de la salud y la educación.

Históricamente, la política de salud ha estado más al frente buscando una mayor articulación federativa y de actores para constituir un Sistema Único de Salud (SUS). Esta conquista tiene su origen en las diversas demandas de los profesionales de la salud, movimientos populares y sindicatos del área que ha culminado en el sistema único para instituir un sistema de cogestión y control social tripartito (Estado, profesionales y usuarios) de esta política.

Es en este periodo, de la Constitución Federal de 1988 y de la apertura democrática en Brasil, cuando

4 http://www.observapoa.palegre.com.br/default.php?p_secao=106

los municipios como entes federados, pasaron a tener capacidad y gestión en algunas políticas de Estado. Los consejos y conferencias fueron creados por ley o a iniciativa del poder ejecutivo en este mismo período constituyéndose en canales de la democracia directa y participativa, como por ejemplo los consejos sectoriales de salud, educación, asistencia social, vivienda, entre otros en ámbito municipal, estadual (regional/provincial) y nacional. Estos consejos pueden ser de carácter normativo, deliberativo y/o fiscalizador, funcionando como órganos de cogestión entre la sociedad civil y el Estado. Las Conferencias nacionales, estatales (regionales/provinciales) y municipales se realizan para discutir con la población las políticas públicas y posicionarse en relación a los más diversos temas que son de importancia para la sociedad brasileña, entre ellos la salud, la seguridad alimentaria, la asistencia social, la seguridad, las ciudades, entre otros.

En este caso específico, si relacionamos participación ciudadana y planeamiento del territorio debemos considerar junto con el Presupuesto Participativo otros espacios, canales y/o políticas que influyen en este tema como el caso de los consejos sectoriales como el de vivienda, medio ambiente, transporte, y política urbana.

En el cuadro de abajo podemos ver el crecimiento de los consejos sectoriales en los municipios brasileños desde 2001 a 2008.

Diseminación de consejos en los municipios brasileños por área de actuación						
	2001	2002	2004	2005	2006	2008
Salud	98%					
Asistencia Social	93%					
CMDCA ¹	77%	82%			83%	
Educación	73%				68%	
Empleo/Trabajo	34%					
Turismo	22%					
Cultura	13%			21%		
Vivienda	11%		14%	18%		31%
Medio Ambiente	29%		37%			48%
Transporte	5%					6%
Política Urbana	6%			13%		18%
Presupuesto	5%					
Seguridad Pública					8%	
Defensa Civil					26%	

Fuente: Pesquisa MUNIC, IBGE. Datos sistematizados por Pires e Vaz (2010).

Otro elemento a considerar es el papel que los movimientos sociales jugaron, principalmente los de reforma urbana, en la aprobación del Estatuto de la Ciudad y en la creación del concepto y significado del término “derecho a la ciudad”.

El Movimiento Nacional de la Reforma Urbana organizado en la década de los ochenta en el ámbito del proceso constituyente y de la aprobación de la Constitución Federal de 1988 tuvo y está teniendo un papel importante para impulsar las reformas urbanas necesarias en el país como la de garantizar el acceso a la vivienda, a infraestructuras básicas y servicios urbanos, y a la regulación pública del solo urbano y de la función social de la propiedad.

Con la apertura democrática, el proceso constituyente y la creación de los canales institucionales de participación, la población y los movimientos sociales pudieron tener voz y articularse en foros a fin de discutir temas como los de la reforma urbana, la discusión del presupuesto y la relación con el Estado.

Recientemente, en el caso de Brasil hubo una intención por parte del gobierno nacional de contribuir a la democratización en la gestión de las ciudades mediante la creación en el año 2003 del Ministerio de las Ciudades. Este ministerio trata de la política de desarrollo urbano y de las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento ambiental, transporte urbano y tránsito. Trabaja de forma articulada con estados y municipios además de con los movimientos sociales, ONG's, sectores privados y demás segmentos de la sociedad por medio del Concidades (Consejo Nacional de las Ciudades). Esta instancia es responsable de crear condiciones más adecuadas de infraestructura en los 5.564 municipios brasileños y de incentivar la creación de planes directores participativos.

Los Planes Directores Participativos se constituyen como una experiencia importante de participación. La Ley Federal 10.257/2001 (Estatuto de la Ciudad) estableció que los municipios con más de 20 mil habitantes deberían elaborar y aprobar sus Planes Directores Participativos hasta junio de 2008. Los Planes Directores implican el planeamiento y la gestión territorial en busca de una ciudad justa, democrática y sostenible. Los principios y orientación del planeamiento participativo están centrados en la discusión con la población de las directrices y las prioridades de la gestión territorial y urbana, además de pensar en el desarrollo de la ciudad. Esta concepción de Plan Director unida con participación popular busca pensar en un pacto socio territorial que defina la función social de la ciudad. Si antes los planes se realizaban de forma tecnocrática en la administración pública local, esta nueva etapa de innovación en la forma de elaborar el Plan Director de ciudad implica un mayor empeño por parte del gobierno local en la articulación con otros actores de la esfera local y en la participación de la ciudadanía. Un factor importante a destacar es que a partir de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, el Plan Director se torna instrumento de implementación de los instrumentos de acceso y democratización del suelo urbano previsto en este Estatuto.

Después de hacer el análisis de cómo los Presupuestos Participativos pueden llevar a una discusión para la transformación del territorio, veremos cómo esto se da de forma específica al entrar en el tema de la planificación del espacio urbano.

Incidencia en la planificación y transformación del espacio urbano

Entendemos la ciudad como un espacio en el que conviven distintos actores, entre ellos los gobiernos locales, que con su diversidad pueden generar conflictos y disputas, pero también armonía y cooperación. La ciudad es el lugar en el que se expresan los deseos y las necesidades de los seres humanos. La interpretamos como el lugar de acción política ejercida por los actores que actúan en el territorio, que trabajan, circulan, viven y disfrutan en ella, que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones, que se apropian de ella buscando que sea un espacio democrático.⁵

El proceso acelerado de urbanización del mundo y de la migración del campo a la ciudad también se ha dejado sentir en las ciudades brasileñas. La estimación de las Naciones Unidas es de un aumento de la población en el mundo en todos los continentes. Podemos verlo a través del cuadro del Informe del Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la Brecha Urbana⁶, específicamente en el punto de las tendencias urbanas: urbanización y crecimiento económico.

El informe todavía resalta que en investigaciones recientes se ha demostrado una relación positiva entre el desarrollo económico y la urbanización en la mayoría de los países africanos. En Asia, la urbanización es de manera clara el factor que más impele el crecimiento económico, contribuyendo a una reducción general de los índices de pobreza. Por el contrario, en América Latina la relación entre el desarrollo econó-

5 Como ejemplo más amplio del concepto de ciudad tomamos el que se utiliza en el Estatuto de la Ciudad, implementado por los municipios brasileños y sus ciudadanos: "La ciudad es fruto del trabajo colectivo de una sociedad. En ella está materializada la historia de un pueblo, sus relaciones sociales, políticas, económicas y religiosas. Su existencia a lo largo del tiempo es determinada por la necesidad humana de agregarse, de interrelacionarse, de organizarse alrededor del bienestar común, de producir y de intercambiar bienes y servicios, de crear cultura y arte; de manifestar sentimientos y deseos que sólo se concretan en la diversidad que la vida urbana proporciona. Todos buscamos una ciudad más justa y más democrática, que pueda de algún modo responder a la realización de nuestros sueños" (Instituto Polis, 2006: 17).

6 http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/SP/Urbanization_and_Economic_Growth.pdf

mico y la urbanización se ha dado a través de la industrialización y la modernización y el resultado ha sido un alto grado de desigualdad tanto entre los distintos países como a escala nacional.

El cuadro abajo presentado, extraído de dicho informe nos da una idea de la proyección de la urbanización en el mundo y en los continentes

Índice de urbanización por región y puntos de inflexión urbano vs. rural

Índice de urbanización por región y puntos de inflexión urbano vs. rural Región	Punto de inflexión antes de 2010 (año)	2010 (%) urbana	Punto de inflexión después de 2010 (año)	2050 (%) urbana
Mundo	-	50,6	-	70
Regiones más desarrolladas	antes de 1950	75	-	86
Europa	antes de 1950	72,6	-	83,8
Europa oriental	1963	68,8		80
Europa septentrional	antes de 1950	84,4		90,7
Europa meridional	1960	67,5		81,2
Europa occidental	antes de 1950	77		86,5
Regiones menos desarrolladas	-	45,3	2020	67
África		40	2030	61,8
África subsahariana		37,3	2032	60,5
África oriental	-	23,7	-	47,6
África septentrional	2005	52	-	72
África meridional	1993	58,8	-	77,6
África occidental		44,6	2020	68
Asia		42,5	2023	66,2
Asia oriental	-	48,5	2013	74,1
Asia meridional-central		32,2	2040	57,2
Asia sudoriental		48,2	2013	73,3
Asia occidental	1980	66,3	-	79,3
América Latina y el Caribe	1962	79,4	-	88,7
América Central	1965	71,7		83,3
América del Sur	1960	83,7		91,4
América del Norte	antes de 1950	82,1		90,2
Oceanía	antes de 1950	70,6		76,4

Fuente: DAES, Perspectivas de Urbanización en el Mundo

El análisis específico se da en aquellos continentes donde hubo un crecimiento muy grande de la población en las grandes metrópolis y específicamente en la periferia de las grandes ciudades donde se ha ubicado la población más pobre y marginada. La expansión de la metrópolis en una intensa migración campo-ciudad vivida en las últimas décadas ha creado espacios de pobreza en el entorno metropolitano.

Las grandes metrópolis son territorios que atraen a la población por las oportunidades de trabajo que puedan tener, pero algunas veces el desarrollo económico no conlleva la mejoría de la vida de las perso-

nas. El PP es una política de participación por excelencia que lleva al análisis del presupuesto y los recursos públicos de gastos para la prestación de servicios y la mejora de infraestructuras de una ciudad. Sería interesante que además del PP fuera analizado de qué forma se realizan los Planes Directores de Ciudad. En Brasil, los Planes Directores están previstos desde la Constitución Federal de 1988, pero fue el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001) el que marcó la diferencia a partir de 2001, introduciendo el componente participativo, por medio de un pacto entre la sociedad civil y el gobierno municipal.

Sería interesante al estudiar la política de participación, identificar y visualizar el impacto de una ciudad que posee PP sobre las transformaciones urbanas y la planificación de la ciudad. Poder ver de qué forma esta política que tiene un ciclo anual, y se conecta con el plan director de ciudad que va regulando las transformaciones urbanas de la ciudad a lo largo del tiempo. Podría ser que los PP causen una mejoría de las infraestructuras urbanas y de los barrios mejorando la calidad de vida de la población con la construcción de escuelas, de servicios de salud de atención primaria, pavimentando calles o construyendo viviendas, pero sería interesante que esto se diera de forma coordinada con otras políticas que están presentes en la ciudad como con el plan plurianual de ciudad, que prevé el presupuesto y los gastos a lo largo del periodo de mandato de un gobierno.

Esta coordinación es necesaria para pensar en una política de desarrollo urbano para la ciudad o las regiones de ciudad, a fin de que esta no se haga de forma fragmentada. Las políticas sectoriales como vivienda, transporte y saneamiento, que en algunos casos son deliberadas por la población en las plenarios del Presupuesto Participativo e impactan en el espacio urbano, deberían estar articuladas con las otras políticas. Podríamos plantearnos algunas preguntas para pensar sobre la relación entre la planificación urbana con la participación ciudadana: a) Si la población está en el centro de una política de participación ¿cómo crear mejores condiciones urbanas para todos que incluya también a los que no participan? b) ¿Los que participan de los procesos de participación forman parte de “la sociedad urbana”⁷ o son un segmento de la sociedad interesada en sus demandas? c) ¿Cómo puede apropiarse del conocimiento técnico-administrativo en temas urbanos esta parte de la sociedad que busca transformar a la ciudad? d) ¿De qué forma puede ser el Presupuesto Participativo un instrumento de reforma urbana? e) ¿De qué forma puede ser el presupuesto participativo articulado con otras políticas de participación a fin de potenciar la transformación de la ciudad?

Por último, un tema a ser analizado y que podría estar vinculado al presupuesto y a la planificación de la ciudad es la disponibilidad de recursos para las grandes obras de infraestructura. El tema de los recursos y el porcentaje del presupuesto para inversiones en la ciudad pueden mostrar los límites que el poder público tiene para garantizar que las demandas de la ciudadanía se realicen. En muchos de los casos, en los países de la periferia, cuando los recursos locales, regionales o nacionales son escasos se buscan otras formas de captación, entre ellas la financiación internacional. Los préstamos externos a los entes de la federación en muchos países dependen de la garantía del gobierno nacional para su realización. La condición para conceder préstamos y obtener el aval del gobierno nacional es que las ciudades no tengan deudas o que posean capacidad para pagarlas. En Latinoamérica el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial vienen financiando obras de infraestructura en ciudades donde las reglas para acceder a estos recursos puedan venir acompañadas de la modernización administrativa, informatización de la administración y transparencia de las cuentas públicas.⁸

7 Para Lefebvre (1999) la sociedad urbana es aquella que resulta de la urbanización completa, hoy virtual, mañana real. Una sociedad que nace de la industrialización

8 El Presupuesto Participativo ha tenido especial interés para las entidades financiadoras, a través de su reconocimiento internacional, por ser un medio transparente y eficaz de distribución de recursos. El Banco Mundial (2008) ha editado un estudio llamado “Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre” (Rumbo a un Presupuesto Participativo más inclusivo en Porto Alegre). Este estudio del caso de Porto Alegre ha comenzado con la siguiente introducción: el gobierno municipal de Porto Alegre, capital del Estado Brasileño de Rio Grande do Sul solicitó apoyo al Banco Mundial para fortalecer el proceso del presupuesto participativo... específicamente en cinco cuestiones básicas: ¿Cómo perfeccionar la “calidad de la participación” en el Presupuesto Participativo? ¿Cómo fortalecer la interrelación entre el PP y la administración fiscal del municipio? ¿Cómo perfeccionar la capacidad del PP para fiscalizar la ejecución del presupuesto? ¿Cómo establecer un sistema de prestación de cuentas social más coherente en la ciudad, mejorando la articulación entre el PP y los distintos foros de participación?

Los préstamos internacionales para promover el desarrollo urbano colocan, desde luego, problemas al PP. Estos préstamos requieren la indicación previa y detallada de la inversión que va a ser realizada, lo que puede entrar en colisión con el proceso de decisión del Presupuesto Participativo. (Sousa Santos, 2009: 533).

En la llamada década perdida de América Latina y de la globalización neoliberal que contaba con Estado-mínimo, algunos gobiernos nacionales y locales buscaban junto a entidades financiadoras internacionales recursos para invertir en infraestructura para la ciudad. Algunos temas como la pavimentación de calles, de carreteras, construcción de viviendas y hospitales, limpieza de ríos, canales, eran algunas de las áreas en las que se podían acceder a préstamos internacionales.

En la última década, con el fortalecimiento del papel del Estado se reanudaron algunas inversiones en infraestructura en algunos países de América Latina, los gobiernos nacionales pasaron a crear programas nacionales con grandes cantidades de recursos para la infraestructura urbana.⁹

Por último, un elemento intrínseco a considerar y que podría influir si pensamos en el vínculo entre el presupuesto participativo y el planeamiento urbano sería la politización de la ciudadanía y el conocimiento sobre la ciudad y el espacio urbano. Es cierto que el presupuesto de la ciudad nos da un retrato de las inversiones en las políticas públicas en general y no sólo en desarrollo urbano, pero por otra parte da una idea de cuánto se invierte en las diferentes regiones o zonas (aunque no sean las mismas de la planificación urbana) de la ciudad. El equilibrio y el desequilibrio de los recursos y las decisiones tomadas sobre el presupuesto y que influyen en las políticas de la ciudad puede al mismo tiempo, a través del conocimiento continuo año tras año del presupuesto público local, generar un dinamismo territorial y una noción espacial de las fortalezas y/o debilidades de la ciudad y de sus regiones (o zonas). La idea de participación y los multiplicadores sociales que surgen en esta experiencia podrían llegar a ampliar el conocimiento sobre las políticas públicas locales. Desde el origen del PP de Porto Alegre la ciudad ha trabajado con atención sobre el triple concepto de exclusión social: social, de los servicios urbanos y la política-decisional. (Allegretti, 2003).

El cuadro de la página siguiente hace una fusión de las 17 regiones del PP de Porto Alegre por barrios con las regiones de la planificación de la ciudad previstas en el Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental (PDDUA).

Aunque la división de las regiones del presupuesto participativo y del planeamiento de la ciudad no sean las mismas, la idea de la relación entre inversión en infraestructura y planeamiento de la ciudad y de la participación en el presupuesto y en la elaboración del plan director de ciudad participativo parecería crear una idea de convergencia si el gobierno de la ciudad es sensible a la profundización de la democracia y si lo hace para la transformación del espacio urbano.

¿Cuál es el impacto social y fiscal del PP?

9 En el caso de Brasil, el programa Minha casa Minha vida (mi casa , mi vida) programa de construcción de viviendas del gobierno nacional prevé una inversión para atender las necesidades de vivienda de la población de baja renta en áreas urbanas, garantizando el acceso a la vivienda. Funciona por medio de concesión de financiación a los beneficiarios organizados de forma asociativa por una entidad organizadora (asociaciones, cooperativas, sindicatos, otros), con recursos provenientes del Presupuesto General Nacional y puede tener contrapartida complementaria de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) es otro programa nacional que ha sido creado para invertir en infraestructura como energía, transporte, saneamiento, y vivienda.

Regiões do Orçamento Participativo – Bairros



Região 01 – Humaitá / Navegantes
Bairros: Anchieta, Navegantes, Farnapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo

Região 02 – Noroeste
Bairros: Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Floresta, Jardim Iru, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo da Areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Ipiranga

Região 03 – Leste
Bairros: Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, três Figueiras, Vila Jardim

Região 04 – Lomba do Pinheiro
Bairros: Agronomia, Lomba do Pinheiro

Região 05 – Norte
Bairros: Sarandi

Região 06 – Nordeste
Bairro: Mário Quintana

Região 07 – Partenon
Bairros: Coronel Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa

Região 08 – Restinga
Bairros: Restinga

Região 09 – Glória
Bairros: Belém Velho, Cascata, Glória

Região 10 – Cruzeiro
Bairros: Medianeira, Santa Tereza

Região 11 – Cristal
Bairros: Cristal

Região 12 – Centro-Sul
Bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova

Região 13 – Extremo-Sul
Bairros: Belém Novo, Chapêu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa

Região 14 – Eixo Baltazar
Bairros: Passo das Pedras, Rubem Berta

Região 15 – Sul
Bairros: Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedro Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição

Região 16 – Centro
Bairros: Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana

Região 17 – Ilhas
Bairros: Arquipélago

Regiões de Planejamento PDCUA



Fuente: Samuel Jaenisch, 2009

Conclusiones

El texto busca hacer un recorrido sobre los Presupuestos Participativos y la posibilidad de vincularlo con otras políticas de participación, dando énfasis a los planes directores participativos, a fin de conectar el tema de la elaboración y ejecución del presupuesto con la planificación urbana.

Por otra parte, se buscó mostrar aspectos importantes que han motivado el desarrollo de esta experiencia, como la coyuntura internacional y latinoamericana. Es importante considerar que América Latina ha tenido dos décadas, a finales de los 80 y 90 y del año 2000, en que el papel del Estado se ha replanteado pasando por aspectos impactantes para la economía y el desarrollo social del continente en el auge de la globalización neoliberal y con políticas de ajuste recientes para enfrentar la crisis económica de 2009. No debemos desconsiderar las políticas a escala global si pensamos en las políticas locales. El retorno a la regulación por parte del Estado en algunos países de América Latina viene transformando las políticas públicas locales y el espacio urbano. En la relación Global- Local, el Estado vuelve a tener un lugar en los últimos años con fuertes inversiones en infraestructura por parte de los gobiernos latinoamericanos.

Cuando se trabaja el tema del Presupuesto Participativo es importante identificar si esta política actúa de forma aislada o en conjunto con otros programas, planes y proyectos de ciudad, tanto en los temas de

la participación como en los consejos sectoriales o conferencias de ciudad, como en el tema más específico de la planificación urbana. Por otra parte, saber que los tiempos son distintos, el tiempo de la elaboración y ejecución del presupuesto puede estar descompasado de la creación de infraestructuras urbanas en la ciudad. Algunas veces, estos tiempos se aceleran principalmente cuando hay una mayor inversión de recursos por parte de los gobiernos regionales, nacionales y de las instituciones financieras internacionales. Es importante considerar que la captación de recursos depende del grado de capacitación y la capacidad de elaborar proyectos del gobierno municipal.

Por último, es importante coordinar las políticas urbanas, a fin de que las inversiones en infraestructura que sean aprobadas en el presupuesto anual no estén desconectadas del pensar la ciudad y el desarrollo urbano en sentido más amplio. Por otra parte, sería necesario reflexionar si el presupuesto participativo podría impactar en la transformación del espacio urbano, cómo debería darse esta transformación, en qué tiempo y con qué actores.

Podríamos plantear algunos interrogantes que nos hagan reflexionar sobre los presupuestos participativos y los planes directores de ciudad. Es posible que exista mayor proporción de ciudades que poseen planes directores de las que implementan el presupuesto participativo, de esta forma los aspectos técnicos del diseño de ciudad se sobreponen a la voluntad de la ciudadanía y la relación entre el PP y la planificación puede darse de forma desigual ya que el presupuesto participativo por otro lado presupone la discusión de los recursos públicos anuales de forma compartida con la ciudadanía. En este proceso podemos considerar que: a) la voluntad política es fundamental para comenzar una experiencia compartida entre Estado y sociedad.; b) existe la necesidad de capacitar a los agentes públicos, técnicos y a la población de la ciudad; c) contribuir al encuentro entre organizaciones políticas y sociales que comparten el interés en avanzar en la democracia participativa, para que en una escala mayor se pueda minimizar la exclusión social d) propiciar el intercambio de experiencias de gestión local entre representantes y técnicos de los gobiernos locales, así como de ONGs, asociaciones y movimientos sociales que trabajan y contribuyen para que haya una democratización real de la gestión local.

Es importante pensar en potenciar los espacios de participación y no fragmentar y/o competir entre ellos haciendo que la experiencia del PP's sea complementaria con los Planes Directores de ciudad, evitando dividir a los actores que prefieren participar de la discusión del presupuesto y/o de la planificación de la ciudad.

Finalmente, decir que aunque los procesos participativos lleven más tiempo para el desarrollo de una política, la formulación de un presupuesto o la planificación del espacio urbano, ellos cuentan con una legitimidad mayor porque democratizan el espacio público, y tensionan al gobierno para que haya una mayor transparencia y control social sobre las políticas públicas. El presupuesto participativo, como una de las experiencias más innovadoras de democratización de la gestión pública, a lo largo de estos años ha contribuido para que estos elementos fuesen considerados e incorporados en la agenda política de los gobiernos locales.

Bibliografia:

- Allegretti, Giovanni (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre – autoprogettualità come paradigma urbano*. Firenze: Alínea Editrice.
- Anderson, Perry (2003) (2ª ed.). “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en SADER, Emir y GENTILI, Pablo. *La Trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y Exclusión Social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Banco Mundial (2008) *Brasil – Unidade de Gerenciamento do país. Unidade de Desenvolvimento Sustentável. Região da América Latina e Caribe. Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*. Washington: Banco Mundial.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Boron, Atilio A. (1999). “Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada”. En BORON, Atilio A.; GAMBINA, Julio; MINSBURG, Naum (comp.). *Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Colección CLACSO – EUDEBA.
- Castells, Manuel (2003) (2ª ed.). *La Era de la Información – el poder de la identidad. Volumen 2*. Madrid: Alianza Editorial.
- Estatuto da Cidade (2005). *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Fedozzi, Luciano. (2001) “Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo”.. *Revista Paran Desenv*, n.100, p. 93-107, jan/jun 2001. Curitiba.
- Fiori, José Luis (2003). “Sobre o Poder Global”. Artículo para el seminario *Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millenium*. Rio de Janeiro: Novos Estudos.
- Harvey, David (2006). *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Lefebvre, Henri (1999). *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Humanitas
- Pires, Roberto Rocha e VAZ, Alexander Cambraia (2010). “A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados”. *Texto- base preparado para a oficina. IPEA, mimeo, 2010*.
- Sader, Emir (2000). *Século XX – uma biografia não autorizada. O século do imperialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Sousa Santos, Boaventura (2002). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sousa Santos, Boaventura (Org.) (2009) *Democratizar a Democracia – Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Teixeira, Ana Claudia, Moroni, José Antonio y Marx, Vanessa (2009). “Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente” En: *Sociedade Civil e Novas Institucionalidades Democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. Brasília: Instituto Pólis e Inesc.
- UN- Habitat. (2010) *Informe del Estado de las Ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la Brecha Urbana*. Nairobi: UN-Habitat.

**Porto Alegre neoliberal:
la decapitación
social-capitalista de
líderes comunitarios
y los límites del
Nuevo Gerencialismo
Público inclusivo**

Sérgio Baierle
(CIDADE)

1. Introducción

Transcurridas ya más de cuatro décadas desde el inicio de lo que Huntington denominó ‘la tercera ola’ de la democratización mundial, ya no es cuestión de preguntarnos si la mayoría de países que surgían o resurgían hacia la democracia se han estabilizado como regímenes políticos democrático-liberales.¹ Desde la Colombia de Uribe hasta el ‘Iraq libre’, todos los países se consideran democracias. Incluso ‘repúblicas populares’, como Cuba y China, se han convertido al credo liberal, con esta última combinando quizá lo peor del socialismo de cuartel y lo peor del capitalismo. Curiosamente, regímenes de fuerte movilización popular, como Venezuela y Bolivia, tienden a ser vistos con reservas, como si no fueran la expresión de movimientos legítimamente democráticos.

La pregunta que cabe plantear, desde el punto de vista de los movimientos sociales que dieron crédito a esta ola y aún apuestan en parte por ella, está relacionada con los impactos concretos de este tsunami socioeconómico que ha barrido el mundo desde el este europeo a las dictaduras militares del tercer mundo. ¿Qué ha cambiado en las relaciones entre sociedad y Estado? ¿Se ha producido la esperada inscripción de nuevos derechos y la consiguiente generación de justicia social? ¿Qué ha sucedido con ‘la rebelión del coro’ vislumbrada por José Nun en los años ochenta?² ¿Sería aún lícito afirmar que el hoy próspero tercer sector y sus social-capitalistas constituyen la encarnación actual de aquellas luchas sociales, ampliando el territorio de lo político a través de la esfera pública no estatal? ¿Es aún posible establecer pactos políticos capaces de promover la justicia social en la etapa actual del desarrollo capitalista? Es decir, ¿es posible reducir la desigualdad social y proporcionar una vida mínimamente significativa y activa al conjunto de la población de una ciudad o de un país? ¿O es que la crisis de la sociedad del valor, plasmada en la exacerbación de la caída gradual del índice de lucro en el capitalismo de la tercera revolución industrial, concede únicamente unas migajas de compensación para aplazar su propio derrumbe?³ ¿Constituirían las experiencias participativas una nueva técnica de control, como los bancos centrales en la esfera financiera, o posibilitarían estas experiencias espacios efectivos para el ejercicio de la soberanía popular?

¿No cabría acaso, *mutatis mutandis*, actualizar la pregunta planteada por Marcuse hace unas décadas?: “¿Se puede discutir con el Pentágono [aquí añadiríamos el FMI, la OMC, Wall Street, el NASDAQ, el Sistema de la Reserva Federal estadounidense, el BCE, el Banco de Japón, etc.] sobre cualquier otra cosa que no sea la eficacia relativa de las máquinas de matar [añadiríamos los índices Dow Jones, S&P, FTSE, Xetra DAX, CAC-40, etc.] y su precio?”⁴ ¿Contradicen las acciones de gobernanza del Banco Mundial, de la ONU y de los organismos de desarrollo (DFID, CIDA, USAID, Unión Europea, etc.) a nuestro Marcuse actualizado? El reciente movimiento especulativo con el precio de los alimentos,⁵ la cuestión de los agrocombustibles⁶ y

1 Samuel Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1993 (366 p.).

2 José Nun, *La Rebelión del coro: Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1989.

3 Véase Anselm Jappe, *As aventuras da mercadoria*, Lisboa, Antígona, 2006 (283 p.). “La reducción del índice de lucro conlleva la necesidad de aumentar continuamente la producción de mercancías para bloquear la caída de la masa de lucro. Es precisamente debido a que las ganancias de productividad sólo aumentan la plusvalía indirectamente que es necesario hacer crecer constantemente esa productividad. El mundo concreto, todo él, se ve así consumido poco a poco, y poco para que sea conservada la forma valor”. (p. 139).

4 Herbert Marcuse, *Contra-revolução e revolta*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

5 Véase, al respecto, Boaventura de Sousa Santos, “Un hambre infame”, Página 12, 16 de mayo de 2008: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/index-2008-05-16.html> y también Myriam Vander Stichele, “¿Están ignorando las crisis?”, *South Centre Bulletin – Transnational Institute*, 15 de julio de 2008: http://www.tni.org/detail_page.html?act_id=18500

6 Véase Eric Holtz-Giménez, “Les cinq mythes de la transition vers les agrocarburants”, *Le Monde Diplomatique*, junio de 2007, pp.

el bloqueo sistemático a cualquier iniciativa real de lucha contra la degradación medioambiental a escala planetaria⁷ son hechos que casi hablan por sí mismos. ¿Cuál es el significado y las posibilidades reales de ese ‘triángulo de las Bermudas’ neoliberal en que la sociedad civil suele verse subsumida: mercado, Estado, tercer sector? ¿Cuál es la diferencia entre ocupar, resistir y construir?

El funcionamiento del presupuesto participativo (que abreviaremos OP, como en portugués) en Porto Alegre es relativamente sencillo. Se trata de un conjunto de reuniones –preparatorias, decisorias, de supervisión– que se celebran tanto a escala regional y temática como a escala de consejo con cobertura municipal y representación de los niveles anteriores. La participación es universal en las reuniones decisorias de base, donde se establecen las prioridades para las áreas de inversión, se escogen los consejeros y se define el número de delegados (uno por cada diez personas presentes). En las reuniones posteriores con los delegados regionales y temáticos, se definen las propuestas concretas de inversión dentro de las áreas que se han considerado prioritarias. El resultado final de lo que integrará el Plan de inversiones del municipio saldrá del cruce entre prioridades, criterios técnicos (viabilidad) y criterios de justicia social (grado de carencia, tamaño de la población). El mandato de los consejeros es imperativo, y puede ser revocado por la base regional o temática en cualquier momento. Las reglas son decididas por los propios participantes, en un proceso en que participa el gobierno, pero sin derecho a voto. El gobierno presenta todo el presupuesto municipal para su discusión, y no sólo las inversiones. El Plan de inversiones que se acuerda finalmente, tras la aprobación de la Ley presupuestaria anual por parte de los concejales, se publica y se pone a disposición de los participantes en el proceso y los interesados en supervisar su ejecución. El seguimiento de la ejecución también se puede realizar a través de la página de internet del ayuntamiento, aunque en ella no se informa de los valores ejecutados realmente.

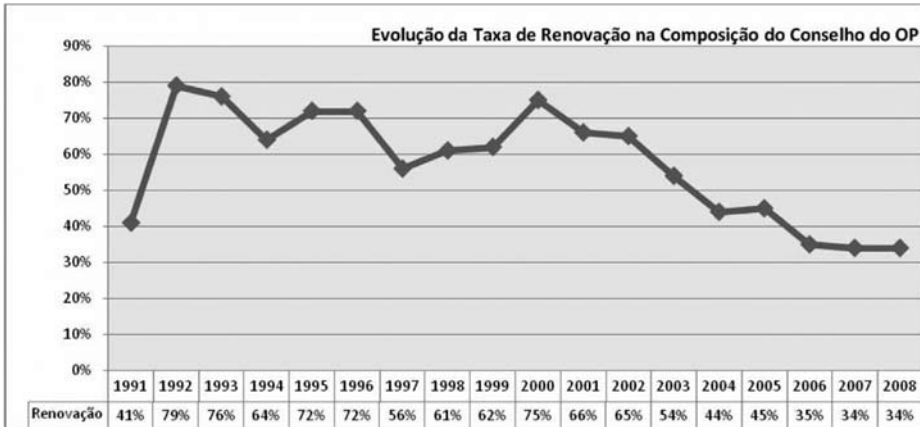
Como el OP no se deriva del desdoblamiento práctico de una teoría específica ni se ha desarrollado a partir de un marco jurídico previamente definido, la comprensión de su significado teórico y práctico, como veremos, no es tan simple como su funcionamiento.

Lamentablemente, el OP en Porto Alegre representa hoy apenas un pálido reflejo de una promesa de transformación democrática que, a pesar de todo, sigue maravillando al mundo e inspirando a activistas sociales, gobiernos y organismos internacionales de cooperación. El número de demandas con retraso puede llegar a más de 1.500 a fines de 2008. En este año, se ha dedicado al OP apenas una décima parte del total de las inversiones previstas para la ciudad, es decir, un 1 por ciento de lo estimado por la Ley presupuestaria anual. En 2007, se gastaron casi tres veces más recursos en propaganda que en la ejecución de las obras y los servicios previstos en el Plan de inversiones del OP para el ejercicio correspondiente. El absentismo de las secretarías de gobierno en las reuniones regionales y temáticas es vergonzoso. El asedio a dirigentes comunitarios a cambio de apoyos políticos empuja la relación sociedad/gobierno al viejo patrón clientelista. La renovación anual de los consejeros se ha reducido a un tercio, cuando al principio llegaba a tres cuartos (para este año se ha abolido incluso la norma que limitaba la reelección). La ampliación de contratos entre gobierno y asociaciones comunitarias para la prestación de servicios tercerizados, que cada vez funciona más como moneda de cambio, recrea el caciquismo y establece jerarquías en el seno de las comunidades, transformando al ciudadano en parroquiano (servicios como las guarderías comunitarias necesitan que las familias abonen un complemento a lo financiado por el gobierno). El vaciamiento de los espacios de autonomía de los movimientos comunitarios ha generado una ciudadanía desnuda, dependiente, como si las clases populares constituyeran una multitud infante, lo cual permite que cada gobierno reconozca y dé visibilidad, e incluso produzca, la sociedad civil que le conviene, dilema que analizaremos en detalle mediante dos casos seleccionados.

26-27.

7 Para una típica visión de lo que es aceptable para el mercado, véase Peter J. Wilcoxon y Warwick J. McKibbin (Brookings Institution), “Climate change after Kyoto – A blueprint for a realistic approach”, Yale Global Online, 28 de mayo de 2008: <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=10862>

Evolución de la tasa de Renovación en la Composición del Consejo del Presupuesto Participativo



Con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) a la presidencia de la república, con Lula, se esperaba que, en caso de que un OP nacional no fuese viable políticamente, al menos se creasen mecanismos financieros e instrumentos legales que asegurasen su consolidación a escala municipal como política pública del país. Esto, a pesar de la presión ejercida por dos o tres ministros, no ha llegado a ocurrir nunca. El modelo que ha prevalecido ha sido el de las grandes conferencias nacionales, precedidas de conferencias estatales y municipales, que contemplan las distintas áreas sociales (salud, asistencia social, vivienda y urbanismo, etc.). En teoría, el Gobierno nacional asume el compromiso de incorporar a la planificación plurianual y al presupuesto —a partir de criterios intragubernamentales de viabilidad y oportunidad— las principales deliberaciones de estas conferencias.

No es hasta que has salido de la ciudad que logras ver cómo se levantan sus torres sobre las casas, decía Nietzsche. Y es justamente en el actual contexto que se pueden extraer lecciones para el futuro de la democracia participativa. Estamos viviendo un auge internacional del OP. Desde la Venezuela de Chavez hasta el Banco Mundial, pasando por la Inglaterra de David Miliband y sus asociaciones estratégicas locales, la China de la economía socialista de mercado, los grupos motores de Sevilla, los vendedores ambulantes de Bandung o las comunas de Medellín, con cada réplica del OP se actualiza el significado de la participación democrática y se redefinen las posibilidades de la política.

¿Existiría en la experiencia de Porto Alegre un elemento común que permitiese vincular tan distintos contextos y proyectos políticos en todo el mundo y que, por tanto, justificase esa múltiple y variada voluntad de replicar adaptativamente el modelo? ¿O puede que la inspiración proporcionada por Porto Alegre esté expresando lecturas equivocadas, pasteurizadas o simples modismos?

Este ensayo parte de la hipótesis de que sí existe ese elemento común —que precede a todas estas experiencias participativas que se replican mundialmente—, caracterizado por una visión abstracta de ciudadanía, identificando justicia social e interés público como posibilidad en sociedades estructuradas por el ‘patriarcado productor de mercancías’.⁸ La utopía de esta visión consiste en la expectativa militante de que el ciudadano pueda rescatar o reconciliar el sujeto concreto de lucha por la vida (en que ‘rescatar’ o ‘reconciliar’ expresan obviamente la dicotomía entre los apostadores).

8 Cf. Robert Kurz: “En la crisis mundial de la tercera revolución industrial, la crítica radical al capitalismo se encuentra ante un tremendo desafío. Para seguir siendo ella misma, para hacer justicia a su nombre, es necesario que esa crítica, en su forma conocida, se diga adiós a sí misma, que se distancie de sí misma, que se supere y vaya más allá de sí misma. Al fin y al cabo, de la misma manera que el capitalismo se topa realmente con un límite interno absoluto, también la crítica hasta el momento tejida en su contra se vuelve obsoleta y se revela como parte integrante de su propio objeto”, en “Cinzena é a árvore dourada da vida e verde a teoria”, Exit, núm. 4, junio de 2007.

Antes de que en Porto Alegre se instaurara el OP, a partir de la gestión del PT iniciada en 1989, y mucho antes de que el Banco Mundial desarrollara el concepto de gobernanza, ya se estaban desplegando, por lo menos en América Latina, varias experiencias de desarrollo local participativo, como sería el caso de las 'mesas de concertación' en los países de habla española, sobre todo en el Perú, y de las iniciativas de reurbanización participativa de favelas en el Brasil, cuyo ejemplo más notorio sería el del programa PREZEIS de Recife, creado en la segunda mitad de los años ochenta.⁹ La idea básica giraba en torno a cómo integrar a actores gubernamentales, sujetos populares y/o pequeños productores y comerciantes en espacios de lucha contra la pobreza, la garantía de acceso a la tierra y la solución de carencias básicas de infraestructura (vivienda, agua, electricidad, alcantarillado, colecta de residuos, transporte público, salud, educación). Es decir, la participación como herramienta de inclusión social y reducción de las desigualdades. ¿Pero de qué participación se trataba? De una participación localizada y delegativa, tomada en lo que podríamos llamar 'el fetiche de los aparatos', a través de asociaciones comunitarias, sindicatos y partidos. Sujeto y ciudadano aparecen como reconciliados en un modelo en que en la práctica es la clase política, lato sensu, quien opera en los dos extremos (democracia de cuadros, política de pactos). Las cuestiones básicas que serán tratadas por esta participación se refieren a las condiciones de vida de las clases populares, lo cual implica renta (empleo y generación de renta) y territorio (posesión de la tierra, agua, luz, pavimentación, alcantarillado, residuos, salud, educación). No está en disputa aquí el proyecto de modernidad; lo que se pretende, en esta lógica de movilización social, es formar parte de él y no perder el tren.

En el contexto latinoamericano, el éxito político inicial de estas experiencias de diálogo residía en el esfuerzo de carácter social-demócrata de transferir o extender a los sectores históricamente excluidos territorial, económica y políticamente el derecho de integrar el paradigma fundamentado en la categoría 'lucha de clases' y así negociar compromisos políticos capaces de asegurar derechos sociales básicos (o para autoasegurarlos, para ser fieles al espíritu de la idea de corresponsabilidad). Son estos derechos que aparecen constantemente en las cartas constitucionales desde hace décadas, pero que son de difícil ejercicio efectivo. Como en América Latina nunca se han configurado modelos de compromiso social-demócrata típicos del escenario europeo tras la Segunda Guerra Mundial, el efecto afirmativo de la categoría 'lucha de clases', en sentido amplio, para el desarrollo local del mercado capitalista fue mediado en el continente por el así llamado 'Estado populista', articulado por el proyecto nacional-desarrollista (vigente en el período 1930-1964, en el caso brasileño).¹⁰ En este modelo, el Estado substituyó a las clases capitalistas urbanas como agente de modernización, incorporando de forma subordinada a las clases trabajadoras como aliadas frente a las oligarquías latifundistas tradicionales. En lugar de que el enfrentamiento entre las facciones capitalistas y los trabajadores en el terreno inmediato de la producción se vea replicado en el espacio político, se produce la 'estatización' del conflicto ya en la raíz, a través de la creación de una estructura corporativa piramidal, unida al Estado, para la representación de patronos y empleados.

Operando en cuanto poder moderador de la tasa de explotación del trabajo, esta estructura suponía, desde el punto de vista social, una pirámide invertida, de modo que cuanto más próximo al Estado, mayores los derechos de ciudadanía (era el caso de funcionarios públicos y de empresas estatales, trabajadores de grandes empresas y trabajadores especializados en el mercado urbano formal del trabajo). En el Brasil, por ejemplo, los derechos laborales consolidados en forma de ley a principios de los años cuarenta no se aplicaban a los trabajadores rurales, en una época en que la mayoría de la población aún vivía en el campo. Tampoco se aplicaban a aquellos que no contribuían formalmente a las instituciones de la seguridad social, lo cual limitaba, por ejemplo, el acceso a los servicios públicos de salud en la época. Sin duda, el modelo populista no se desplegó uniformemente en América Latina, y predominó en la Argentina, México y Brasil, donde configuró toda una forma de Estado. Sin embargo, incluso allí donde no se configuró como modelo predominante de la dinámica política, funcionó como referencia básica de desarrollo nacional, del mismo modo que hoy opera el Posconsenso de Washington a través del concepto de gobernanza. Volveremos a referirnos a este concepto más adelante.

9 PREZEIS es la abreviatura de Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social.

10 Octávio Ianni, *A formação do Estado Populista na América Latina*, Rio, *Civilização Brasileira*, 1975 (162 p.). Sobre el concepto de 'Estado de compromiso', véase también Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*, Rio, Paz e Terra, 1980 (181 p.).

La intención de este texto no es hacer una revisión histórica de los límites mostrados por las repúblicas latinoamericanas en la institucionalización de los derechos de ciudadanía, pero sí es importante para la hipótesis que pretendemos presentar en estas páginas el carácter, digamos, doblemente ‘alienado’ de las luchas sociales en comparación con el modelo clásico europeo (económica y políticamente).¹¹ En el viejo continente, la acción afirmativa de la categoría ‘lucha de clases’ en la posguerra abría el espacio no sólo para una sociedad de consumo de masas, sino también para la afirmación política de las clases trabajadoras, a través de la forma sindicato y partido, y de la dinámica izquierda y derecha en el ámbito parlamentario. En el Brasil, por ejemplo, el espacio de la ciudadanía, cuando se abre a las clases populares, está condicionado por otra dinámica en que la confrontación inmediata —y la esperanza— se da mucho más con el propio Estado de lo que sería el caso en el ámbito de la ‘lucha de clases’ en sentido estricto.

Las dictaduras militares en el cono sur acabarían con las expectativas populares de un Estado protagonista de sus intereses en países que amenazaban con radicalizar el proyecto nacional-desarrollista (Chile, Uruguay, Brasil y Argentina), a pesar del renacimiento de la utopía populista radical que se vive hoy en Venezuela, Bolivia y Ecuador, y que se basa en la defensa de las riquezas naturales.

En el Brasil, algo mínimamente parecido a lo que fue el Partido Laborista inglés en la posguerra sólo se configuró con la aparición del Partido de los Trabajadores (PT), a partir de la confluencia de luchas sindicales en el corazón de la industria automovilística de São Paulo a fines de los años setenta, de la emergencia de las comunidades eclesiales de base que actuaban en las periferias de las grandes ciudades y en el campo (sector progresista de la Iglesia católica) y de la integración de grupos de izquierda salidos de la clandestinidad de los tiempos de la dictadura militar. Precisamente a fines de los años setenta, con la subida unilateral de las tasas de interés por parte del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos —el sistema bancario central estadounidense—, comienza la contrarreforma neoliberal con la financiarización globalizada, el fin progresivo de la regulación fordista (crisis de la hegemonía social-demócrata) y la brutal subida de la productividad no acompañada del crecimiento real equivalente del producto, proporcionada por la tercera revolución industrial.¹² Millones de trabajadores perderían sus empleos en todo el mundo, y los índices de desempleo alcanzarían cotas cada vez más elevadas. En el año 2008, la tasa de desempleo en las grandes ciudades brasileñas se sitúa en torno al 15 por ciento, índice que ha sido celebrado por las autoridades gubernamentales, ya que representa un enorme avance con respecto a años precedentes, en que esta cifra se encontraba entre el 16 y el 18 por ciento.¹³ En otras palabras: adiós al pleno empleo.

En este contexto, el esfuerzo de reproducción en el Brasil de los años ochenta de la categoría ‘lucha de clases’ como elemento afirmativo de un espacio de negociación tanto en el ‘suelo de la fábrica’ como en el terreno de la política, con la posibilidad histórica de funcionamiento regular de partidos de izquierda, acabó provocando una situación *sui generis*. Por un lado, la redemocratización volvía a abrir el espacio para los movimientos sociales y la institucionalización de nuevos derechos en forma de ley; por el otro, el conflicto distributivo abierto por la restauración neoliberal minaba la estabilidad económica. En 1988, se aprobó una nueva constitución: la llamada ‘Constitución ciudadana’.

En 1989, en las primeras elecciones presidenciales desde 1960 y con la retórica de la lucha contra ‘los marajás’ en el funcionariado público, vence un Gobierno francamente neoliberal. La imagen negativa del

11 Para Ernesto Laclau, por ejemplo, la teoría marxista de las clases sociales no daría cuenta de la heterogeneidad social, lo cual se haría aún más evidente en el contexto reciente y abriría un espacio para replantear el papel de los ‘desclasados’. Así, sería posible identificar el populismo en tanto que un significantemente vacío capaz de captar esta heterogeneidad y de darle una unidad política, que puede presentar un sentido progresista o no. “En el caso venezolano, la transición hacia una sociedad más justa requería el desplazamiento de la elite, para lo cual era necesario construir un nuevo actor colectivo —cuyo símbolo es el bolivarianismo y cuyo emergente es Hugo Chávez— a través de una ruptura populista.” Ernesto Laclau, “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, Nueva Sociedad, núm. 205, septiembre-octubre de 2006, p. 56 (pp. 56-61). Para un análisis más profundo, véase Ernesto Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005 (312 p.).

12 Véase Gerard Duménil y Dominique Lévy, “Costs and Benefits of Neoliberalism: A Class Analysis”, en G. Epstein, *Financialization and the World Economy*, Edward Elgar: Aldershot, England, 2005. Texto también disponible en su versión preliminar en la página de internet de los autores: <http://www.jourdan.ens.fr/~levy/dle2005g.htm>

13 Fuente: Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), consultado el 5 de diciembre de 2008: http://www.dieese.org.br/ped/metropolitana/ped_metropolitana0408.pdf

Estado que venía de la dictadura militar se asocia con una imagen de malgasto, incompetencia e ineficiencia, cuyo opuesto virtuoso se encontraría en el mercado. El presidente Collor, mientras tanto, no llegaría al fin de su mandato, y renunció en medio de escándalos de corrupción típicos de la nueva era que se iniciaba y que aún perdura (la política como mercado). Pero la brecha entre lo social y lo económico se vería exacerbada a partir de 1994, con la adopción del Plan real y la elección y posterior reelección del sociólogo Fernando Henrique Cardoso a la presidencia (1995-2002). Los sindicatos del sector automovilístico ya estaban fuera de combate tras varias oleadas generalizadas de dimisiones. La Iglesia católica progresista había sufrido la intervención de Roma. En 1985 y 1990, el actual papa Benedicto XVI, entonces Joseph Ratzinger, aterriza en Brasil para reducir el poder de los obispos progresistas y restaurar el papel conservador de la Iglesia. Con esto, se ve gradualmente debilitado el papel de las comunidades eclesiales de base.

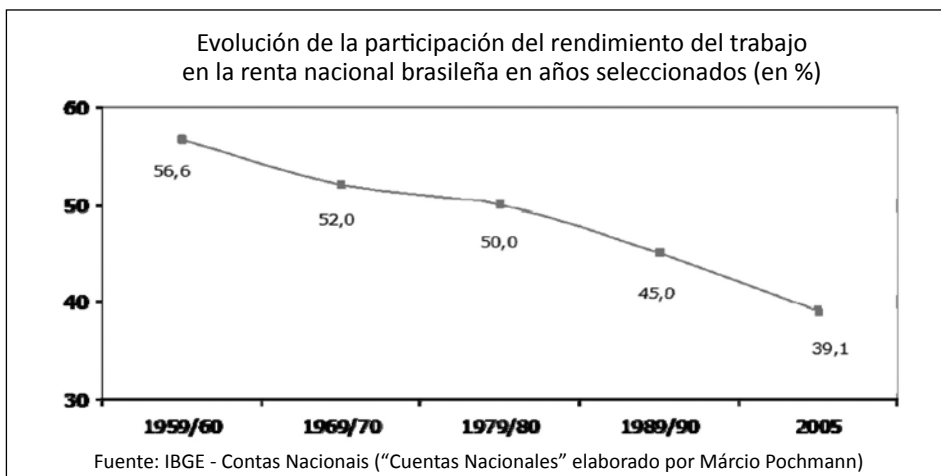
Quedaba sólo el sindicalismo vinculado a las empresas estatales, cuya espina dorsal quedó partida ya en 1995, con el uso del ejército en la represión de una huelga en la compañía Petrobras, amparado en el tremendo apoyo de los medios de comunicación, expresión de la consolidación de un nuevo bloque de poder y de una nueva lógica de legitimidad basada en la ‘espectacularización’ de la política (la gran financiación de las campañas electorales comienza a destinarse a empresas de marketing, que pasan a ‘espectacularizar’ la propia militancia tradicional de los comicios y caravanas).

No obstante, la contradicción objetiva entre contexto económico recesivo (las décadas perdidas de los años ochenta y noventa) y el regreso a la democracia acabarían devolviendo al campo político-partidista de la oposición el papel de protagonista de la esperanza que, en décadas anteriores, habían desempeñado movimientos sociales a través del llamado ‘campo movimentista’ (movimientos, ONG, asociaciones comunitarias, grupos religiosos, entre otros).¹⁴ Es en el marco de este panorama en el que cabe entender la evolución del PT desde posiciones más radicales de izquierda, como la crítica al proceso constituyente de fines de los años ochenta, a las posiciones cada vez más conciliadoras con los ‘imperativos del mercado’. En este sentido, es famosa la ‘Carta al pueblo brasileño’ firmada por Lula el 22 de junio de 2002, al calor de la campaña, asegurando su preocupación por mantener la estabilidad del mercado a cualquier precio.¹⁵ En otras palabras: adiós al New Deal brasileño.

Lo que falta para el reformismo doméstico es un arreglo de soberanía nacional en que son posibles algunas acciones estratégicas (petróleo, energía, infraestructuras), subsidiariamente y en asociación con el sector privado, no avanzando un milímetro siquiera sobre la política monetarista y la resultante dominación financiera sobre el conjunto de la economía. A cambio, es posible avanzar en programas sociales más eficaces y reducir niveles extremos de pobreza. Los gráficos que presentamos a continuación ofrecen una dimensión más concreta del modelo.

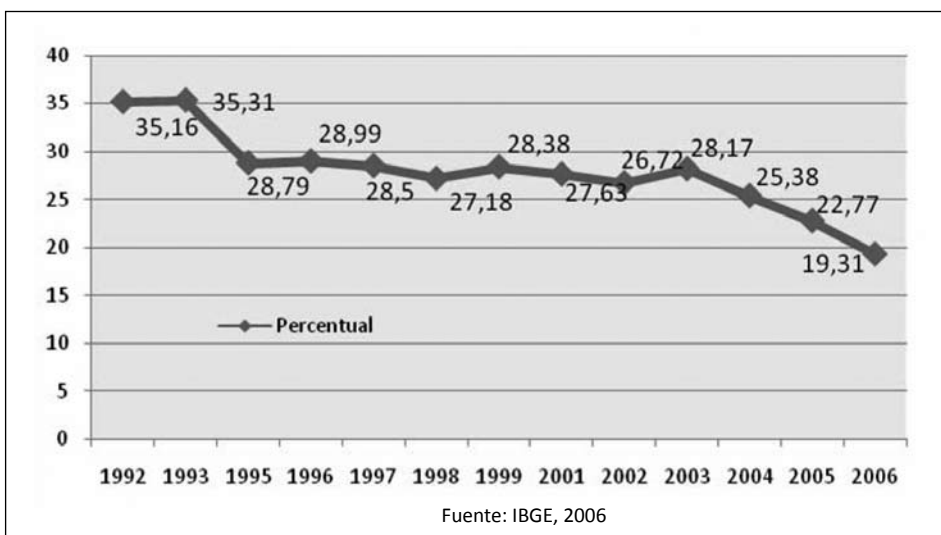
14 Para un análisis de este contexto, véase Evelina Dagnino, “Os Movimentos Sociais e a Construção da Democracia no Brasil: Tendências Recentes”, *JILAS— Journal of Iberian and Latin American Studies*, volumen 7:1, julio de 2001, pp. 75-104 (disponible en: [http://www.ailasa.org/jilas/all/JILAS-07\(1\)/E-JILAS%207\(1\)-Dagnino.PDF](http://www.ailasa.org/jilas/all/JILAS-07(1)/E-JILAS%207(1)-Dagnino.PDF)).

15 Para un análisis exhaustivo de la carta, véase Rudá Ricci, “Lulismo: três discursos e um estilo”, *Revista Espaço Acadêmico*, núm. 45, febrero de 2005 (disponible en: <http://www.espacoacademico.com.br/045/45ricci.htm>).



Como se puede ver, la participación de la renta del trabajo en el producto interior bruto (PIB) cayó un 31 por ciento en 45 años (17,5 puntos), en un proceso de caída constante. Esto significa que el retorno a la democracia a partir de 1985, al parecer, no ha contribuido en nada a invertir esta tendencia. El dato contrasta con los resultados recientes de las políticas de reducción de la pobreza extrema, como se observa en el siguiente gráfico.

Reducción de la pobreza en el Brasil
Población con renta per cápita inferior a 125 reales brasileños por mes



La población que vive por debajo del umbral de la pobreza –con una renta per cápita inferior a 125 reales brasileños o 2,3 dólares por día– se redujo hasta el 19,3 por ciento en 2006 (36 millones de personas), sobre todo gracias al programa Bolsa-Familia (rebautizado y ampliado durante el Gobierno Lula). Y si se calculara según el parámetro internacional establecido por la ONU (1 dólar por día), el porcentaje caería hasta el 4,2 por ciento (menos de 8 millones de personas), lo cual marcaría el logro anticipado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en este ámbito. Lo irónico de esta historia es que el programa Bolsa-Familia

le cuesta al Gobierno menos del 1 por ciento del PIB al año.

Es decir, que mientras la renta del trabajo redujo en 17,5 puntos porcentuales su participación en el PIB, los trabajadores abocados a la miseria recibieron el 1 por ciento para no morir de hambre. ¿Es esto lo que significa buena gobernanza.

2. El presupuesto participativo

La transición hacia la democracia en el Brasil, como hemos visto, fue el resultado de un proceso largo y gradual. La supervivencia de la dictadura militar durante tantos años educó a los movimientos sociales en la lucha micropolítica. Puestos de salud, escuelas públicas, clubes de madres, grupos religiosos, culturales o deportivos, asociaciones de barrio y centros comunitarios se convirtieron en espacios estratégicos de resistencia política en las grandes ciudades brasileñas. Campañas contra la pobreza y demandas de infraestructuras básicas en las zonas favelizadas se articularon en el discurso opositor de 'rescate de la ciudadanía' y defensa de espacios de participación. A partir de la creación de los consejos locales de salud en la zona este de la ciudad de São Paulo, en que se reunían usuarios, profesionales y gestores de la salud, se empezaron a replicar iniciativas parecidas en otros sectores (educación, asistencia social, etc.).

Con la posibilidad de elegir gobiernos municipales, se multiplicaron las oportunidades de participación. Lages (76-81), Piracicaba (76-81), Boa Esperança (76-81), Diadema (82-86), Vila Velha (83-86), Pelotas (83-87) y Recife (86-88) inauguraron una nueva era de gestión democrática local, de donde surgieron los consejos sectoriales de gestión y los presupuestos participativos. La utopía de una gestión participativa con distribución de renta y fortalecimiento del Estado a escala local parecía establecer un compromiso social que se contraponía a la privatización de la experiencia urbana.

Ciudades con OP en Brasil		
Período	Ciudades	% gobiernos del Partido de los Trabajadores
1990-1992	13	92%
1993-1996	53	62%
1997-2000	120	43%
2001-2004	190	59%
2005-2008	201	65%

Fuente: Brian Wampler & Leonardo Avritzer, The expansion of Participatory Budgeting in Brazil (Research Report elaborated for the World Bank), 2008.

Aunque han sido 13 las ciudades que han pasado a adoptar diferentes modalidades de presupuesto participativo (OP) en el Brasil a partir de 1989, fue la experiencia de Porto Alegre la que se convirtió en la principal referencia nacional e internacional sobre el tema, especialmente tras las ediciones locales del Foro Social Mundial (2001, 2002, 2003 y 2005). En el período 2000-2004, el 43 por ciento de la población residente en ciudades con más de 100 mil habitantes en el Brasil residía en ciudades en que funcionaba el OP, aunque sólo una pequeña parte de los 5.561 municipios brasileños adoptaran la idea.

Cuando el OP comenzó su andadura en 1989 en Porto Alegre, era imposible prever este escenario de gobernanza neoliberal del nuevo milenio. La singularidad local del OP, que había surgido antes de que el Banco Mundial desarrollase el antídoto, residía en la apertura de espacio para la participación directa con

poder deliberativo, es decir, en el principio del 'individuo como sujeto de ciudadanía'. Fue aquí donde se encontraron dios y el diablo. Para autores como Debora Yashar, por ejemplo, analizando el contexto de los movimientos indígenas en la América Latina, este individualismo integraría el proyecto neoliberal, que iría acompañado del desmantelamiento de los derechos sociales y tendría como contrapartida la expansión de derechos civiles y políticos.¹⁶ En el caso de Porto Alegre, la participación directa significó, en cambio, la radicalización del plebeyismo de la democracia participativa que se venía construyendo a través de consejos sectoriales (salud, asistencia social, infancia y adolescencia, vivienda, plano director, etc.). Significó la expansión del 'sufragio universal' a la democracia participativa, con la consiguiente 'vinculación directa' entre aquello que aquí llamamos la 'lucha por la vida' y el espacio de la política. Ya no era al Estado, poder local, a quien correspondía decir con quién dialoga y con quién no. Tocaba a los propios participantes definir su representación ante al poder público sobre la base del criterio de 'una persona, un voto'. Es decir, no se trataba de un golpe a los movimientos sociales organizados, ni mucho menos una estrategia de lanzar a una comunidad contra la otra en la disputa por unos recursos menguados. Muy al contrario, se trataba de establecer una dinámica de movilización social que apostaba por la movilización efectiva de la población como estrategia de disputa de más recursos presupuestarios para las necesidades de las clases populares, barriendo con la representación meramente formal de muchas entidades fantasma que venían de la época de la dictadura militar.

En la tradición dominante de la teoría política democrática, esta 'vinculación directa' entre plebeyismo (movilización de masas) y civismo (participación política) se asoció siempre a los momentos de 'caos revolucionario' (insurrecciones armadas, crisis de hegemonía, colapsos económicos, por citar algunos ejemplos).¹⁷ Sería imposible, según esta visión, mantener la 'caja de Pandora' permanentemente abierta. Fue precisamente esta mirada la que provocó la sorpresa de Castoriadis en su visita a Porto Alegre en 1991, cuando habría comentado: "Yo siempre he visto organizaciones y dirigentes populares movilizándose contra el Estado. Nunca había visto que se movilizan para orientarlo. Ha sido la primera vez que he visto algo parecido".¹⁸ De hecho, al contrario del paradigma dominante, no se produce el caos. En lugar de pelear entre sí por intereses particulares, los participantes del OP tuvieron la oportunidad de desarrollar ellos mismos los parámetros públicos para procesar las demandas más sentidas que traían de su realidad vivida. La propia metodología de priorización y jerarquización de obras y servicios que se debían realizar partía del reconocimiento de los conflictos como condición para su procesamiento político y su conversión en un plan de inversiones.

La historia latinoamericana está repleta de historias de movilización de masas a partir del Estado para sostener determinados proyectos políticos (como en el caso del Estado populista y del proyecto nacional-desarrollista). Éste es, además, el modo típico de constitución de la ciudadanía en los principales países del continente.¹⁹ Lo que había de inédito en Porto Alegre y otras ciudades brasileñas en aquel inicio de los años noventa era la aparente inversión de sentido, es decir, la apertura del Estado hacia los proyectos que venían de la sociedad, en una coyuntura en que el propio grupo que llegaba al poder, el PT, seguía siendo un movimiento y no la nueva clase política.

La cuestión que hoy nos vemos obligados a abordar, a la luz de la actual situación de hegemonía de la gobernanza neoliberal, es si hubiera sucedido del mismo modo o si en realidad nada habría pasado de una simulación de herejía política controlada por el partido en el poder para asegurar su permanencia en tanto que proyecto de poder y no en tanto que proyecto de transformación social. ¿Y qué es lo que se está replicando en todo el mundo, la herejía o el simulacro? ¿Se habría acercado Porto Alegre a la fórmula soñada por trotskistas y anarquistas de la revolución permanente, a través de la ciudadanía instituyente y de la institucionalidad ciudadana, así como pretendió haber descubierto en algún momento el tren impul-

16 Debora Yashar, *Contesting citizenship in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005 (365 p.), p. 49.

17 Esta es la visión, por ejemplo, de Cícero Araújo, "Entre o Estado e a Revolução", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volumen 17, núm. 49, junio de 2002, pp. 39-54 (disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n49/a04v1749.pdf>).

18 Tarso Genro, *A utopia possível*, Porto Alegre, Artes e Ofícios Editora, 1995, p. 165 (177 p.).

19 Para un análisis del modo estatal de construcción de ciudadanía en el Brasil, véase José Murilo de Carvalho, "Cidadania: tipos e percursos", *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, núm. 18, 1996 (disponible en: <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/199.pdf>).

sado por aire? Una respuesta salomónica diría que sí y que no. Al igual que el ‘aeromóvil’, el OP también necesita de una fuente extra de energía para mover el aire. El OP en Porto Alegre sólo fue posible porque había un proyecto político más amplio que llegaba al poder comprometido con la idea de compartir el poder y la apoyaba. Dicho con otras palabras: como el grupo que llegó al poder aún no sabía que el OP era teóricamente imposible, éste fue posible en la práctica, al menos en tanto que fue posible mover el aire a partir de este proyecto político.

El OP representaría, en teoría, una triple herejía, al simular la suspensión de la división del trabajo entre: (a) ciudadanía y burocracia (saber popular y saber técnico); (b) ciudadanía y clase política (subalternidad y dirección); y (c) ciudadanía y ‘círculos de poder’ (el tradicional lobby privado sobre el proceso de toma de decisiones local). Haciendo un balance de este triple movimiento, se podría decir que ninguna de estas amenazas se convirtió en riesgo real para los diferentes actores implicados, pero permitieron la apertura de una agenda real de participación que lamentablemente entró en un retroceso progresivo a partir del nuevo milenio.

El monopolio de la representación por lugar de residencia, que algunas directivas de asociaciones de vecinos más conservadoras pretendían que se diera incluso por ley, como ocurre con los sindicatos, se vio sacudido durante casi una década de renovación de liderazgos. El impacto de la participación directa en asambleas como criterio de representatividad para el OP significó para las asociaciones de vecinos algo parecido a lo que significaría el fin del ‘imposto’ y de la unicidad sindicales en el ámbito del sindicalismo.²⁰

La apertura a la participación directa permitía también una alianza entre movimientos comunitarios y determinadas categorías de trabajadores, tales como profesores de enseñanza básica y profesionales del área de la salud, entre otros. Esta alianza permitió en algunas situaciones compensar asimetrías y posibilitar la capacitación de los participantes para el diálogo con el gobierno. El OP opera sobre la base de una pretensión de igualdad entre agentes de gobierno y actores populares, pero es bastante obvio que si la información relevante para la discusión es monopolizada por el gobierno, éste no necesita tener el derecho a voto en las reuniones para pautar el proceso de acuerdo con su sesgo político-administrativo. Siendo así, fue a través de estas alianzas, en tanto que fueron posibles, que se construyeron las condiciones para un aprovechamiento más efectivo de las oportunidades de participación.

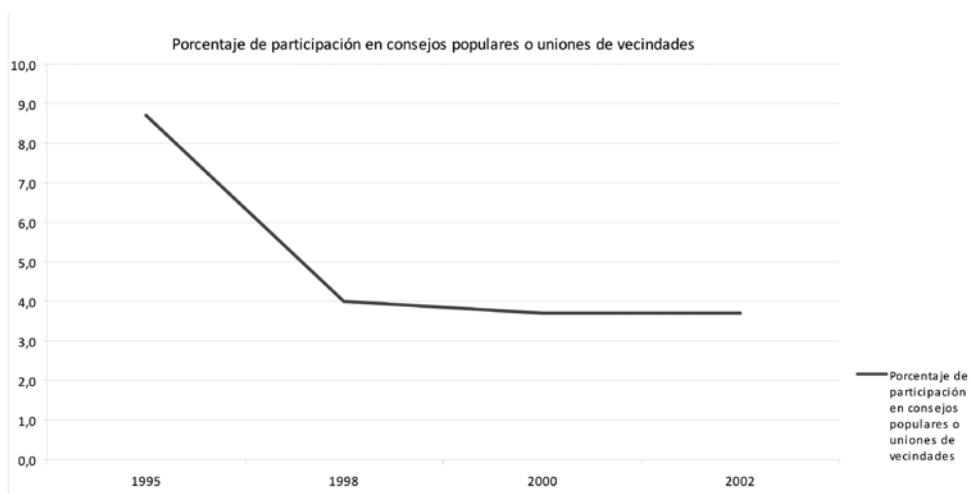
Cito como ejemplo la introducción del tema de la regularización agraria como una política que se debía contemplar dentro del OP. A principios de los años noventa, no era la intención original del gobierno ampliar el abanico de demandas, pero la capacidad de presión desarrollada a partir de la articulación entre movimientos, ONG, profesionales del área jurídica y de la planificación urbana, tanto fuera como dentro del gobierno, acabó forzando la inclusión del tema en el OP. A partir de fines de los años noventa, mientras tanto, con la remisión de cada nuevo conflicto o movimiento de presión a una nueva arena, un nuevo consejo, una nueva comisión, se acabaría generando una brecha entre actores articulados y desarticulados, nuevos participantes y ‘ciudadanos profesionales’. Así, la cultura del caciquismo de los presidentes de asociaciones de vecinos, que se creía ya muerta y enterrada, acabaría volviendo poco a poco.

La pretensión del monopolio de la representación por parte de las asociaciones de vecinos sería substituida por una ‘solución de mercado’, por la ‘oligarquía’ de los detentores de contratos con el gobierno para la prestación de servicios públicos asistenciales, educativos y culturales. Es esta ‘oligarquía comunitaria’ la que hoy elige y reelige a gran parte de los delegados y consejeros del OP, a través del uso de los recursos de poder que conllevan los contratos. Por ejemplo, el gestor de una guardería concertada con el ayuntamiento controla empleos (definición del personal que se contratará), compras (definición de los lugares en que se adquirirán los suministros), plazas (definición de qué niños tendrán acceso a las plazas aseguradas a través del convenio), exenciones (definición de qué niños no necesitan pagar el complemento de unos 50 reales que se suele cobrar a las familias), salario propio (definición de su propia remuneración, dentro

20 En el Brasil perdura además, desde el Estado populista, una estructura corporativa sindical unida al Estado, con la existencia del sindicato único por categoría profesional en cada unidad territorial y la preservación del ‘imposto sindical’, equivalente a un día de trabajo, cobrado de todos los trabajadores, estén o no afiliados al sindicato, y transferido por el Estado a los sindicatos junto con las obligaciones jurídicas definidas por ese mismo Estado. Esto permite la existencia de muchos sindicatos fantasmas, que sobreviven sin necesidad de trabajo efectivo en defensa de sus respectivas categorías.

de los límites del convenio), además de otros beneficios, como estatus, mediación de intereses o relación privilegiada con operadores político-partidarios.

Hay que reconocer que la presión que venía de los movimientos comunitarios a fines de los años ochenta no era principalmente por la participación directa, por el establecimiento del “individuo como sujeto de ciudadanía”, sino por la descentralización de la gestión administrativa de la planificación y del presupuesto bajo control de las organizaciones comunitarias. Aunque hubiese cierta tensión entre el formato ‘asociación de vecinos’ y el formato ‘consejo popular’ o ‘unión de vecindades’, ésta se resolvió con la articulación de ambos en los foros del OP, con la consiguiente multiplicación del número de asociaciones de vecinos (organización de base para participar) y el vaciamiento progresivo de los consejos populares y de la propia Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA, fundada en 1983).



(Fuente: CIDADE, Relatório de Pesquisa, 2002)

Mientras tanto, la descentralización administrativa efectiva no se produjo y, como veremos, tampoco fue posible integrar de hecho la planificación urbana en el proceso del OP. Aún hoy, una de las reivindicaciones de aquellos que conservan la memoria de las luchas de 20 años atrás es la elección por las comunidades organizadas de los coordinadores de los centros administrativos regionales y su efectiva capacitación. Pero también aún hoy día, la democratización de las propias asociaciones comunitarias se encuentra fuera de la agenda de lucha de la mayor parte de los participantes del OP. Se reivindica el poder popular, pero la mayoría ha desaprendido cómo compartirlo, lo cual se traduce en una falsa ecuación. Vuelve el fetichismo de los aparatos, hoy tan sustentable con la progresiva conversión de las organizaciones comunitarias en tercer sector, es decir, en prestadores privados de servicios públicos terciarizados.

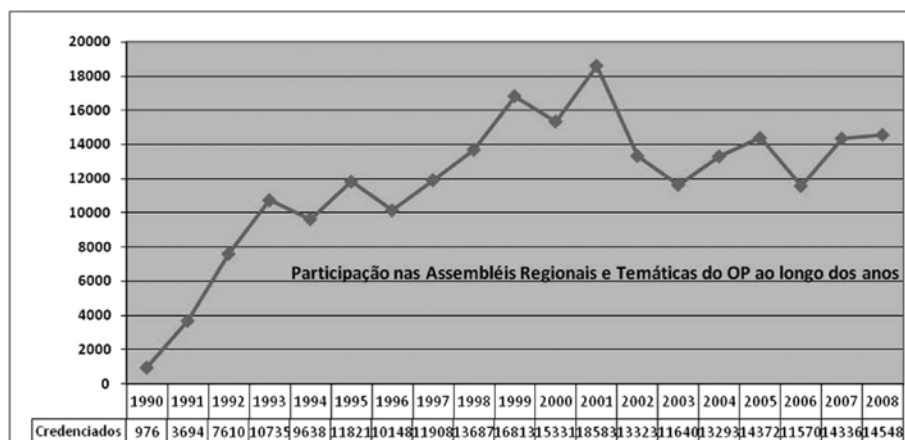
En la experiencia de Porto Alegre, el OP surge como una combinación entre proceso y estructura. No se trata de un diseño predefinido, sino de una construcción y contratación social progresivas (no exactamente progresistas), que conllevó al menos cuatro momentos:

a) 1989-1992: el OP de los consejos populares (o el OP como lucha de clases)

Al llegar al poder con una minoría en la cámara de representantes municipales (câmara de vereadores) y una crisis fiscal heredada de la administración anterior (gobierno Collares, 1986-1988), el PT no sólo necesitaba una base popular sólida para hacer frente a posibles resistencias a una reforma fiscal por el lado de la ampliación del ingreso de impuestos locales, sino que el propio proyecto de gobierno preveía el establecimiento de mecanismos de justicia social. El intento de imponer una tributación progresiva sobre

vacíos urbanos, así como la propuesta de un impuesto de transporte para costear el transporte público –que sería pagado por las grandes empresas comerciales–, son ejemplos de cómo se pretendía redistribuir la renta urbana y no sólo aliviar las condiciones precarias de vida en los barrios populares. Es desde esta perspectiva que se debe entender el esfuerzo de extensión de la categoría ‘lucha de clases’ a los movimientos comunitarios (compromiso entre demandas populares, ampliación de los ingresos tributarios y enfrentamiento de la gestión privada del espacio urbano). Ejemplo típico de este período fue la tentativa de constitución de un Consejo Popular en la región de las Ilhas, donde el propio gobierno acaba viendo claro que la constitución de un espacio de organización popular a partir de la dirección política dada por los agentes de gobierno no tiene sentido. A partir de ahí, pasa a predominar la idea de la creación de foros regionales del OP, dejando los Consejos Populares para la construcción o no por parte de los movimientos populares. Aunque el OP haya sido desde siempre un espacio de cogestión, a partir de aquel momento se pone de manifiesto que no sería un espacio exclusivo de poder popular, sino de cogestión entre gobierno y comunidades. Ya en 1992 se crea el cargo de coordinador regional del OP, con designación y remuneración del ejecutivo. La recuperación de la capacidad de inversión por parte del ayuntamiento y la ejecución efectiva de las demandas acordadas a través del OP atraerían una creciente participación en el proceso.

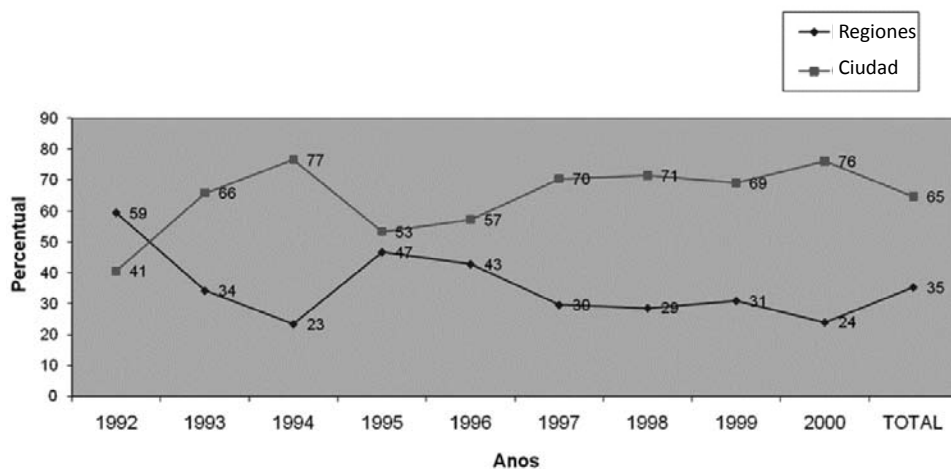
Participación en las Asambleas Regionales y Temáticas del OP a lo largo de los años



b) 1993-2000: los años dorados – El OP como espacio público plebeyo constituyente

Poco a poco el OP se fue convirtiendo en la espina dorsal de un amplio proceso participativo, incluyendo otras formas directas e indirectas de participación y atrayendo a otros actores (sindicatos, entidades empresariales, asociaciones profesionales, grupos religiosos, culturales, etc.). En 1993 se celebra el I Congreso Constituyente de Porto Alegre, en que se articulan propuestas de los sectores sociales más diversos. Si en un primer momento la multiplicación de consejos, foros, conferencias y congresos es capaz de generar una enorme energía participativa, en el momento siguiente comienzan a aflorar contradicciones entre los diferentes intereses y grupos gestores en la puesta en práctica de directrices, proyectos y acciones. Del mismo modo, disminuye la asignación de recursos para las regiones del OP, como bien se observa en el cuadro que sigue.

Distribución de las Inversiones – Porto Alegre 1992-2000



Fuente: Adalmir Marchetti: Participación y Redistribución: el Presupuesto Participativo en Porto Alegre

El proceso de construcción participativa del nuevo Plan director de desarrollo urbano y ambiental, aprobado en 1999, cuando la ciudad ya se encaminaba hacia el III Congreso de la Ciudad (2000), revelaría un límite político duro en la articulación entre espacio público plebeyo y planificación participativa. De este modo, si en 1993 fue posible aprobar en la cámara de representantes municipales la progresividad del impuesto sobre vacíos urbanos, aprovechando la descentralización de la regulación sobre la función social de la propiedad que trajo consigo la Constitución de 1988, a fines de los años noventa un movimiento de este tipo se volvería políticamente cada vez más difícil. Crecía igualmente la presión de los empresarios de la construcción civil a favor de más flexibilidad y agilidad en la aprobación de proyectos por parte del gobierno, lo cual se traduciría, con el tiempo, en un cabildeo directo junto a los técnicos de la Secretaría de Planificación Urbana. La reacción gubernamental se daba por la multiplicación de arenas participativas, buscando compensar con redoblado esfuerzo participativo la ausencia de una línea política clara para afrontar las contradicciones reales en el diseño del futuro de la ciudad.

La segregación entre diferentes foros regionales y municipales (OP, Plan director, comisiones de salud, vivienda y acceso a la tierra, consejos tutelares de la infancia y la adolescencia, por ejemplo) acabaría favoreciendo el predominio del peso de las corporaciones empresariales y de categorías profesionales en sus respectivas áreas temáticas. Esta relación de empate se debió en parte a la tendencia corporativista en el ámbito sindical, que hacía que los principales sindicatos que operaban en Porto Alegre transitaran hacia un papel cada vez más defensivo y menos articulador (expresión de ello es el peso cada vez mayor de los departamentos jurídicos en relación a los demás sectores internos de estas entidades). Así, incluso las políticas de gestión comunitaria de puestos de salud o proyectos amplios como la 'escuela ciudadana' (democratización del acceso, de la gestión y del currículo) pasaron a enfrentar resistencias junto a los propios profesionales de las respectivas áreas.

El nuevo Plan director de desarrollo urbano y ambiental (PDDUA), aprobado con el fin del milenio, acabaría expresando un diálogo de sordos, encarnado en un pacto perverso. Por un lado, se abría a los sectores populares la posibilidad de flexibilizar patrones urbanísticos para fines de vivienda popular. Por otro, se liberaban las áreas nobles de la ciudad para la verticalización, lo cual fue posible gracias a la hegemonía empresarial en el Consejo del PDDUA y el consiguiente uso de la concesión onerosa de índices constructivos como incentivo (posibilidad de ampliar el potencial constructivo de los terrenos mediante un modesto pago por el metraje adicional). Este uso de mercado del instrumento de la concesión onerosa de índices,

llamado 'suelo creado' (solo criado), significaba una distorsión con respecto a su concepción original, cuando pasó a estar contemplado por la ley en los años noventa. La idea era que este mecanismo serviría para compensar al poder público por el uso intensivo de la infraestructura urbana.

Esto no quiere decir en modo alguno que el OP no tuviera unos notables efectos redistributivos. Todo lo contrario: como apunta Marchetti, a través del OP fue posible invertir prioridades y dar preferencia a las regiones más pobres de la ciudad.²¹ En este sentido, fue enorme la reducción de carencias en términos de servicios básicos (agua, transporte público, colecta de residuos, escuelas), así como en las áreas de vivienda, regularización agraria y urbanización.

Lo que deseamos demostrar en estas páginas es lo siguiente: (1) estos hechos no bastaron para revertir el aumento de la segregación urbana, plasmado en la privatización de los espacios de vivienda (urbanizaciones o condominios cerrados), de los servicios (escuelas privadas, planes privados de salud, guardas privados, intensificación del uso de automóviles particulares), del consumo y del ocio (centros comerciales cerrados, clubes y parques privados, terciarización de la conservación de las plazas y su respectivo cercado); (2) a medio plazo, las conquistas obtenidas pueden verse usurpadas por las grandes corporaciones inmobiliarias a través de procesos de 'expulsión de guante blanco' y como efecto de la persistencia de los problemas de renta y empleo; (3) en conjunto, el modus operandi de estas inversiones termina reafirmando y no contradiciendo el patrón de modernización de la ciudad heredado de décadas anteriores (concentración agraria, gestión privada de servicios públicos por grandes empresas, contratación de obras con grandes empresas contratistas privadas); y, (4) al operar sólo de forma descentralizada en el ámbito local, estos efectos no son lo suficientemente anticíclicos como para representar un contrapeso a las políticas macroeconómicas definidas en los ámbitos nacional e internacional. El cuadro que sigue muestra precisamente el crecimiento de la concentración de renta en Porto Alegre (por sectores de población).

Estrato poblacional	1991 (%)	2000 (%)
20 % más pobres	2.6	1.9
40 % más pobres	8.7	7.0
60 % más pobres	19.5	16.7
80 % más pobres	39.7	36.0
20 % más ricos	60.3	64.0

Fuente: PNUD, Human Development Atlas, 2003
 Nota (*) personas con renta media familiar superior a R\$ 3,781 o más en el año 2000 (reales brasileños)

Es durante esta fase del OP que se diseñan grandes proyectos para la ciudad, aprobados con simpatía por el público del OP, pero estructurados a partir del ejecutivo. El éxito internacional del OP facilitaría el acceso a las agencias de financiación internacionales y nacionales, proyectando Porto Alegre en el mapa mundi. El OP se difunde mundialmente como una práctica capaz de desarrollar responsabilidad fiscal, promover la justicia tributaria y concentrar inversiones en las áreas más pobres de la ciudad.

Mientras tanto, sería la construcción de una tercera avenida perimetral, la reurbanización de favelas en la entrada de la ciudad y la recuperación socioambiental de las márgenes del río Guaíba las que consumirían el mayor volumen de recursos y acabarían comprometiendo la capacidad de ejecución de las

21 Véase Adalmir Marquetti, "Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre", en L. Avritzer y Z. Navarro, A inovação democrática no Brasil, São Paulo, Cortez, 2003.

demandas del OP en los años siguientes. Con la excepción de la entrada de la ciudad (para transformar la visión de quien llega), hoy sería difícil identificar el carácter exactamente social de estas propuestas. Pero no lo sería tanto en el caso de los intereses inmobiliarios que se articularon en su estela. El programa socio-ambiental, por ejemplo, pensado para aumentar el índice de tratamiento de residuos municipales de una cuarta parte a tres cuartas partes de las necesidades, se revelaría como un instrumento para el desalojo de miles de familias en áreas de favelas, en lugar de promover la urbanización del lugar. Incluso el proyecto de urbanización de favelas en la entrada de la ciudad, aún no finalizado, se acabaría mostrando como una fructífera estrategia de valorización inmobiliaria de la región. Curiosamente, la alcaldía rechazó la propuesta de algunos técnicos que abogaban por gravar en la región las zonas de vivienda popular con índices bajos de potencial constructivo, con el fin de desestimular la ‘expulsión de guante blanco’ de las comunidades populares en un futuro próximo.

No obstante, las condiciones de vida en la mayor parte de los barrios populares mejoraron significativamente y la población afectada lo reconoce así al seguir apoyando el OP, a pesar de los límites operativos de éste durante la gestión del alcalde Fogaça.

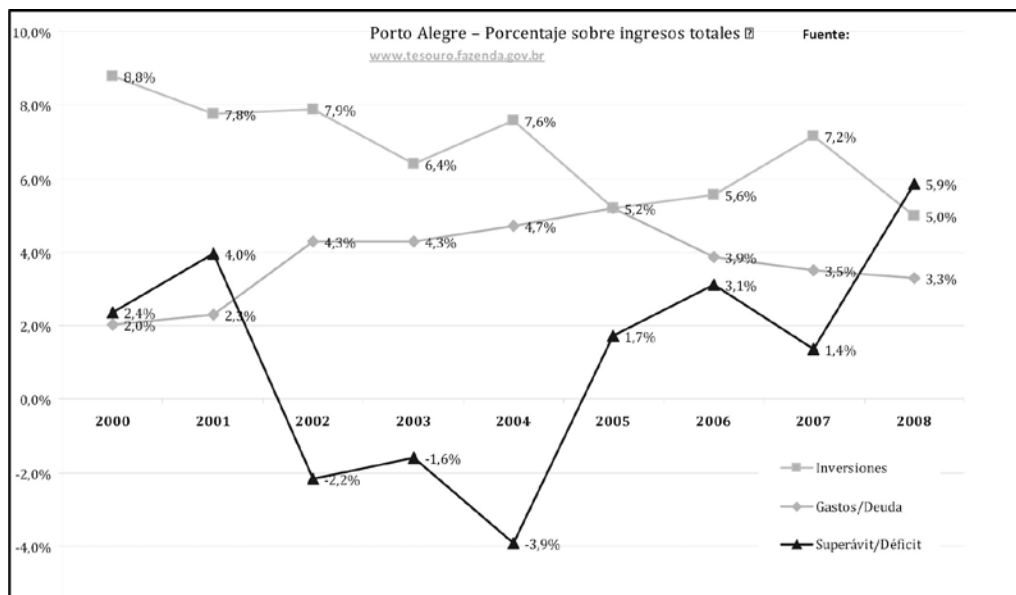
c) 2001-2004: el OP termidoriano

A pesar de todo el esfuerzo para la constitución de una esfera participativa, hoy reconocemos que el proceso apenas ha recorrido la mitad del camino, quedando prácticamente limitado a la interacción socio-política, no consolidando una reforma del Estado y un modelo de planificación y desarrollo local realmente consecuente con la nueva dimensión participativa. Es decir, que la expansión de la participación en Porto Alegre, a lo largo de los años noventa, se dio más por la multiplicación infinita de arenas participativas que por las transformaciones estructurales en la gestión de la máquina administrativa.

Con la llegada del nuevo milenio, a esta tensión entre multiplicación de arenas participativas y disputas intra y extragubernamentales se suman límites fiscales coyunturales que dificultan la conciliación entre grandes proyectos urbanos y demandas regionales del OP. Las causas básicas son las siguientes: (1) repercusión negativa de las políticas de exenciones fiscales en el ámbito de los tributos estatales sobre las parcelas que se debían transferir al municipio; (2) inversión en el ritmo de corrección de los índices que corregían respectivamente los tributos municipales y los salarios de los funcionarios municipales (que se corregían bimestralmente); (3) política de reconcentración de ingresos tributarios en el ámbito federal, con lo que se revirtió parcialmente la descentralización que tuvo lugar tras la Constitución de 1988 (al final de los años noventa, incluso después de que se aceptara la descentralización de varias políticas sociales, como salud, vivienda, asistencia social y otras, la participación de los municipios en el conjunto tributario nacional total cayó del 16,2 por ciento en 1995 hasta el 15 por ciento en 2000, al paso que el Gobierno federal ampliaba su porcentaje del 56,3 por ciento al 60,5 por ciento en el mismo período);²² (4) dificultad política para aprobar cualquier aumento de impuestos locales con el legislativo municipal. Esta situación obligaría al ejecutivo municipal a adoptar medidas de ajuste de corte tradicional: congelación salarial e introducción de un impuesto de contribución obligatoria a la jubilación para un nuevo fondo; recorte de gastos; préstamos intragubernamentales y rígido control de la caja, con financiación forzada junto a contratistas y proveedores (atrasos en los pagos).

El gobierno incluso intentó esconder al público la situación fiscal del OP hasta 2002, pero con el creciente atraso en la ejecución de las demandas y la decisión poner fin a la bimestralidad, la crisis salió a la superficie y generó una oleada de reivindicaciones a favor de una mayor transparencia presupuestaria que acabó rompiendo la relación de confianza en las informaciones gubernamentales, incluso entre los propios miembros del gobierno. El PT concluiría 16 años de administración con tres años de déficit fiscal y 966 demandas de OP pendientes de ejecución. Las medidas de ajuste adoptadas sólo surtirían efecto en el medio plazo (congelación salarial, creación de un fondo de seguridad social para los funcionarios municipales y re-

22 Luís Carlos Vitali Bordin, “Estimativa da Carga Tributária Brasileira em 2004”, *Estudos Econômico-Fiscais*, Ano 11, núm. 50, septiembre de 2005.



ducción progresiva de los gastos con costes e inversiones). La adopción de una política tradicional de ajuste por parte del PT, bastante diferente a la abrazada a principios de los años noventa, cuando aún era posible políticamente aumentar los ingresos, terminaría facilitando el tránsito hacia el discurso de responsabilidad fiscal del gobierno desde el frente partidario de la oposición, que asumiría el poder en 2005.

Las disputas entre las corrientes partidarias, el atraso en las obras y los servicios, y la intensificación de las disputas electorales empujarían la gestión del OP cada vez más hacia la reconstrucción de jerarquías dentro de las comunidades, fruto de la expansión de los contratos de terciarización de los servicios con las entidades comunitarias. A través de estos convenios (guarderías comunitarias, clases extraordinarias, alfabetización de adultos, proyectos culturales, deportivos, asistenciales, etc.), se acentúa la brecha entre consejeros y delegados del OP, y se produce una progresiva conversión de los movimientos comunitarios en tercer sector y la consolidación del PT como nueva clase política (burocratización y transformismo).

El último suspiro de un esfuerzo de compromiso de clase entre empresariado de construcción civil y clases populares sería el proyecto 'Urbanizador Social' (ley municipal 9162/2003), apoyado por el Lincoln Institute. La propuesta asegura a los empresarios privados la flexibilización de algunas exigencias en los proyectos de producción de vivienda de interés social. A pesar del llamamiento al empresariado, los sectores que realmente demostraron interés fueron las cooperativas populares. Lo cual significa que los márgenes de ganancia empresarial en proyectos convencionales destinados a las clases medias son mucho más atractivos y presentan quizá menos riesgos.

En otras palabras: adiós al OP como estrategia para una planificación urbana participativa.

d) 2004-2008: el OP como subsfera asistencialista (la funcionalización de la pobreza)

Cuando la administración Fogaça (2005-2008) llega al poder, el plato ya estaba servido. Sólo le falta aún un toque de glamour y la plena simpatía del sector privado. Esto se consigue a través de la sinergia proporcionada por el esfuerzo de constitución de un nuevo bloque histórico regional, articulado por el Grupo de medios RBS y las grandes federaciones empresariales (FIERGS, FARSUL, FECOMERCIO). El mismo alcalde, que había sido senador durante 16 años, había sido también asesor de la RBS y de la FIERGS en el período inmediatamente anterior a las elecciones. Así, a las inversiones públicas en propaganda de la alcaldía vendrían a sumarse, durante su gestión, el aumento de las donaciones privadas para proyectos

asistenciales y la ‘espectacularización’ glamourosa de las propuestas del gobierno, así como el cuidadoso bloqueo de los medios a las posibles críticas. A partir de 2005, se triplican los valores de donaciones privadas a FUNCRIANÇA.²³

El lema de la administración Fogaça, “construyendo cambios, preservando conquistas”, es una reproducción del viejo lema positivista “reformar conservando”, muy bien expresado con el “orden y progreso” de la bandera brasileña. Desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del XX, Porto Alegre estuvo dominada por la ‘dictadura positivista’ del Partido Republicano Riograndense (PRR, 1896-1937). Aunque hubiese elecciones, estaban controladas por la máquina partidaria del PRR. Esta ‘dictadura’ a la fuerza se vio seguida por una dictadura real, con la instalación del Estado Nuevo (1937-1945) por parte de Getúlio Vargas y el regreso a la designación de intendentes municipales (alcaldes) por parte del Ejecutivo federal (práctica del Imperio en el siglo XIX y una de las causas de la guerra civil entre las elites gauchas y el poder imperial entre 1835 y 1845; Guerra de los Farrapos). Es curioso que este modelo autoritario aún resurja como un ‘patrón de ética pública’ incluso después de 21 años de dictadura militar (1964-1985). El intendente nombrado por Getúlio Vargas en 1937, Loureiro da Silva (1937-1943), aunque elegido para gobernar el municipio una segunda vez (1960-1963), es aún hoy considerado un modelo de estadista tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político. Sin duda, la administración Fogaça no se inspiró en la idea de un gobierno municipal estatal-desarrollista, sino en la idea subyacente –y normalmente dejada en la sombra– de un gobierno capaz de disciplinar a las clases populares y educarlas para una subalternidad compatible con las necesidades del desarrollo capitalista de la ciudad.

Un error común en la evaluación de este gobierno consiste en confundir discurso y realidad. Como las simples ideas aparecen en la prensa como si ya fueran proyectos articulados, con maquetas de cómo quedaría la ciudad tras su implantación, se genera una ficción de un gobierno de grandes realizaciones, cuando, en la realidad, su resultado real e inmediato ha sido la precarización generalizada de todos los servicios públicos municipales. Mientras tanto, el efecto psicológico del anuncio de una hipermodernidad supuestamente alcanzable en el medio plazo no se debe despreciar desde el punto de vista político-electoral (es decir, dependiente de la reelección del actual alcalde).

Dicho esto, podemos caracterizar el discurso del gobierno que vino a suceder los 16 años de gestión del PT a partir de tres ejes: (1) asociaciones público-privadas de ámbito ‘estratosférico’ para el lanzamiento de Porto Alegre como ‘ciudad global’ o ciudad emprendedora (anuncio de megaproyectos, como la renovación del puerto, el metro y la recuperación urbanística del centro histórico)²⁴; (2) higienización social de las áreas centrales de la ciudad (proyectos para el desalojo de vendedores ambulantes, carroceiros²⁵(carrozeros), habitantes de las favelas y personas que viven en la calle); y (3) filantropización de la pobreza (reducción drástica de la ejecución presupuestaria en el ámbito del OP y progresiva substitución del uso de recursos

23 El Fondo Municipal de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (FUNCRIANÇA) fue creado en 1991, cuando nace con la implantación de su correspondiente consejo municipal. En noviembre de 2001, había 335 entidades registradas para recibir recursos del Fondo, número que hoy, sin duda, ha aumentado. Hasta 2004, las donaciones privadas se situaban alrededor de los dos millones de reales por año, frente al millón aportado por el poder público municipal. A partir de 2005, con la administración Fogaça, los valores de las donaciones privadas se triplican, pero no las de los fondos aportados por el poder público. Es principalmente gracias a estos recursos que el ejecutivo está ampliando el número de guarderías concertadas, por ejemplo (de 133 en 2004 a 169 en 2008), y está retomando el ritmo previo de añadir a los convenios de concertación unas diez entidades nuevas por año.

24 Véase David Harvey, “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler*, núm. 71(1), 1989 (pp. 3-17). La ciudad emprendedora se caracterizaría por el uso de los fondos públicos para financiar el desarrollo privado, a través de asociaciones público-privadas, estimulando la competitividad internacional con otras ciudades en la atracción de grandes inversiones privadas, sin atravesar o flexibilizando la mediación reguladora de los Estados nacionales. En la práctica, significa la financierización globalizada del espacio urbano, tanto por parte de la gestión de los servicios mediante redes internacionales que operan franquicias locales como por la internacionalización de la construcción civil y la especulación inmobiliaria. Para Harvey, la experiencia de las asociaciones público-privadas en las ciudades de los Estados Unidos en los años ochenta supuso, en gran medida, “una subvención para que consumidores ricos, corporaciones y poderosas funciones de mando permanecieran en la ciudad a expensas del consumo colectivo local de la clase trabajadora y los pobres”. (p. 12)

25 Personas que hacen recolección informal de basura no orgánica para posterior venta a empresas recicladoras.

del presupuesto público por el uso ‘glamourizado’ –“la ciudad cuidando de la ciudad”– de recursos privados en la atención de demandas sociales).

No es muy difícil imaginar la dirección proyectada por esta tríade: la consolidación de una sociedad de enclave, o quizá, más exactamente, de una sociedad de control.²⁶ La información que viene de la participación popular pasa a ser casi irrelevante, ya que es de las necesidades del desarrollo capitalista de la ciudad de las que emanan las prioridades efectivas para el municipio. De este modo, por mucho que la principal demanda del OP durante los últimos ocho años sea la vivienda popular, para el alcalde, la principal necesidad en la ciudad es el metro. El OP es definitivamente abandonado como fuente de planificación. La remodelación del centro urbano, fundamental en un proyecto de ‘ciudad global’, exige la eliminación de las áreas centrales de todos los sectores ‘descapitalizados’ o que ‘no agregan valor’ al proyecto.

Si en un primer momento de la historia reciente de Porto Alegre la segregación poblacional se dio por la creciente privatización fortificada de áreas de vivienda, trabajo y consumo de bienes y servicios, creándose una sociedad de dos velocidades (los ‘ultraconectados’ ricos y la lenta masa de pobres)²⁷, en un segundo momento, a partir de la visión de futuro centrada en Porto Alegre como ‘ciudad global’, se trata de la ‘lucha contra la pobreza’, sea por la policía, por la burocracia o por la filantropía.²⁸ Según Turner (2007), en este modelo, se trata en última instancia de impedir físicamente la movilidad de determinados sectores sociales. De esta forma, al desalojo de vendedores ambulantes, carroceiros, habitantes de favelas y personas que viven en la calle se suma también un nuevo proyecto viario, llamado ‘Portales de la Ciudad’, cuyo objetivo principal parece ser el de bloquear el acceso directo de la población que usa el transporte colectivo al centro urbano, obligando al paso por estaciones de transbordo, lo cual facilita su eventual selección por parte de los agentes de policía y de las organizaciones del tercer sector contratadas para ‘rescatar’ de las calles a los ‘no rentables’.

Para operar como idea-fuerza auxiliar en la consolidación del OP como subesfera asistencialista, el gobierno presentó el concepto marco de ‘gobernanza solidaria local’ (GSL). No es necesario detenernos en la definición dada por el gobierno, ya que se trata de una simple adaptación local de los manuales del Banco Mundial. Por tanto, para una crítica general del concepto de gobernanza remitimos al lector al excelente trabajo de Boaventura de Sousa Santos, en que la gobernanza se sitúa como una matriz que se entiende mejor a partir de una sociología de las ausencias: “en lugar de transformaciones sociales, la resolución de problemas; en lugar de la participación popular, participación de titulares de intereses reconocidos (stakeholders); en lugar de justicia social, juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociaciones; en lugar de conflictualidad social, cohesión social y estabilidad de los flujos”.²⁹ La cuestión pasaría por aumentar aún más la sustitución de la construcción política de la ética por el control moralista del comportamiento, expresado en la contraposición entre el buen y el

26 Véase Teresa Caldeira, “Enclaves fortificados: a nova segregação urbana”, *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 47, marzo de 1997, pp. 155-176. Véase también Bryan S. Turner, “The Enclave Society: Towards a Sociology of Immobility”, *Turner European Journal of Social Theory*, 10(2), 2007: 287-304.

27 Véase Serge Halimi, “The well-connected rich”, *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2000.

28 Véase la fantástica comparación entre ‘lepra’ y ‘peste’, a partir de Foucault, elaborada por Giorgio Agamben, *Metropolis*. Disponible en español, con traducción de Pablo A., en: www.traidores.org/pablo/wp-content/uploads/2008/10/giorgio-agamben-metropolis1.doc. “Michel Foucault intentó definir algunos de los caracteres esenciales de este espacio urbano ligado a la gobernabilidad. Según él, hay una convergencia de dos paradigmas que hasta el momento eran distintos: la lepra y la peste. El paradigma de la lepra estaba claramente basado en la exclusión, requería que los leprosos fueran ‘puestos fuera’ de la ciudad. En este modelo, la ciudad pura mantiene al extraño afuera, en lo que Foucault llama le grand enfermement, el gran encarcelamiento: encerrar y excluir. El modelo de la peste es completamente diferente y da pie a otro paradigma. Cuando la ciudad está apestada es imposible mover a las víctimas de la peste hacia afuera. Por el contrario, se da el caso de crear un modelo de vigilancia, control y articulación de los espacios urbanos. Éstos se dividen en secciones, dentro de cada sección cada camino se hace autónomo y puesto bajo la vigilancia de un intendente; nadie puede salir de casa, pero todos los días los hogares son revisados, cada habitante controlado, cuántos hay allí, si están muertos, etc. Es un cuadrículado de territorio urbano vigilado por intendentes, médicos y soldados. Así, mientras el leproso era rechazado por un aparato de exclusión, la víctima de la peste es encasillada, vigilada, controlada y curada a través de una compleja red de dispositivos que dividen e individualizan, y al hacerlo también articulan la eficacia del control y del poder”.

29 Boaventura de Sousa Santos, “A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, núm. 72, octubre de 2005 (pp. 7-44), p.14.

mal ciudadano, la buena y la mala comunidad, el que paga por los servicios de agua y luz y el que utiliza los servicios clandestinamente, el propietario y el ocupante, el trabajador honrado y el vendedor ambulante irregular, el ciudadano con ficha limpia en el sistema de protección al crédito y el insolvente, el opuesto del ‘ciudadano de bien’, en una secuencia lógica que termina en la criminalización de la pobreza y de los movimientos sociales, y en la represión policial de las estrategias de supervivencia y resistencia.

El supuesto de la gobernanza neoliberal y de su versión local, la GSL, representa el fin de la política. Interés público y mercado coinciden y resumen el papel de la sociedad. En esta lógica, la pobreza deja de entenderse desde la perspectiva de dominación social y pasa a ser encarada como una deficiencia individual o de grupo, cuya cura pasa por la absoluta sumisión, el respeto sagrado a la propiedad y el ‘aprovechamiento’ políticamente pasivo de las ‘oportunidades’ de mercado. Aunque conceptos como ‘responsabilidad social’ y ‘capital social’ simulen la existencia de un espacio para el compromiso social por parte del mercado, un gesto de misericordia frente a la miseria de las masas de no rentables, no es de esto de lo que se trata. Lo que se produce es la necesidad de mercantilizar el conjunto de los espacios de reproducción social como condición de preservación de la competitividad en la guerra por la supervivencia en el mercado. Es necesario reciclar la pobreza y extraer de ella el dinero para que al menos se sigan pagando los impuestos de agua y luz, y se respete la propiedad privada, aunque para eso haga falta subsidiar la supervivencia meramente física de los más miserables.

¿O que son la mayor parte de los proyectos sociales de generación de renta, si no una mezcla de campo de concentración y de esclavismo, donde, como es evidente, quienes están capacitados son los dirigentes y no los ‘beneficiarios’? ¿No sería mejor asumir críticamente este carácter en iniciativas como las cooperativas de reciclaje de residuos, por ejemplo, manteniendo una tensión política permanente sobre el poder público y las empresas privadas (que son quienes de hecho se lucran y disponen de tecnología y capital para aprovechar lo que viene de la selección realizada en las cooperativas)? ¿Por qué sectores que se consideran progresistas insisten en engañar a las personas con esta idea de que lo que les falta es más sudor y espíritu emprendedor, cuando se sabe que difícilmente van a poder competir con las empresas que producen la misma cosa a escala industrial, a no ser que se puedan beneficiar de dosis crecientes y vitalicias de subsidio, aumenten su jornada laboral a niveles inhumanos y acepten vivir permanentemente con una remuneración por debajo del salario mínimo?

Esta inflexión filantrópica, que no empezó con la administración Fogaça, supuso en la práctica el desempoderamiento del OP en cuanto espacio público plebeyo y el empoderamiento de los dirigentes de entidades comunitarias y filantrópicas, expresado en el poder creciente del Foro de Entidades, una especie de sindicato de las organizaciones con contratos para la terciarización de servicios de la alcaldía. La capacidad de movilización de estos dirigentes es prácticamente la única fuerza capaz de organizar manifestaciones y presionar al gobierno pero se topa, invariablemente, con la contradicción interna de su doble identidad, en tanto que proyecto de la sociedad civil y pragmática realidad como tercer sector, entre movimiento social y burocracia terciarizada.

Aunque la filantropización de la pobreza sea algo bastante antiguo, al ser aplicada como técnica micropolítica de control social, adquiere un estatuto mercantil y pasa a designar una cámara de compensación entre lo social y lo económico llamada tercer sector. El capital social, por tanto, no es más que la transformación de la cohesión social en mercancía. Como tal, conlleva costes y relaciones sociales de producción específicas. El alcalde Fogaça definió bien al ciudadano modelo de la ciudad emprendedora: el “ciudadano gestor, el ciudadano capaz de leer estadísticas”. Es decir, se trata del funcionario público ‘voluntario’, dirigente comunitario, de entidad religiosa o de una fundación privada que asume el papel del Estado frente a las comunidades donde actúa. Le corresponde a él ofrecer sumisión a cambio de supervivencia (aunque sólo sea por la suya propia). Le corresponde a él contabilizar las necesidades y detectar los conflictos, relatándoselos a las autoridades superiores en el momento oportuno. Es por ello por lo que el ejercicio de este papel en una asociación de vecinos es contradictorio, porque significa neutralizar el carácter de representación que, al menos en teoría, caracteriza a estas organizaciones a favor de una lógica de tutela social. Los problemas y los conflictos dentro de un barrio popular sobrepasan la posible legitimidad concedida al ‘ciudadano gestor’ y requieren soluciones políticas para no desembocar en guerra abierta entre vecinos.

Para imponerse sobre las comunidades populares, por tanto, la lógica del ‘ciudadano gestor’ necesita del efecto de ‘extrañamiento’, que es más propio del concepto de tercer sector.

Una fundación privada, una entidad religiosa o una ONG, por ejemplo, no tienen una directiva elegida por vecinos. Sus responsables son casi ‘vitalicios’ y su actuación está ‘dirigida a’ pero no ‘construida por’. Se trata de una ‘ayuda’ externa, cuya legitimidad se da por el reconocimiento social de la validez del trabajo desarrollado, por la ‘eterna gratitud’ de los beneficiarios de los programas. La gestión de estas entidades no está al alcance de los beneficiarios, salvo en los casos en que la excepción confirma la regla. Es decir, en aquellos casos en que se seleccionan nuevos gestores por el criterio de competencia, no por el criterio de representatividad, de entre los propios beneficiarios, para ‘demostrar’, por ejemplo, que un programa específico ‘empodera’ o ‘capacita’. En resumidas cuentas: para que se produzca el predominio del ‘ciudadano gestor’ de la GSL sobre el ‘ciudadano plebeyo’ del OP es necesario convertir el conjunto de las organizaciones comunitarias en tercer sector, a través de los contratos para la terciarización de servicios públicos y la progresiva conversión jurídica de las entidades comunitarias en OSCIP, con la consiguiente tendencia a perder su carácter político y representativo.³⁰ Este proceso quedará completado cuando no haya más elecciones para las otroraasociaciones de vecinos.

Es precisamente en la terciarización comunitaria de las políticas sociales donde pasa a residir, por tanto, el elemento central de la gobernanza. Fue principalmente entre las entidades concertadas con la alcaldía, y no entre el público genérico de delegados del OP, en que la ‘gobernanza solidaria’ intentó desplegar todo su encanto. Primero, suspendiendo todas las transferencias, ya en los primeros meses del nuevo gobierno en 2005, para después renegociar, caso por caso, nuevas normas de ‘cooperación’. En el caso de una determinada congregación religiosa, por ejemplo, en las regiones de Glória y Nordeste, fue posible vincular la negociación con el apoyo a la elección de consejeros del OP que simpatizaban con el gobierno. En otras situaciones, la propia oferta de una posibilidad de convenio es utilizada como táctica para silenciar posibles críticas al creciente atraso en la ejecución de las demandas del OP y a la ausencia sistemática del gobierno en las reuniones de los foros regionales del OP y en el propio Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Al convertir a las asociaciones de vecinos en tercer sector, se crea una ficción de capacitación o empoderamiento popular que expresa en realidad su contrario. Los movimientos populares son decapitados y sus dirigentes son resocializados bajo el signo del espíritu emprendedor. Este proceso sólo deja de producirse cuando la población consigue retomar la capacidad de indignación y la movilización colectiva, donde aún existe un grado de autonomía popular.

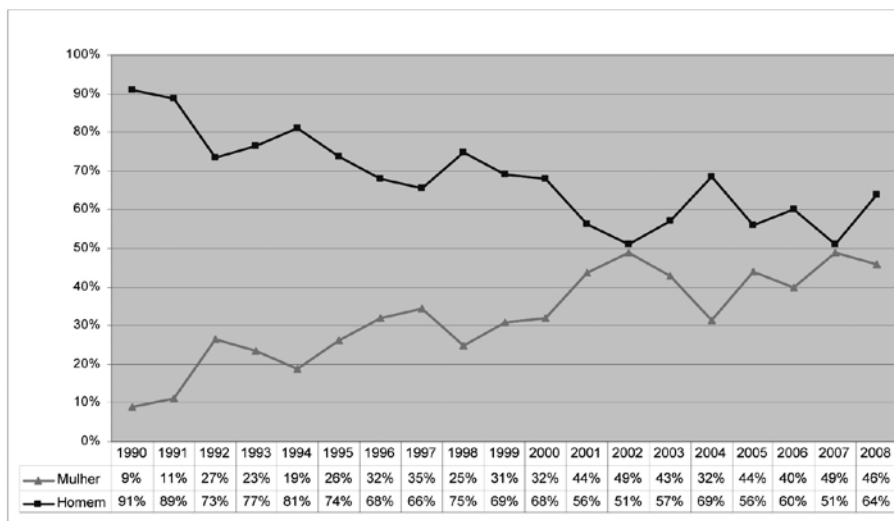
En caso contrario, el trabajo de movilización social va menguando y siendo sustituido por la negociación burocrática de proyectos. Los vecinos son transformados en clientes fieles (sobre todo los niños, los mayores y aquellas personas en situaciones de absoluta vulnerabilidad, que no son por casualidad los más carentes de autonomía para reaccionar). La instrumentalización de las relaciones de confianza en tanto que herramienta de ascensión social individual constituye el famoso capital social, una mercancía de apreciable valor en contextos de violencia y ruptura del tejido social. Esto no quiere decir que los programas asistenciales no tengan sentido ni que los miles de personas que participan en ellos estarían mejor si tales programas no existieran. La cuestión es otra: ¿por qué las políticas asistenciales se vuelven cada vez más desesperadamente necesarias? ¿Qué está sucediendo en esta sociedad para que cada vez más personas se vuelvan dispensables para la reproducción del sistema? El aumento de la dependencia de políticas asistenciales significa una especie de ‘internación hospitalaria’ de la ciudadanía. Al igual que en un hospital, el control sobre la propia vida pasa a ser administrado por terceros, los ciudadanos son tratados como si todos fueran niños, incapaces de hacer valer directamente sus derechos y, por lo tanto, prisione-

30 Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) es una sigla creada con la Ley nº 9.790, del 23 de marzo de 1999, durante el segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, para facilitar la realización de asociaciones y convenios entre organizaciones de derecho privado sin fines de lucro y el poder público y las empresas privadas, lo cual permitiría que las donaciones se puedan deducir del impuesto sobre la renta. Se trata de un certificado emitido por el poder público federal a cambio del cumplimiento de algunos requisitos de transparencia administrativa. A diferencia de las ONG convencionales, las ONG que se transforman en OSCIP pueden remunerar a sus directores, hecho que permite, por tanto, asalariar al ‘ciudadano gestor’.

ros de redes de mediación cuyo control escapa a su alcance. Sólo que los derechos, en la medida en que son mediados por terceros, los social-capitalistas del tercer sector, se ven así descontinuidos en tanto que ciudadanía y son administrados genéricamente como derechos humanos, a cambio de contrapartidas de comportamiento (abstinencia de vicios, higiene personal, responsabilidad familiar, disposición para el trabajo, humildad, cordialidad, gratitud, etc.). Así, cuando el gobierno asume indemnizar a las familias que serán desalojadas del entorno donde se construye actualmente el centro comercial Barra Shopping Sul, en el barrio Cristal, lo hace en nombre de los derechos humanos, no en nombre del derecho a la posesión de tierra garantizado por la ley.

El argumento que se pretende ilustrar, utilizando un concepto de Francisco de Oliveira, es que estos programas asistenciales sólo funcionalizan la pobreza y no la superan, ayudando a hacer tolerable lo intolerable.³¹ Los movimientos comunitarios han caído en una trampa de difícil salida en la actualidad, ya que esta trampa expresa el nuevo consenso que atraviesa el espectro político casi como un todo. Hoy día, toda organización de vecinos que se precie busca reunir las condiciones para la captación de recursos a través de convenios con gobiernos y fundaciones privadas. Ya no es una opción; es la única posibilidad de garantizar la oferta de determinados programas y servicios, como guardería, alfabetización de adultos u oficinas de aprendizaje, entre otras cosas. Es además preocupante que los espacios que podrían servir para la politización de esta relación entre sociedad y Estado, como el propio Foro de Entidades, los consejos sectoriales (de infancia y adolescencia, educación, salud, cultura, Plan director, etc.), o el Consejo del Presupuesto Participativo (COP) y la casi olvidada Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA), prácticamente no consigan librarse de su mero papel de mediación de intereses, de los grupos de presión vinculados a proyectos de poder de personas y grupos, fortaleciendo el carácter corporativo de los titulares de convenios e influyendo poco en el diseño de los programas, en la constitución de parámetros públicos para la gestión de los contratos y evaluación de los servicios prestados. Y mucho menos contribuyendo a un análisis de su lógica macroeconómica.

Evolución de la representación por género en el Consejo del Presupuesto Participativo (COP)



Fuente: CIDADE, 2008

De este modo, el enorme crecimiento de la participación de mujeres (ver gráfico arriba), tanto en el OP como en las organizaciones comunitarias, acaba viendo desperdiciado su potencial sociopolítico, ya que

31 Véase Francisco de Oliveira, "O momento Lênin", Novos Estudos (CEBRAP), núm. 75, julio de 2006 (pp. 23-47).

en la terciarización comunitaria se reproduce la misma lógica de desvalorización tradicional de la división del trabajo doméstico, en que es a las mujeres a quienes corresponde intentar proporcionar a los hombres un ‘respaldo social’ y producir los valores de uso necesarios para la supervivencia familiar y comunitaria en un contexto generalizado de precarización creciente de las relaciones de trabajo. El valor, una vez más, continúa siendo el hombre.³²

El gobierno Fogaça está compuesto por una amplia coalición de centro-derecha, que lo obliga a una constante negociación de espacios e intereses entre PMDB, PPS, PTB, PDT, PV y otros.³³ Esto, ya desde un principio, bloqueó la propuesta de mayor transversalidad entre las secretarías propuesta en el discurso de campaña. Eso no quiere decir que el gobierno no tenga una espina dorsal, un eje duro, constituido por las secretarías de Hacienda y de Gestión y Acompañamiento Estratégico. Es de este eje del que surgen las definiciones estratégicas sobre recortes de gastos, exenciones fiscales, terciarización de servicios, asociaciones público-privadas y negociaciones con grupos empresariales relativas a proyectos de renovación urbana (Centro Popular de Compras o Camelódromo aéreo, reurbanización de parte del muelle del puerto o Cais do Porto, Portales de la Ciudad).³⁴ Mientras tanto, corresponde a la Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local (SMGL) el papel de articulador político entre este eje duro y los demás sectores del gobierno; al alcalde se le reserva el papel de ‘poder moderador’.

Así, por ejemplo, cuando las maquinaciones urbanísticas que implican el desalojo de familias provocan fuertes reacciones sociales, como sucedió en el barrio Cristal con motivo de la instalación del centro comercial Barra Shopping Sul, o en Vila São Judas a raíz del proyecto de la Universidad Católica Pontificia para la expansión de las vías de acceso al aparcamiento, ahí aparece el alcalde para imponer una ecuación político-electoral a la voracidad del mercado. Al eje duro del gobierno también se le han impuesto otros límites en función de problemas éticos y jurídicos, como ocurrió con la megalicitación que supuestamente resolvería el problema de los residuos en la ciudad. En este caso, se intentó la vieja estrategia de dejar que los servicios de limpieza urbana se deteriorasen al máximo para entonces vender una solución mágica. La idea general del modelo de ‘ciudad global’ consiste en presentar la racionalidad del mercado como un imperativo republicano, expresión de la mejor forma de alcanzar el bien común. Así, no se trataba de descartar a las tres decenas de pequeñas empresas para privilegiar a dos o tres grandes grupos, sino de llevar a la ciudad ‘la mejor solución’. En teoría, cuanto mayor es la composición de capital, mayor productividad y economía de escala. De esta forma, ‘lo mejor’ para la ciudad es que todo sea controlado por los grandes grupos. Incluso después de que se descubriera un fraude en el proceso de licitación del sector de los residuos, se acabó implantando el nuevo modelo. La licitación se repitió y se contrató a otras empresas.

El toque final de este proceso se daría en 2008, con la aprobación en la cámara de representantes municipales del proyecto de ley municipal que prevé la exclusión de ocho mil carroceiros que realizan la

32 Para una discusión sobre la relación entre género y desarrollo capitalista, véase Roswitha Scholz, O valor é o homem. Teses sobre a socialização pelo valor e a relação entre os sexos. Disponible en: <http://obeco.planetaclix.pt/rst1.htm>, consultado el 12 de diciembre de 2008.

33 PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño; PPS: Partido Popular Socialista; PTB: Partido Laborista Brasileño; PDT: Partido Democrático Laborista; PV: Partido Verde.

34 El Centro Popular de Compras o Camelódromo aéreo es una asociación público-privada a través de la que el gobierno municipal cedió el uso de una plaza pública, utilizada hace años como terminal de autobuses, para la construcción de un centro comercial destinado a albergar a parte de los vendedores ambulantes que operan en el centro de la ciudad. Todo el proyecto fue definido en el seno del gobierno y presentado a los ambulantes como un paquete ya cerrado, como una condición para su permanencia en el centro de la ciudad. El grupo empresarial que ha ganado la licitación construirá sobre la terminal de autobuses un conjunto de 800 pequeños comercios y un número equivalente de plazas de aparcamiento. El alquiler mensual de cada espacio costará en torno a los 50 dólares por metro cuadrado, y las plazas de aparcamiento se alquilarán a precio de mercado. Cuando el proyecto comience a funcionar, quedará prohibida la presencia de vendedores ambulantes en el centro de la ciudad. Esto significa que la mayor parte de ellos deberá abandonar la zona, lo cual ya sucedió en parte con la represión policial contra los vendedores ambulantes no registrados oficialmente en el ayuntamiento. Es interesante observar que el desalojo de los vendedores ambulantes de las calles del centro se da antes que la reurbanización propuesta para el muelle del puerto. La segregación de espacios es clara. El centro comercial de los vendedores ambulantes será sólo eso, mientras que en la nueva zona de comercio y servicios que se construirá en la antigua zona portuaria no habrá lugar para ellos.

colecta selectiva de residuos reciclables.³⁵ Pero de nuevo aparece aquí el argumento de la racionalidad y la modernidad. Juntando desde defensores de los animales (acusaban a los carroceiros de maltratar a los caballos) a conductores de automóviles preocupados por los atascos, con el indefectible apoyo de los grandes medios locales, se creó la base de opinión necesaria para dar respaldo a este proyecto de exclusión de los carroceiros.³⁶ Éstos tendrán un plazo para abandonar su labor y serán remitidos a programas de reciclaje profesional para poder encontrar nuevas formas de actividad, en una ciudad en que el desempleo abierto gira en torno al 12 por ciento. Y en este proceso no faltó una nota de crueldad democrática, ya que el gobierno incluso pretendió construir una solución de ‘gobernanza’ para el caso, buscando negociar con los carroceiros los términos en que éstos podrían aceptar su autoexclusión (una aceptación que en este caso no se alcanzó, lo cual demuestra que aún no está todo perdido).

El principal papel desempeñado por la Secretaria Municipal de Gobernanza Local (SMGL), por lo tanto, es la neutralización del presupuesto participativo en tanto que espacio público plebeyo de deliberación y cogestión del presupuesto público. Desde la campaña electoral, Fogaça demostró su habilidad para separar OP y Partido de los Trabajadores (PT), consciente de que el OP gozaba de una amplia aceptación entre las comunidades populares y de que el PT se enfrentaba a un fuerte desgaste político (burocratización de la militancia, pérdida de gancho entre los sectores medios, contiendas internas y cierto estancamiento administrativo). El argumento era que no sólo se mantendría el OP, sino que incluso se ampliaría con la suma de recursos de donaciones privadas. En la práctica, y como ya se ha mencionado, los cuatro o cinco millones más que pasaron a ser donados representaron muchísimo menos de lo que se dejó de invertir en el OP con recursos públicos. De las 151 demandas referentes a la principal prioridad del OP –vivienda popular– definidas en los planes de inversión 2005-2008, apenas se han terminado 14 (es decir, un 9 por ciento), pero el gobierno pudo aprovechar las donaciones privadas mayores para mantener el ritmo de construcción y concertación de las nuevas guarderías comunitarias.³⁷ La principal función de este cambio de piel era simular un gobierno más progresista y moderno que el anterior, además de lubricar la ocupación de los espacios gubernamentales de gestión del OP durante el proceso de transición (centros administrativos regionales, áreas de relaciones comunitarias y de gestión de programas sociales).

Con el fuerte apoyo de los grandes medios, el gobierno lo tuvo fácil para ocupar permanentemente la pauta de los diarios con la presentación de proyectos para el futuro. El gobierno también fue muy hábil manipulando conceptos como el de ‘gobernanza solidaria local’ (GSL). Basta con que alguien intente des-

35 Proyecto de ley no 043/05, redactado por el concejal Sebastião Melo, aprobado por los concejales el 16 de junio de 2008 con 22 votos a favor y 12 contra. En la exposición de motivos, se añade una preocupación “social” como sería el hecho de que “las personas, en pleno siglo XXI, tengan que verse sujetas a condiciones de vida de la época medieval”, así como una preocupación como “la defensa y protección de los animales” y la presencia de “menores” en la conducción de los carros.

36 Según una investigación realizada por el Instituto Methodus para el diario *Correio do Povo* (publicada en el número del 1 de julio de 2008), un 52,5% de la población estaba a favor del desalojo de los carros (así era la pregunta, sin mención alguna al sujeto, los carroceiros) y más del 39,9% estaba en contra, a pesar del martilleo de los medios de comunicación. Asimismo, el 74,3% se declaraba a favor del desalojo de los “mendicantes” en las calles (sólo el 18,1% en contra); el 51,4% se mostraba a favor del cercado de los parques públicos (42,2% en contra); el 85,8% estaba a favor del control de la natalidad (apenas un 8,9% en contra, pero es necesario tener en cuenta que hecha así, de forma genérica, la pregunta no revela la opinión real de la población sobre la polémica aplicación de vendajes anticonceptivos en adolescentes negras del barrio Restinga por parte de la alcaldía); el 89,4% también se declaraba a favor de la reurbanización de las márgenes del río Guaíba (4,5% en contra), pero el 48,2% decía estar en contra del derribo del muro que funciona como dique de protección contra las inundaciones junto al muelle del puerto (sólo un 29,9% a favor). El derribo de dicho muro formaría parte del proyecto de reurbanización.

37 Peor que eso: la propia posibilidad de elegir el tema de la vivienda popular por parte de las asambleas regionales quedó restringida a los casos en que se imponía un reasentamiento. Así, la posibilidad de exigir regionalmente la compra de solares y la producción de nuevas unidades para atender el derecho constitucional a la vivienda simplemente desapareció del reglamento interno del OP en su versión de 2008. El tema se recuperó para la Asamblea Temática de Organización de la Ciudad, Desarrollo Urbano y Ambiental, donde era posible demandar apoyo al cooperativismo habitacional (combinando financiación bancaria y adquisición de zonas por parte de los propios interesados con la mediación del consistorio). Es decir, la vivienda, de aquí en adelante, se reserva sólo a quien tiene un registro limpio y puede pagar por ella individualmente. Con todo, faltó avisar a los participantes del OP, ya que la vivienda continuó siendo la primera prioridad del OP también en las asambleas de 2008, a pesar de toda la presión de los agentes de gobierno para que las personas priorizaran los convenios en las áreas de educación y asistencia social.

Evolución de los recursos do FUNCRIANÇA
(valores en 1.000,00 R\$ actualizados por IGP-M, índice general de precios del mercado, hasta junio de 2008)

Años	Donaciones privadas	Contribuciones de la alcaldía
2001	2.621	2.042
2002	3.803	1.687
2003	4.289	1.505
2004	7.067	1.340
2005	9.023	1.315
2006	9.483	1.270
2007	8.694	1.348
2008	sin datos	1.500

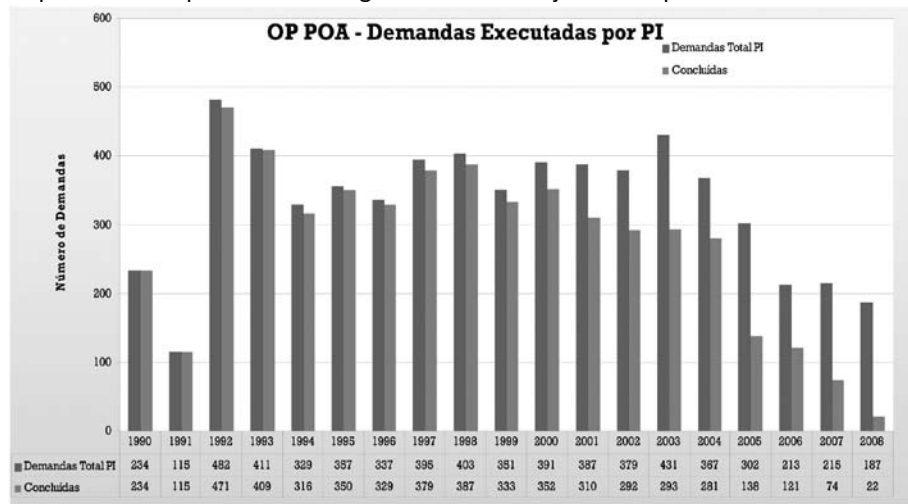
Fuente: CMDCA, Porto Alegre, julio de 2008

Observación: A partir de fines de 2002, con la alteración de la Resolución nº 100 del Consejo Municipal de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CMDCA) se permitió que los donantes privados destinaran la totalidad de los recursos aportados a las entidades de su libre elección, siempre que éstas tuvieran sus proyectos debidamente registrados y validados por el CMDCA. A pesar del crecimiento exponencial de las donaciones privadas a partir de 2002, según datos de la Secretaría de Hacienda Federal en Porto Alegre, aún habría potencial para ampliar las donaciones hasta 101 millones de reales anuales (límite potencial de exención del impuesto sobre la renta).

cubrir dónde y cuándo tienen lugar las reuniones de gobernanza, o en que lugar de acceso público sería posible encontrar las actas y los resultados de estos encuentros, para darse cuenta de que está delante de un ejercicio de prestidigitación. Para concretizar este universo virtual, el gobierno pasó a considerarlo todo como gobernanza, desde las reuniones de la policía municipal con la guardia privada de centros comerciales y condominios particulares o encuentros de gobierno en centros administrativos regionales, hasta inauguraciones de obras y búsqueda de asociaciones para la manutención de plazas públicas. ¿Pero cuál es la agenda de la gobernanza? En realidad, bajo el nombre de gobernanza se esconde el viejo uso de la máquina pública como una plaza de negocios, donde el gobierno interpela individualmente a diversos sectores, propone acuerdos puntuales, pero no construye espacio público. Al contrario: lo que se produce es la despolitización de la gestión pública, que tiende a moverse en la dirección del viento de las simpatías del momento, sin el establecimiento de parámetros públicos para la toma de decisiones ni su institucionalización interna en la máquina estatal. Es por ello por lo que el gobierno habla tanto de cooperación y asociación, porque en tanto que se interpela a la sociedad al por menor, el gobierno procura capturar todos los dividendos políticos de la actuación de la sociedad civil como si fueran resultados producidos por su gestión. Así, acciones asistenciales desarrolladas desde hace décadas por entidades religiosas o fundaciones privadas se presentan ahora como ejemplo de gobernanza.

De hecho, a lo largo de todo el gobierno Fogaça se utilizó el estancamiento administrativo al que se enfrentaba el PT como una coartada para poder promover la suspensión de derechos y proyectos que aún expresaban apuestas participativas de las comunidades populares. Así, en nombre de la responsabilidad fiscal, se extendió a Porto Alegre el estado de exención fiscal que ya se venía aplicando en el ámbito del estado y que marcó también al gobierno federal de las dos gestiones de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Los datos que siguen dan una idea del impacto de la 'exención fiscal' sobre el OP. "Es necesario decir 'no' al OP", decía el alcalde, en nombre de la "responsabilidad fiscal". Cayó así el número de demandas populares aceptadas por el gobierno, de una media de 370 al año, a algo alrededor de 200, considerándose que las 302 demandas aceptadas para 2005 aún compiten a la administración Verle, del PT (2001-2004). También cayó drásticamente el porcentaje de ejecución de estas demandas, de una media del 73 por ciento al 37 por ciento.

Presupuesto Participativo Porto Alegre – Demandas Ejecutadas por Plan de Inversiones (PI)



Para el año 2008, aunque se haya producido una cierta recuperación de la capacidad de inversiones (en torno al 7 por ciento del presupuesto en 2007), el grueso de los recursos de inversión ya no va destinado al OP. Apenas el 1 por ciento del presupuesto de 2008 está asignado al OP, aunque el gobierno haya presentado en la ley presupuestaria anual una propuesta de inversión total equivalente al 10 por ciento del presupuesto municipal.

La tabla siguiente muestra la falta de respeto a las reglas construidas colectivamente por parte del gobierno y el claro interés gubernamental en reducir el OP a una subesfera asistencialista. La principal demanda del OP para los Planes de inversión 2005-2008, vivienda, tuvo un nivel de ejecución de apenas el 9 por ciento, como ya mencionado. La cuarta demanda principal, pavimentación, contó apenas con dos obras concluidas. Ya las demandas 'incentivadas' por el gobierno, en las áreas que conllevan contratos, educación (segunda prioridad) y asistencia social (tercera prioridad), presentaron un mayor nivel de ejecución (38 y 60 por ciento, respectivamente). La quinta prioridad, salud, tuvo un grado de ejecución del 38 por ciento (en general, pequeñas reformas en puestos de salud, como pintura y reparaciones menores).

El caso de la salud merecería un capítulo aparte, pero para lo que nos interesa en estas páginas es importante apuntar, primero, que esta área conlleva una contradicción histórica entre la atención hospitalaria y el trabajo preventivo; y segundo, que en cualquiera de los dos casos es siempre necesaria la presencia de profesionales cualificados, lo que genera necesariamente una cuestión corporativa, por mucho que los activistas comunitarios se puedan constituir de forma complementaria al trabajo profesional como agentes locales de salud. Tradicionalmente, en Porto Alegre –y a diferencia de otras ciudades, como Belo Horizonte, por ejemplo–, el grueso de las inversiones públicas se destina a la red hospitalaria. En Belo Horizonte, existen más de 500 equipos del Programa de Salud de Familia (PSF); en Porto Alegre, son apenas 84. Como contrapartida, Porto Alegre cuenta con la segunda mejor red hospitalaria del Brasil, sólo por detrás de São Paulo. Se trata, sin embargo, de una red cuya calidad de atención se concentra sobre todo en el sector privado y los planes privados de salud. Así, las principales demandas en el área conllevan la descentralización tanto de puestos y programas como de hospitales. El bajísimo nivel de ejecución de demandas sustantivas del OP en el área de la salud se debe sobre todo a una dificultad política. ¿Cómo traspasar al área de atención básica a la salud la lógica privada de gestión que predomina en los hospitales privados y, a la vez, capturar políticamente la gestión de puestos y programas que operan directamente con los sectores populares?

Durante la campaña electoral, el buque insignia del entonces candidato Fogaça había sido la promesa

Principales prioridades del OP en los Planes de inversión 2005-2008 (por orden de preferencia)					
Situación	- 1 - Vivienda	- 2 - Educación	- 3 - Asistencia social	- 4 - Pavimentación	- 5 - Salud
Demandas registradas en los Planes de inversión 2005-2008	151	112	126	57	58
Demandas ejecutadas/concluidas	14	43	76	2	22
Porcentaje de ejecución	9%	38%	60%	4%	38%

Fuente: PMPA – Relatórios do OP – noviembre de 2008
(Salud fue la tercera principal prioridad en 2006 y la cuarta en 2008.)

de creación de un hospital de primeros auxilios en la región de Restinga, lo cual se reveló como una mera treta electoral. La inversión se realizaría a través de una asociación público-privada, a cambio de la certificación como entidad filantrópica concedida a la empresa Hospital Moinhos de Vento, lo cual permitiría al grupo la exención del pago de la contribución a la seguridad social incidente sobre la hoja salarial (exención equivalente al 20 por ciento del valor de la hoja). Al depender de la decisión en el ámbito federal, la certificación no se podía ofertar en el ámbito local. En el caso del PSF, como su gestión era realizada de forma terciarizada por una única institución, se trataba entonces de rescindir el contrato existente y asegurar el control de la gestión a través de la contratación de una organización ‘asociada’. En los 84 equipos del PSF en Porto Alegre trabajan, aproximadamente, 730 personas. La lucha por su control político se reveló mucho más compleja de lo esperado por el gobierno debido a la resistencia presentada por las comunidades afectadas y por los profesionales del área, a través del Consejo Municipal de Salud y de entidades sindicales, que culminó con la intervención del Ministerio Público.³⁸ La oportunidad que ofrece el PSF a los activistas comunitarios está en el cargo de agentes de salud. Solamente en julio de 2008 le fue posible al gobierno abrir un proceso selectivo para el cargo. Con un plazo de apenas dos días para la presentación de currículos tras la publicación del pliego de licitación, se comenzó a esbozar un juego de cartas marcadas y la denuncia pública de la situación acabó obligando a la alcaldía a ampliar el plazo. Por lo tanto, la disputa no se resolverá durante esta administración de gobierno.

El argumento de la alcaldía para explicar la baja ejecución en vivienda popular y pavimentación es que se habría concentrado en ejecutar obras de planes de inversión anteriores a 2005. Pero esto es algo falso, porque algunas obras decididas al margen del OP en las áreas de vivienda y pavimentación se ejecutaron tras 2005. Lo que ocurre es que como algunas obras anteriores ya tenían líneas de financiación definidas o estaban en fase de conclusión, el gobierno lo tenía difícil para no finalizarlas, como fue el caso

38 En el origen del programa, se abrió la posibilidad de que los equipos del PSF fueran dirigidos por entidades comunitarias, pero este hecho se reveló problemático desde el punto de vista corporativo, ya que subordinaba el trabajo de los profesionales de la salud al poder de dirigentes comunitarios (incluidas cuestiones laborales). Para solucionar la disputa, las organizaciones comunitarias se vieron sustituidas por una entidad vinculada a la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, la FAURGS (Fundación de Apoyo a la Universidad Federal de Rio Grande do Sul), en el año 2000. Mientras tanto, a partir de 2005, la alcaldía interrumpió unilateralmente las transferencias a la FAURGS de las sumas relativas a los costes de administración para mantener sólo las transferencias relativas a los salarios de los profesionales que actuaban en el marco del PSF, lo cual acabó provocando la salida de la FAURGS en 2007. Para reemplazarla, se contrató a una organización hasta entonces desconocida, el Instituto Sollus, de São Paulo, registrado como OSCIP en dicho estado en noviembre de 2005. Entre tanto, a raíz de la reacción de los profesionales del área médica y del Ministerio Público, el nuevo contrato fue denunciado como irregular y el municipio se vio obligado a decretar que, hasta el 31 de marzo de 2008, la contratación de profesionales dependería directamente del poder público.

del Condominio Princesa Isabel, del Programa Integrado Entrada de la Ciudad y de la Vila dos Papeleiros. Pero todas ellas son obras contadas, es decir, que no se repetirán. En el futuro, como ya se ha establecido en el Reglamento interno del ciclo del OP 2008, sólo en caso de necesidad de reasentamiento podrán las comunidades populares de las 17 regiones del OP incluir demandas de nuevas viviendas en modalidad de arriendo social, en que los alquileres mensuales se sitúan en torno a los 15 reales. De aquí en adelante, se aplicarán las reglas de los programas federales, en que el arriendo residencial, ejecutado por la Caja Económica Federal (CEF), tiene un costo como mínimo 10 veces mayor. Tan decidida es la intención del gobierno municipal, que una de las principales medidas del Departamento Municipal de Vivienda fue intentar convencer a los antiguos arrendatarios de cambiar de plan y convertir el arriendo social en financiación hipotecaria. Igualmente, este Departamento se acreditó junto con la CEF como agente inmobiliario, organizando censos de clientes aptos para hacer frente a los costes y los requisitos legales de acceso a una financiación hipotecaria. No hace falta decir que estas financiaciones poco o nada tienen que ver con las demandas de vivienda popular del OP, donde el eje principal continúa siendo regularización presupuestaria, urbanización y producción subsidiada de viviendas.

Mientras tanto, no podemos negar que el OP sigue en pie. Sólo que como una parodia. Por un lado, sigue ensombrecido por el fantasma de su virtuoso pasado, expresado en la insistencia de delegados y consejeros para que siga funcionando. Por el otro, se ve manipulado por una mezcla gubernamental de glamour filantrópico y fríos cálculos políticos. Parece que el gobierno teme que se descubran sus intenciones, en caso de que se explicita públicamente su esfuerzo, hasta ahora silencioso, de acabar con él. Según investigaciones realizadas por el Grupo IBOPE para el diario Zero Hora y difundidas en su número del 13 de julio de 2008, el 85 por ciento de las personas saben qué es el OP y el 74 por ciento lo consideran como algo positivo para la ciudad. Es decir, que incluso aunque sólo un 1 por ciento de la población participe en las asambleas anuales del OP, la idea sigue gozando de gran popularidad. La cuestión que cabría plantearse es si podría haber tenido otro desenlace. ¿Podrían los movimientos comunitarios haber hecho otra cosa que no fuera someterse ‘voluntariamente’ a su encuadramiento como tercer sector? ¿Habría sido posible constituir alianzas capaces de resistir a este encapsulamiento de los movimientos en la gestión filantrópica de la pobreza? ¿Sería posible al menos pensar en la posibilidad de un ‘voluntarismo recalcitrante’, como sugieren Law y Mooney?³⁹ El ‘voluntarismo recalcitrante’, según la visión de los autores, es algo inequívocamente “antagonista, constrictivo y polarizador”, teniendo como premisa el reconocimiento de la desigualdad y de la disputa de intereses que dividen a sociedad y Estado.

39 Alex Law y Gerry Mooney, “Social Capital and Neo-Liberal Voluntarism”, Variant núm. 26, verano de 2006.

Biografías de autores

Alemaný, Cecilia

Máster en Prospectiva Internacional por la Universidad de la Sorbonne, París. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República/UdelaR-Uruguay. Actualmente es Coordinadora del Programa Integración, Mercosur y Sociedad Civil del Centro Latinoamericano de Economía Humana/CLAEH, representante Alternativa de la Asociación Nacional de ONGs/ANONG ante el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, Directora Ejecutiva de la Red Sur Norte y docente en la UdelaR (Uruguay) y en el Instituto Universitario CLAEH.

Allegretti, Giovanni

PHD. en Planeamiento Ambiental, Territorial y Urbano por la Universidad de Florence, Italia. Arquitecto por la Universidad de Florence, Italia. Investigador del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra, Portugal. Es miembro del Comité Científico del proyecto PARLOCAL. Asesor de varios organismos internacionales, gobiernos nacionales, subnacionales y locales en materia de urbanismo, desarrollo local y participación ciudadana, específicamente presupuestos participativos.

Álvarez, Percy

Sociólogo, con Especialización en Administración y Organización, Magister en Dirección y Gestión Local, Consultor a nivel latinoamericano en temas de desarrollo local, más de 25 años de experiencia en Formación y Capacitación a nivel latinoamericano y en acompañamiento y organización de organizaciones sociales. Funciones ejercidas que incluyen gerencia, coordinación, formación, capacitación y seguimiento de proyectos de desarrollo. Es miembro de Fundación Solidaridad, República Dominicana.

Arriscado Nunes, João

Es Profesor de la Facultad de Economía da Universidad de Coimbra, Portugal. Coordinador del Programa de Doctorado “Gobernabilidad, Conocimiento e Innovación” e Investigador Permanente del Centro de Estudios Sociales (CES), y ex Director Ejecutivo de dicho centro (1998-2000). Sus intereses de investigación son: ciencia y tecnología (biomédica, ciencias de la vida, salud pública, relación entre ciencia y otros modos de conocimiento), sociología política (democracia, ciudadanía y participación pública,) teoría social y cultural (con énfasis en el debate sobre las culturas). Ha participado en varios proyectos internacionales entre los que se destacan “Deepening Ethical Engagement and Participation in Emerging Nanotechnologies – DEEPEN”; “Researching Inequality through Science and Technology - ResIST”, “Governance, Health and Medicine. Opening Dialogue between Social Scientists and Users - MEDUSE”, financiados por Unión Europea.

Baierle, Sérgio

Maestría en Ciencias Políticas - Universidad Unicamp, de Campinas, Brasil. Licenciado en Teatro, Historia y Literatura. Trabajó 10 años en Teatro Comunitario, y luego se dedicó a la educación popular e investigación socio-política. Trabaja para la Cidade (Centro de Estudios Urbanos) y siendo responsable de las actividades de acción-investigación sobre presupuestos participativos y políticas públicas locales (urbanismo, vivienda social, educación, etc.). Hoy es responsable de los proyectos de Cidade en la Municipalidad de Canoas (sobre la mediación en los conflictos de regularización de tierras) y la de Novo Hamburgo (creación de capacidad en los presupuestos participativos), del Observatorio de las Metrópolis (sobre la aplicación

del Programa de Aceleración del Crecimiento de Brasil para la vivienda social en la región metropolitana de Porto Alegre) y con el Transnational Institute - TNI (reestructuración de la soberanía popular de la red). Cidade cuenta con el apoyo de Misereor KZE en el ámbito de su principal enfoque: los presupuestos participativos. Más información: www.ongcidade.org. Asesor desde 1991.

Barragán, Vicente

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor de Sociología en la Universidad de Huelva, España. Coordina e imparte clases en el postgrado de Derecho a la Ciudad y en el Master de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad Pablo de Olavide, España. Pertenece al grupo de investigación fundado por el Profesor Joaquín Herrera en el Aula- Seminario de Derechos Humanos “José Carlos Mariategui”. Es uno de los organizadores del curso de Derecho a la Ciudad que se imparten en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Desde el año 2004, el aula realiza las evaluaciones pertinentes de los presupuestos participativos de la ciudad de Sevilla, así como el seguimiento de la revisión y redacción del autorreglamento de los procesos.

Bastante, María

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Sevilla, España. Ha cursado Especialista Universitaria en Desarrollo Local y Cooperación Multilateral y Especialista Universitaria en Investigación Participativa: Educación, desarrollo y participación, en la Universidad Pablo de Olavide. Asesora metodológica del Presupuesto Participativo de Sevilla, con el equipo de IEPALA. Ha realizado y dirigido varias publicaciones sobre Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos.

Biagioni, Daniel

Sociólogo. Especialista en temas de Desarrollo Local. Ex Director del Programa de Desarrollo Local del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) de Uruguay. Ha sido nombrado Coordinador de la Red de Desarrollo Económico Local de la UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas).

Bou Geli, Joan

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona, España. Sus principales líneas de investigación son: Desarrollo Humano Local, y Democracia Participativa como promotora del Desarrollo Humano. Es profesor titular de Política Económica y Economía Mundial del Departamento de Economía, y Empresa de la Universitat de Vic. Actualmente es el coordinador del grupo de investigación GRALL sobre Democracia Participativa y Desarrollo Humano Local. Además es Teniente de Alcalde y Regidor de Hacienda, Presupuesto Participativo y Participación Ciudadana del ayuntamiento de Santa Cristina d'Aro (España). Ha sido el promotor y gestor de los Presupuestos Participativos en este municipio.

Cardarello, Antonio

Docente e investigador DT de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores. Licenciado y Magister en Ciencia Política. Integrante del área de Estudios Municipales del Instituto de Ciencia Política. Profesor en cursos de capacitación a funcionarios municipales.

Castillo, Juan

Licenciado en Derecho, Magister en Planificación Urbana y Gestión Municipal. Es co-autor de una carpeta metodológica para la capacitación de agentes de desarrollo local. Es consultor de Ayuntamientos, ONG e instituciones de la sociedad civil en las áreas de planificación, participación, gestión, capacitación y fortalecimiento institucional. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación Solidaridad y Coordinador Técnico de la Asociación de Municipios de la Región Cibao Norte, República Dominicana.

Castro, José Antonio

Economista. Experto en Investigación Participativa y Economía Territorial. Ha trabajado para diversas administraciones en el ámbito de la planificación y evaluación de políticas públicas, el desarrollo local y las democracias participativas. Cuenta con diez años de experiencia en la dinamización de procesos participativos. En la actualidad trabaja para la Fundación IEPALA en el asesoramiento metodológico de presupuestos participativos para la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, y es técnico municipal del presupuesto participativo de Alameda, Málaga. España.

Chavez, Daniel

PHD. en Estudios del Desarrollo, por el Institute of Social Studies de Holanda. Maestría en Políticas alternativas para el desarrollo, por el Institute of Social Studies de Holanda. Licenciatura en Antropología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, Uruguay. Se ha especializado en gestión urbana, sociología urbana, formas de democracia participativa, movimientos sociales y política latinoamericana. Trabajó durante casi una década para la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Es consultor de varios gobiernos nacionales y locales en la materia descentralización y participación ciudadana. Recientemente realizó una asesoría para la Agencia de Cooperación Internacional de la Presidencia uruguaya. Coordina el programa Nuevas Acciones Políticas de Transnational Institute. Integra el comité Científico del Proyecto PARLOCAL.

Domínguez Fuentes, Juan

Doctor en Psicología Social y profesor del Departamento de Psicología, Antropología Social, Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Málaga, España. Actualmente su línea de investigación se centra en el Estudio Psicosocial del colectivo LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales).

Filardo, Verónica

Doctora en Sociología y Ciencia Política por la Universidad de Granada, España. Maestría en Sociología por la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR) y Maestría en Desarrollo Regional y Local por UCUDAL y CLAEH. Licenciada en Sociología por la Universidad de Uruguay. Docente en la Universidad de la República, Asesora del Centro Cooperativista del Uruguay, de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, y del Fondo de las Naciones Unidas para Uruguay.

Ganuzo Fernández, Ernesto

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (España) Investigador del IESA @ CSIC (Instituto de Estudios Sociales Avanzados - Centro Superior de Investigaciones Científicas). Ha participado en diferentes procesos e investigaciones sobre participación ciudadana y específicamente sobre presupuestos participativos en Europa, América Latina y España, de las que además tiene diversas publicaciones. Sus áreas de especialización son: gobernanza europea y nuevos mecanismos de participación ciudadana. Es miembro investigador del grupo Antígona procesos participativos.

García-Leiva, Patricia

Doctora en Psicología, Profesora de Psicología Social y Coordinadora del Máster en Investigación e Intervención Social y Comunitaria de la Universidad de Málaga, España. Técnico de Nivel Superior en Prevención de Riesgos Laborales, con especialidad: ergonomía y Psicopsicología Aplicada. Ha sido responsable del programa de evaluación de impacto del Presupuesto Participativo en municipios de la Provincia de Málaga. Sus trabajos de investigación se han centrado fundamentalmente en el estudio de: los celos y las diferencias entre hombre y mujeres ante situaciones de infidelidad; los estereotipos de género en la publicidad televisiva, así como en la violencia contra las mujeres. Actualmente investiga el impacto de los presupuestos participativos sobre el bienestar de los ciudadanos y el fortalecimiento comunitario. Es miembro investigador del grupo PAI (HUM-590) Calidad de vida e intervención comunitaria y organizacional financiado por la Junta de Andalucía. Es miembro del Comité Científico del Proyecto PARLOCAL.

Gutiérrez Barbarrusa, Virginia

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Master en Investigación Participativa y Desarrollo Local por la misma universidad. A través del Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), ha coordinado al equipo de asesoría metodológica de los Presupuestos Participativos de Sevilla y de la Diputación de Málaga para el desarrollo del proceso en los pueblos de esta provincia. Tiene publicado varios artículos sobre Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos.

Hombrados Mendieta, María Isabel

Doctora en Psicología. Premio Extraordinario de Doctorado. Profesora Titular de Psicología Comunitaria en la Universidad de Málaga, España. Es investigadora responsable del Grupo de investigación (PAIDI) "Calidad de vida e intervención comunitaria y organizacional" y del proyecto I+D del Plan Nacional de Investigación Científica "Ciudad y Sentido de Comunidad". Ha sido Directora del Máster Oficial en Intervención Social y Comunitaria.

Lopes Alves, Mariana

Maestría en Ciencia Política sobre experiencias de Democracia directa en América Latina, por la Universidad de Salamanca, España. Maestría en Ciencias Sociales sobre democracia directa por la Universidad do Estado do Rio de Janeiro. H trabajado como investigadora para la Universidad de Rio de Janeiro, UNICEF. Es investigadora del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, Portugal.

Magri, Altair

Docente e investigadora DT de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores. Licenciada y Magister en Ciencia Política, Candidata a PhD en Ciencias Sociales. Coordinadora del Área de Estudios Municipales del Instituto de Ciencia Política/FCS. Coordinadora docente en cursos de capacitación de funcionarios públicos municipales en temas de descentralización y participación ciudadana (Montevideo, Canelones, Rocha, Florida, Colonia y Maldonado) y de la Escuela Nacional del Servicio Civil.

Marx, Vanesa

Abogada graduada en la Pontificia Universidad Católica de Río Grande del Sur (PUC-RS), Máster en Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP- Argentina) y Doctora en Ciencia Política y Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Fue profesora de Derecho Internacional Privado y de Posgraduación en Relaciones Internacionales en la Universidad Luterana de Brasil (ULBRA) (1999-2000). Integró el equipo de participación ciudadana del Instituto Pólis y participó en la coordinación de la red Logolink América Latina.

Morais, Neira

Tiene formación en Derecho y post-graduación en Derecho Constitucional. Fue coordinadora del Presupuesto Participativo de Fortaleza (Brasil) en el período 2005- 2009 y miembro de la coordinación de la Red Nordeste de Presupuesto Participativo (Brasil). Ha sido parte de proyectos en el ámbito gubernamental y no-gubernamental en el área de promoción del derecho a la participación de niños y adolescentes en procesos públicos. Actualmente se dedica a la investigación sobre articulaciones sociales para la democratización del control del Estado. Se encuentra realizando el Programa Democracia en el siglo XXI del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, Portugal.

Moreno, Javier

Miembro del grupo de investigación COMPOLITICAS y de ULEPICC (España), actualmente trabaja como investigador en proyecto de I+D "Nuevas tecnologías de la información y participación ciudadana. Formas de mediación local y desarrollo comunitario de la ciudadanía digital". Su trabajo se centra en los estudios

sobre comunicación y desarrollo en el ámbito de las nuevas tecnologías.

Navascués, Javier

Doctor Ingeniero Industrial. Profesor de Organización Industrial de la Universidad de Sevilla. Ha colaborado con el proceso de los Presupuestos Participativos de Sevilla (España) desde 1994. Actualmente es miembro de la Comisión de Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de esa ciudad. Ha publicado diversos artículos en revistas y libros sobre el particular. Miembro del Comité Científico del proyecto ParLocal. Participa en el proyecto “Perspectivas estratégicas de la Izquierda en Europa” de la red “Transform” Red Europea para el pensamiento alternativo y el diálogo político” financiado por la UE.

Oberti, Patricia

Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Candidata a Magister en Desarrollo Social. Especializada en temas de descentralización municipal y participación de género en el ámbito local. Coordinadora de actividades de extensión del Departamento de Trabajo Social/FCS.

Olivari, Lucrecia

Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Áreas de especialización: acciones formativas; asesoramiento a entidades para la incorporación de procesos y herramientas participativas en la dinámica institucional. Investigador del grupo Antígona procesos participativos. Coordinó durante varias ediciones diferentes cursos de posgrado semipresenciales de la UCM (Universidad Complutense de Madrid, España) sobre Investigación Participativa para el desarrollo local, así como programas de educación no reglada (Escuelas de Ciudadanía Solidaria) y cursos de verano (Metodologías participativas para el desarrollo local). Ha participado en la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de diferentes procesos participativos así como en el asesoramiento metodológico y la realización de Investigaciones participativas, análisis de redes y sistematización de experiencias.

Peláez, Carlos

Licenciado en Antropología Social y Cultural y Diplomado en Educación Social. Profesor del Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Universidad Complutense de Madrid, España. Colaborador de la Fundación IEPALA y miembro del Equipo Ecolimia, dedicado a la investigación y consultoría de programas socioeducativos, migraciones y de participación especialmente con el Tercer Sector. Colaborador del Instituto de Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (IMEDES) de la Universidad Autónoma de Madrid.

Paño Yáñez, Pablo

PHD en Antropología de la Universidad de Barcelona (España). Especialización en desarrollo local, procesos participativos y educación. Investigador sobre Democracia Participativa y procesos participativos, especialmente presupuestos participativos. Ha participado en diversas investigaciones mediante metodologías participativas de investigación-acción y ha estado vinculado a diversos procesos de presupuestos participativos como técnico, docente, e investigador, contando con publicaciones en estos campos. Su origen latinoamericano junto a su residencia en España por muchos años marca su interés por contrastar y conectar temáticas y prácticas que se dan a ambos lados del océano Atlántico. Ha colaborado con el grupo Antígona procesos participativos. Actualmente se desarrolla como coordinador técnico-académico del Proyecto PARLOCAL y supervisa el Comité de investigación desde Diputación de Málaga, España.

Rodríguez-Villasante, Tomás

Profesor Emérito de la Universidad Complutense de Madrid - UCM (España) en el Departamento de Ecología Humana y Población. Es director desde su inicio en 1994 de La Maestría en Investigación Participativa para el Desarrollo Local también en UCM. Pertenece también al Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medioambiente Sostenible (CIMAS). Ha sido y es asesor metodológico de varios procesos

participativos en España, Ecuador, Perú, Chile, Venezuela, Brasil, Uruguay, México, Colombia y otros, como son diversos Planes Comunitarios y el Presupuesto Participativo de Sevilla, España (2003-2007). Es uno de los principales referentes teóricos europeos de los Presupuestos Participativos.

Rodríguez, Adrián

Doctor en Desarrollo Local. Licenciado en Economía. Docente e investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Investigador activo del Sistema Nacional de Investigadores. Asesor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) Presidencia de la República, gobierno nacional, como economista.

Romero, Rafael

Rafael Romero es Licenciado en Sociología y actualmente está finalizando el Diploma de Estudios Avanzados, cuyo trabajo de investigación analiza los presupuestos participativos sevillanos. Pertenece al grupo de investigación fundado por el Profesor Joaquín Herrera en el Aula- Seminario de Derechos Humanos "José Carlos Mariategui". Es uno de los organizadores del curso de Derecho a la Ciudad que se imparten en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España). Desde el año 2004, el aula realiza las evaluaciones pertinentes de los presupuestos participativos de la ciudad de Sevilla, así como el seguimiento de la revisión y redacción del autorreglamento de los procesos.

Sanz, José

José M. Sanz es Licenciado y Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) en Ciencias Políticas, compagina su labor profesional en la administración (Desarrollo Local) con los estudios de participación y democracia; Master en Desarrollo Local y Empleo. Pertenece al grupo de investigación fundado por el Profesor Joaquín Herrera en el Aula- Seminario de Derechos Humanos "José Carlos Mariategui". Es uno de los organizadores del curso de Derecho a la Ciudad que se imparten en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España). Desde el año 2004, el aula realiza las evaluaciones pertinentes de los presupuestos participativos de la ciudad de Sevilla, así como el seguimiento de la revisión y redacción del autorreglamento de los procesos.

Sierra Caballero, Francisco

Doctor en Ciencias de la Información y Posgraduado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular de Teoría de la Comunicación de la Universidad de Sevilla. Es Especialista en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la UNED, donde ha cursado estudios de licenciatura y doctorado en Sociología y Ciencias de la Educación. Es director del Grupo Interdisciplinario de Estudios en Comunicación, Política y Cambio Social (COMPOLITICAS) y editor responsable de la Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación (REDES.COM) del Departamento de Periodismo en la Facultad de Comunicación de la Universidad Hispalense. Experto en políticas de comunicación, nuevas tecnologías y participación ciudadana de la Unión Europea. Autor de numerosos estudios, monografías y ensayos en materia de Comunicación y Desarrollo, Políticas de Comunicación, Comunicación Educativa y Teoría de los medios. Fundador y responsable de relaciones internacionales de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación (AEIC). En la actualidad, es Vicepresidente de la Confederación Iberoamericana de Asociaciones Científicas en Comunicación.

Este manual pretende dar muestra de lo que ha sido un año de intenso trabajo a través de la Escuela de Políticas de Participación Local del Proyecto Parlocal.

En él se reúnen veinte artículos desarrollados por un conjunto de expertos en la temática, que aportan sobre los conceptos fundamentales de Democracia Participativa y Presupuestos Participativos, acercándonos elementos tanto metodológicos como críticos para la reflexión.

Desde el Proyecto Parlocal, los invitamos a adentrarse y/o profundizar en una temática tan actual como interesante.



Parlocal