

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

Neiara Morais¹

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, abstencionismo, 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 fórums 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

¹ Abogada y ex-coordinadora del Presupuesto Participativo de Fortaleza (Brasil) hace investigación en el CES de la Universidad de Coimbra.

planes estratégicos de desarrollo sostenible intentan superar la “planeación 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, a veces, la contradicción. La pregunta que se coloca, entonces, es: ¿la participación podría agravar ese cuadro?

Lo que defiendo aquí es que al contrario de convertirse en un agravante en el cuadro de la desarticulación, 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 compartimentalización 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 ser éste 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 de su construcción.

Solamente a modo de ejemplificación, y aún así sin la menor pretensión de agotarlos, 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 próximos 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 solo 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 internas. 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 tiene 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 emprender 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 llave 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 especializado, 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, lésbicas, 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 de 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 para los riesgos y posibilidades de promover el diseño de algo semejante a un “organograma” 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. Procesos participativos no deben temer a 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.

En la conclusión quiero volver a lo más relevante. Tratamos aquí de 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 colocar 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 envolviendo 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.