

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA AMÉRICA LATINA

CASOS E CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE



Organizadores

Luciano Fedozzi

Rodrigo de Souza Corradi

Rodrigo Rodrigues Rangel



EDITORA
DA CIDADE

**Democracia Participativa na América Latina:
Casos e Contribuições para o Debate**



O Observatório da Cidade de Porto Alegre, lançado em março de 2006, tem por objetivo publicizar e disseminar o conhecimento sobre a cidade. A oferta de informações confiáveis e detalhadas dos bairros e regiões da cidade permite ao cidadão a compreensão da realidade onde está inserido. Além de vários estudos e análises, a identificação georreferenciada tem um papel pedagógico e político fundamental, reforçando a identidade do local, promovendo o sentido de comunidade e contribuindo para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade.

www.observapoa.com.br



O I D P

O Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) é um espaço aberto a todas às cidades, entidades, organizações e centros de investigação que queiram conhecer, intercambiar e aplicar experiências sobre democracia participativa no âmbito local para poder ter mais conhecimento sobre a democracia nos governos das cidades.

www.oidp.net



O escritório regional para a América Latina do OIDP, alinhado à estratégia de colaboração e de descentralização do OIDP, é coordenado pelo ObservaPOA, a Gerência de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre e pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e tem como principal atividade aplicar os princípios e diretrizes da rede, em especial, a articulação local da rede, a produção e difusão de conhecimentos e estudos sobre democracia participativa na América Latina.

www.oidp.net/pt/oidp-america-latina

Democracia Participativa na América Latina: Casos e Contribuições para o Debate

Organizadores

Luciano Fedozzi

Rodrigo de Souza Corradi

Rodrigo Rodrigues Rangel



Realização:

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Secretaria Municipal de Governança Local

Observatório da Cidade de Porto Alegre – ObservaPOA

Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

Escritório Regional para a América Latina do Observatório Internacional
de Democracia Participativa – OIDP

Capa: Lisandra Canez Drower

Editoração: ObservaPOA

Impressão: Quatro Estações Indústria Gráfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P853d Porto Alegre (RS). Secretaria Municipal da Cultura.
Democracia participativa na América Latina: casos e
contribuições para o debate / Organizadores: Luciano Fedozzi,
Rodrigo de Souza Corradi, Rodrigo Rodrigues Rangel. – Porto
Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2016.

Modo de Acesso: Internet
www.observapoa.com.br
ISBN: 978-85-69814-12-2

1. Administração pública. 2. Participação social. 3. América
Latina. I. Fedozzi, Luciano. II. Corradi, Rodrigo de Souza. III. Rangel,
Rodrigo Rodrigues. IV. Título.

Catalogação na Publicação elaborada pela Biblioteca Pública Municipal Josué Guimarães
Bibliotecária: Renata de Souza Borges – CRB 10/1922

Dezembro/2016

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Nelson Dias</i>	
INTRODUÇÃO	11
<i>OIDP América Latina</i>	
CONFLUÊNCIA PERVERSA, DESLOCAMENTOS DE SENTIDO, CRISE DISCURSIVA	19
<i>Evelina Dagnino</i>	
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: REVISITANDO LECCIONES DE AMÉRICA LATINA	49
<i>Benjamin Goldfrank</i>	
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CON PLANIFICACION PARTICIPATIVA (PP&PP): ENSAMBLES E IMBRICACIONES	79
<i>Héctor A. Poggiese</i>	

OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL 117

Luciano Joel Fedozzi e Kátia Cacilda Pereira Lima

DEZ ANOS DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL
EM PORTO ALEGRE 149

Cezar Busatto e Indaiá Dillenburg

DEMOCRACIA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA LATINA.
LA MUTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
FUERA DE BRASIL 183

Egon Montecinos

METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS PARA GESTAR DEMOCRACIA.
POTENCIALIDADES DEL PROGRAMA DE PLANEACIÓN LOCAL Y
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN-COLOMBIA 229

Alberto L. Gutiérrez T. y Liliana M. Sánchez M.

EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU RELACIÓN CON
EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS 265

Banco Mundial Oficina en el Perú - Documento Resumen

APRESENTAÇÃO

O ano de 2016 ficará marcado na história das democracias modernas por acontecimentos bastante relevantes. No Reino Unido, um referendo popular ditou a saída do país da União Europeia, mais conhecida como Brexit, e a consequente demissão do Primeiro-Ministro; no Brasil, o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, visto por muitos como uma “manobra política” travestida de fundamentos legais, ditou a entrada em funções de um governo ensombrado por fortes suspeitas de corrupção; na Colômbia, um plebiscito determinou a rejeição do acordo de paz entre o Governo e as FARC, que colocaria fim a mais de 50 anos de guerrilha no país; nos Estados Unidos da América, a eleição do Donald Trump como Presidente gerou uma onda de perplexidade e preocupação que extravasou fronteiras.

As consequências destes acontecimentos são ainda difíceis de prever em toda a sua amplitude, mas as causas são bem conhecidas. Os regimes democráticos têm-se vindo a confrontar com uma acentuada e generalizada erosão da confiança nas instituições, no seu funcionamento, na capacidade de cuidarem do bem comum e responderem às necessidades e expectativas das populações.

As situações expostas resultam das escolhas dos cidadãos e da atuação das instituições, pelo que se pode afirmar que a “democracia está a funcionar”. Isto não chega, no entanto, para disfarçar o enorme desconforto da classe política e da sociedade com as situações verificadas. Essas são o reflexo mais imediato do processo de desgaste dos regimes democráticos, causado por múltiplos fatores.

Num contexto de crise da democracia representativa, o populismo e a demagogia encontram terreno fértil para progredir, em simultâneo com a polarização do espaço político e o reforço dos extremismos.

O voto, criado para democratizar a realização de escolhas conscientes sobre o futuro de uma sociedade, parece hoje ser utilizado como uma manifestação de desagrado e de retaliação perante a classe política mais convencional. Se a isto adicionarmos as elevadas taxas de abstenção eleitoral verificadas em muitas democracias, somos obrigados a concluir que a essência deste tipo de regime foi duramente afetada. Para ultrapassar este contexto é necessário trabalhar nas suas insuficiências e fraturas; é urgente pensar e atuar fora dos parâmetros mais tradicionais. Restaurar a confiança é o principal desafio do futuro das democracias.

Instigados por este contexto e pelo repto referido, muitos têm sido os protagonistas, por esse mundo fora, apostados em contrariar as tendências em curso e criar dinâmicas e mecanismos de participação dos cidadãos, como caminho essencial para qualificar os regimes democráticos.

O presente livro convoca-nos precisamente para um debate sobre estas matérias e em particular para os processos de democracia participativa na América Latina. Ao longo das próximas páginas, os leitores poderão visitar diferentes iniciativas e políticas de inovação democrática e participação cidadã, compreender os seus contextos de emergência e disseminação, conhecer os modelos adotados, os resultados alcançados e os desafios a enfrentar. O que os autores nos propõem é um debate aberto sobre as dinâmicas participativas no continente, sem conclusões fechadas ou absolutas, mas antes caminhos de pesquisa em construção. Não poderia ser de outra forma, na medida em que o objeto em análise – a democracia participativa – é um “organismo vivo”, em permanente evolução, com avanços e recuos, e fortemente suscetível a influências de âmbito político, cultural e social, entre outras.

Entre as práticas mais destacadas no livro e no continente emergem os Orçamentos Participativos. Estes constituem, sem sombra de dúvidas, o principal fenômeno de inovação democrática à escala global. O processo de disseminação destas práticas pelo mundo é algo sem precedentes. Nunca é demais lembrar que se trata de uma iniciativa de âmbito local, iniciada no final da década de oitenta, do século passado, no Brasil, e que ganhou significativa projeção, ao ponto de influenciar na atualidade mais de três mil governos municipais em todos os continentes, assim como organismos internacionais, agências de cooperação, universidades, organizações da sociedade civil, entre muitos outros agentes. A edição deste livro é disso uma evidência.

Nesta viagem pelo mundo, os Orçamentos Participativos passaram por transformações por vezes significativas ao nível metodológico, processual e normativo. De práticas experimentais e localizadas, à sua institucionalização enquanto política pública em países como o Peru e a República Dominicana, à criação de redes nacionais e internacionais, estas iniciativas inserem-se num quadro mais vasto que tende a constituir-se como um movimento social e político de defesa da democracia participativa, não como uma alternativa, mas antes como caminho essencial para a qualificação dos regimes democráticos representativos.

As inovações verificadas na América Latina têm inspirado outros, entre os quais eu próprio, a agir e a procurar construir outras formas e modelos mais intensos e ativos de viver a democracia. Foi aqui que nasceu uma nova “esperança democrática”, que tem contagiado inúmeros atores empenhados em promover mudanças no exercício do poder, em transformar as administrações públicas, em construir sociedades civis mais fortes e organizadas, em combater as assimetrias sociais e territoriais.

Para terminar permitam-me referir aquele que considero ser um dos próximos desafios dos Orçamentos Participativos: o seu “salto de escala” para níveis territoriais e institucionais mais amplos e complexos. No meu país, Portugal, será criado, em 2017, o primeiro Orçamento Participativo de âmbito nacional. Uma parte do Orçamento do Estado será, assim, decidida pelos cidadãos, no quadro de uma metodologia de carácter experimental. Em simultâneo, o Ministério da Educação de Portugal lançará, igualmente no próximo ano, uma política de Orçamento Participativo Escolar. São cerca de seiscentos os estabelecimentos de ensino abrangidos em todo o país. Cada um receberá uma transferência adicional do Orçamento do Estado para que sejam os alunos, entre o 9º e o 12º ano de escolaridade, a decidir como gastar esse dinheiro.

Desejo que estas duas referências possam servir de inspiração para outras iniciativas do género e constituam um pretexto para reforçarmos as relações de cooperação entre a Europa e a América Latina no domínio da democracia participativa.

Estamos todos a explorar novos limiares para o exercício da participação e para a democratização dos Estados e das sociedades. Juntos necessitaremos de mais tempo para cruzar aprendizagens e consolidar conhecimentos, mas estou seguro que é a única forma de chegarmos mais longe nesse caminho.

Nelson Dias
Presidente da Direção da Associação In Loco/Portugal

INTRODUÇÃO

No final dos anos 1980 e durante as décadas seguintes a América Latina sofreu profundas transformações políticas e socioeconômicas. Embora não se possa generalizar para todos os países latino-americanos é possível dizer que pelos menos três períodos foram constituídos nessa trajetória: o primeiro, representou a redemocratização, após o ciclo autoritário e ditatorial que atingiu boa parte do continente; o segundo, durante os anos 1990, foi caracterizado pela grande onda das políticas neoliberais, em consonância com o contexto internacional dos países centrais; e o terceiro, foi caracterizado pelo fato de que uma parte de países importantes da região adotou políticas econômicas de caráter neo-desenvolvimentista, além de certo caráter interno redistributivista por meio de políticas sociais reformistas.

Embora este último ciclo tenha sofrido abalos nos últimos anos, verificou-se que essas décadas de vigência de regimes democráticos – alguns mais amplos, outros menos – foram acompanhadas da proliferação de processos participativos com setores das sociedades civis obtendo voz e certo protagonismo na condução da gestão pública, nos planos local, regional e mesmo nacional. Estes processos surgiram por condicionantes favoráveis endógenos, ou foram impulsionados desde fora, por agências internacionais de financiamento ou mesmo ONGs. Contrastando com as democracias consolidadas do Norte, surgiram novas formas e processos de participação cidadã que, em geral, alargaram a participação democrática e o controle das políticas públicas. Essas inovações democráticas, dentre as quais a mais conhecida é o Orçamento Participativo, criado em Porto Alegre a partir de 1989, posteriormente migraram para o Norte e estão presentes hoje em quase todos os continentes. Estudos indicam que não há um só país da América Latina onde não haja uma cidade que pratica alguma forma de

democracia participativa, em especial o Orçamento Participativo. Contudo, expressam desenhos institucionais, qualidade, efetividade e inclusividade muito distintos entre si.

O presente livro, uma iniciativa do **Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP)**, por meio do seu **Escritório Regional para a América Latina**¹, representa uma primeira iniciativa da rede latino-americana de dar publicidade a estudos e investigações realizadas sobre o tema da participação cidadã. Para tal, procurou-se selecionar textos expressivos de realidades variadas e de conteúdo reflexivo, isto é, não meramente propagandista. Apesar de já publicados em periódicos acadêmicos ou livros, entende-se que somente a análise reflexiva sobre as potencialidades e os limites que vem se apresentando na prática da democracia participativa são capazes de realmente contribuir com sua consolidação e avanço histórico.

A seleção é composta por oito textos.

O texto **Confluência Perversa, Deslocamentos de Sentido, Crise Discursiva**, de Evelina Dagnino (UNICAMP), que abre a coleção do presente livro, traz uma contribuição relevante para a análise das instituições participativas inovadoras. Isso porque problematiza o fenômeno que acompanhou a ampliação da participação nas últimas décadas: a ressignificação da noção de participação e as múltiplas estratégias adotadas pelos distintos e contraditórios projetos ético-políticos em disputa no continente. Daí porque a ideia de confluência perversa. A análise leva às perguntas: qual participação? Com que sentido ela se apresenta nos diferentes contextos de atores sociais que a promovem? Sem dúvida, a contribuição se revela cada vez mais

¹ O escritório regional para a América Latina do OIDP, alinhado à estratégia de colaboração e de descentralização do OIDP, é coordenado pelo ObservaPOA, a Gerência de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre e pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e tem como principal atividade aplicar os princípios e diretrizes da rede, em especial, a articulação local da rede, a produção e difusão de conhecimentos e estudos sobre democracia participativa na América Latina

relevante para pensar e avaliar os distintos significados que o conceito e a prática da participação vêm adquirindo não somente no continente, mas no complexo mundo de hoje.

No capítulo **Democracia Participativa y Sostenibilidad Ambiental: Revisitando Lecciones de América Latina**, Benjamin Goldfrank (Universidade de Seton Hall, EUA) examina a relação que existe entre Orçamento Participativo e sustentabilidade. Para isso, analisa três perguntas no contexto latino-americano: (i) O OP possui potencial suficiente para contribuir com o desenvolvimento urbano sustentável? (ii) Qual foi a eficácia do OP no momento de melhorar os governos locais dentro da região? (iii) Por que o OP foi mais eficaz e sustentável em algumas cidades e menos em outras? Estas perguntas são respondidas sucessivamente ao longo do texto. Para tal, após ampla abordagem sobre os estudos de OP na América Latina, o autor utiliza indicadores com o objetivo de comparar os OPs de cinco países: Brasil, Bolívia, Guatemala, Nicarágua e Peru. Em poucas palavras, sustenta-se que o OP efetivamente constitui uma inovação promissora para o desenvolvimento urbano sustentável, mas seus resultados na América Latina são diferentes, porque um OP eficaz e sustentável frequentemente requer uma combinação de fatores incomuns na região.

Já o texto **Presupuesto Participativo con Planificación Participativa (PP&PP): Ensembles e Imbricaciones**, de Héctor Atílio Poggiese (FLACSO, Buenos Aires), sustenta desde um ponto de vista teórico e prático, nas discussões sobre os Orçamentos Participativos, principalmente nos casos argentinos, que se torna imprescindível agregar o OP à concepção, os procedimentos e as regras do Planejamento Participativo com o uso de metodologias específicas (como as PPGA ou outras equivalentes). O autor destaca que as metodologias participativas configuram um método procedimental fundamental para fazer com que os OPs adquiram um caráter de

planejamento participativo, porque estão desenhadas para esses fins e se aplicam a políticas públicas participativas e cogestoras, isto é, necessitam da participação dos governos. A análise traz uma importante contribuição, nesse sentido, ao apontar uma forma já testada de transformar os OPs em ferramentas de planejamento participativo, superando assim os processos muito comuns de “espontaneísmo quantitativo da participação”, onde impera a ausência de metodologias e/ou pedagogias apropriadas.

O capítulo **Os Orçamentos Participativos no Brasil**, de Luciano Fedozzi (UFRGS, Porto Alegre) e Kátia Cacilda Pereira Lima (Prefeitura de Guarulhos), analisa dados relativos à ampliação dos Orçamentos Participativos no Brasil tomando como fonte principal a pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamentos Participativos, em 2012, complementada por pesquisas realizadas anteriormente no país. A análise discute o contexto histórico que ensejou o surgimento desta instituição participativa no país; as fases do processo de evolução e de expansão dos OPs no país e no mundo; os aspectos relativos à distribuição regional, estadual e municipal dos autodenominados OPs no Brasil; a relação entre os OPs e o espectro político-partidário; e por fim são exploradas as possíveis relações entre o nível de desenvolvimento econômico, social e humano dos municípios e a adoção de OP como forma de gestão pública. Os dados deste último quesito sugerem que maiores níveis de desenvolvimento econômico, social e humano parecem criar melhores condições para que haja OP nos municípios. Essa possível relação levanta questionamentos quanto às desigualdades de oportunidades dos municípios – com prejuízo dos mais pobres - na adoção de práticas participativas.

No texto **Dez Anos de Governança Solidária Local em Porto Alegre**, Cezar Busatto e Indaiá Dillenburger (Prefeitura de Porto Alegre) relatam o nascimento e o desenvolvimento da Governança Solidária Local (GLS) em Porto Alegre, a partir da alternância política que ocorreu

na Administração do Município, a partir de 2005. Segundo os autores, a GSL buscou a articulação do OP com as demais redes de participação nos diferentes territórios, objetivando incorporar segmentos que não eram participantes do OP, os mais pobres, as classes médias, empresários, os segmentos que se pretendiam incorporar na vida da cidade de maneira mais participativa. A ideia foi de introduzir uma lógica mais colaborativa ao lado da lógica da demanda por obras e serviços existente no OP.

Em **Democracia y Presupuesto Participativo en América Latina. La Mutación del Presupuesto Participativo Fuera de Brasil**, o autor chileno Egon Montecinos desenvolve uma análise crítica dos OPs construídos, em especial fora do Brasil. A análise se utiliza do método comparado para desenvolver a hipótese de que os orçamentos participativos, especialmente os que têm se desenvolvido fora do Brasil, estão se consolidando como uma instituição participativa de incidência em bairros, sem alcançar ainda uma incidência estratégica na definição de políticas públicas de cidade (comuna ou município).

Colocando em relevo os riscos que correm os OPs, o objetivo principal do trabalho é analisar o Orçamento Participativo em três países da América Latina onde tenha sido desenvolvido por mais de 10 anos, colocar em discussão esta hipótese, analisar suas condicionantes e oferecer um conjunto de dimensões explicativas desse processo. Para isso, foram analisados os dados obtidos do estudo dos casos de Orçamento Participativo do Uruguai, Chile e República Dominicana. Não foram estudados casos de municípios ou prefeituras em particular, mas, sim, uma aproximação de maneira indireta por meio de uma metodologia de revisão documental, e entrevistas a especialistas e informantes-chave dos países mencionados.

Em **Metodologias Participativas para Gestar Democracia. Potencialidades del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín**, os pesquisadores colombianos Alberto L.

Gutiérrez T e Liliana M. Sánchez M. (Universidade de Antioquia, Medellín) abordam as experiências de planejamento participativo do desenvolvimento na Colômbia, a partir da análise das diversas metodologias de intervenção experimentadas e generalizadas para o contexto da América Latina. Após demonstrar um amplo panorama metodológico já experimentado, dentre eles, a Metodologia Integral de Planejamento para o Desenvolvimento (MIP) e o Planejamento Local e Orçamento Participativo (PLOP) adotado em Medellín, o trabalho indica potencialidades e semelhanças entre as metodologias, mas também limitações, tanto conceituais como operacionais, que motivaram a construção de uma Metodologia Integral de Planejamento para o Desenvolvimento baseada no ciclo de intervenção social participativa – CIS(p), que vincula a participação nos processos de planejamento participativo do desenvolvimento como garantia para a obtenção dos propósitos acordados nestes processos, alcançando, assim, produtos, resultados, efeitos e impactos esperados.

O documento **Evaluación del Presupuesto Participativo y Su Relación con el Presupuesto por Resultados en Peru**, apresenta os resultados da análise efetuada pelo Banco Mundial liderado por William Reuben (LCSSO) e Pilar Larreamendy (LCSSO), sob a supervisão de Maninder S. Gill (LCSSO) e Michel Kerf (LCSSD). O Peru está respaldado, desde 2004, por norma constitucional e conta com um conjunto de leis e um marco legal específico que torna obrigatório o Orçamento Participativo para os três níveis de governos subnacionais. O processo está implementado em todos os distritos, províncias e regiões do país. Segundo o relatório, estas características singulares apresentam vantagens e desvantagens em sua implementação. Por um lado, o respaldo legal confere caráter permanente e âmbito nacional no marco do processo de descentralização do país. Por outro, o OP não é o resultado de um consenso entre todos os atores dos níveis subnacionais e padece de certa inflexibilidade. Trata-se de grande contribuição para refletir-se sobre o primeiro caso (o segundo é a República Dominicana)

onde os OPs são obrigatórios para todo o país, embora não vinculantes. A análise indica quais os principais avanços e os principais obstáculos para que esta iniciativa siga adiante.

Espera-se que a divulgação do presente livro alimente e suscite o necessário debate entre todos atores – acadêmicos, sociais e governamentais – sobre o tema da democracia participativa na América Latina. A riqueza das experiências inovadoras da região requer o esforço para a formação e o fortalecimento de uma rede comprometida com as transformações sociais que somente podem ocorrer com a ampla participação social. Agradecemos os autores/as e os periódicos pela cessão dos textos.

Luciano Fedozzi – PPGS/UFRGS

Rodrigo de Souza Corradi – GRI/PMPA

Rodrigo Rodrigues Rangel – Observapoa/PMPA

Organizadores

Coordenação do Escritório do OIDP para América Latina

CONFLUÊNCIA PERVERSA, DESLOCAMENTOS DE SENTIDO, CRISE DISCURSIVA*

Evelina Dagnino**

A CRISE LATINO-AMERICANA – esta expressão com a qual, desde há muito tempo, tanto nativos como os outros têm recorrentemente qualificado nossas condições de existência como sociedades – assume hoje várias dimensões. Entre elas, este texto explora os contornos de uma crise discursiva, que parece atravessar as experiências contemporâneas de construção democrática em grande parte do continente. Essa crise discursiva resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Essa confluência, e a crise que dela se origina, são particularmente visíveis no Brasil, embora me pareça possível defender a ideia de que, com diferenças de intensidade, considerando os diferentes ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais e dos processos democratizantes nacionais, este cenário é compartilhado por muitos dos países da América Latina. Focalizo a seguir o que me parecem ser as especificidades dessa crise no contexto brasileiro, marcada pela disputa político-cultural entre esses dois projetos e pelos deslocamentos de sentido que ela opera em três noções - Sociedade Civil, Participação e

* Artigo publicado originalmente em GRIMSON, Alejandro (Compilador) "LA CULTURA EN LAS CRISIS LATINOAMERICANAS". Buenos Aires: CLACSO, 2004. Agradecemos a permissão de uso dos direitos autorais.

** Evelina Dagnino é doutora em Ciência Política pela Stanford University (EUA) e professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil. Foi professora convidada nas universidades de Yale (EUA) e Gotenburgo (Suécia). Publicou no Brasil, e em outros países, livros e artigos sobre as relações entre cultura e política, movimento sociais, democracia e cidadania.

Cidadania – que constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência¹. Finalmente, discuto de forma muito preliminar as implicações desse processo de re-significação para as representações vigentes de política e de democracia e as possibilidades de enfrentamento dessa crise.

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos². De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (Teixeira, Dagnino e Silva, 2002). O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil³. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. No percurso desse projeto desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este

¹ Parte dessa discussão está em Evelina Dagnino (2002), “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, *Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*, Daniel Mato e Illia Garcia (coords.), Caracas: UCV, (no prelo). Agradeço ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) pelo apoio concedido à investigação da qual faz parte essa discussão

² É preciso esclarecer desde logo que o que designo aqui provisoriamente como dois projetos, constituem, de fato, dois conjuntos de princípios básicos sob os quais se articula toda uma variedade de subprojetos, que apresentam uma relativa diversidade interna.

³ A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc.

projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Assim, os anos 90 foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. Segundo, e como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 100 cidades brasileiras, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT)⁴.

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal

⁴ Os Orçamentos Participativos são espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, onde a população decide sobre onde e como os investimentos devem ser realizados. Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais.

produzido pelo Consenso de Washington. Meu argumento é então que a última década é marcada por uma confluência perversa⁵ entre esses dois projetos. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente –mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da

⁵ Por perversa, me refiro aqui a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. Em espanhol a palavra mais adequada, conforme sugestões que recebi, seria tramposa.

sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?”⁶. O risco –real– que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

O reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do meu ponto de vista, inflexões necessárias no modo como temos analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão freqüentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais. Uma dessas inflexões é a necessidade de conferir um maior peso explicativo à noção de projeto

⁶ Depoimentos de ativistas da sociedade civil, recolhidos pelos estudos de Luciana Tatagiba, Gema Galgani e Magnólia Said e Ana Cláudia Chaves Teixeira, reunidos em Dagnino (2002).

político, no nível teórico, e em consequência, investir, no nível empírico, na investigação e análise dos distintos projetos políticos em disputa, e especialmente no esforço de desvendar a crescente opacidade construída por referências comuns, através da explicitação dos deslocamentos de sentido que sofrem. Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A virtude específica dessa abordagem, sobre a qual já trabalhamos largamente (Dagnino, 1998, 2000) está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a cultura e a política. Nesse sentido, nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. Assim, por exemplo, determinadas versões das noções que destacamos aqui como temas principais da confluência perversa –sociedade civil, participação e cidadania– ao mesmo tempo encontram raízes e produzem ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confronta as várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira. Outras reiteram sob novas roupagens as visões de uma democracia elitista e restrita que têm caracterizado o projeto dominante nessas últimas décadas.

Uma primeira implicação dessa inflexão, que não analisaremos aqui, se refere às relações Estado-sociedade civil e a necessidade de repensar, a partir dessa perspectiva, a análise recorrente dessas relações que tem como seu eixo central a clivagem entre a sociedade civil –considerada como “pólo de virtudes democratizantes”– e o Estado, freqüentemente visto como “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e à democratização. As consequências negativas dessa visão homogeneizadora se agravam na medida em que ela tende a simplificar a imensa complexidade do processo de

construção democrática e das relações que o constituem. Assim, o ritmo e a natureza da construção democrática encontrariam grande parte de sua explicação na análise do conflito que deriva dessa clivagem entre Estado e sociedade civil. A noção de projetos políticos pode contribuir para superar essa visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil e o reconhecimento da sua diversidade interna, como base para repensar as suas relações. A identificação e a distinção clara dos diferentes projetos políticos presentes no interior do aparato de Estado e na sociedade civil nos leva a perceber que a clivagem estrutural entre Estado e Sociedade civil não é suficiente para entender as suas relações. Ela deve então ser combinada com outras clivagens, constituídas por esses distintos projetos, que não necessariamente coincidem com ela mas a atravessam. Essa perspectiva de análise pode fornecer um cenário muito mais complexo da dinâmica da construção democrática do que a tão difundida redução maniqueísta dos dois pólos principais dessa dinâmica.

Um segundo ponto propõe um exercício preliminar de análise dos deslocamentos de sentido pelos quais têm passado as noções de sociedade civil, participação e cidadania, e suas implicações para o significado de política e democracia. Se esses deslocamentos expressam e configuram uma disputa política, sua análise deve expor os distintos projetos que esses sentidos escondem e revelam, contribuindo para diluir a crise discursiva que o seu obscurecimento tem provocado.

A CONFLUÊNCIA PERVERSA E O DESLOCAMENTO DE SIGNIFICADOS

A investigação dos distintos projetos de construção democrática e dos significados que os constituem se põe como tarefa analítica no Brasil pelo menos desde os anos 80, com a ruptura da momentânea “unidade” da sociedade civil que havia se construído em torno do restabelecimento do Estado de Direito e das instituições democráticas. O debate entre as várias concepções de democracia que se inicia naqueles anos, expressando a diversidade que sucedeu àquela “unidade”, catalisou boa parte das energias intelectuais e políticas do país. No entanto, nos últimos anos, o que denominamos acima de “confluência perversa” e a crise discursiva que ela determina agudizaram, desde o nosso ponto de vista, a necessidade dessa tarefa.

O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos gestores, os Orçamentos Participativos, etc. A constituição desse campo ético-político, que tem um papel fundamental na transição democrática, foi analisada por vários autores (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998; Doimo, 1995; Baierle, 1998). Mais recentemente, o seu trânsito para o aparato do Estado em vários níveis possibilitou a emergência de

experiências participativas democratizantes que pipocam por todo o país.

Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos 90 no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada “inserção institucional” dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão (Carvalho, 1997; GECD, 2000). Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado.

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e

divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa.

As noções de sociedade civil, participação e cidadania mantêm entre si uma estreita relação e foram selecionadas porque são, da nossa perspectiva, elementos centrais desse deslocamento de sentidos que constitui o mecanismo privilegiado na disputa política que se trava hoje ao redor do desenho democrático da sociedade brasileira. Essa centralidade, de um lado, se relaciona com o papel que elas desempenharam na origem e na consolidação do projeto participativo. De outro lado, e em consequência, elas são fundamentais exatamente porque constituem os canais de mediação entre os dois campos ético-políticos. Além disso, para além do cenário específico onde essas noções se inserem no debate brasileiro, elas também são parte constitutiva da implementação do projeto neoliberal no nível global. Nesse sentido, estamos nos diferenciando aqui de uma análise que veria esses deslocamentos como predominantemente determinados pela imposição global dos elementos político-culturais “adequados” à implementação do modelo neoliberal. Se a velha teoria da dependência deixou uma lição, foi ressaltar o mecanismo da “internalização” dos elementos “externos”. Essa internalização se dá, no mais das vezes, como parte integrante da formulação de projetos políticos próprios dos atores locais. Isso não nos exige de reconhecer que os graus de autonomia na formulação desses projetos estão muito longe de serem ilimitados. Mas significa também reafirmar o óbvio: a adoção do modelo neoliberal corresponde a e expressa uma enorme fatia dos interesses, desejos, crenças e aspirações presentes nos países latino-americanos: nas suas sociedades civis e nos seus Estados. É nesse sentido, me parece, que devemos entender a produção transnacional das representações daquelas noções. Ou seja, reconhecendo que essa produção se constitui, pelo menos para o caso brasileiro, mas suspeito que em parte significativa de outros casos, também em diálogo com e como re-significação ativa dos elementos oposicionais com potencial

hegemônico alternativo. Isto significa reconhecer e, de uma certa forma, reabilitar o espaço do local, do nacional, como parceiro ativo na construção, qualificação e confronto do projeto neoliberal.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes,1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais (Alvarez, 1999), essa tendência é mundial. Mas seria necessário aprofundar os significados locais específicos desse deslocamento, bem como apontar a heterogeneidade constitutiva do campo das ONGs (Teixeira, 2000) que tendemos a ignorar. O papel das agências internacionais tem sido abundantemente apontado na raiz desse deslocamento (Mato, 2003). Mas seria necessário investigar os diferentes papéis que desempenham nele, em primeiro lugar, as distintas organizações não governamentais. Seu desempenho, vinculado aos diferentes projetos políticos que as mobilizam, é, com frequência, também afetado pela necessidade de assegurar sua própria sobrevivência. Além delas, papel fundamental têm os diferentes Governos locais, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal, no caso brasileiro), que, dependendo de seus respectivos projetos, buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores, uma

tendência alimentada pela mídia, com frequência por motivos semelhantes.

As relações entre Estado e ONGs parecem constituir um campo exemplar da confluência perversa que mencionamos antes. Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis” entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são freqüentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. Uma eventual recusa desse papel (Galgani e Said, 2002) se dramatiza quando ela se defronta com a possibilidade concreta de produzir resultados positivos – fragmentados, pontuais, provisórios, limitados, mas positivos– com relação à diminuição da desigualdade e à melhoria das condições de vida dos setores sociais atingidos.

O predomínio maciço das ONGs, expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (Dagnino, 2002).

Talvez menos exploradas são as importantes implicações dessa reconfiguração da sociedade civil para uma dimensão fundamental, intimamente ligada à idéia de participação e à constituição de espaços públicos, que é a representação/representatividade da sociedade civil.

A questão da representatividade assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte de diferentes setores da sociedade civil. Por um lado, a capacidade de pressão do Movimento Sem Terra (MST), por exemplo, se evidencia na realização de protestos e manifestações de massa que, assim como o número de participantes no Orçamento Participativo e sua capacidade de mobilização, atestam as suas respectivas representatividades, entendidas num sentido clássico.

Por outro lado, há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.

Esse deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em suas conseqüências políticas. Seu exemplo mais extremo é a composição do Conselho da Comunidade Solidária⁷, criado pelo Governo Fernando

⁷ O Conselho da Comunidade Solidária, criado no governo de Cardoso e presidido pela primeira dama, a antropóloga Ruth Cardoso, encontra similares por toda a América Latina (o Fondo de Solidariedad e Inversión Social (FOSIS) no Chile, o Programa Nacional de Solidariedad (PRONASOL) no México, a Red de Solidariedad na Colômbia) e é exemplar da política neoliberal de envolvimento

Henrique Cardoso e centro das políticas sociais durante seu mandato, onde a representação da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escrevem com frequência na mídia impressa, etc. Esse entendimento particular da noção de representatividade a reduz à visibilidade social, entendida, por sua vez, como o espaço ocupado nos vários tipos de mídia.

Estreitamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de participação, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria idéia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (Telles, 2001).

da sociedade civil e das empresas privadas nas políticas sociais. Num exemplo claro da confluência perversa que mencionamos, depois de seu período inicial, vários dos representantes da sociedade civil ligados ao projeto participativo retiraram-se do Conselho.

Por outro lado, em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. O papel das chamadas “organizações sociais”, a denominação utilizada na Reforma Administrativa do Estado, implementada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado (Bresser Pereira, 1996).

Aqui, mais uma vez, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal (Tatagiba, 2003) com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos.

Finalmente, a noção de cidadania oferece talvez o caso mais dramático desse processo de deslocamento de significado. Dramático em primeiro lugar, porque foi precisamente por meio dessa noção que o projeto participativo obteve seus maiores ganhos culturais e políticos, na medida em que foi capaz de fundar uma redefinição inovadora dos seus conteúdos que penetrou profundamente no cenário político e cultural da sociedade brasileira. Um resumo dos elementos

fundamentais dessa redefinição⁸, pode ajudar a esclarecer o significado dramático dessa apropriação neoliberal da noção de cidadania.

A então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos 70 e ao longo da década de 80, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc.. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social⁹, como alvos políticos fundamentais da democratização. Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural.

Um primeiro elemento constitutivo dessa concepção de cidadania se refere à noção mesma de direitos. A nova cidadania assume uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de

⁸ A discussão dessa redefinição, resumida aqui, pode ser encontrada em Dagnino (1994, 2001).

⁹ Por autoritarismo social designamos uma matriz cultural, vigente no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, que preside a organização desigual e hierárquica das relações sociais, no âmbito público e privado. Baseada em diferenças de classe, raça e gênero que constituem a base principal de uma classificação social que impregnou historicamente a cultura brasileira, estabelecendo diferentes categorias de pessoas hierarquicamente dispostas em seus respectivos “lugares” na sociedade, essa matriz reproduz a desigualdade das relações sociais em todos os níveis, subjazendo às práticas sociais e estruturando uma cultura autoritária (Dagnino, 1994).

um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade¹⁰.

Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer – é inclusive pensada como consistindo nesse processo – a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”.

Um terceiro ponto é a idéia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de

¹⁰ Para uma discussão específica da relação entre o direito à igualdade e o direito à diferença, ver Dagnino (1994).

cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. Daí a importância que essa noção adquiriu na emergência de experiências participativas como os Orçamentos Participativos e outras, onde os setores populares e suas organizações lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder. Além disso, não há dúvida de que essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais. Ademais, esse tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses comuns e privados, as especificidades e as diferenças, podem ser expostas, discutidas e negociadas.

Apontando também para a superação do conceito liberal de cidadania, um outro elemento dessa visão ampliada é que a cidadania não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam. O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos” (Telles, 1994: 46). Isso implica também a

constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.

Esse projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos. Mas para a sociedade em seu conjunto, requer também aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles. Esse é um dos pontos em que o radicalismo da cidadania como política cultural parece bastante claro.

A disseminação dessa concepção de cidadania foi expressiva, e ela orientou não só as práticas políticas de movimentos sociais de vários tipos, mas também mudanças institucionais, como as incluídas na Constituição de 1988, conhecida, como já mencionado, como a “Constituição Cidadã”¹¹.

Foi graças a essa disseminação que, diferentemente de outros países do continente, no Brasil a expressão “cidadania” esteve longe de se limitar a meramente designar o conjunto da população, mas foi preenchida por um significado político claro. É esse significado político, no seu potencial transformador, que passa a ser alvo das concepções neoliberais de cidadania.

As redefinições neoliberais de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos. Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e contemplam elementos novos das configurações sociais e políticas da

¹¹ Para análises desse impacto no nível institucional, ver Benevides (1998); para um exemplo, entre muitos, do significado dessa noção de cidadania nas práticas dos movimentos sociais, ver Dagnino (1995).

contemporaneidade. Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.

Os direitos trabalhistas estão sendo eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados, da “flexibilidade” do trabalho, etc., e os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira desde os anos 40 eliminados sob a lógica de que eles constituem obstáculos ao livre funcionamento do mercado, restringindo assim o desenvolvimento e a modernização. Essa mesma lógica transforma os cidadãos/portadores de direitos nos novos vilões da nação: inimigos das reformas desenhadas para encolher as responsabilidades do Estado. Assim, se registra uma inversão peculiar: o reconhecimento de direitos, considerado no passado recente como indicador de modernidade, torna-se símbolo de “atraso”, um “anacronismo” que bloqueia o potencial modernizante do mercado (Telles, 2001). Aqui encontramos uma poderosa legitimação da concepção do Mercado como instância alternativa de cidadania, na medida em que o mercado se torna a encarnação das virtudes modernas e o único caminho para o sonho latino- americano de inclusão no Primeiro Mundo.

O deslocamento de significados que sofre a noção de cidadania é também dramático porque se vincula diretamente à gestão do que é a nossa questão mais premente: a pobreza. Na contramão do movimento

que se enunciava no final dos anos 80 e início dos 90, quando a questão social e a pobreza passam a ser vistas sob a ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos, tal como paradigmaticamente evidencia a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), o projeto neoliberal propõe uma outra forma de gestão do social¹². Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos 80 (Telles, 2001). É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira¹³. A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida no mais das vezes como mera caridade: numa propaganda na televisão, num modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil, uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: “Isto é cidadania!”.

Esse entendimento de cidadania domina as ações das fundações empresariais, o chamado terceiro setor, que proliferou no Brasil nos últimos anos. Caracterizado por uma ambigüidade constitutiva entre os interesses mercantis de maximização de lucros através da sua imagem pública baseada na “responsabilidade social”, essas fundações são os novos campeões da cidadania no Brasil. Tal como nos setores do Estado ocupados pelas forças neoliberais, esse discurso da cidadania é marcado

¹² O Conselho de Segurança Alimentar, que afirmava a alimentação como um direito, foi dissolvido nos primeiros dias do governo de Fernando Henrique Cardoso e substituído pelo já mencionado Conselho da Comunidade Solidária.

¹³ Um estudo sobre as motivações subjacentes ao trabalho voluntário no Brasil provavelmente reforçaria nosso argumento, ao iluminar a emergência de concepções privatistas, individualistas e auto-centradas que tendem a orientar a prática do voluntarismo no mundo todo. Ver Leslie Hustinx e Frans Lammertyn (2003).

pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Uma das conseqüências é o deslocamento dessas questões: tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania. A própria substituição do termo sociedade civil pela importação do termo Terceiro Setor (o primeiro e o segundo seriam o Estado e o Mercado) para substituir o de sociedade civil designa o intento de retirar a cidadania do terreno da política, retomado novamente pelo seu detentor exclusivo: o Estado. Vale lembrar que um dos pontos fundamentais do esforço democratizante dos anos 80, que se inicia nos anos 70 com a luta contra um Estado autoritário e centralizador, era também uma batalha contra uma concepção estatista de poder e de política e por uma visão ampliada da política e seus agentes. Essa visão ampliada incluía a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatizava a cidadania, como vimos, como um processo de constituição de sujeitos políticos.

É na formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, em cuja definição se concentrou grande parte das lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania e para onde se dirigiu a participação da sociedade no esforço de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, portanto, no terreno privilegiado do projeto democratizante, que se evidencia com mais clareza o avanço dessas versões neoliberais da cidadania. Com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos

“carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada¹⁴. Ao serem confrontados com essa visão, reforçada pela escassez de recursos públicos destinados a essas políticas e pela gravidade e urgência da situação a ser enfrentada, setores da sociedade civil chamados a participar em nome da “construção da cidadania” com frequência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta de atender um punhado de desvalidos.

Esse deslocamento de “cidadania” e “solidariedade” obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente. A distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, obstruindo não só a demanda por direitos – não há instâncias para isso já que essa distribuição depende apenas da boa vontade e da competência dos setores envolvidos– mas, mais grave, obstando a própria formulação dos direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública. Quando se processa a desmontagem das mediações institucionais e políticas que possibilitam que o direito possa ser formulado, reivindicado e instituído como parâmetro na negociação do conflito, o significado da idéia da pobreza como denegação de direitos se completa (Telles, 2001). A eficácia simbólica dos direitos na construção de uma sociedade igualitária e democrática se perde, reforçando ainda mais um já poderoso privatismo como a orientação dominante no conjunto das relações sociais.

Todos esses deslocamentos parecem estar articulados por um eixo mais amplo, a cuja identificação mais precisa ainda pretendemos chegar, que propõe uma despolitização dessas três noções, referências centrais das lutas democratizantes, e, assim uma redefinição das

¹⁴ As expectativas de mudança radical nesse quadro, anunciadas pela eleição de Lula, se viram relativamente frustradas pelo Programa Fome Zero, que ainda não conseguiu romper de maneira clara com essa concepção.

próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas. Assim, o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo¹⁵, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação.

Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo indispensável. Como no Estado mínimo, esse encolhimento é seletivo e suas conseqüências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal. Menciono apenas dois exemplos expressivos dessa concepção, que podem indicar a intensidade com que ela confronta os avanços da construção democrática no Brasil. O primeiro é a acusação dirigida, tanto pela mídia como pelo Governo de Cardoso, ao mais importante movimento social no Brasil hoje, o Movimento dos Sem Terra (MST), para desqualificá-lo como interlocutor: “É um movimento político”. O segundo é a resposta dada por Fernando Henrique Cardoso às críticas que recebeu quando, logo no início de seu governo, enviou tanques do Exército para enfrentar uma greve dos trabalhadores petroleiros, considerada como “política” porque defendia, entre outras coisas, a manutenção do monopólio estatal do petróleo. Inquirido sobre se este seria um procedimento democrático, respondeu: “Democracia se faz é no Congresso”. O projeto participativo e democratizante se articulou precisamente para combater essas visões estreitas, reducionistas e excludentes da política e da democracia. Aqui, portanto, se configuram projetos nitidamente distintos, não há confluência, nem tampouco perversidade.

¹⁵ Mínimo, não custa lembrar, quando se trata de alocar recursos para as políticas sociais de redução da desigualdade; não quando se trata de subsidiar empresários e banqueiros.

CONFLUÊNCIA PERVERSA, CRISE DISCURSIVA E AGENDA INTELECTUAL, CULTURAL E POLÍTICA

O esforço de identificação dos distintos projetos políticos em disputa ganha sentido se puder contribuir para o enfrentamento da crise discursiva que trava o avanço do processo de construção democrática no Brasil. Essa identificação pode ajudar a expor o conflito e, nessa medida, reafirmar a política como âmbito apropriado para o seu tratamento e a democracia como formato capaz de abrigá-lo. A exposição do conflito – que a confluência perversa dificulta – pode retirar dela o seu caráter perverso e mostrá-la naquilo que é, uma disputa político-cultural entre distintos desenhos de sociedade e os respectivos setores sociais neles empenhados.

Se a transparência do conflito pode se constituir numa alternativa eficaz, um caminho possível passa pela exacerbação das diferenças entre esses projetos, de um lado, e o debate aberto e o confronto claro entre eles, de outro. Nessa direção, duas respostas se delineiam. Uma é a exploração de forma mais radical e efetiva do que se poderia chamar de “núcleos duros” do projeto participatório democratizante. O primeiro deles parece ser a noção de direitos que, profundamente marcada pela carga igualitária da sua história e pela experiência recente dos movimentos sociais que lhe adicionaram a ideia da invenção de novos direitos, pode resistir mais duramente às re-significações neoliberais. Um outro “núcleo duro” residiria no segundo termo da noção de espaços públicos: a ênfase na constituição desses espaços, que no Brasil ocupou parte significativa da ação política dos setores democratizantes durante os últimos anos, se reorientaria para a luta pela sua qualidade, para assegurar o seu qualificativo públicos e o que ele promete. A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder. O que seguramente remete a uma outra, larga e difícil, agenda cultural e política.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Sonia E. 1999 “Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO ‘Boom’”, em *International Feminist Journal of Politics*, Vol.1, Nº 2.
- Alvarez, Sonia E. e Dagnino, Evelina 1995 “Para Além da ‘Democracia Realmente Existente’: Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos” (Caxambu) Trabalho apresentado à XIX Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).
- Baierle, Sérgio G. 1998 “The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil” em Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultures of politics. Politics of cultures: re-visioning Latin American social movements* (Boulder: Westview Press).
- Benevides, Maria Vitória 1989 *A Cidadania Ativa* (São Paulo: Ática).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos 1996 “Da administração pública burocrática à gerencial” em *Revista do Serviço Público*, Nº 47, jan.-abr.
- Dagnino, Evelina 1994 “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania” em Dagnino E. (org.) *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil* (São Paulo: Editora Brasiliense).
- Dagnino, Evelina 1995 “On Becoming a Citizen: The Story of D. Marlene” em Rina Benmayor e Andor Skotnes (orgs.) *International Yearbook of Oral History and Life Stories* (Oxford: Oxford University Press).

- Dagnino, Evelina, 2001 “Cultura, cidadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana” en Arturo Escobar, Sonia E. Alvarez e E. Dagnino (orgs.) Política Cultural & Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos (Bogotá: Taurus/ICAHN).
- Dagnino, Evelina 2002 Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil (México: Fondo de Cultura Económica).
- 2004 “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización, Daniel Mato e Illia Garcia (coords.), Caracas: UCV.
- Doimo, Ana M. 1995 A Vez e a Voz do Popular (Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS).
- Fernandes, R. C. 1994 Privado, porém público (Rio de Janeiro: Relume-Dumará).
- Galgani, G. e Magnólia Said 2002 “Consejo Cearense de Derechos de la Mujer (CCDM) –Espacio de diálogo entre las demandas de los Movimientos de Mujeres y el Estado” em Dagnino E. (org.) Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil (México: Fondo de Cultura Económica).
- GECD 2000 “Os Movimentos sociais e a Construção democrática: Sociedade Civil, Espaços Públicos e Gestão Participativa” em Idéias (IFCH – UNICAMP), Nº 5-6.
- Hustinx, Leslie e Frans Lammertyn 2003 “Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective” em Voluntas (14) 2, Junho.
- Landim, Leilah 1993 “A invenção das ONGs –do serviço invisível à profissão sem nome” Tese Doutorado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- Mato, Daniel 2003 “Global and Local Agents in the Transnational Making of Representations of Ideas of ‘Civil Society’ and the ‘Third Sector’”. Trabalho apresentado ao XXIV International Congress of the Latin American Studies Association (LASA).
- Oliveira, Francisco 1999 “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal” em Francisco Oliveira e Maria Célia Paoli (orgs.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (São Paulo: Vozes/NEDIC/FAPESP).
- Paoli, Maria Célia 2002 “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil” em Boaventura de Souza Santos (org.) *Democratizar a Democracia – Os caminhos da democracia participativa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Salamon, Lester 1997 “Estratégias para o Fortalecimento do Terceiro Setor” em Ioschpe, E. B. (org.) *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Tatagiba, Luciana 2002 “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil” em Dagnino E. *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Telles, Vera da Silva 1994 “Sociedade civil, direitos e espaços públicos” em Polis (São Paulo: Instituto Polis), Nº14.
- Telles, Vera da Silva 2001 *Pobreza e Cidadania* (São Paulo: Editora 34).
- Teixeira, Ana Claudia C. 2002 “La actuación de las Organizaciones No-Gubernamentales: Entre el Estado y la Sociedad Civil” em Dagnino E. (org.) *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Teixeira, Ana Claudia C., Evelina Dagnino e Carla Cecília Almeida Silva 2002 “La Constitución de La Sociedad Civil en Brasil” em

Dagnino, E. (org.) *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil* (México: Fondo de Cultura Económica).

Teixeira, Ana Claudia C. 2003 *Identities em Construção: Organizações Não- Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização* (São Paulo: Annablume/FAPESP).

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: REVISITANDO LECCIONES DE AMÉRICA LATINA^{*}

Benjamin Goldfrank^{**}

Resumen

El presupuesto participativo (PP) es un proceso mediante el cual los ciudadanos intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y regular en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público. Este artículo describe algunos experimentos con el PP en América Latina y revela diferencias considerables entre naciones. Se argumenta que el PP representa una innovación prometedora para el desarrollo urbano sostenible, pero sus resultados en América Latina son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en la región.

Palabras claves: democracia, presupuesto participativo, política urbana, medioambiente, urbanización, desarrollo sostenible^{***}.

Las experiencias de participación ciudadana dentro de los procesos locales de elaboración de presupuestos se iniciaron a comienzos de los años 90 en América Latina bajo el nombre de presupuesto participativo (PP) y continuaron proliferando en el siglo 21 a nivel regional y global

^{*} Artículo publicado originalmente en GRIMSON, Alejandro (Compilador) "LA CULTURA EN LAS CRISIS LATINOAMERICANAS". Buenos Aires: CLACSO, 2004. Agradecemos a permissão de uso dos direitos autorais.

^{**} Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California en Berkeley y profesor asociado en la Universidad de Seton Hall. Autor de Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left (Pennsylvania State University Press, University Park, 2011).

^{***} Traducción: Mariano Grynszpan.

(Sintomer et al., 2010). El PP es un proceso mediante el cual los ciudadanos – como individuos o a través de asociaciones civiles– intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y regular en la toma de decisiones relacionadas al menos con una parte del presupuesto público. Muchos académicos, activistas políticos y organismos de desarrollo internacional impulsan el PP como una herramienta apta para mejorar los gobiernos locales, ya que, por ejemplo, ayuda a alcanzar una mayor responsabilidad y capacidad de respuesta, reduce la corrupción, estimula la acción de las asociaciones civiles y amplía el acceso a los servicios urbanos (ver Goldfrank, 2011).

Los temas ecológicos no han tenido demasiada relevancia en los estudios sobre esta materia. Sin embargo, América Latina presenta una alta tasa de urbanización, muestra una gran vulnerabilidad a los riesgos ambientales y, según las previsiones de los científicos, se encamina a un empeoramiento de esta situación debido al cambio climático (Hardoy y Romero, 2011).

Dentro de este marco, las investigaciones recientes realizadas por varios expertos sugieren que el PP representa un medio potencial para incorporar la participación ciudadana a la gestión ambiental y a la promoción de un desarrollo sostenible (Satterthwaite, 2011). La ciudad brasileña de Porto Alegre alberga el proceso de PP más conocido y suele ser mencionada como ejemplo emblemático. No obstante, a medida que aumenta la atención académica, cada vez son más los especialistas que comienzan a notar variaciones significativas en los resultados a lo largo de diferentes ciudades y países. Con frecuencia, lo observado no coincide con las expectativas de los impulsores y obliga a abandonar tempranamente las experiencias de PP (Goldfrank, 2007; Costa, 2010; Spada, 2010). Por lo tanto, hoy se cuestiona tanto la utilidad de este proceso como su propia sostenibilidad.

Este artículo examina la relación que existe entre el presupuesto participativo y la sostenibilidad. Para ello, analiza tres preguntas en el contexto latinoamericano: ¿Tiene el PP un potencial suficiente para contribuir al desarrollo urbano sostenible? ¿Cuál ha sido la eficacia del PP a la hora de mejorar los gobiernos locales dentro de la región? ¿Por qué el PP ha sido más eficaz y sostenible en algunas ciudades que en otras? Estas preguntas se responden sucesivamente a lo largo del texto. En pocas palabras, lo que sostengo es que el PP efectivamente constituye una innovación prometedora para el desarrollo urbano sostenible, pero sus resultados en América Latina son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en la región.

Las siguientes líneas describen el proceso y delinea las conexiones con la sostenibilidad; luego, se examina el impacto ambiental del PP en tres ciudades pioneras (Porto Alegre, Montevideo y Caracas), mostrando su carácter prometedor y al mismo tiempo su aspecto precario. En las secciones posteriores se describen e intentan explicar los diversos grados de eficacia y sostenibilidad en varios países latinoamericanos. A modo de conclusión, se sugieren caminos a través de los cuales las organizaciones internacionales de desarrollo podrían fomentar un PP más eficaz y sostenible, a fin de que el método contribuya a alcanzar la sostenibilidad urbana.

Antes de continuar, conviene describir brevemente las prácticas típicas del presupuesto participativo sobre la base de la experiencia de Porto Alegre¹. Cada año, los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas abiertas para evaluar la acción del gobierno y establecer prioridades de inversión para los distintos barrios y distritos, y para la ciudad en su conjunto. Los participantes debaten y votan para determinar cuáles serán las prioridades en materia de políticas sociales,

¹ Para más detalles, ver Goldfrank (2011, Capítulo 5).

proyectos de infraestructura y programas de desarrollo. Una vez definidas las prioridades presupuestarias, eligen delegados distritales (o temáticos) y representantes para un consejo municipal. Estos delegados y representantes se reúnen a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final con funcionarios de la ciudad y deliberar acerca de posibles cambios en la normativa del proceso. Los funcionarios de la ciudad incorporan las prioridades de cada distrito para desarrollar un plan anual de inversiones y servicios, que se incluye en el presupuesto. En el marco de dicho plan, se asignan recursos por regiones aplicando una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la población, la necesidad de infraestructura/servicios y las prioridades fijadas. Tras la aprobación definitiva por parte de la legislatura municipal, el plan de inversiones y servicios se distribuye a los delegados del presupuesto y los representantes en el consejo. Al año siguiente, se emite una lista donde se detalla el nivel de ejecución efectiva de las inversiones y servicios previstos. A partir de esos datos y sus observaciones personales, los delegados evalúan la acción del gobierno e interpelean directamente a los funcionarios durante las asambleas públicas.

URBANIZACIÓN, SOSTENIBILIDAD Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El rápido proceso de urbanización y crecimiento económico que se manifiesta en el Sur global (especialmente en China e India, pero también en América Latina) aumentó los temores relacionados con la destrucción ambiental, el mayor uso de los combustibles fósiles y el cambio climático acelerado. La tasa latinoamericana de urbanización ha sido muy superior a las de Asia y África, con valores de casi el 80% en 2010 (Hardoy y Romero, 2011: 158). Varios expertos en medioambiente ven a las ciudades como un problema ecológico debido al uso intensivo de recursos, la generación de residuos y las elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, de manera simultánea, el

fenómeno también aparece como una potencial solución: si se realiza una administración acertada y se aprovecha la densidad en relación con el transporte público y los edificios de usos múltiples o multifamiliares, las ciudades permiten utilizar la energía y otros recursos de forma más eficiente (McDonald, 2008: 99-100; Banco Mundial, 2010: 1; Satterthwaite, 2011: 1763; Hardoy y Romero 2011: 158-159). Como señala McDonald (2008: 100): “La urbanización será el principal obstáculo y la principal oportunidad para el desarrollo sostenible”. A la pregunta de cómo gobernar las ciudades para evitar la futura degradación ambiental, se suma otra igualmente importante: cómo abordar los graves riesgos ecológicos que hoy amenazan a los residentes urbanos más pobres, especialmente en el Sur global. Con diversa magnitud según las ciudades, los problemas incluyen el inadecuado acceso al agua, las malas condiciones sanitarias, la deficiente recolección de residuos y la presencia de viviendas precarias, expuestas a inundaciones y derrumbes (Satterthwaite, 2003: 74). A pesar de haber provocado solo una mínima parte del cambio climático y de vivir en condiciones que ya resultan difíciles, los ciudadanos más pobres serán los más afectados en el futuro. Es por ello que se impulsan propuestas tendientes a incluir “una perspectiva de las acciones de adaptación que beneficie a los pobres” y a garantizar que “los grupos de bajos ingresos y sus organizaciones comunitarias puedan acceder a terrenos seguros y servicios municipales adecuados” (Hardoy y Romero, 2011: 158; Satterthwaite, 2003: 88).

Mientras la sostenibilidad ya equivale a “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, reduciendo drásticamente la pobreza y conservando los recursos vitales del planeta” (Kates, 2011: 19449; ver también Banco Mundial, 2010), el gobierno local participativo – en particular, el PP – ha sido considerado como una herramienta prometedora para ayudar a alcanzar ese propósito, según lo expresado por las Naciones Unidas (2010: 49-55, 53) y por especialistas tales como Satterthwaite (2003: 89; 2011: 1777-1778),

Hardoy y Romero (2011: 161) y Kende-Robb y Van Wicklin (2008: 115-118). Estas fuentes coinciden en afirmar, por un lado, que un gobierno local eficiente permite seleccionar e implementar las políticas de reducción y adaptación necesarias para lograr un desarrollo urbano sostenible y, por el otro, que el aumento de la participación ciudadana en el gobierno local es un paso crucial dentro de ese proceso. Todos señalan a Porto Alegre como un ejemplo, que muestra cómo el PP contribuye a la sostenibilidad urbana y promueve mejoras en los servicios públicos y la gestión ambiental. De acuerdo con la lógica subyacente, si se proporciona más información a los ciudadanos – especialmente a los sectores pobres y más vulnerables a los riesgos ambientales– y se les otorga una mayor influencia en las decisiones públicas, aumenta la probabilidad de que las políticas adoptadas sean exitosas para aliviar los problemas, realizar las adaptaciones necesarias y reducir la pobreza.

No obstante, a pesar de los elogios y las grandes esperanzas depositadas en este proceso, algunos estudios recientes llevados a cabo en Porto Alegre (Baierle, 2011), en otras ciudades brasileñas (Reiter, 2008; Costa, 2010; Boulding y Wampler, 2010) y en diversos puntos de América Latina (Goldfrank, 2007; Montecinos, 2011) despiertan un cierto escepticismo en torno al PP como panacea de desarrollo. Sobre todo, estas investigaciones muestran que el PP se implementa de forma diferente y, por lo tanto, arroja resultados disímiles según las ciudades, que en muchas ocasiones no se implementa aun cuando la legislación nacional lo exige y que a veces pierde impulso (o desaparece por completo) tras un cambio de autoridades locales. En lugar de abandonar la confianza en el proceso, es importante descubrir dónde y por qué ha sido más eficaz, y buscar caminos para aumentar su potencial. La siguiente sección inicia estas tareas examinando las diversas experiencias adoptadas por tres ciudades latinoamericanas pioneras en PP.

DEMOCRACIA LOCAL PARTICIPATIVA Y SOSTENIBILIDAD URBANA EN TRES CIUDADES

En 1989, 1990 y 1993, tres nuevos alcaldes reformistas asumieron sus mandatos en Porto Alegre, Montevideo y Caracas (Municipio Libertador), respectivamente. Los funcionarios electos iniciaron su gestión convocando a asambleas abiertas, en las cuales los ciudadanos presentaron una larga lista de demandas relacionadas con servicios urbanos y proyectos de obras públicas². Aunque estos alcaldes apuntaban más a “profundizar la democracia” que a resolver las preocupaciones ambientales, las demandas de las asambleas –que, en su mayoría, reflejaban los resultados de las encuestas de opinión pública – incluyeron como uno de sus ejes centrales el tratamiento de los riesgos ambientales. En Porto Alegre, el principal reclamo de los ciudadanos estuvo vinculado a las condiciones sanitarias básicas (sistema de alcantarillado); en Montevideo, la prioridad fue la recolección de residuos; y en Caracas, el suministro de agua ocupó el primer lugar de la lista. Luego las asambleas públicas iniciales se convirtieron en encuentros regulares entre los ciudadanos y los funcionarios municipales de los diferentes distritos. Allí no solo se debatían las decisiones en materia política y presupuestaria, sino que también se supervisaba su implementación. A medida que se desarrollaba este proceso, los gobiernos locales comenzaron a trabajar para cumplir sus promesas y responder a las demandas ciudadanas, que se habían multiplicado durante la “década perdida” de los años 1980 (un período marcado por el aumento de la pobreza y la desigualdad, así como por el deterioro de los servicios públicos en toda la región).

Los nuevos alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tuvieron mucho más éxito que el de Caracas, y sus organizaciones políticas – el

² Sección extraída de Goldfrank (2011), donde se suministran las referencias completas.

Partido de los Trabajadores (PT) y el Frente Amplio (FA), respectivamente— lograron varios mandatos consecutivos a nivel local e institucionalizaron el presupuesto participativo, lo que permitió dar importantes pasos hacia un desarrollo urbano sostenible (ver Goldfrank, 2011: Capítulo 6). Por ejemplo, en aproximadamente 10 años, durante la década de 1990, tanto Porto Alegre como Montevideo vieron mejoras significativas en las condiciones sanitarias básicas (se redujo en más del 50% la cantidad de casas sin conexión al sistema de alcantarillado), en la gestión de residuos (se eliminaron más de mil basureros ilegales en Montevideo y se triplicó la recolección de residuos sólidos en Porto Alegre), en el sector de la vivienda (miles de familias recibieron nuevas casas u obtuvieron mejoras estructurales) y en el transporte público (se extendió la red y se renovaron las flotas de ómnibus). Todo indica que la combinación entre los progresos en infraestructura y los avances experimentados simultáneamente por ambas ciudades en materia de asistencia sanitaria contribuyó a disminuir las tasas de mortalidad infantil.

Acompañado por la descentralización de las administraciones gubernamentales locales, el PP ayudó a alcanzar estos resultados positivos, ya que destacó e impulsó las prioridades de los ciudadanos, identificó las áreas problemáticas y promovió una mayor responsabilidad. Sin embargo, los tres años de PP en Caracas (1993-1995) no mejoraron demasiado la situación general, y la participación ciudadana en el proceso de presupuesto cayó vertiginosamente después de un comienzo prometedor. De todos modos, en Antímano, el distrito con el proceso más consistente, se construyeron acueductos y una planta de agua, aunque estas obras fueron inauguradas poco después de las elecciones municipales de 1995, cuyo escrutinio consagró a un nuevo alcalde que puso fin al PP. Cabe afirmar que el FA, que conserva el Gobierno de Montevideo de manera ininterrumpida desde 1990, ha mejorado y ampliado el proceso en cuestión en los últimos años; en cambio, tras la derrota sufrida por el PT en los comicios de 2004, el PP

de Porto Alegre involucronó gradualmente y hoy juega un papel mucho menos importante que en el pasado. Según Sêrgio Baierle (2011: 423, 445), quien analiza este proceso en la ciudad brasileña desde comienzos de los años 1990, en la actualidad solo el 1% del presupuesto municipal se destina a las propuestas seleccionadas mediante el PP, hay más de 1.500 proyectos pendientes (aprobados, pero no implementados) y la cantidad anual de demandas populares aprobadas ha caído casi a la mitad.

En otro trabajo donde se analizaban estas tres ciudades en la década de 1990 (Goldfrank, 2011), he sostenido que las diferencias clave radicaban en la naturaleza más descentralizada de Brasil/Uruguay y las características de los partidos opositores locales, que aparecían menos institucionalizados en Porto Alegre que en otras ciudades. De manera combinada, estas diferencias implicaban lo siguiente: los alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tenían mayores responsabilidades y recursos para atender las demandas de los ciudadanos; los alcaldes de Montevideo y Caracas se encontraban con una fuerte resistencia a la apertura de canales de participación; como resultado, el PP de Porto Alegre contó con un diseño institucional más abierto e informal, que dio a los participantes mayor poder en la toma de decisiones, si se compara con Montevideo y, especialmente, con Caracas. El diseño institucional favorable alentó a los ciudadanos a seguir participando, a formar organizaciones para aumentar su influencia y a presionar al gobierno para que delegara el poder en más campos políticos. Sin embargo, el círculo virtuoso se vio interrumpido tras la derrota electoral del PT en Porto Alegre. Esta breve comparación de las tres ciudades sugiere que, aunque el PP puede facilitar el desarrollo urbano sostenible, sus beneficios no se mantienen necesariamente a través del tiempo y del espacio. Aun cuando asuman el cargo intendentes ideológicamente comprometidos con la democracia participativa, su presencia no puede asegurar el éxito del PP; y cuando deben dejar el puesto, existe el riesgo

de sufrir un retroceso en el camino realizado hacia la sostenibilidad urbana.

RESULTADOS DISÍMILES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA LATINA

Es conveniente examinar la creciente cantidad de ciudades que utilizan el presupuesto participativo a lo largo de América Latina no solo para sopesar su diverso grado de éxito y estabilidad, sino también para señalar, en la medida de lo posible, diferentes propuestas de mejora. En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos tienen al menos una ciudad que aplica alguna forma de PP. Este proceso se ha difundido en la región a través de dos vías principales: por un lado, un canal de arriba hacia abajo, en el que las instituciones financieras internacionales alentaron a los gobiernos nacionales a incorporar la participación ciudadana en la determinación de los presupuestos locales (o impusieron esa exigencia a cambio de un alivio de sus deudas); por el otro, un canal de abajo hacia arriba, en el que los partidos políticos, las organizaciones sociales y los ocasionales intendentes reformistas se vieron inspirados por el PP de otras ciudades (sobre todo, Porto Alegre), lo implementaron en sus propias jurisdicciones y formaron redes para promover el proceso a nivel nacional³. Tanto los modelos de PP impulsados de manera externa como interna muestran resultados diversos.

En lo que respecta al PP impulsado de manera externa, un estudio comparativo realizado a fines de los años 1990 y a comienzos de la década de 2000 en Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú mostró resultados generalmente pobres (Goldfrank, 2007). La legislación nacional sobre participación ciudadana en el presupuesto subnacional–

³ Para analizar debates más detallados sobre las múltiples redes que promueven el PP, ver Hernández-Medina (2007) y Sintomer et al. (2010, 24-26).

formalmente, solo en Perú se lo denominó PP – experimentó una implementación lenta y desigual en los cuatro países. En muchas ciudades, los alcaldes se negaron a aplicar la ley o la aplicaron con la exclusiva participación de sus aliados políticos, lo que significó una continuidad para las prácticas tildadas de clientelistas y corruptas. Por lo general, las tasas de participación ciudadana fueron bajas y las esperanzas de reducir la pobreza no llegaron a concretarse. De todos modos, algunas ciudades de estos países (especialmente en Perú y Bolivia) lograron alcanzar altos índices de participación, aumentaron la transparencia y expandieron el suministro de servicios municipales (Goldfrank, 2007: 111-116).

Una investigación más reciente sobre el PP en Perú confirma que la implementación sigue siendo dificultosa, aunque ya han pasado varios años desde que se aprobara la ley nacional en 2003. En una muestra de 638 distritos municipales, provinciales y regionales (a partir de más de 2.000), la mayoría de ellos tenía un bajo grado de aplicación y dedicaba solo una pequeña parte del presupuesto de inversión a proyectos de PP, mientras que más del 20% de los distritos no había puesto en funcionamiento ni un solo proyecto priorizado por el PP (Banco Mundial, 2011, 5-6, nota al pie 13). Sin embargo, de acuerdo con el estudio, la implementación más integral por parte de los alcaldes supuso un aumento estadísticamente significativo del gasto destinado a proyectos de infraestructura básica como agua y electricidad, y demostró una vez más el potencial del PP “para promover un gasto público con una orientación pro-pobre” (Banco Mundial, 2011, 11-12). La cantidad de ciudadanos involucrados fue mayor en aquellos municipios con un PP más completo y, en general, las tasas de participación aumentaron anualmente desde 2005 hasta lograr que en 2008 unos 150.000 ciudadanos intervinieran en las asambleas (Banco Mundial, 2011, 7-8, 10, 1)⁴.

⁴ Con una población de aproximadamente 28 millones en 2008, esto representa una participación cercana al 0,5%.

También existen investigaciones menos sistemáticas sobre los resultados del presupuesto participativo en República Dominicana, otro país que insta formalmente a todos los municipios a aplicarlo y que representa un modelo híbrido entre los canales descendentes y ascendentes (ver Hernández-Medina, 2007). Este caso vuelve a demostrar una implementación incompleta a lo largo de las diferentes jurisdicciones. En 2006, un año antes de que se aprobara la ley nacional que instituyó el PP, la Federación Dominicana de Municipios informó que más del 75% de los gobiernos locales ya usaba dicho mecanismo (FEDOMU, 2006, 13). Cuatro años después del establecimiento de esta norma jurídica, aproximadamente el 20% de los municipios aún no la había puesto en práctica. La legislación no prevé sanciones por incumplimiento, lo que ayuda a explicar el escaso efecto de la ley en la adopción del PP (Allegretti et al., 2011, 24).

Los PP impulsados de manera interna muestran variaciones en cuanto a resultados y longevidad, tal como sugiere la bibliografía de estudios de casos y estudios cuantitativos. En Argentina, por ejemplo, el proceso tuvo más éxito en Rosario –donde se ha desarrollado durante una década, promoviendo la inclusión y una distribución más equitativa de los proyectos públicos– que en Buenos Aires –donde sufrió un deterioro debido a las diferencias existentes entre las coaliciones políticas internas – (Ford, 2009; Rodgers, 2010). En Chile, el presupuesto participativo ha sido inconsistente. De las 30 iniciativas lanzadas entre 2000 y 2010, 16 quedaron concluidas posteriormente y solo seis se mantuvieron durante más de una gestión gubernamental (Montecinos, 2011, 86-87). Además, al igual que en muchos casos de PP impulsados de manera externa, la cantidad de dinero destinada a los proyectos es ínfima. En promedio, el gasto por cada obra pública priorizada en el PP chileno es menor a 3.500 dólares estadounidenses (Montecinos, 2011,

p. 78). Ni siquiera estos microproyectos se distribuyen con una perspectiva que beneficie a los pobres y, por ende, no se ha propiciado un acceso más igualitario a los servicios públicos, aunque ahora hay algunos municipios que intentan que la asignación de recursos tenga en cuenta ciertos indicadores de pobreza (Montecinos, 2011, p. 81).

El presupuesto participativo en las ciudades brasileñas es especialmente interesante por dos razones: en primer término, aun cuando los resultados varían como en cualquier otro lugar, tienden a mostrar datos más positivos en relación a diversos indicadores; en segunda instancia, a pesar de los resultados generales alentadores, el PP exhibe un nivel de discontinuidad igual o mayor al de otros países. A partir de este último hecho, Spada (2010, p. 11) realizó un estudio en municipios de más de 50.000 habitantes que habían utilizado el PP hasta 2008. Los resultados indicaron que la cantidad alcanzó un máximo de 129 ciudades (sobre 447) en 2001-2004, para luego disminuir a 119 en el período siguiente. En cada período previo, aproximadamente la mitad de las ciudades que habían implementado el PP no lo renovaron; y en 2005-2008, abandonaron el proceso 51 de las 85 ciudades que lo habían iniciado por primera vez en el período previo (Spada, 2010, p. 11-12). Del mismo modo, Costa (2010, p. 12) reveló que desde 1989 hasta 2004, solo 26 ciudades de Brasil, independientemente de su tamaño, habían mantenido el PP durante al menos tres períodos, mientras que entre 177 y 194 municipios –de más de 5.000– lo habían utilizado al menos una vez. Considerados en su conjunto, estos estudios reflejan que el PP no está tan extendido en Brasil (a pesar de su presencia en varias de las ciudades más grandes), que ya no se propaga rápidamente en el país y que, al menos en parte, esto se debe a la gran cantidad de ciudades que adoptan el mecanismo y luego no lo renuevan.

Es de lamentar que el PP no pueda propagarse en Brasil, ya que precisamente allí alcanzó sus mayores logros a la hora de disminuir la pobreza y ampliar el acceso a los servicios públicos. Una investigación del Banco Mundial demostró que las ciudades con PP redujeron las tasas de pobreza, mejoraron las condiciones sanitarias y aumentaron los servicios de suministro de agua en mayor medida que los municipios que no disponían de ese mecanismo; además, pudo observarse una relación directa entre los resultados positivos y la continuidad del sistema (Banco Mundial, 2008, p. 17). Otros estudios revelan que el índice de desarrollo humano (IDH) mejoró más en las ciudades grandes (de más de 100.000 habitantes) con PP (Ribas, 2007). En el proceso de PP llevado a cabo en todo el Estado de Rio Grande do Sul entre 1999 y 2002, cuyo punto máximo contó con la participación de más de 378.000 ciudadanos, el gasto social creció como porcentaje del presupuesto y los distritos más pobres recibieron una proporción mucho mayor de los proyectos de obras públicas⁵. Un estudio muy interesante de Gonçalves (2009) tomó nota del aumento del número de municipios en Brasil y el cambio de sus límites durante los años 1980 y 1990. Por lo tanto, analizó la evolución de las ciudades que adoptaron el PP frente a las que no lo hicieron, considerando “áreas mínimas comparables” (AMC son las ciudades situadas dentro de los límites de los 3.650 municipios, según el censo de 1970). Según Gonçalves (2009, 25), los municipios o AMC con PP aumentaron más el gasto en atención médica y condiciones sanitarias básicas, lograron una mayor reducción de las tasas de mortalidad infantil y promovieron un efecto interactivo, de manera tal que “cada real destinado al sector sanitario tiene un mayor efecto en la tasa de mortalidad infantil si se desembolsa en un AMC que ha adoptado el presupuesto participativo”. Además, las conclusiones mantienen su validez cuando son sometidas a verificaciones independientes, que recurren a variables de control de los partidos, comparan

⁵ Con una población de aproximadamente 10 millones en 2000, la intervención de alrededor de 400.000 ciudadanos en el PP representaba una participación cercana al 4%.

procedimientos y examinan los diferentes casos con presencia del sistema, que demuestran que los mejores resultados son alcanzados por aquellos municipios que han aplicado durante un período más largo el mecanismo de PP (Gonçalves, 2009, 25-31).

Por su parte, los resultados de un estudio realizado por Boulding y Wampler (2010) en las 220 ciudades más grandes de Brasil son menos optimistas: aunque los municipios con PP tendían a gastar algo más que los otros en asistencia sanitaria y experimentaban una reducción algo mayor de los niveles de pobreza y extrema pobreza, no exhibían cambios de mayor envergadura en el IDH, en sus respectivos parámetros (alfabetización, mortalidad infantil, esperanza de vida, etc.) ni en la desigualdad. En la muestra de esta investigación, “el presupuesto medio por habitante es un factor que permite predecir los cambios en el IDH con mucha mayor precisión que la presencia de programas de presupuesto participativo” (Boulding y Wampler, 2010, 129). Boulding y Wampler utilizaron muchas más variables de control que otros estudios (pero sin términos interactivos), lo que puede ayudar a comprender los resultados dispares. Otra posible explicación apunta al hecho de que Gonçalves (2009) usó un conjunto de casos más amplio y, por lo tanto, pudo detectar que el PP tiende a ser más exitoso en las ciudades de menos de 100.000 habitantes. En Rio Grande do Sul, las tasas de participación fueron muy superiores en las ciudades más pequeñas (Schneider y Goldfrank, 2002, 17); en Perú, de acuerdo con un análisis del Banco Mundial, la evolución fue similar y los PP implementados de manera más completa –con una mayor proporción de inversiones determinadas a través de ese mecanismo– tendían a ser patrimonio de los municipios de menor población (Banco Mundial, 2011, p. 8, 5). En síntesis, aunque los diferentes países y ciudades presentan variaciones considerables en cuanto a los resultados y la longevidad del PP, hay suficientes evidencias que indican que un proceso bien implementado y mantenido proporciona beneficios para el desarrollo sostenible, y que

vale la pena investigar las claves de los mayores éxitos relativos a nivel local, a fin de poder replicarlos.

LECCIONES DEL PP EN AMÉRICA LATINA

Para tratar de explicar los diversos resultados del PP, los expertos han sugerido muchos potenciales factores vinculados tanto a las condiciones preexistentes en el campo económico, social y político como a los modos en que se diseña el mecanismo⁶. A pesar de que todos coinciden en que no hay una fórmula mágica para lograr el éxito, la lista de requisitos incluye:

- **Compromiso del gobierno:** el partido gobernante, y especialmente el alcalde, deben comprometerse a abrir canales de participación ciudadana para descentralizar el poder de la toma de decisiones. Tal compromiso intenso puede surgir de la ideología (particularmente, la concepción democrática radical de algunos partidos izquierdistas o indigenistas) o de las consideraciones electorales (por ejemplo, el objetivo de construir redes de apoyo).

- **Recursos suficientes:** el gobierno local debe controlar que haya ingresos suficientes para realizar las inversiones necesarias en proyectos de obras públicas y programas sociales. La generación de los recursos puede ser interna (especialmente en las ciudades más ricas y en los lugares donde la descentralización otorga capacidades fiscales a las autoridades locales y/o proporciona transferencias de dinero significativas) o externa (a través de la ayuda exterior).

⁶ Esta sección se basa principalmente en el estudio de Goldfrank (2006 y 2007), que ofrece detalles sobre los casos examinados.

- **Descentralización política:** se deben celebrar elecciones libres y justas para que los mandatarios subnacionales tengan legitimidad (em inglês, accountability) frente a los ciudadanos locales.

- **Asociaciones civiles:** resulta fundamental que las asociaciones de la sociedad civil local sean relativamente numerosas, se ocupen de temas municipales, tengan una cierta autonomía respecto al Estado y a los partidos políticos, y estén dispuestas a desarrollar una colaboración mutua.

- **Administración pública sólida:** la administración del gobierno local debe estar a cargo de empleados contratados y ascendidos conforme a un esquema adecuado, donde las calificaciones técnicas prevalezcan sobre las consideraciones clientelistas.

- **Base jurídica:** la legislación nacional debe permitir (y, en lo posible, promover) la participación ciudadana en las decisiones presupuestarias.

- **Tamaño pequeño:** el tamaño del municipio (o, al menos, de las unidades de toma de decisiones dentro del PP) no debe ser demasiado grande, ya que ello desalentaría la acción colectiva.

- **Debilidad opositora:** es importante que los partidos opositores locales no estén demasiado institucionalizados, profundamente arraigados y, por ende, renuentes a aceptar nuevos canales de participación ciudadana.

Aunque probablemente no es necesaria la presencia simultánea de todas estas condiciones para que exista un PP exitoso, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas resulta difícil encontrar una combinación razonable. Además, cuando se busca el mejor diseño para este mecanismo, ni los académicos ni los profesionales del ámbito se

ponen de acuerdo. Los debates (y un punto de consenso) incluyen los siguientes aspectos:

- **Deliberación versus consulta:** Muchos sostienen que los participantes deben intervenir en debates cara a cara y deben contar con un cierto poder en la toma de decisiones relacionadas con parte del proceso presupuestario (por lo general, para establecer las prioridades de inversión). Sin embargo, algunos académicos y profesionales se inclinan por la modalidad de consulta e indican que es suficiente, o incluso preferible, porque los ciudadanos pueden adoptar malas decisiones o los funcionarios electos pueden negarse a ceder su poder. En algunas ciudades, ha habido iniciativas recientes que impulsan la participación virtual (por Internet) en el PP, así como procesos de votación a gran escala, en los cuales los debates cara a cara juegan un papel pequeño o nulo. Debido a las limitaciones de espacio, no se analizarán aquí los méritos de estas innovaciones.

- **Supervisión centralizada versus control local:** La mayoría de los expertos coinciden en que el alcalde debe estar directamente involucrado en la coordinación del PP. No obstante, en muchas ciudades, los activistas vecinales se han quejado del excesivo control central y han reclamado una mayor autonomía local para dirigir el proceso presupuestario y gestionar los fondos.

- **Inmediatez versus planificación a largo plazo:** Muchos expertos creen que la orientación hacia las necesidades prácticas e inmediatas ha sido crucial para atraer a una gran cantidad de participantes. Otros afirman que la visión estrecha de las necesidades inmediatas conspira contra el debate de temas más amplios y debilita la planificación urbana estratégica a largo plazo.

- **Estructura informal versus estructura formal:** Algunos expertos abogan por una estructura informal de participación, es decir, un esquema que esté abierto a los individuos y grupos, que no privilegie a

las organizaciones existentes y que pueda ser modificado por los propios participantes. Otros señalan que el proceso debe ser regulado formalmente por ley, con determinadas plazas reservadas a los partidos políticos y/o las asociaciones civiles, para evitar que el PP sea manipulado por los funcionarios gubernamentales y asegurar una adecuada representación de los actores importantes a nivel político y social.

- **Reglas claras y acceso a la información:** Como se ha señalado, existe un punto de consenso: las reglas en materia de PP y la información relacionada con el presupuesto y la planificación, necesaria para tomar decisiones adecuadas y supervisar los resultados, deben estar a disposición pública en un formato accesible. Las reglas deben establecer claramente quiénes pueden participar, qué criterios se utilizan para asignar los recursos en los barrios/distritos y cómo se adoptan las decisiones.

Una comparación del PP de los años 90 y a comienzos de la década de 2000 en Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú denota que el PP brasileño se benefició de las mejores condiciones preexistentes y de un diseño más deliberativo, informal, accesible y basado en las necesidades. Como se resume en la Tabla 1 incluida a continuación, Brasil tuvo ventaja en todos los criterios, excepto en el tamaño de los municipios y la debilidad opositora (que en todos los países mostraron una variación considerable a lo largo de las diferentes ciudades), además de la base jurídica. En América Central y la región andina, la legislación nacional exigía alguna forma de PP municipal (aunque las leyes eran contradictorias en Guatemala). En Brasil, la normativa jurídica tiende efectivamente a promover la participación ciudadana e insta a los gobiernos municipales a convocar determinados tipos de consejos enmarcados en ese esquema (por ejemplo, en el área de la salud), pero

no exige la aplicación del presupuesto participativo; esto significa que los alcaldes que implementan el mecanismo probablemente buscan impulsar la participación a partir de un compromiso independiente, a diferencia de funcionarios de otros países que deben hacerlo para cumplir la ley. Cabe señalar, por ejemplo, que en Guatemala la escena política estuvo dominada por partidos derechistas sin convicciones participativas. Brasil y Perú tienen comicios para todos los cargos ejecutivos subnacionales, mientras que Guatemala, Nicaragua y (hasta 2005) Bolivia elegían a sus alcaldes pero designaban a los funcionarios ejecutivos regionales. En estos últimos países, los gobiernos nacionales frecuentemente concentraban recursos a nivel regional para evitar dar apoyo a autoridades locales que no eran aliadas. Como Brasil contaba con un mayor grado de descentralización fiscal y administrativa, y con una mayor riqueza, sus municipios —en promedio— disponían de recursos y empleados administrativos calificados en una cantidad muy superior a la de América Central y la región andina. Si bien es un país mucho más pobre que Brasil, Bolivia también exhibe un alto grado de descentralización (y Perú, recientemente, ha adoptado acciones para aumentar el gasto municipal). Otro factor importante radica en que Brasil y Bolivia no debieron soportar la destrucción y la división de las guerras civiles que azotaron Guatemala y Nicaragua ni la violencia política vivida por Perú, por lo que sus asociaciones civiles locales estaban menos fragmentadas y más dispuestas a colaborar con las iniciativas conducidas por el gobierno.

Tabla 1: Comparación de contextos

	Brasil	Bolivia	Guatemala	Nicaragua	Perú
Descentralización política	+	-	-	-	+
Compromiso	++	-	--	-	-
Recursos suficientes	+	-/+	-	-	-
Asociaciones civiles	+	+	-	-	-
Base jurídica	-/+	+	+/-	+	+
Administración pública sólida	+/-	-	-	-	-

Aunque existen algunas divergencias entre los casos brasileños, el diseño de su PP tiende a ser claramente diferente de los modelos centroamericanos y andinos, que muchas veces estuvieron vinculados a una planificación de largo plazo. Hay otro elemento que es aún más importante: en general, si se compara con los otros países, el PP en Brasil está menos formalizado, ofrece invitaciones abiertas a cualquier participante individual y no suele privilegiar a las organizaciones existentes; además, es más deliberativo, lo que otorga a los ciudadanos la oportunidad de tomar decisiones sobre prioridades de inversión en asambleas públicas que, de algún modo, influyen en la implementación del presupuesto. Fuera de Brasil, el PP se vio restringido con frecuencia a miembros de asociaciones reconocidas oficialmente, los órganos responsables de la toma de decisiones estuvieron compuestos en un 50% o más por funcionarios gubernamentales (salvo en Bolivia) y los puntos de vista de los ciudadanos participantes eran ignorados, en lo que se percibía como ejercicios de consulta. Por otra parte, si bien en la mayoría de los ejemplos latinoamericanos el intendente supervisa el PP, el acceso a las reglas y a la información es mucho mejor en Brasil que en los otros países (más allá del progreso experimentado en Perú, que

modificó y clarificó las normas durante los primeros años posteriores a la aprobación de la ley nacional)⁷.

Tabla 2: Comparación de diseños

	Brasil	Bolivia	Guatemala	Nicaragua	Perú
Objetivo	Necesidades	Planes	Planes	Planes	Planes
Estructura	Informal	Formal	Formal	Formal	Formal
Tipo de participación	Deliberativa	Consultiva	Consultiva	Consultiva	Consultiva
Reglas e información	Accesibles	Poco claras	Poco claras	Poco claras	En proceso de mejora

Una breve comparación en República Dominicana y Chile sugiere que las diferencias antes observadas entre Brasil y los otros países no se deben únicamente a las leyes nacionales en materia de PP. Si bien es necesario llevar a cabo un estudio más sistemático de los casos dominicanos, existe al menos una similitud importante con Chile: ambos países tienen un alto grado de centralización, con fuertes gobiernos provinciales o regionales a cargo de funcionarios nombrados por el respectivo presidente y débiles gobiernos municipales que se ven privados de recursos. El gasto municipal representa poco menos del 1% del PBI en la República Dominicana y apenas el 2% del PBI en Chile, frente al 7,7% de Brasil (Martínez-Vázquez, 2011, 9). Tanto en República Dominicana como en Chile, los estudios de PP revelaron que la falta de

⁷ Sin embargo, de acuerdo con un informe más reciente del Banco Mundial, “la información que llega a los agentes es generalmente inoportuna, imprecisa e irrelevante” (Banco Mundial, 2011, 9).

recursos municipales es un problema clave (Castillo y Álvarez, 2011, 368; Montecinos, 2011, 78). En República Dominicana se ha ignorado la ley de 2003, que obliga a transferir a los municipios el 10% de los ingresos nacionales internos, 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” (Castillo y Álvarez, 2011, 368; ver también Martínez-Vázquez, 2011, 19). En Chile, el centralismo político y fiscal contribuye a generar condiciones que “impiden que [el presupuesto participativo] tenga sustentabilidad, observándose más bien una tendencia a que los procesos sean altamente volátiles” (Montecinos, 2011, 65).

A partir de la comparación del presupuesto participativo en América Latina, cabe afirmar lo siguiente: allí donde el proceso puede ofrecer una mejor contribución al desarrollo sostenible (Brasil), no está especialmente extendido a lo largo de los municipios y por lo general no persiste; en los lugares donde parece ser menos eficaz (Perú, República Dominicana), suele tener una mayor difusión y sostenibilidad debido a la obligatoriedad legal. Por lo tanto, el doble desafío que enfrentan los partidarios de la sostenibilidad urbana consiste, por un lado, en alentar la expansión y la longevidad del PP en los países cuyo marco jurídico no exige la aplicación y, por el otro, en promover una mayor eficiencia en los países donde el proceso está impuesto por ley. La sección final ofrece algunas ideas preliminares para afrontar este desafío.

CONCLUSIÓN

A partir del análisis de la sección anterior, donde se comparan las condiciones y los diseños vinculados al presupuesto participativo, surge una serie de propuestas bastante sencillas. Sin embargo, queda abierta la pregunta previa, más general, dirigida a determinar si las organizaciones internacionales de desarrollo deben promover leyes que exijan la implementación del PP. En mi opinión, no deben hacerlo. Como se ha señalado, los mandatos nacionales solo han logrado hasta ahora un éxito limitado a la hora de fomentar la participación ciudadana y ampliar el acceso a los servicios públicos. Si muchos alcaldes se niegan a realizar una implementación total del PP, o lo aplican con prácticas corruptas o criterios partidistas, los ciudadanos pueden mostrarse frustrados y reticentes a participar en las instituciones locales en general. Cuando se ignoraron las garantías legales para intervenir en proyectos comerciales que afectan el medio ambiente, como en Perú, el resultado habitual fueron las protestas y los disturbios (Hughes, 2010). Parece contraproducente alimentar esperanzas de participación en un marco donde las condiciones imperantes y la presencia de intendentes recalcitrantes no justifican esa expectativa. Además, es difícil imaginar métodos para penalizar a los alcaldes que no implementan correctamente el PP, sobre todo si se trata de métodos que no penalizan simultáneamente a los ciudadanos locales.

Lo que podrían hacer las organizaciones internacionales de desarrollo es: 1) crear, o ayudar a los gobiernos nacionales a crear, un sistema de premios o incentivos financieros para las administraciones locales que implementan el PP y/o lo implementan bien; y 2) ayudar a los gobiernos nacionales y locales a mejorar las condiciones existentes y a diseñar un PP que maximice su potencial. De acuerdo con el sistema de incentivos, los gobiernos municipales que instituyen el proceso podrían recibir fondos federales adicionales o una ayuda externa. El monto extra luego aumentaría en función de un indicador o un conjunto

de indicadores del rendimiento, tales como: porcentaje de gasto local en los proyectos de obras públicas y/o programas sociales determinado por PP, porcentaje de proyectos y programas implementados que han sido aprobados mediante el PP, cantidad, diversidad y representatividad de los participantes, etc. Este sistema de incentivos podría contribuir a superar dos de los principales obstáculos: la falta de fondos suficientes a nivel local y la falta de compromiso político hacia la participación por parte de los intendentes.

Las organizaciones internacionales de desarrollo también podrían apuntar a fortalecer las redes de asociaciones civiles locales y ONG, para que luego éstas intervengan en los procesos de PP existentes o aboguen por su implementación en los lugares donde aún no se ha instituido. En los municipios donde la capacidad técnica es limitada, se ofrecería un sistema de formación o subsidios destinados a garantizar contrataciones y ascensos basados en los méritos. Para evitar la fuga de cerebros y otros males vinculados con los fondos externos, sería conveniente combinar estas dos ideas, de manera tal que las organizaciones internacionales –a través de ONG nacionales– proporcionen formación a empleados municipales y asociaciones civiles a fin de lograr un PP eficaz. Además, estas acciones de capacitación podrían incluir a personas que ya han participado en procesos exitosos. En el pasado, las ONG internacionales y locales han jugado un importante papel para facilitar la implementación en varios lugares (Goldfrank, 2007, 112-114), y los funcionarios y participantes de la experiencia de Porto Alegre recorrieron Brasil y otros países para apoyar nuevos proyectos de PP.

Al promover el presupuesto participativo, las organizaciones internacionales de desarrollo deben poner énfasis en el diseño del mecanismo. Aunque las condiciones y tradiciones varían según el lugar, es necesario mantener ciertos principios en la medida de lo posible. Específicamente, se deben crear espacios que estén abiertos a la participación de individuos y asociaciones preexistentes, y que aseguren

al mismo tiempo a los participantes algún poder en la toma de decisiones. De lo contrario, solo estarán interesadas las pocas personas que ya ejercen una ciudadanía activa, mientras que los nuevos aspirantes sentirán que su participación es una pérdida de tiempo. Allí donde hay una fuerte oposición política al PP, se deben adoptar iniciativas para invitarla a que se incorpore al proceso y evitar que quede excluida. Por otra parte, las organizaciones de ayuda deben intentar que las reglas para la participación y la información presupuestaria estén disponibles para todos, impulsando su publicación cuando los medios locales son escasos y el acceso se dificulta.

Los datos expuestos sugieren que el presupuesto participativo tiene potencial para contribuir al desarrollo urbano sostenible. Al mismo tiempo, muestran que las condiciones en América Latina no son ideales para lograr un PP exitoso, pero que las organizaciones internacionales de desarrollo podrían proporcionar una importante ayuda (no a través de la sanción de leyes para un cumplimiento obligatorio, sino promoviendo el diseño más eficaz y mejorando la situación para la implementación). Aunque evidentemente el PP por sí solo no prevendrá el cambio climático, puede constituir un mecanismo apto para fomentar un proceso inclusivo de toma de decisiones, explorar la más amplia gama de respuestas sociales y evitar así algunas de las peores consecuencias.

REFERENCIAS

- Allegretti G., Leiva P.G. y Yáñez, P.P. (2011) Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes, Málaga: PARLOCAL.
- Baierle S. (2011) 'Porto Alegre neoliberal: La decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo, en A. Falck y P.P. Yáñez (ed.) Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual, Málaga: PARLOCAL.
- Banco Mundial (2008) Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre, Washington DC.
- Banco Mundial (2010) Cities and Climate Change: An Urgent Agenda, Washington DC.
- Banco Mundial (2011) Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados, Lima.
- Boulding C. y Wampler B. (2010) 'Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being, World Development, 38(1):125-135.
- Castillo J. y Álvarez P. (2011) '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), en A. Falck y P.P. Yáñez (ed.) Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual, Málaga: PARLOCAL.
- Costa D. (2010) 'Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros, Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 15(56):8-28.

- FEDOMU (2006) 'Aplicación del presupuesto participativo en República Dominicana, Revista Municipios & Desarrollo, Año 1, No. 2.
- Ford A. (2009) '¿Existen condiciones previas del éxito de un presupuesto participativo? Aportes para la discusión desde la experiencia de Rosario, paper presentado en el Congreso Mundial de Ciencia Política - IPSA, Santiago, julio de 2009.
- Goldfrank, B. (2006) 'Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio, Revista de Ciencia Política, 26(2):3-28.
- Goldfrank B. (2007) 'Lessons from Latin American experience in participatory budgeting, en A. Shah (ed.) Participatory Budgeting, Washington DC: Instituto del Banco Mundial.
- Goldfrank B. (2011) Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank B. y Schneider A. (próxima publicación) 'Participatory budgeting and distribution in Rio Grande do Sul, en A. Marquetti (ed.) Participatory Budgeting, Leiden: Brill.
- Gonçalves S. (2009) Power to the People: The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil, Londres: London School of Economics.
- Hardoy J. y Romero-Lankao P. (2011) 'Latin American cities and climate change: Challenges and options to mitigation and adaptation responses, Current Opinion in Environmental Sustainability, 3(3):158-163.
- Hernández-Medina E. (2007) 'Globalizing participation: "Exporting" the participatory budgeting model from Brazil to the Dominican Republic, Berkeley Journal of Sociology, 51:69-118.

- Hughes N. (2010) 'Indigenous protest in Peru: The "Orchard Dog" bites back, *Social Movement Studies*, 9(1):85-90.
- Kates R. (2011) 'What kind of a science is sustainability science?', *Proceedings of the National Academy of Science*, 108(49):19449-19450.
- Kende-Robb C. y Van Wicklin III W. (2008) 'Giving the most vulnerable a voice, en K. Ahmed y E. Sánchez-Triana (ed.) *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance*, Washington DC: Banco Mundial.
- Martínez-Vázquez J. (2011) 'Municipal finances in Latin America: Features, issues, and prospects, Working Paper 11-07, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: Georgia State University.
- McDonald R. (2008) 'Global urbanization: Can ecologists identify a sustainable way forward?', *Frontiers in Ecology and the Environment*, 6(2):99-104.
- Montecinos E. (2011) 'Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?', *Revista de Ciencia Política*, 31(1):63-89.
- Naciones Unidas (2010) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Reiter B. (2008) 'The limits of popular participation in Salvador, Brazil, *Journal of Developing Societies*, 24(3):337-354.
- Ribas Vargas C. (2007) 'Democracia participativa e desenvolvimento humano nos municípios brasileiros: Uma análise a partir de Amartya Sen, tesis de maestría, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

- Rodgers D. (2010) 'Contingent democratization? The rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires, *Journal of Latin American Studies*, 42(1):1-27.
- Satterthwaite D. (2003) 'The links between poverty and the environment in urban areas of Africa, Asia, and Latin America, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 590, November:73-92.
- Satterthwaite D. (2011) 'How urban societies can adapt to resource shortage and climate change, *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 369(1942):1762-1783.
- Schneider A. y Goldfrank B. (2002) 'Budgets and ballots in Brazil: Participatory budgeting from the city to the state, IDS Working Paper No. 149, Brighton: Institute of Development Studies.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. y Röcke A. (2010) 'Learning from the south: Participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation, *Dialog Global*, No. 25, Bonn: Capacity Building International.
- Spada P. (2010) 'Political competition and the diffusion of policy innovations in local government: The case of participatory budgeting in Brazil, paper presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CON PLANIFICACION PARTICIPATIVA (PP&PP): ENSAMBLES E IMBRICACIONES

Héctor A. Poggiese*

1. PRESENTACIÓN

El campo experiencial del formato de política pública denominada Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo, en portugués) es en la actualidad muy amplio, tanto por el número y variedad de aplicaciones conocidas principalmente en América del Sur pero también en Europa.

La versión original, la primera, que fue en Porto Alegre en 1989-90, tiene muchos componentes importantes: los indicadores para definir las regiones, el consejo mixto de gobierno y ciudadanos, la no obligatoriedad de institucionalización legal, su relación con el plan general de gobierno, la elección de delegados y de consejeros entre los vecinos, sólo para enumerar algunas de las pautas relevantes.

Varios estudios e investigaciones destacadas también se han realizado: clasificatorias, analíticas, evaluadoras, compendios e importantísimos ensayos apoyados en sustantivas investigaciones para

* Master en Administración Pública (Planificación Gubernamental) por el EBAP/Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil. Abogado, Universidad de Buenos Aires. Consejero de Planificación Urbana de la Municipalidad de Buenos Aires (1989-92). Consultor de UNICEF en evaluación de políticas sociales (Honduras y Brasil); de UNESCO/MAB en proyectos integrados (México, Costa Rica, Nicaragua); FAO (energización rural); de IICA (desarrollo local, pequeños productores agrícolas); de OPS (Comunidades Seguras). Asesor de políticas gubernamentales de desarrollo urbano, gestión ambiental, relocalización de poblaciones, descentralización, desarrollo local, promoción social, en Brasil y Argentina. Coordinador de proyectos de urbanización de favelas (Río de Janeiro), represas hidroeléctricas (Amazonas), áreas inundables (Entre Ríos), reservas indígenas (Río Negro, Piedra del Águila), descentralización, redes y participación social (Ciudad de Buenos Aires), desarrollo regional (Bolivia; Línea Sur, Río Negro), transformación institucional educativa (escuelas asociadas) y otros.

medir el grado de conciencia ciudadana que pudieran haber producido en sus participantes.

La cuestión democrática ha ocupado también una parte sustancial de los trabajos sobre el PP aunque desde una óptica que puede considerarse por lo menos parcial para entender el modo y los efectos de la participación de los pobladores. El enfoque dominante es el de haber abierto la posibilidad de debatir (expresarse democráticamente) y votar (decidir democráticamente) sobre todo en las asambleas (o foros, o encuentros, o de la manera que se llame el mecanismo de participación masiva) del PP.

Menos importancia, aunque alguna atención ha tenido, se le ha dado al mecanismo de negociación entre el sector social del PP y el funcionariado técnico, administrativo y político de los gobiernos, en su gran mayoría, municipales. Se repiten allí los procedimientos de toma y daca: “se puede siempre que”, “ya lo tenemos previsto de otra forma”, “no es coherente con nuestro plan” y una larga serie de reservas y obstáculos que encuentra el grupo popular para que la prioridad discutida y votada democráticamente, llegue a incorporarse en las partidas del presupuesto formal de los municipios.

No es seguro que esa negociación se realice en una situación de paridad y se provocarán, en ese escenario desequilibrado, muchos naufragios de iniciativas priorizadas.

Ninguna importancia se le ha dado -son excepcionales los casos- a sumarle al PP instrumentos y escenarios de trabajo conjunto entre diferentes actores y mucho menos aun a formalizar tareas de Planificación Participativa que pudieran transformar demandas y necesidades prioritarias en proyectos lo más cercano y equivalentes a los que sustentan las decisiones gubernamentales.

Fedozzi señala que

...una de las mayores deficiencias en la trayectoria del PP (se refiere al de POA) es la prevalencia de una ‘pedagogía espontánea’ (o mejor de una ‘no pedagogía’ capaz de tornar equitativas las oportunidades de construcción de conciencia de ciudadanía...¹

Y, preocupado con alcanzar -por el PP- el carácter de escuela de ciudadanía que se le asigna como promotor de un aprendizaje emancipatorio, afirma que:

...pensar pedagógicamente os OP's requer adotar **métodos procedimentais** que representem, por um lado, a indisociabilidade entre meios e fins, e po outro lado, o reconhecimento da heterogeneidade e da relacao asimétrica entre oparticipantes e ...o necesario equilibrio de oportunidades em sua estrutura de ação”² (la negrita no está en el original).

Hemos sostenido desde lo teórico y desde lo práctico, sea en eventos -nacionales y extranjeros³- referidos al PP o sea en el acompañamiento metodológico –en Argentina- a varios PP, que se hace imprescindible agregar al PP la concepción, los procedimientos y las reglas de la Planificación Participativa con el uso de metodologías específicas (como las PPGA u otras equivalentes). Es ese punto, que Fedozzi señala –y con el cual concordamos- al que damos destaque por estar convencidos que las PPGA configuran un método procedimental que cubre con creces esa aspiración inconclusa, porque están diseñadas para esos fines y se aplican a políticas públicas participativas y co-gestivas, esto es, necesitan de la participación de los gobiernos.

¹ Ver Luciano Fedozzi, “O eu e o outros. Participação e transformação da consciência moral y ciudadanía”, Tomo Editorial, Porto Alegre 2008.

² Ib idem.

³ Inclusive hemos desarrollado un diálogo entre la metodología del PP y las PPGA en un Seminario especial para ese fin que se realizó en Porto Alegre, donde las combinaciones entre ambas se establecieron, pero la iniciativa se frustró en sus aspectos prácticos porque los responsables políticos del OP no aceptaron ensayar ningún cambio o modificación en la metodología que llevaban adelante. Ese diálogo puede consultarse en FLACSO PPGA et alli, Gestión Democrática das Cidades, Seminario,:BsAS, 2004.

El ciclo del Presupuesto Participativo sin Planificación Participativa, **PP sin PP**, es así:

Asambleísmo→ mayoría por votación→ lista de prioridades en negociación y condicionamiento→ aceptación de ingreso al presupuesto formal

El ciclo del Presupuesto Participativo con Planificación Participativa, **PP con PP**, es otro:

Asambleísmo→ planificación participativa intersectorial→ plan zonal consensuado → agregación del PP al presupuesto formal con proyectos equivalentes

En el presente artículo, que tal vez peque de su intensidad didáctica, se pretende mostrar la naturaleza del procedimiento sugerido a través de su aplicación práctica a una iniciativa municipal concreta.

El objetivo es aproximar a aquellos que desde lo conceptual y/o desde lo práctico han estudiado, promovido o realizado el PP sin PP a conocer, comparar e hipotetizar las perspectivas de un PP con PP.

La expectativa es facilitar la evaluación de las PPGA como la alternativa metodológica propuesta y el acceso a las innovaciones que se han producido en la experiencia PP&PP más reciente.

2. NOTAS SOBRE ESQUEL Y EL ORIGEN DEL PP LOCAL

Esquel es una ciudad de unos 30.000 habitantes, enclavada en un valle de alta montaña, en el oeste de la provincia de Chubut, Argentina, limítrofe con Chile. Es un asentamiento urbano primordialmente administrativo por su función fronteriza, con un incipiente perfil turístico por su proximidad con el Lago Futalauquen, el Parque Nacional Los Alerces y el deporte en la nieve, alguna producción rural.

En Esquel, un municipio con tradición de proyectos participativos y una extensa composición de Consejos de Políticas Municipales⁴, abordar el Presupuesto Participativo es un paso más en la incorporación institucionalizada de prácticas consultivas y de entendimiento entre el poder público municipal y la comunidad local.

La Municipalidad de Esquel ha suscripto un convenio de Préstamo con la Provincia del Chubut⁵, a través de la Unidad Ejecutora Provincial del Ministerio de Economía y Crédito Público, para la ejecución del Proyecto denominado “Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Municipal”, ejecutado a través de la UEPROMU, para optimizar los servicios y las respuestas a los ciudadanos y fijar políticas de desarrollo en concordancia con el desarrollo regional.

A tal fin, la Municipalidad de Esquel ha definido líneas de trabajo que implican un abordaje simultáneo al interior y al exterior de la organización municipal, hacia la comunidad en su conjunto. Entre esas líneas de trabajo se destacan “...la formulación de un plan director de desarrollo municipal **y la incorporación de procesos participativos en la fijación del presupuesto municipal...**”⁶ así como la localización de “...puntos de atención al vecino...en los barrios más alejados del centro de la ciudad...”⁷

El referido proyecto de “Fortalecimiento y modernización...” fue aprobado y ratificado por el HCD a través de la ordenanza 175/12 a la cual incorpora el texto completo del Proyecto, dándole fuerza legal. En los considerandos de dicha ordenanza se resalta que “...se ha incorporado al proyecto la implementación del Procedimiento Presupuesto Participativo en el sub proyecto Plan director de Desarrollo

⁴ **Consejos:** de Planeamiento Urbano; de la Laguna de la Zeta; del Bosque Modelo; del CECAIN; de Prevención de Adicciones; de Seguridad; de la Mujer; de Niñez Adolescencia y Familia; de Discapacidad; de Adultos Mayores; de la Juventud.

Comisiones: de Promoción Cultural; del Fondo para Desarrollo Deportivo.

Comités: de Cuenca (IPA); de Emergencia y Defensa Civil (CoEm).

⁵ En el marco del Programa de Mejora de la Gestión Municipal – Préstamo BID 1855 OC-AR.

⁶ Extraído del Anexo a la ordenanza referida. La negrita no está en el original.

⁷ *ibid* ídem.

Municipal...” en la forma de un componente denominado “Implementación Presupuesto Participativo”.

En su origen, por lo tanto, nos encontramos con una situación bastante singular: el Presupuesto Participativo nace en Esquel a través de una decisión consensuada y asociada entre el Ejecutivo Municipal y el Concejo Deliberante, aspecto que redundaría en una viabilidad altamente positiva para su implementación.

Para ese presupuesto participativo es que el Ejecutivo municipal a través de la UEPROMU (arriba citada), solicitó la orientación al programa PPGA de la FLACSO Argentina, quedando enseguida definido el modelo de PP para Esquel

La experiencia preliminar del PP en 2015 tendrá un alcance territorial parcial (en zonas barriales determinadas), con un monto presupuestario acotado y un compromiso gradual y creciente de las áreas sectoriales del DEM a lo largo de su implementación....

Configurará un proceso que, siendo de aprendizaje, capacitación y ensayo tanto para la estructura y el personal municipal como para las organizaciones sociales y los vecinos en general, será también efectivo respecto a las soluciones y proyectos consensuados y priorizados entre la comunidad y el gobierno en las Zonas escogidas para el PP 2015. Estas soluciones y proyectos ingresarán al anteproyecto de presupuesto municipal para el 2016 en los ítems sectoriales (las partidas) que correspondiesen (extraído de Municipalidad de Esquel, Programa de Presupuesto Participativo-Implementación 2015, informe compilado, Esquel, Noviembre de 2015).

3. IMBRICACIONES ENTRE PP & PP

Denominamos PP&PP al campo de relaciones e imbricaciones entre la Planificación Participativa y el Presupuesto Participativo, dado que la sigla PP es idéntica para una y otro, y usamos la sigla PPGA como equivalente a Planificación Participativa.

Un proceso puede ser considerado de presupuesto participativo si cumple con las siguientes condiciones:

- Disponer de y/o alcanzar asignaciones financieras específicas, de efectiva utilización.
- Existencia de una *esfera pública no estatal* en la que se discute la cuestión presupuestaria mediante prácticas de gestión conjunta entre gobierno y sociedad, realizadas a través de un mecanismo metodológico también específico.
- Decisiones tomadas por consenso.
- Resultados de la concertación entre ciudadanía y Estado incorporadas al proceso presupuestal formal de la administración pública.

La concepción PPGA, de planificación participativa y gestión asociada, surge, en esencia, de una idea co-gestiva. Supone que hay una posibilidad de tomar decisiones asociadas entre el Estado y la gente común. Y sus inicios estuvieron dados en el aumento de la participación popular. Parte de la hipótesis que es necesario anticipar prácticas para poder transformar y no a la inversa, como es la sería mejorar las prácticas subsistentes que, en última instancia, reproducen el sistema dominante.

Entonces la idea de la construcción de un escenario, que es de por sí, un escenario sumamente tenso, a saber: en el presente se tienen que reunir actores diversos, actores de la sociedad política, actores del Estado, actores del área académica, actores sociales, etc. Trabajar en conjunto para tratar problemas del presente y al mismo tiempo para discutir reglas que siendo practicadas servirán para una idea del futuro. De manera que otra vez podemos encontrar una cierta familiaridad en estas cuestiones que estamos discutiendo ahora, respecto a los resultados en cuanto a cambios sociopolíticos que parece ser que la experiencia del PP estaría dejando. Parece ser que es inmanente de las cosas que se hagan en el presente tienen algo que ver con las del futuro y el hecho de que tengan algo que ver con el futuro las hace doblemente exigentes. Nosotros usamos la definición de PPGA, intentando demostrar en la designación de las palabras la idea de atravesar distintos conjuntos que pueden ser relacionados a los procesos decisorios.

Planificación Participativa nos habla de procesos de formulación y elaboración de políticas, de planes, en forma participativa. Nos vincula

de forma complementaria o a veces competitiva con los modos de participación ya conocidos, sean los sectoriales, sea la denominada planificación estratégica. Supone que tenemos un campo de diferenciación con las otras planificaciones. No es solo que le estamos agregando planificación a la participación urbana, porque como es planificación participativa y gestión asociada, estamos introduciendo en el proceso de la planificación el proceso decisorio. Por lo tanto estamos relacionando el proceso de elaboración de las decisiones, lo que se llamaría "police maker" el preparador, con el proceso de la toma de decisión o "police taker" como se las denomina en la teoría administrativa del análisis de políticas. Cuando hablamos de Gestión Asociada, estamos sosteniendo que las decisiones pueden tomarse en conjunto entre todos esos actores. La gestión forma parte de la acción planificada y la acción planificada forma parte de la gestión.

Estamos imaginando que mientras se planifica se gestiona y mientras se gestiona se planifica, entre múltiples actores que en la estructura habitual del Estado y la sociedad no trabajan en conjunto, es decir, estamos aprovechando al máximo la posibilidad innovadora que nos da esa anticipación.

Siendo que estas prácticas son contemporáneas y su aplicación en cada lugar depende de múltiples circunstancias, habrá de suceder con mucha frecuencia que su aplicación no sea simultánea y el orden cronológico en que se utilicen ambos enfoques será distinto en cada uno de esos sitios.

Podemos preguntarnos por las posibilidades de ese orden. ¿Existen o no existen prácticas co-gestivas, anteriores o contemporáneas al momento de iniciar una experiencia de PP? ¿Cuál sería la situación diferencial para empezar experiencias de PP en sociedades que ya tuviesen prácticas co-gestivas, tipo PPGA, anteriores?

En el caso de disponer de posibilidades de formalizar escenarios de planificación participativa para la construcción de actores y para la definición de proyectos y políticas ¿no deberían ser aprovechadas las experiencias de PP como un modo de alargar la mirada a la complejidad

del tejido social para intervenir de una manera decidida en las dificultades que de hecho se van a presentar?

Todo lo dicho presupone la posibilidad de encontrar o introducir componentes co-gestivos preexistentes en la propia práctica de co-gestión: se facilita la relación entre grupos de la sociedad y grupos del Estado si en esa relación existen nuevos actores que ya son una combinación mixta práctica de estado y sociedad. Se estará agregando un elemento (el actor mixto preexistente) socialmente preconstruido, que posibilitará el resultado buscado, construir otro actor mixto.

Ya sabemos, luego de la experiencia en muchos municipios de AL, que las áreas centrales sectoriales se resisten, que no todos los funcionarios se suman, y así sucesivamente.

Por eso la importancia de aprovechar las experiencias de PP como campo de siembra de prácticas estables de orden co-gestivo, prácticas que se expandan en las líneas de las acciones sectoriales, en las líneas de las políticas generales en relación al Estado y sociedad, que impliquen la hipótesis de una diseminación.

Habiendo una diseminación previa de prácticas cogestivas, los proyectos estatales de orden co-gestivo van a tener un camino andado.

Si los proyectos co-gestivos que los Estados se proponen hacer, incorporan la concepción de la construcción de escenarios y la reconstrucción del tejido social en su acción, dispondrán de una mirada más larga que les va a permitir influir en el resto de los proyectos del Estado y la sociedad, consiguiendo que esa acción sea de orden estratégico y anticipatorio de lo que podría llegar a ser como transformación social.

En el caso de Esquel no había experiencias anteriores de PP o de PPGA por lo que la experimentación del PP con la inclusión de PPGA constituía el único camino disponible para el ensamble metodológico.

PP Y PPGA EN ESQUEL

La imbricación está definida en el PP de Esquel desde el Documento Inicial⁸ formulado para dar cuenta del carácter, objetivos y metodología que formaban parte de la concepción a la que se abría como práctica de una política novedosa

El presupuesto participativo genera la posibilidad de ensamblar cuestiones de orden individual o de escala socio-barrial con cuestiones de escala ciudad. Situaciones propias del lugar pudiesen provocar una mirada extendida y rebotar en una política municipal generalizada a un sector urbano mayor o a toda la ciudad. En sentido inverso, orientaciones del Plan director del desarrollo municipal o de cualquiera de sus sub proyectos (Plan Estratégico, Programa de Recursos Humanos, programas sectoriales, etc.) pudieran generar necesidades particularizadas de organización o instrumentación en el lugar que no pueden ser resueltas con recursos de los pobladores y de sus organizaciones.

El presupuesto participativo (PP) genera también una potencialidad que no debe ser desaprovechada: es la imbricación entre las demandas prioritarias de simple naturaleza que precisan de una asignación presupuestaria, con la posibilidad de agregarse a una práctica de planificación participativa (PP) que permita a los ciudadanos el aprendizaje de las alternativas decisorias que se utilizan en la administración gubernamental. Este fenómeno relacional que combina una demanda o necesidad pura y simple con la densidad decisional que sostiene la asignación de prioridades desde un presupuesto siempre menor a lo necesario y podemos designarlo como las imbricaciones entre PP & PP, constituye tal vez el más rico ingrediente de esta experiencia de ampliación democrática. Son prácticas pedagógicas, educativas que impactan en poblaciones desfavorecidas no sólo en sus ingresos, sino también en su formación.⁹

Todos estos aspectos son substanciales a la luz de las investigaciones más recientes realizadas sobre los efectos de la

⁸ Ver Municipalidad de Esquel, Presupuesto Participativo, Documento Inicial, abril de 2015.

⁹ Ver Héctor Poggiese, "Claroscuros en la implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. En ese trabajo se presentan las imbricaciones entre PP & PP (presupuesto participativo y planificación participativa).

experiencia exitosa y crisis posterior del presupuesto participativo en Porto Alegre¹⁰.

La imbricación en entre PP y PP, explícita desde los documentos iniciales alcanza hasta la etapa de aplicación efectiva en los ciclos de trabajo conjunto y en los resultados: entre los proyectos que se elaboraron hubo algunos de Gestión Asociada como proceso de planeamiento y de gestión futura, como puede verse más adelante en el ítem 7 “Planillas...”

4. RECURSOS EN JUEGO

Con respecto al monto presupuestario que se coloca para ser programado y definir las asignaciones presupuestarias correspondientes hay un predominio casi absoluto en las experiencias de PP: la fijación de un porcentaje del monto total de los recursos estimados para el presupuesto general de cada año. El monto precisa de ser estimado porque cuando se inicia el procedimiento de las rondas de consulta sólo puede también estimarse la cifra probable que acumulará el municipio para ese año en ingresos fiscales propios (impuestos, tasas, cobro de servicios y otros).

Otro modo de definir la cuantía en juego es la definición de una cifra determinada, un tope, dentro del cual deben caber un conjunto de propuestas y demandas prioritarias que no exceda de ese monto definido. Este principio vale para los dos procedimientos, de modo que el porcentual o monto fijo (ambos predeterminados) constituye el límite que no se puede ultrapasar, lo que significa que así como algunos proyectos quedarán en la matriz presupuestaria aprobada, otros quedarán fuera.

Casos más excepcionales, aunque hay varios, difieren de esas dos modalidades para esclarecer los recursos que están en juego en el PP. El de Belém de Pará no limitaba de ninguna forma, esto es, era el todo, simplemente porque todo el planeamiento urbano social de la ciudad

¹⁰ Ver Luciano Fedozzi, op cit.

era participativo, de modo que el límite sería finalmente fijado por el monto de los recursos generales del municipio. En Buenos Aires (primera fase de 2002-2003), no había ningún monto fijado, sería el finalmente resultara consensuado entre los foros barriales y las áreas gubernamentales.

En Esquel, las condiciones particulares del Municipio (80 % de su presupuesto es de salarios al personal) y las obras físicas sociales y urbanas municipales derivadas de la gestión de programas provinciales y nacionales, el ejercicio de PP iría a necesitar de un conjunto de cuotas de recursos, siendo que todas ellas eran indefinidas en todo (aunque una lo era apenas en parte) y serían compuestas de forma estricta por el consenso al que se llegara.

1. Una cifra indeterminada que será el valor alcanzando por los acuerdos consensuados entre la comunidad y el gobierno municipal.
2. Una cifra indeterminada de los costos técnico-administrativos que demandase el proceso obtención de recursos para los proyectos en otras fuentes (Nación, Provincia, otros fondos gubernamentales).
3. Una cifra indeterminada de la parte que, en ciertos proyectos, contarían con participación –y por lo tanto financiamiento parcial- el PROMEBA, en una modalidad que ya venía siendo practicada para demandas de infraestructura viaria y mejoramiento de viviendas en los barrios de Esquel.
4. Una cifra determinada ya definida para cubrir una parte de los costos de las oficinas descentralizadas, que se aplicaría a la compra de insumos materiales (muebles, equipos informáticos).

Esta circunstancia derivará en un dedicado trabajo de articulación y planificación a realizar en el ciclo del PP entre esas posibles fuentes de financiamiento, de modo de combinarlas en la forma que las hiciera más

eficientes (ver más adelante ítem 9 “Proyectos resultantes...el tipo de proyectos que acaba formulándose para responder a este encuadre).

5. INCLUSIÓN TEMPRANA DE LOS SECTORES DEL EJECUTIVO MUNICIPAL

Los modelos conocidos, tanto en su versión más extendida que sigue la estructura de Porto Alegre (1989 en adelante) y aun aquellos que difieren en mucho de tal esquema, colocan a los sectores en los que está organizado el municipio (y por consecuencia determinan la estructura del presupuesto) en una posición de espera, evaluación y concesión.

El criterio extendido en las aplicaciones de PP para asegurar la viabilidad técnico presupuestaria de cada proyecto, es la de instalar un espacio de articulación -posterior a la definición de prioridades por los grupos comunitarios zonales- en la cual se negocia con los sectores del Ejecutivo la posibilidad de que sea aceptada e incorporada a la propuesta del sector cada prioridad.

El modelo implementado en Esquel modifica aquellos criterios repetidos en la gran mayoría de los PP para introducir una temprana articulación entre demandas/propuestas comunitarias y visión sectorial, de forma de trabar una interrelación comprensiva que sea mutua y productiva entre ambos actores.

Es necesario entender cual es el cambio que se realiza. En las asambleas regionales o zonales se reúnen los ciudadanos con la presencia de los equipos técnicos del programa del PP, se explican, registra, ordena, listan las demandas o necesidades colocadas hasta que finalmente se vota y quedan jerarquizadas por prioridad.

Mientras esto sucede los sectores gubernamentales no son parte de los encuentros y pueden ser más o menos anoticiados por el equipo técnico del PP, que opera como intermediario entre las asambleas y los sectores.

Después viene un tiempo de espera (a favor de los sectores) y luego una etapa que se resuelve de distintas formas, pero que en concreto suele ser un encuentro entre los delegados y los sectores específicos (salud, educación, obras públicas, etc.) en los que se intercambia, se evalúa, se negocia, la posibilidad de que ingrese a la propuesta del sector.

Hay aquí una relación un tanto desigual: hay poco tiempo para esa decisión y el sector tiene muy avanzada su plan para el año siguiente. ¿Cuánto está dispuesto a modificar lo que ya planificó, cuanto a aceptar propuestas que no tuvo en su agenda, cuanto se siente presionado por una demanda social? ¿Aceptará sin reservas ni condiciones ni modificaciones y hasta rechazará *in limine*?

En cambio, si el sector gubernamental se incorpora temprano a la discusión y formulación de las propuestas, intercambia su lógica y saberes con los de los ciudadanos y se vincula democráticamente en el proceso planificador, tendrá condiciones de influenciar y ser influenciado, incorporar criterios, mejorar su diagnóstico, confirmar o mudar su enfoque preconcebido y, lo más importante, llevar a la elaboración del plan sectorial enfoques o propuestas nuevas o complementarias.

Al hacer intersectorial el trabajo de planificación, los dos planes (el zonal y el sectorial) tendrán un enfoque intersectorial. Por eso, la inclusión temprana de los representantes de los sectores del gobierno es un canal aliviador y racionalizador de los intercambios entre ciudadanos y gobierno, siempre que se realicen bajo reglas pertinentes y en un clima de colaboración.

6. EL ESCENARIO DE LA PLANIFICACION ASOCIADA

En Esquel se adoptó la imbricación PP&PP para la realización, en dos Zonas predeterminadas de la ciudad, de un ciclo de elaboración conjunta comunidad-gobierno para identificar, planificar y consensuar proyectos.

El ciclo de tres momentos que configura actividad participativa y planificadora en los territorios, estructurado en base a una adaptación de la metodología ICC (Información-Consulta-Consenso)¹¹, puede verse, **en la página siguiente, en el esquema gráfico** que ordena el flujo de sus actividades.

El momento de INFORMACION (para acuerdos iniciales y reglas del ciclo) es cubierto por un Plenario de Apertura.

El momento de CONSULTA (de elaboración conjunta) para elaborar soluciones en torno a las demandas, propuestas y proyectos, es cubierto por una secuencia denominada Desarrollo de Proyectos, con tres reuniones de los Grupos de Trabajo organizados para abordar cada tema propuesto o demandado.

El momento de CONSENSO, con la aprobación de las prioridades viables que en muchos casos han tomado la forma de proyectos, es cubierto por un Plenario de Cierre.

Repasemos ahora las actividades que se desarrollaron en cada momento:

En el Plenario de Apertura

- Identificar y registrar necesidades y problemas de los barrios y de la zona;
- Constituir los Grupos de Trabajo para la formulación y análisis de los proyectos a ser evaluados como prioridades;
- Determinar el lugar y horarios de la secuencia de reuniones de los Grupos de Trabajo.

¹¹ De la familia de metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) de FLACSO y otras redes, ya utilizada en otras aplicaciones formalizadas del PP, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en otras ciudades: Córdoba, Avellaneda, Comodoro Rivadavia y Quilmes. También, en el ensayo promotor del PP de Resistencia).

En el Desarrollo de Proyectos

- Completar el diagnóstico participativo iniciado en el Plenario de Apertura;
- Ponderar la posibilidad de completar los proyectos en el tramo temporal de los Grupos de Trabajo (planilla de ponderación, ver ítem siguiente en este texto);
- Incluir a representantes de los sectores de la administración municipal correspondientes y otros actores necesarios en el análisis, formulación y fundamentación de proyectos de escala barrial o zonal;
- Registrar en la planilla-afiche integrada los avances de cada proyecto (borrador de la planilla de proyectos consensuados, ver ítem siguiente en este texto);
- Los proyectos elaborados y consensuados se clasifican en la planilla-afiche integrada como:
 - a) de puro trámite;
 - b) asociados, complejos y sustentados por el presupuesto municipal;
 - c) dependientes de recursos a ser obtenidos en otras fuentes de financiamiento (provincia, nación, otros)
- Elección de delegados relatores por proyecto.

En el Plenario de Cierre

- Presentación de los proyectos por los delegados relatores;
- Análisis de relaciones entre los proyectos;
- Consenso sobre la planilla de integración y prioridades;
- Elección de los representantes vecinales (un titular y un suplente) al Consejo del Presupuesto Participativo.

Estos ciclos se cumplieron en las Zonas escogidas, dentro del cronograma previsto entre los meses de mayo y junio. Dichas Zonas involucraron dos barrios cada una (Ceferino Namuncurá- Matadero y Estación-Bella Vista) sumando en total unos 6000 habitantes, habiendo participado unos 300 pobladores, una parte de organizaciones sociales y vecinales (Junta Vecinal por barrio, grupos de jóvenes, iglesias, madres,

emprendedores, cooperativas, grupos deportivos) y otra parte por vecinos a título personal.

METODOLOGIA DE LOS ENCUENTROS	INFORMATIVO / PRESENTACION	ELABORACION CONJUNTA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2016		
				3. Plenario de Cierre	
1. Plenario de Apertura	<ul style="list-style-type: none"> * Información del Gobierno <ul style="list-style-type: none"> - Presentación del Presupuesto Participativo -Objetivos y alcances -Metodología del encuentro * Información de los vecinos <ul style="list-style-type: none"> - Las formulaciones de los participantes se registran en estos carteles: <ul style="list-style-type: none"> - Propuestas - Reclamos - Recursos - Proyectos - Otros asuntos * Consenso / síntesis <ul style="list-style-type: none"> - Se evalúan las propuestas presentadas y se define cuales avanzaran para convertirse en un proyecto que luego será materializado 	<p>Elaboración de agenda</p> <p>Diagnóstico participativo del área barrial</p> <ul style="list-style-type: none"> * Propuestas * Reclamos * Recursos * Proyectos <p>Objetivo: Analizar las propuestas relacionadas con acciones, programas y proyectos de las secretarías del municipio</p> <p>Ponderar instancias de co-gestión</p> <p>Clasificación y ponderación anticipada de resultados</p> <p>1° Reunión</p>	<p>Cierre de las propuestas</p> <p>Selección y aprobación</p> <p>Ordenamiento del plan</p> <p>Elección de delegados y relatores de zona</p> <p>2° Reunión</p> <p>3° Reunión</p>	<p>* Información de todos los trabajos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cada Delegado Relator expone las conclusiones obtenidas en la zona -Carteles producidos por el trabajo de los vecinos en cada zona <p>* Síntesis y consenso de las prioridades</p> <p>* Elección del Consejero</p> <p style="text-align: center;">CIERRE</p>	<p>El registro de todo el ciclo se consolida en un documento-memoria de la zona específica</p>
2. Desarrollo de Proyectos					

7. PLANILLAS DE REGISTRO EN LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA

Las tareas de planificación que llevan adelante los Grupos de Trabajo que se forman para cubrir el tramo de CONSULTA, exigen llevar un registro creciente, explicitado en forma gradual y bajo un formato equivalente, de modo de favorecer varias finalidades:

- Hacer comprensible en un lenguaje común lo que se propone, debate, organiza y consensua;
- Posibilitar la comparación entre las alternativas propias de un proyecto en primer lugar y en segundo término, la comparación con otros proyectos de la misma zona;
- Facilitar las presentaciones que los delegados zonales elegidos puedan hacer en sucesivas situaciones programadas y no programadas;
- Permitir la comprensión de lo propuesto a otros actores, sean éstos de otros grupos de trabajo, de otras zonas del PP y de los sectores del gobierno;
- Inscribir todos los avances que van transformando la idea inicial hasta llegar a la definitiva;
- Administrar el tiempo disponible a partir de tener en cuenta la combinación de actores que están colaborando, las dificultades inherentes al problema abordado y la viabilidad técnico-operacional de poder arribar a un resultado satisfactorio para sus autores dentro de los formatos y pautas habituales en los proyectos habituales en las políticas locales.

PLANILLAS DE PONDERACIÓN

Este instrumento inicial, completado entre el cierre del Plenario de Apertura y el cierre de la primera reunión del Ciclo de Desarrollo de Proyectos, denominada “Elaboración de Agenda: Diagnóstico participativo del área barrial”, facilita el manejo del tiempo en el PP (que es muy corto en su etapa de intercambio más intenso) por la vía de estimar la viabilidad de llegar a una propuesta formal en el periodo disponible.

Permite, por un lado, la concentración de los trabajos en iniciativas predecibles y, por el otro, el descarte o desplazamiento de ciertas demandas o propuestas hacia otros mecanismos de política pública, en los cuales encajen en tiempo y forma.

No se trata de medir la viabilidad técnica, económica o política de una cuestión problemática, sino de ponderar la viabilidad de planificarla en el tramo definido para eso, con los recursos de conocimientos, temporales y técnicos disponibles por los actores relacionados en el PP.

Planilla 1 - Para ejercitar la clasificacion y ponderacion anticipada del resultado posible de los asuntos a tratar en los grupos de trabajo dentro de los plazos determinados en el pp para su planificacion¹².

Zona II. Barrios Estacion y Bella Vista				
	AGENDA: NOMBRE, DESCRIPCION, ETC.	AVANCE: ¿RECIBE APOYOS TECNICOS DE AREAS CENTRALES?	CIERRE: ¿ALCANZA UN ESTADO PROPICIO PARA COMPARAR Y PRIORIZAR?	PRESUPUESTO ESTIMADO
A. PROYECTOS ¿están completos o pueden completarse durante el PP 2015?	A.1 URBANIZACIÓN TERRENO (FAMILIA CLAVÉ) -cancha de fútbol (uso histórico y frecuente) -viviendas para familias del barrio (identidad que salvaguardó el campo)	Gestión y análisis de posibilidades para un programa municipal Plan Estratégico Familia propietaria Deportes Tierras y catastro	POCO PROBABLE respecto a un proyecto integrado de larga preparación y negociación. BASTANTE PROBABLE. Posible obtener autorización temporal para uso deportivo de una parte, mientras avanza el loteo y la urbanización de todo el terreno	Expropiación o compra Movimiento de suelos:
B. INICIATIVAS PROPUESTAS PROBLEMAS ¿pueden madurar como proyecto, (con o sin ayuda), durante el PP 2015?	USO DE ESPACIOS PARA DEPORTES Y RECREACION B.1. El SUM del Bº Estación -Techado del SUM -Cuidado del espacio en gestión asociada con la comunidad barrial	UEPROMU Obras públicas Deportes Organizaciones vecinales	SI	materiales: -
	B2 Terrenos del FFCC sobre calle Brown Son 2 terrenos: el que tiene arcos el próximo al basural resolver desagüe calle Brown (clave para desarrollo urbanístico/deportivo)	Autorización del FFCC para uso temporal y condicionamiento de los espacios con fines recreativos Deportes FFCC (gestión) (Ob. Públicas)	SI	Obra hidráulica: Máquinas para movimiento de suelos:

¹² Primer borrador sujeto a correcciones y modificaciones (13-04-15).

	B3 Terrenos de Gendarmería ubicados en Estación y Bellavista Son 3 terrenos: el cedido al Club Esquel el útil para tenis el siguiente en misma manzana	Gestión Gendarmería Club Esquel Deportes	SI	Mejoramiento Hay que hacer obras??
	B.4 Terreno con cesión de uso deportivo recreativo otorgada por el HCD	Parece inconveniente ocuparlo porque invitaría a la urbanización en el espacio de bosque intermedio vacante. Plan Estratégico	NO	Elevadísimo, por distancia, pendiente y altura
C. DEMANDAS/ RECLAMOS ¿puede calcularse su costo?	C.1 Muros de contención/Gaviones	PROMEBA Obras Públicas UEPROMU Promoción Social	SOLO EN PARTE. Puede calcularse el m2 p/ tipo de solución: muros gaviones, etc. y discriminarse por riesgos y recursos propios de las familias. Después calcular el costo etapas anuales de un plan y de sus posibles financiamientos	Costo de materiales Presupuesto General
	C.2 Playón deportivo de la Escuela 24	Gestión para uso fuera de horario escolar Dirección Escuela 24 Ministerio Provincial de Educación Deportes	SI	No tiene costo
	C.3 SUM del Cañadón de Borquez (uso de infraestructura existente)	Gestión para uso programado Coordinación entre juntas vecinales Acción comunicacional con vecindad de Bella Vista Deportes Juntas Vecinales de Cañadón, Estación y Bella Vista	SI	No tiene costo
	C.4 Espacio cerrado para recreación y deportes	Plan Estratégico	NO. Un proyecto de ese tipo supone la disposición de terrenos para ese fin	

Fuente: Programa de Presupuesto Participativo-Implementación 2015, informe compilado, Esquel, Noviembre de 2015

En esta aplicación que, como ejemplo se agrega arriba, encontramos tres tipos de ponderaciones diferenciadas, que comienzan a dar una cierta perspectiva a los trabajos del PP.

La planilla informa de algunos proyectos NO, en lo cuales no habría condiciones de alcanzar una preparación completa al cierre del presupuesto del año en curso.

La propuesta B.4 es así descartada para el PP, porque pese a asentarse en una cesión de tierra por el Legislativo Municipal, no tiene definida su inclusión en el Plan Urbano Estratégico, supone habilitar la ocupación de un área de bosque nativo, y sus elevadísimos costos no serían soportados en un presupuesto anual.

La demanda C.4 de un polideportivo cerrado también se descarta, porque no existen lotes disponibles para ese tipo de infraestructura física en el área de ladera urbanizada donde se asientan esos barrios. De nuevo es una cuestión que sólo se puede resolver en otras instancias de la administración y el planeamiento municipal y no necesariamente en el área de esta Zona del PP.

Uno de los proyectos es ponderado, en primera instancia, como POCO PROBABLE en parte y BASTANTE PROBABLE en otra parte, y la posibilidad de confeccionarlo es restringida a esta relativa probabilidad.

El proyecto A.1 de urbanización de un terreno privado en el cual la comunidad usa una parte del mismo con cancha de fútbol depende de autorizar por normativa urbanística un loteo privado de expansión o una compra o expropiación por el estado municipal para un plan de vivienda.

El resto de las propuestas y demandas, en cambio, son ponderadas SI, entonces podrían alcanzar a ser elaborados en el tiempo disponible, con trabajo articulado entre los grupos vecinales y los equipos del gobierno.

Tanto el techado de un área deportiva comunitaria abierta así como la habilitación, por concesión de uso, de terrenos baldíos diseminados en la Zona, pertenecientes a organismos públicos provinciales o nacionales, podrían alcanzar a ser elaborados en el tiempo

disponible, con trabajo articulado entre los grupos vecinales y los equipos del gobierno.

Esta pequeña fracción de la experiencia PPGA en el PP deja un aprendizaje concreto; los participantes comprenden que cada elaboración lleva tiempos, recursos y aportes humanos diferentes, exige búsquedas y actividades complementarias, tiene distinto grado de complejidad en su abordaje. Entienden también que no todas las cuestiones pueden tratarse y planificarse en un único nivel de la organización gubernamental.

PLANILLAS DE PROYECTOS CONSENSUADOS, DETALLADOS Y COMPARABLES

El detalle de los proyectos, ordenado en torno a un conjunto de variables descriptivas iguales para todos y cada uno, permite en simultáneo una comparación absolutamente útil para aceptar o desechar cada uno, así como para interpretar y o descubrir sus relaciones de complementariedad en el tiempo y en el espacio y disponer de criterios para verificar prioridades y orden entre ellos. De ahí es que el consenso al que se arriba en las Zonas no es el de una simple enumeración de soluciones no relacionadas entre sí, sino un conjunto de proyectos que pueden ser leídos y entendidos como un plan zonal, con fuerte integración entre sus partes y coherencia conceptual.

Planilla 2 - Proyectos consensuados (ejemplo de un proyecto)

Proyectos	Actores necesarios	Objetivos	Beneficiarios Impacto barrio/ ciudad	Tipo de Gestión necesaria	Tiempos de ejecución	Recursos disponibles	Costos
B.1 PASEO "LA GRUTA" 1. Mejora general del sector urbano 2. Limpieza y ordenamiento 3. Compromiso vecinal en cuidado y mantenimiento 4. Escaleras para accesibilidad peatonal 5. Promoción del empleo (guías de turismo) 6. Mejora de accesibilidad viaria (centro de salud) 7. Actividades culturales en sitio histórico 8. Promoción del empleo (local artesanía) 9. Aumento de oferta turística de la ciudad	Sec de Obras Públicas Sec de Turismo Sec de Producción y Empleo Sec de Cultura Plan Director UEPRONU PROMEBA Obispado UNIVERSIDAD	Identifica al barrio Fomentar y armar grupo sostén Fomentar el turismo Formar agentes turísticos barriales Conexión Gruta - La Cruz Fomentar fuentes laborales Realizar eventos religiosos y culturales Folleto historico redactado por vecinos y PP	Directos: Barrio en su conjunto Producción artesanal barrial Formación escolar Ciudad en potencial turístico Indirectos: Comercios de la zona Imagen de la zona	Elaboración conjunta de proyecto por grupo promotor compuesto por: - Grupo sostén de vecinos "GRUPO LA GRUTA" (constituido durante el PP) - Junta Vecinal - Otras organizaciones barriales - Sec. de Turismo - Coordinación del PP	2015: redacción texto histórico 2016: primera etapa (1 al 5) 2017 en adelante: inicio 2da etapa (6 a 9)	Información documental histórica por los vecinos y el obispado para elaborar una publicación referida a La Gruta	PRIMERA ETAPA Obras físicas: - materiales y mano de obra: \$ 15000 - equipamiento Mantenimiento general del espacio público: materiales y maquinas: - cuidado y mantenimiento: - folletería y cartelería: SEGUNDA ETAPA Obras físicas Otros gastos

Fuente: Programa de Presupuesto Participativo-Implementación 2015, informe compilado, Esquel, Noviembre de 2015

ALGUNOS EFECTOS DEL ENSAMBLE/IMBRICACION EN ESQUEL

a. Problemas barriales que se vinculan con la escala urbana-ciudad

La identificación de prioridades en el PP realizada con una concepción PPGA puede modificar, complementar o mejorar la visión preestablecida en los planes de escala ciudad y también puede dar lugar a planes de desarrollo local.

Inicialmente el PP de Bs.As. habilitaba estas alternativas, como podemos comprobar en estos textos extraídos del Reglamento del Presupuesto Participativo (2003):

Por cuanto esta instancia de participación constituye un espacio concebido para que los integrantes de la comunidad tomen parte de los asuntos públicos, los objetivos comprenderán, además de las acciones del GCABA, la participación de la comunidad a través de **proyectos de gestión asociada**, realizados en forma compartida entre Sociedad y Estado" (...) "Elaborar propuestas y/o proyectos de gestión asociada relacionados con el núcleo temático y el área barrial o con **situaciones y/o procesos de escala urbana con incidencia local**". (La negrita no está en el original).

Sin embargo esa previsión duró poco porque en siguientes versión del citado Reglamento (2004-2005) la referencia a la escala urbana fue eliminada, quedando restringida a la barrial, así como también desapareció la promoción de la gestión asociada.

Un proyecto originado en el PP de Esquel ejemplifica la complementariedad ínsita entre problemas barriales y problemas de ciudad. Se trata de **LA GRUTA**, proyecto que se puede leer arriba, en la planilla de proyectos consensuados:

El reclamo de mejorar el sitio de la Gruta evolucionó en dos sentidos. Inicialmente creciendo primero de interés histórico religioso a propuesta turística barrial-local y después a proyecto turístico de nivel ciudad vinculándolo con la Cruz (otro sitio religioso) y los senderos de montaña y después componiendo un proyecto en dos etapas de complejidad también creciente, que al mismo tiempo tracciona y se integra con otras demandas o propuestas vecinales vinculadas a empleo, economía y sistema vial, al acrecentar la formación de guías locales de turismo

(empleo, actividad del Programa de Economía Social que también se preparó en el mismo ciclo), la instalación de artesanos y otros comercios para turistas (economía local) como valorizar el adoquinado de una parte del acceso a La Gruta en un trecho que también es la vinculación viaria con el Centro de Salud del barrio (sistema vial, circulación). De hecho una propuesta de este tipo de complejidad ingresa plena en una visión propia del Plan Director, pensada a partir de la revalorización de un sitio de fuerte carga simbólica, histórica y de identidad¹³.

b. Proyectos de escala ciudad

Se reciben propuestas o se indican prioridades que luego se transforman en proyectos integrados. Identificación de problemas bien definidos que se reconocen como prioridades alternativas en el PP y que luego, revisadas y articuladas, necesitan pasar a otra escala: demandan un proyecto más amplio que posibilite su resolución, de una visión integral y multirelacionada con otras varias dimensiones.

Son proyectos que denominaremos de “escala ciudad”. Visualizados por los vecinos en y desde el barrio, solo pueden ser resueltos en niveles específicos de la estructura estatal que abordan complejidades mayores. Aquí funciona la derivación desde el PP a los organismos y planificadores correspondientes, con la salvedad a destacar que sin la intervención del PP como “alumbrador”, la cuestión es candidata a ser ignorada.

Como ejemplo los terrenos de la familia Clavé, proyecto cuya ponderación inicial se puede ver arriba, en la planilla de ponderación, después desechado y reenviado al Plan Director:

Inicialmente se reclamaba asegurar el uso de una parte de esos terrenos como cancha de fútbol, como viene siendo, sin ninguna restricción de sus propietarios, desde hace muchos años.

Una ocupación por viviendas precarias (realizada tiempo atrás en su mayoría por descendientes de las familias de Estación), luego levantada

¹³ Ver Municipalidad de Esquel, Programa de Presupuesto Participativo-Implementación 2015, informe compilado, Esquel, Noviembre de 2015.

por acción estatal, había rodeado esa canchita, confirmando la identidad barrial por uso prolongado.

Habiendo la coordinación del PP requerido información en el Ejecutivo y en el Legislativo municipal, pudo saberse que la supuesta iniciativa de urbanizar esas tierras por los propietarios no tenía ninguna formalización en cuanto al loteo previo, el que supone también la definición de espacios para uso público, (dentro de los cuales habría la posibilidad de la “canchita” como espacio deportivo).

Tales propietarios son deudores permanentes de impuestos municipales, y en varias oportunidades cedieron al Municipio parte de sus tierras para solventar sus deudas con el erario público.

Por consiguiente esos terrenos pudieran ser en todo o en parte (por compra, trueque o expropiación) una buena oportunidad para un proyecto de urbanización municipal de vivienda social que, al mismo tiempo, significase un modelo ejemplificador de un límite y cierre de la ocupación de la ladera de la montaña, eso siempre que el Plan de Desarrollo Local así lo considere y determine reglas y orientaciones urbano-ambientales en ese sentido.

De forma tal que la cuestión del uso de esos terrenos no está cuestionado ni corre ningún riesgo, sino lo contrario, el seguir dando ese destino es protector, porque la vecindad lo reconoce como tal y evitará cualquier intento de ocuparlo con asentamientos de vivienda y al mismo tiempo no está cuestionado ni impedido por los propietarios. Es parte de la cultura nacional que los baldíos son aprovechados para que niños, jóvenes y hasta adultos practiquen el deporte nacional por excelencia (*vide* Maradona, Messi, etc.).

En ese punto el Presupuesto Participativo resalta que el uso vecinal es confirmatorio de uso futuro y que el Plan de Desarrollo Local es competente para definir un uso futuro de esas tierras, con las limitaciones reglamentarias que correspondan y el antecedente del uso barrial deportivo de una parte de ellas.

Por todo eso, una propuesta que ingresó en la fase inicial del Ciclo del PP, deriva en una demanda normativa de uso deportivo a ser definida por el Plan de Desarrollo Local con la carga irrenunciable, dotada de identidad, de reconocimiento del aprovechamiento también deportivo habitual de una parte de los vecinos¹⁴.

¹⁴ Ver Municipalidad de Esquel, op cit.

c. Problemas simples, de articulación de actores

Demandas que se resuelven con una modalidad o adecuación de recursos de infraestructura existentes y que solo necesitan de una mediación o un simple y razonable análisis situacional para establecer acuerdos entre actores socio-institucionales, de modo de satisfacer la necesidad social sin apelar a los recursos económicos.. O sea, el PP puede resolver problemas sin necesidad de recurrir a los recursos económicos del presupuesto municipal, sólo por configurar un escenario que posibilita la mirada global e integral del territorio y promover asociaciones y negociaciones entre los participantes, lo que suele suceder en los programas gubernamentales sectoriales.

Por ejemplo los espacios para deportes y el SUM deportivo de Cañadón Borquez, proyectos que se puen ver arriba en la planilla de ponderación, después confirmados:

La temporada invernal genera el problema de la carencia de espacios cerrados o cubiertos para deportes de niños y jóvenes y aun en la veraniega, los espacios disponibles son insuficientes. En primera instancia pudo organizarse una lista de de posibles espacios a ser conseguidos por autorización de los organismos poseedores (FFCC, Gendarmería, Escuela), en segundo término, la viabilidad físico técnica de techar el espacio adjunto al SUM de Estación lo cual posibilitaría actividades en época de lluvias o invernal sin ser cerrado. Por último se acrecentó con la inauguración de un SUM deportivo en Cañadón Borquez, un barrio aledaño muy próximo, explorándose el uso programado por Estación y Bella Vista de dicho local cerrado, en base a un acuerdo firmado entre las tres Juntas Vecinales. Al final la Zona contará con un plan completo de corto, medio y largo plazo, cubriendo en esas tres etapas la disponibilidad de espacios abiertos descubiertos, cubiertos y cerrados. Al mismo tiempo, se inaugura la comprensión de uso zonal-regional de equipamientos superando la incorrecta idea de que todo barrio tiene que tener todos los equipamientos, sin diferenciar sus costos, dimensiones y alcances¹⁵.

¹⁵ Ver Municipalidad de Esquel, op cit.

d. Problemas barriales que demandan intersectorialidad

Ciertos problemas demandan una conjunción amplia de diversos actores que combinen sus recursos, intereses y objetivos.

Por ejemplo el Programa local de economía social para los barrios Ceferino y Matadero, proyecto que se puede ver arriba en la planilla de ponderación, después confirmado:

Las demandas de capacitaciones orientadas a ampliar las posibilidades de empleos o actividades productivas fueron siendo agrupadas por áreas de interés hasta definir los cursos que efectivamente constituyesen la oferta de formación esperada.

Luego, la idea de reponer el funcionamiento de una bloquera de comunitaria del B^o Matradero que abasteciese la demanda de los moradores para ampliar sus construcciones derivó en una faceta productiva que, combinada con la oferta de capacitación, pudiera conformar un Programa local de economía social, una acción descentralizada con sede en la Junta Vecinal aunque asociado a la Secretaría de Producción y Empleo de la Municipalidad.

A seguir la responsabilidad de la Junta Vecinal del B^o Ceferino en monitorear las actividades del Programa realizarse en su sede es, entonces, apreciada como una oportunidad que favorece el desarrollo de las capacidades de gestión y administración de la representación vecinal.

El funcionamiento que se va previendo como necesario supone acuerdos formales para facilitar la implementación del Programa y en el caso particular de la bloquera un esfuerzo adicional, el de regular su uso siguiendo las necesidades y posibilidades financieras de los pobladores, alguno de los cuales puede contar con recursos económicos propios para asumir el costo de los bloques que necesita mientras otros no podrán hacerlo. La regulación de esas situaciones habría de producir una colaboración particularizada como, por ejemplo, en la forma de trueque de horas de trabajo por bloques u otras modalidades.¹⁶

¹⁶ Ver Municipalidad de Esquel, op cit.

8. CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La existencia de un Consejo del Presupuesto Participativo, aunque no es condición, se repite en la mayoría de las experiencias, en razón de la cogestión explícita que sustenta, propone y produce esta política.

En Porto Alegre ese Consejo estuvo conformado por los representantes vecinales de las regionales en que organizaba el territorio (2 por regional, resultaba un número de más de 50 consejeros y por representantes del gobierno municipal (¡2 miembros!).

En Buenos Aires (a diferencia de Porto Alegre), antes de instalarse el PP, existían importantes experiencias de PPGA: la esfera de gestión pública no estatal era conocida, no nacía con el PP. Esta circunstancia llevó a una distinta constitución del Consejo del PP en Buenos Aires (2002-2004): además de esos dos componentes (unos casi 30 vecinos y 8 a 10 gubernamentales) estaban los representantes de 3 organizaciones de la sociedad civil especializadas, no electas, sino invitadas por considerarse que tenían capacidades y saberes para contribuir al PP (entre ellas estuvieron las “Redes PPGA-Buenos Aires VIVA-FLACSO” y otras dos¹⁷.

La innovación que produjo el PP de Buenos Aires en su consejo, durante sus dos primeros años de implementación (luego retrocedió) fue incorporar al esquema del PP de POA la presencia de un componente de amortiguación, papel que cumple el sector entrenado en prácticas cogestivas PPGA o de su tipo: el campo de relaciones entre vecinos y gobierno se mantendrá, por esa presencia compensadora y organizadora, siguiendo las mismas direcciones iniciales pre-existentes, superando conflictos propios de una articulación asimétrica en cuando a poder. Esos conflictos se originaban en una fuerte dosis de negociación clientelar combinada con un fuerte ejercicio del poder establecido y con un poco de demanda vecinal instalada en una ventanilla pública, ahora condimentada esa demanda con la carga de ansiedad y responsabilidad

¹⁷ El Centro de Investigaciones de la CTA Confederación de Trabajadores Argentinos.-firme adherente al PP de Porto Alegre y al PT de Brasil- y Poder Ciudadano, una ONG centrada en la transparencia republicana, que capacitaba en PP.

derivada de haber sido elegidos para esa función de consejeros, en reuniones públicas del Presupuesto Participativo.

Esta composición opera también como contrapeso a la pérdida de la visión urbana, al abandono de un enfoque de escala ciudad, poco desarrollado en las organizaciones vecinales y omitida intencionalmente por el sector gubernamental en los ámbitos de PP, enfoque que constituye el sentido esencial de las organizaciones específicas para actuar sobre la ciudad y también las redes PPGA o similares.

El reglamento para el PP de Esquel indica que

la composición del CPP será la siguiente¹⁸:

- miembros del Ejecutivo Municipal;
- equipo técnico municipal del PP;
- concejales;
- vecinos electos representantes por cada zona del PP;
- personas y/o representantes de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en PP¹⁹ o que lo propicien”.

Entonces, la innovación que introduce el PP de Esquel sobre el de Buenos Aires en su Consejo es sustantiva: agrega a los representantes vecinales los siguientes:

- representantes del Legislativo Municipal en las personas de concejales (veredores) de los tres bloques partidarios que componen el HCD (Honorable Concejo Deliberante).

¹⁸ Al final de la experiencia 2015 se constituyó un Consejo Provisorio (CPPP) integrado por el equipo municipal, algunos concejales, vecinos de las zonas experiencia PP 2015 y el consultor en PP, con el preciso objetivo de ensayar su funcionamiento y acompañar la reformulación y seguimiento de lo actuado y consensuado hasta la constitución formal del primer Consejo, una vez que el PP se extienda a toda la ciudad.

¹⁹ En este punto se trata a aprovechar a quienes se han ido formando en PP durante las anteriores prácticas locales en Esquel. Esto es, los expertos se forman también en las experiencias locales.

- consejeros originados en la sociedad civil, con experiencia en pp²⁰.
- representantes del Ejecutivo asignados a la supervisión del PP.
- el equipo técnico municipal del PP.

Sociedad civil en el Consejo del PP:

Con su composición se espera aprovechar a quienes se han ido formando en PP durante las anteriores prácticas locales en Esquel, porque expertos salen también de las experiencias locales. Interesa no desperdiciar el aprendizaje y capacitación de actores locales, administrativos, técnicos, políticos, que están en condiciones de acompañar y contribuir a futuras aplicaciones y que por eso están incluidos en la composición en cuanto “personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en PP o que lo propicien”.

9. PROYECTOS RESULTANTES. TIPOLOGIA PARTICULAR

Como derivación directa del dedicado trabajo de articulación y planificación realizado durante el ciclo del PP entre las posibles fuentes de financiamiento definidas en el ítem 2. Reglas de Juego en este texto, y de encontrar un modo de combinarlas en la forma que las haga más eficientes, analizando los proyectos resultantes, pueden clasificarse en diferentes y particulares tipos:

Proyectos de puro trámite, que por acuerdos, cartas de intención y otras modalidades, entre actores de la comunidad o de estos con la municipalidad, faciliten la extensión en el acceso y uso a obras de infraestructura social instaladas en los barrios, cuyos efectos se materializan en plazo inmediato, en algún caso durante año en el que se realiza el Ciclo del PP.

²⁰ Serían "expertos" locales; miembros del gobierno que dejen de serlo, o líderes comunitarios que hoy están en el CPPP. También comunitarios que dejen de ser líderes formales (En Esquel las Juntas Vecinales se renuevan cada 4 años, en elecciones organizadas y controladas por el Municipio).

Estos proyectos no son inhabituales y sí una innovación en las aplicaciones del PP, porque su propia definición conduce a pensar solo en lo que cuesta en dinero, cuando si se le presta atención pueden resolverse en el PP muchos problemas, necesidades y conflictos localizados.

Proyectos con alguna complejidad y asociación, sostenidos exclusivamente por recursos municipales así como otros los serán por recursos municipales con más otra u otras fuentes no municipales, a ser ejecutados con el presupuesto del año siguiente – inmediato posterior al Ciclo del PP.

Estos son los proyectos típicos de la acción municipal, que son también los más reproducidos en los PP que se conocen.

Proyectos de tramitación de financiamiento externo al municipio (envolviendo recursos humanos, comunicaciones y estudios) cuyo resultado se materializarán, no en el año siguiente al PP, sino en algún momento de años posteriores.

Estos son proyectos originados en el PP pero cuyo ingreso a la propuesta formal de ciertos municipios esta condiciona a una tramitación de largo plazo, dentro de los formatos y requisitos de órganos gubernamentales de otras jurisdicciones (Provincia, Nación), fondos especiales o de fuentes externas a los estados.

10. CRITERIO INNOVADORES A ENSAYAR

Por último una innovación potencial. De la evaluación del PP ensayado y de las condiciones de organización y movilización de los vecinos a sumarse a exigentes prácticas de ciudadanía en políticas públicas, se deriva una recomendación para aplicaciones futuras, específicamente colocada en la etapa de preparación del PP, cuando se lo convoca y organiza.

Se trata de conformar Grupos Promotores mixtos del PP, de modo que gradualmente se sumen organizaciones sociales barriales a las oficinas de gobierno, en la convocatoria, difusión y explicación. El mensaje sería así más directo: el proceso propuesto, al que se solicita atención y participación, tendría un sesgo asociativo apto para entusiasmar a nuevas camadas de vecinos.

11. REFLEXIONES FINALES

La experiencia aquí presentada y el análisis centrado en las innovaciones introducidas, conforman los efectos esperados de la combinación PP&PPGA.

Los sectores convocados (comunidad, gobierno, otros) trabajan juntos y eso genera un vínculo respecto a lo que producen en colaboración: los resultados, algo poco habitual, serán de un colectivo mixto.

El punto de partida puede ser una necesidad puntual o un problema limitado; sin embargo se evoluciona necesariamente a una visión mayor de la cuestión urbana, se descubren las interrelaciones de los procesos, iniciando desde una parte, un fragmento; se puede llegar a reconstruir, explicar y hasta actuar sobre un todo integrado. Esto vale para los especialistas, los técnicos y también para los legos.

Se practica la planificación en algunos de sus perfiles más característicos: alternativas, plazos, recursos, gestión, viabilidad, de modo tal que los problemas o demandas pueden evolucionar hasta convertirse en formales proyectos, algo más sólido -en términos de política pública – que la simple redacción de una línea y una cifra en una matriz presupuestaria.

El tejido social local se entrelaza entre sí y con otros actores gubernamentales y de la sociedad, en combinaciones y colaboraciones que – de común- sólo el azar hace coincidir.

Las áreas sectoriales gubernamentales se van acostumbrando a una relación con los pobladores que no es de clientela ni de oferta-demanda, sino a una relación de paridad, que sin dejar de ser circunstancial dado que el resto de la acción gubernamental no es alcanzado, permite modificar tanto la demanda como la oferta, mejorando así la acción gubernamental.

Habilita a pensar y poner en práctica el diseño y práctica de una colaboración mutua en la gestión de la cosa pública, instalando un sistema decisional de gestión asociada para los proyectos que lo demanden, esto es, avanzando en realizaciones de democracia participativa en los procesos gubernamentales.

BIBLIOGRAFIA

Barriere Sergio, Lutas Urbana en Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo, Cidade:POA, 2007.

Cabannes Yves, Presupuesto participativo y finanzas locales, Alcaldía de POA, Red Urbal, mayo 2005.

Chavez Daniel, "Hacia la participación pasteurizada: la transición del PP a la gobernanza solidaria local en PAO, in Medio ambiente y urbanización, nro 70, BsAs:, abril del 2000.

Dutra Olivio et alli, Presupuesto participativo y socialismo, Experiencia de Sao Paulo y Rio Grande do Sul, Ediciones El Farol, Buenos aires, 2002.

Fedozzi Luciano et alli, Orçamento Participativo de Porto Alegre, perfil, avaliação e percepções del público participante, Prefeitura de Porto Alegre e otros:2013.

Fedozzi, Luciano, O eu e os outros. participação e transformação de conciencia moral e cidadania, TOMO Editorial:POA, 2008.

_____.O poder da aldeia. Genese e História do OP de POA, Tomo Editorial:POA, 2000.

_____.Orçamento participativo, reflexoes sobre la experiencia de POA.Tomo Editorial:POA, 1999.

Fisher Bueno Nilton et alli, Por uma nova Esfera Pública. A experiencia do orçamento participativo, Editora Vozes: 2000.

FLACSO PPGA et alli, Gestión Democrática das Cidades, Seminario,:BsAS, 2004.

Genro Tarso e De Souza, Ubiratán. Presupuesto Participativo, la Experiencia de Porto Alegre, EUDEBA CTA:BsAs, 1998.

Municipalidad de Esquel, Programa de Presupuesto Participativo-Implementación 2015, informe compilado, Esquel, Noviembre de 2015.

Navarro Jorge, "Presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires, en Democracia participativa, una otopía en marcha, Ediciones Cooperativas:BsAS, 2005.

Oriola Jorge, Esquel...del telégrafo al pavimento. Senado de la Nación: BsAs. 2003.

Poggiase, Héctor, "Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA). Metodologías.", ESPACIOS. BsAs., 2011.

Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática", compilador, CLACSO:Bs.As., 2009.

_____. "Claroscuros en la implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

_____. "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo 'saber-hacer' en la gestión de la ciudad", en Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores, Ana Torres Ribeiro (comp.) edic. CLACSO/ASDI: Buenos Aires, 2000 y Argirópolis revista virtual UNQ, 2002.

Torres Ribeiro Ana C. e Grazia de Grazia, Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil, Editora Vozes 2003.

OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL*

Luciano Joel Fedozzi**

Kátia Cacilda Pereira Lima***

INTRODUÇÃO

O contexto sócio-político de redemocratização do Brasil – no bojo das profundas transformações estruturais vividas pelo país desde a década de 1960 – ensejou um processo de experimentação participativa sem precedentes em território nacional. Emergindo a partir de um conjunto de condições históricas específicas, as inovações construídas, principalmente nos municípios, passaram a integrar, teórica e empiricamente, a agenda dos desafios e dos novos dilemas sobre a questão democrática nos planos nacional e internacional. Os temas da crise da representação política, o possível papel da democracia participativa revisitada após os anos 1960, o surgimento das novas teorias democráticas (críticas às teorias hegemônicas, elitista/realista ou pluralista), em especial, a teoria deliberativa, o debate sobre o conceito e o papel da sociedade civil, as novas formas de ação coletiva, o papel das tecnologias de informação, são elementos dentre outros, que passaram a pautar o debate sobre as inovações participativas nas relações Estado, sociedade civil e mercado, a partir dos anos 1980.

* Artigo publicado originalmente em DIAS, Nelson (org). *Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. In Loco: Lisboa, 2013. Agradecemos a permissão de uso dos direitos autorais.

** Doutor em Sociologia e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão que implantou o Orçamento Participativo (1989-1992). Coordenador do Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>) e do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre.

*** Coordenadora Nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Gestora do Departamento do Orçamento Participativo da Cidade de Guarulhos. Graduada em Gestão Pública.

O surgimento de novos espaços de participação institucionalizada passou a ser denominado pela literatura de novas Instituições Participativas (IP) (Avritzer, 2008; Pires e Vaz, 2010). Trata-se de um processo de inovação democrática, entendido como a “criação institucional que vai além da promulgação de formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (previstos constitucionalmente), onde se articulam modalidades contínuas – não extraordinárias – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político” (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011). Dentre a pluralidade das IP emergentes, destaca-se o Orçamento Participativo (doravante OP) como a inovação mais conhecida e mais influente no mundo, a ponto de alguns autores de países do hemisfério Norte falarem alegoricamente no “retorno das caravelas” (Allegretti e Herzberg, 2004).

Ocorre que as novas formas de democracia participativa revelam diferenças significativas quanto à real co-responsabilidade entre a administração estatal e os atores da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas. Sabe-se que o *lugar ocupado pela participação no sistema de gestão sócio-estatal* pode ser nuclear ou periférico. A emergência dos OP tornou-se particularmente importante porque possibilitou a intervenção popular sobre o principal instrumento de gestão do Estado moderno, que é o *orçamento público*. O orçamento sintetiza, em grande parte, a regulação real e legal da noção de *cidadania*, pois expressa *direitos* e *deveres* que nascem da reciprocidade entre governantes e governados (*res pública*) e das relações entre os poderes do Estado entre si. O orçamento representa, em grande parte, como se dão as políticas de produção da renda social (receitas) e de sua distribuição na sociedade (despesas). Nesse sentido, o orçamento é uma das expressões do moderno contrato social e, por isso, é considerado o *núcleo duro* das decisões *políticas fundamentais*, embora não esgote o leque das decisões que afetam a organização social (Fedozzi, 1997).

Considerando-se o caso brasileiro, a publicização do acesso às decisões do orçamento público, em especial para as classes e camadas historicamente excluídas do desenvolvimento sócio-urbano, ganha ainda mais relevância democrática frente à tradição autoritária e patrimonialista do modelo de formação capitalista da sociedade brasileira, cuja contra-face é a profunda desigualdade social (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Fernandes, 1976). Historicamente, o orçamento tem sido tratado ou como peça de “ficção” ou como instrumento de barganha, no ciclo de apropriação privada ou pessoal dos recursos e da reprodução da cultura política clientelista.

Em estudo anterior, tratou-se de abordar os Orçamentos Participativos no Brasil a partir de variáveis que condicionam as possibilidades de sua criação e sustentabilidade, assim como elementos extraídos das práticas dessa forma de democracia participativa relativos aos seus potenciais, limites, desafios e tensões¹.

O presente artigo objetiva apresentar e analisar dados relativos à ampliação dos Orçamentos Participativos no Brasil tomando como fonte principal a pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP, 2012), complementada por pesquisas realizadas anteriormente no país. Além da presente introdução, são os seguintes os capítulos apresentados e discutidos no artigo: a) o contexto histórico que ensejou o surgimento desta inovadora instituição participativa no país; b) as fases do processo de evolução e de expansão dos OP no país e no mundo; c) os aspectos relativos à distribuição regional, estadual e municipal dos autodenominados OP no Brasil; d) a relação entre os OP e o espectro político-partidário e ideológico que adotam essa IP; e por fim e) são exploradas possíveis relações entre o desenvolvimento econômico, social e humano dos municípios e a adoção de OP como forma de gestão pública.

¹ Fedozzi (2012). Sugere-se o acesso em (<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>)

O SURGIMENTO DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO DE SUA GÊNESE E EXPANSÃO

A emergência dos Orçamentos Participativos, como novas instituições democráticas no Brasil, ocorreu a partir de um contexto histórico marcado por profundas transformações socioeconômicas, demográficas, políticas e culturais que ocorreram na sociedade brasileira entre as décadas de 1960 e 1980. De forma sintética, pode-se destacar as seguintes mudanças no cenário brasileiro que permitiram – não de forma determinista – a possibilidade de uma experimentação participativa inovadora que desembocou no chamado Orçamento Participativo.

Como se sabe, o Brasil constituiu-se historicamente com uma das nações mais desiguais do mundo. A construção social da desigualdade, como marca brasileira, caracterizou também o período de “modernização conservadora”, gestada no ciclo nacionalista-desenvolvimentista de 1930-50 e intensificado durante os anos de regime ditatorial civil-militar (1964-1988). As mudanças que transformaram o país de agrário-exportador para urbano-industrial (chegando a alcançar, no período, o oitavo PIB mundial) acrescentaram mais de 60 milhões de pessoas nas cidades, 29 milhões de migrantes somente durante os anos 80, passando as áreas urbanas a concentrar mais de 80% da população, sendo esse índice hoje de 84,4% dos mais de 190 milhões de habitantes (IBGE, 2010). Apesar da melhora de alguns indicadores sociais nesse período (diminuição da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e da taxa de escolarização), essa “modernização” ocorreu mediante alta concentração de riquezas, de terras e de acesso seletivo aos equipamentos urbanos, à habitação e os serviços públicos, tornando os pólos de desenvolvimento capitalista, principalmente as capitais dos Estados e suas regiões metropolitanas, cenários emblemáticos do processo de *espoliação urbana* (Kowarick,

1979). A noção de “espoliação urbana”² decorre da constatação de que a industrialização e a urbanização periféricas ao capitalismo avançado fazem nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, mas a intervenção do Estado é limitada para atendê-las. Os fundos públicos são prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação do capital e, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda" (Ribeiro, 1994, p.273-4 In: Ribeiro e Santos Júnior, 1994; Kowarick, 1979, p.59). A rápida e intensa urbanização ocorreu de forma a concentrar a população em torno das metrópoles e suas periferias. As 15 Regiões Metropolitanas abrigam 71 milhões de pessoas, equivalente a quase 38% da população no país (IBGE, 2010).

Em consequência, formou-se um tecido urbano dual e excludente (cidade regular, formal e legal *versus* cidade irregular, informal e ilegal), cujo processo de favelização é o mais visível, consignando uma realidade de fragmentação social e de segregação espacial, principalmente nas grandes e médias cidades.

O processo de profundas transformações na estrutura socioeconômica e demográfica do país foi acompanhado pelo surgimento, em fins dos anos 70 e início dos anos 80, de novos atores sociais e de novas práticas político-culturais no contexto de ampliação da sociedade civil e da esfera pública. O surgimento de movimentos populares urbanos decorreu das lutas pela igualdade do direito à cidade (Lefébvre, 1969), no cenário mais amplo de forças sociais em luta pela redemocratização. Parcela desses atores representativos das classes subalternas de caráter plural e diversificado passou a expressar de forma inédita uma gramática social de confronto com o Estado baseada no

² Espoliação urbana refere-se ao “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que – conjuntamente com o acesso à terra e à habitação – se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras” (Kowarick, 1979, p.59).

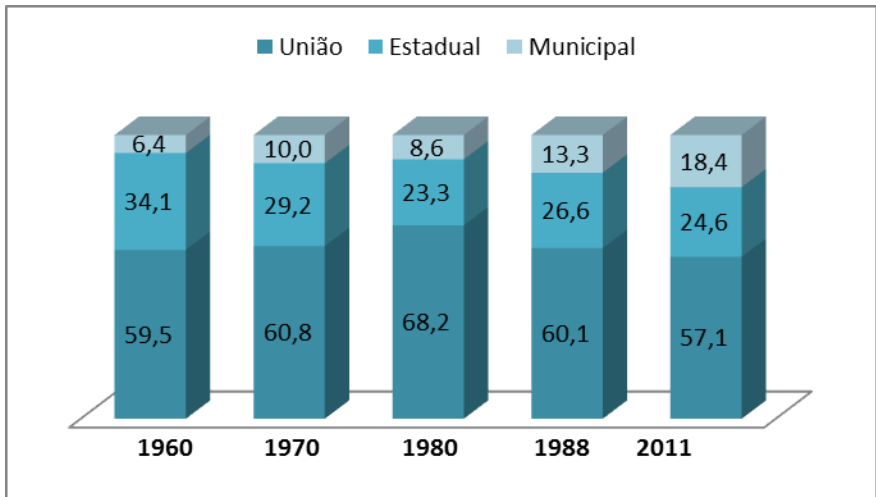
discurso dos *direitos da cidadania*³, em substituição, em parte, às relações de sujeição paternalista (a cultura da *dáviva* e do *favor*), da troca clientelista e da tutela, embora estas práticas continuem existindo entre os atores estatais e os da sociedade civil⁴.

Outro aspecto que compõe o pano de fundo do qual brotaram as experiências de OP relaciona-se com o novo arcabouço institucional favorável aos municípios decorrente da democratização do país. A nova Constituição de 1988 estabeleceu novo pacto federativo. Este pacto caracterizou-se pela reversão da centralização tributária, fiscal e política do período ditatorial. Com o Estado Democrático de Direito, os municípios, de forma inédita, foram considerados entes da Federação, juntamente com os Estados e a União, gozando de autonomia legislativa, administrativa, política e financeira. A divisão do “bolo tributário” evoluiu, nessa fase, em favor dos municípios, como o demonstra a Gráfico 1. Entretanto, a partir do ajuste fiscal da década de 1990 houve reconcentração dos recursos pela União, por meio de formas de arrecadação (contribuições e taxas) que não exigem repartição com os demais entes federados. Em 2006, computada apenas a arrecadação coletada pela União, as contribuições responderam por 68% do total e os impostos por apenas 29% (o saldo é composto por taxas e pela cobrança da dívida ativa). Somado às novas atribuições e competências repassadas aos municípios, criou-se um contexto que colocou em xeque a autonomia financeira municipal (Santos, 2011; Afonso, 2012).

³ A expressão *cidadania* ganhou espaço jamais visto na sociedade brasileira. Mas sua apropriação por discursos ideologicamente antagônicos denota o caráter polissêmico do termo e determina a disputa histórica pela fixação do seu significado (Telles, 1994).

⁴ Entre vasta literatura sobre os novos movimentos sociais se destacam os estudos de Sader (1988), (Telles, 1994) e Dagnino (1994).

Gráfico 1 – Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo (conceito contas nacionais)****



Fonte: Afonso, J.R. (2012). A partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Este novo contexto aumentou a importância das instâncias locais na disputa política regional e nacional. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 incorporou princípios defendidos pelo movimento nacional da Reforma Urbana, na medida em que reconheceu a *função social da cidade e da propriedade e a gestão participativa da política urbana*. A regulamentação do Capítulo da Política Urbana da nova Constituição ocorreu 13 anos após, por meio do Estatuto das Cidades (2001)⁵. A

**** Contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e royalties, bem assim dívida ativa.

⁵ O Movimento Nacional de Reforma Urbana e sua expressão organizada, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), surgiu neste contexto de urbanização excludente. Fruto da articulação entre profissionais do planejamento urbano e da atuação dos movimentos de moradia ele foi criado a fim de politizar a discussão sobre a cidade e servir de plataforma política aos movimentos sociais no sentido de fornecer um horizonte mais amplo que as questões locais e específicas. É responsável pela formulação do chamado ideário da reforma urbana que tem como fundamento a crítica da mercantilização da cidade e a defesa da democratização dos processos decisórios da gestão urbana (Ribeiro e Santos Junior, 1994).

criação do Ministério das Cidades durante o primeiro mandato do presidente Lula (2003) representa o ápice dessa mudança institucional favorável aos municípios.

Neste contexto, o surgimento dos OP ocorreu no bojo da rápida expansão de espaços institucionais de participação ligada às contradições urbanas e a luta por cidades mais justas no sentido dado por Harvey (1973). É o caso, também, dos Conselhos Gestores de políticas públicas, sendo alguns ligados a Conferências participativas locais, estaduais e nacionais. Os Conselhos Gestores Municipais atingiram o número de 27 mil em 1999 (IBGE, 2000), com média em torno de cinco por município, e envolveriam a participação de mais de duzentos mil indivíduos (ABONG, 2004). Parcela dos Conselhos decorre de iniciativa legislativa, mas boa parte resulta da influência de movimentos da sociedade civil pelos direitos de cidadania, desde o final da década de 1980, a exemplo dos Conselhos da Saúde, da Criança e Adolescente, da Habitação, do Meio Ambiente e, recentemente, dos Planos Diretores Participativos, em consequência do Estatuto das Cidades⁶.

Por fim, cabe destacar o novo cenário de organização partidária no processo de transição à democracia. O bipartidarismo imposto pela ditadura cedeu lugar ao multipartidarismo, antes mesmo da nova Constituição de 1988, ainda que condicionado pelas forças conservadoras e autoritárias que continuaram a ter peso no processo de transição à democracia negociado “pelo alto”. Além dos partidos de caráter marxista e de esquerda já existentes surgiu, em 1979, o Partido

⁶ O Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes. Ver a análise dos Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade em Santos Júnior e Montandon (2011).

dos Trabalhadores⁷, possibilitando às organizações de inclinação socialista a ocupar espaços de poder de Estado de forma inédita a partir de meados dos anos 1980.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS OP

Pode-se identificar três fases no processo de surgimento e de expansão dos OP no Brasil e, posteriormente, em outros países.

A primeira se refere à *construção e consolidação* dessa nova instituição participativa após a redemocratização. Dentre os dez casos surgidos neste período (1989-1992), todos dirigidos pelo PT, destacou-se o de Porto Alegre. Com a vitória inédita da Frente Popular na capital gaúcha (1989-1992)⁸ e sua reeleição por quatro vezes (perfazendo 16 anos), o OP se consolidou como nova Instituição Participativa. A criação do OP foi resultante de uma trajetória sinuosa e indeterminada onde prevaleceu o encontro sinérgico entre pelo menos *cinco variáveis*:

1) a decidida vontade política dos novos governantes para democratizar a gestão pública;

2) a existência prévia de um tecido associativo crítico, condição fundamental que exerceu a necessária pressão “de fora para dentro do Estado”;

3) a efetividade das decisões compartilhadas, consignando credibilidade à participação;

4) a eficácia na gestão político-administrativa das demandas em geral;

⁷ Sobre o processo de formação do PT ver Meneguello (1989).

⁸ A Frente Popular foi uma coligação entre o PT e o então Partido Comunista Brasileiro (PCB).

5) a governabilidade financeira para atender as demandas e possibilitar um ciclo virtuoso da “participação-decisão-execução-participação” (Fedozzi, 1997)⁹. O paradigmático caso do OP de Porto Alegre se tornou referência nacional e internacional quando a ONU o selecionou como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II (Instambul, 1995) e, posteriormente, quando a cidade foi escolhida para sediar o I Fórum Social Mundial, em 2001¹⁰.

A segunda fase corresponde a expansão nacional dos OP. O número aumentou de 10 para 30, entre 1993-1996, e 140 nas gestões 1997-2000 (Ribeiro e Grazia; FNPP, 2003, p. 88-94). Posteriormente, devido ao efeito-demonstração de capitais e cidades relevantes, como Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Goiânia (GO), Santo André (SP) e Vitória (ES), bem como devido à valorização do discurso participacionista nas eleições municipais, outros partidos também passaram a adotar o OP, ainda que por vezes sob replicação mecânica do “modelo de Porto Alegre”, ou como simulacro da participação nas decisões orçamentárias. Entre 1989 e 2004, chegaram a 261 cidades em 23 estados (Pólis, 2006)¹¹. Conforme pesquisa recente da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP)¹², o número chegou a 355 nas gestões 2008-2012 (RBOP, 2012). Desde o seu surgimento o crescimento foi da ordem de 3.450%. Ressalta-se de que se trata de *casos auto-declarados*, já que a

⁹ Para análise detalhada sobre a gênese e o processo indeterminado de criação do OP de Porto Alegre ver Fedozzi (2000).

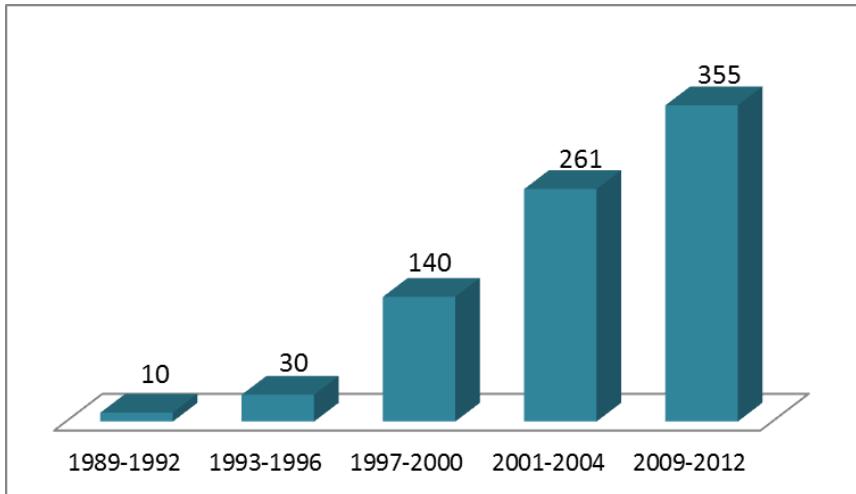
¹⁰ Apesar da alternância de poder em 2005 o OP continua em funcionamento. Foge ao escopo do artigo analisar essa nova etapa de fragilização do OP. É possível dizer apenas que às limitações constatadas ainda nas gestões do PT, em função da *estagnação dogmática da experiência*, o baixo comprometimento com o modelo de co-gestão por parte da nova coalizão governamental aprofundou a crise do processo. A investigação em curso sobre este novo contexto indica, além de outros fatores, um processo de elitização na relação entre representantes e representados (Fedozzi e Martins, 2012).

¹¹ Não há dados nacionais para o período 2005-2008.

¹² Criada em 2007 por iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte, a rede foi coordenada inicialmente por esta cidade. Atualmente, a coordenação cabe a Prefeitura de Guarulhos (SP), importante cidade da grande São Paulo que conta com mais de um milhão de habitantes. <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>.

natureza qualitativa, a estrutura e o processo de funcionamento (regras, critérios, atores, poder decisório) e o lugar que a participação realmente ocupa na política das Administrações Municipais é muito diversificada entre si, o que recomenda prudência na análise dos dados.

Gráfico 2 – Evolução Número de OP Brasil



Fonte: Ribeiro e Grazia, FNPP (2003); Pólis (2006); RBOP (2012)

A terceira fase pode ser identificada com o fenômeno da *mundialização* das iniciativas de OP. Desde os anos 1990, no contexto de crise de legitimidade da representação política nas democracias, a expansão dos autodenominados OP ocorreu primeiro em países sul-americanos e da América Central. Essa expansão chamou a atenção das principais agências multilaterais de financiamento ou de cooperação, as quais passaram a incentivar os OP como “boas práticas de controle dos gastos públicos”, casos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD). Na viragem do milênio, em decorrência dos efeitos da rede do Fórum Social, de outras redes e Agências (OIDP,

URBAL)¹³, os OP iniciam sua história no Velho Continente e em seguida espalharam-se em quase todos os demais continentes e regiões (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2012). Evidentemente, se tratam de práticas e modelos muitos distintos entre si.

ALGUNS DADOS E REFLEXÕES SOBRE OS OP NO BRASIL

A fim de apresentar e analisar elementos sobre os OP no Brasil serão utilizados dados da pesquisa realizada pela Rede Brasileira de OP, entre os anos de 2011 e 2012. De forma suplementar e comparativa também será considerada a primeira pesquisa nacional realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (gestões 1997-2000) (Ribeiro e Grazia de Grazia, FNPP, 2003).

A pesquisa da Rede Brasileira¹⁴ utilizou-se de metodologia dirigida. Considerando o elevado número de municípios do país tornou-se inviável um aprofundamento qualitativo, o que será realizado na segunda etapa da investigação. Foram coletados dados em 2.657 cidades de todas as regiões do país, o que equivale a 48% da totalidade dos municípios. Para tal, utilizou-se de diversas fontes, tais como Redes de OP em alguns Estados, levantamento das Prefeituras dos partidos de esquerda mais comprometidos com a participação, assim como das Prefeituras governadas pelos maiores partidos, consulta em websites das respectivas Prefeituras. Após confirmar a existência do OP foram

¹³ A URB-AL foi um programa criado pela União Européia para promover a cooperação horizontal entre cidades européias e latino-americanas. <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/>>. Entre outras redes de cidades, o Programa URB-AL criou uma rede específica sobre o OP, a Rede 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo, coordenada por Porto Alegre e congregando 255 cidades.

¹⁴ A pesquisa contou com apoio da Prefeitura de Guarulhos (SP) e do Instituto Paulo Freire.

coletados dados sobre o município (Relatório Técnico, Guarulhos:RBOP, 2012)¹⁵.

DISTRIBUIÇÃO DOS OP NO BRASIL

Conforme citado anteriormente (Gráfico 2), observa-se crescimento gradativo do número de municípios que declaram praticar OP no país. O percentual de 2,5% do total de municípios do país, no período de 1997-2000, passou para 6,3% nas gestões 1999-2012. Também o Estado do Rio Grande do Sul retomou em nível regional esta modalidade de participação a partir de 2010¹⁶. Os casos encontram-se distribuídos em quase todos os 26 estados da federação, sendo apenas dois que não possuem cidades com OP (Roraima e Maranhão). As regiões Sudeste e Sul (as mais desenvolvidas social e economicamente do país) continuam concentrando o maior número de casos. Mas, diferentemente da pesquisa anterior (Ribeiro e Grazia de Grazia, FNPP, 2003) percebe-se mudanças significativas: em primeiro lugar, a existência de OP em todas as cinco regiões do país, o que pode indicar a tendência de maior nacionalização dessa modalidade de participação, ainda que fortemente desigual; em segundo lugar, a Região Nordeste (uma das mais empobrecidas do país), apresenta o maior crescimento de número de OP, enquanto ocorreu perda relativa na Região Sul (Tabela 1). Possivelmente, este fenômeno expressa as mudanças positivas que

¹⁵ Conforme o Relatório Técnico da RBOP, uma vez confirmada a existência de OP nos municípios procurou-se conhecer as seguintes informações: População urbana e rural; Produto Interno Bruto (PIB); Montante do Orçamento Público Municipal; Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM; Partido que governa o município; Telefone do departamento ligado ao OP; Endereço do Site.

¹⁶ Trata-se de um longo e complexo processo de participação regional. Em 1999-2002, com a vitória inédita do PT para o Governo do Estado, o OP foi implementado a partir da réplica do modelo de Porto Alegre. Interrompido e substituído por um modelo de Consulta Popular nos governos seguintes, do PMDB e do PSDB, o OP foi retomado a partir da nova eleição do PT para o período 2000-2014. Atualmente conta com novo desenho institucional inserido em um sistema mais amplo de participação.

vem ocorrendo no Nordeste na última década de crescimento econômico e social promovida pela gestão Lula.

Tabela 1 – Distribuição dos OP nas Regiões do Brasil (absoluta e relativa). Gestões 1997-2000 e 2009-2012

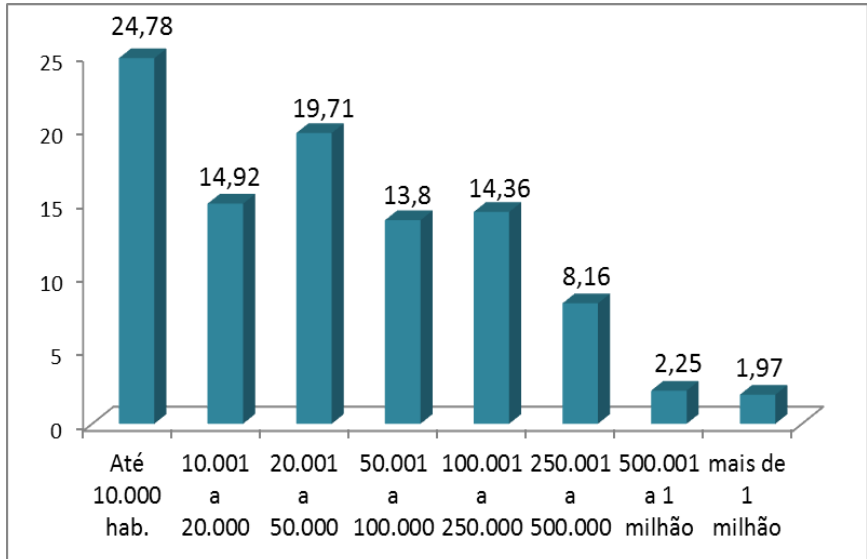
Regiões	Nº OP	%	Nº OP	%	Nº de municípios (IBGE, 2010)
	1997-2000		2009-2012		
Sudeste	47	45,6	152	43	1.668
Sul	39	37,8	101	29	1.188
Nordeste	14	13,6	80	23	1.794
Norte	03	3	13	3	449
Centro-Oeste	0	-	9	2	466
Brasil	140	100	355	100	5.565

Fonte: Ribeiro e Grazia, FNPP(2003); RBOP (2012); IBGE (2010)

Em relação à distribuição dos autodenominados OP relativamente à escala demográfica dos municípios, os dados atuais indicam que mais da metade dos 355 casos ocorre em pequenos municípios, com até 50 mil habitantes, precisamente 59,43%. Este dado é consoante – apesar de ser maior – com o observado na pesquisa anterior que, para o mesmo tamanho sócio-demográfico, indicou 43,68% dos casos (ibidem, p. 31). Após, percebe-se uma segunda concentração nos chamados municípios médios (entre 100 a 500 mil habitantes), com 22,52% na pesquisa atual, contra 31,06% da pesquisa anterior. Por fim, percebe-se diminuição percentual em cidades com mais de um milhão de habitantes, de 4,85%, verificado no período 1997-2000, para 1,97% no último período¹⁷ (Gráfico 3).

¹⁷ São as capitais: Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Manaus, Fortaleza, e as cidades de Guarulhos e Campinas (SP).

Gráfico 3 - Distribuição total de OP segundo escala demográfica municipal - Brasil

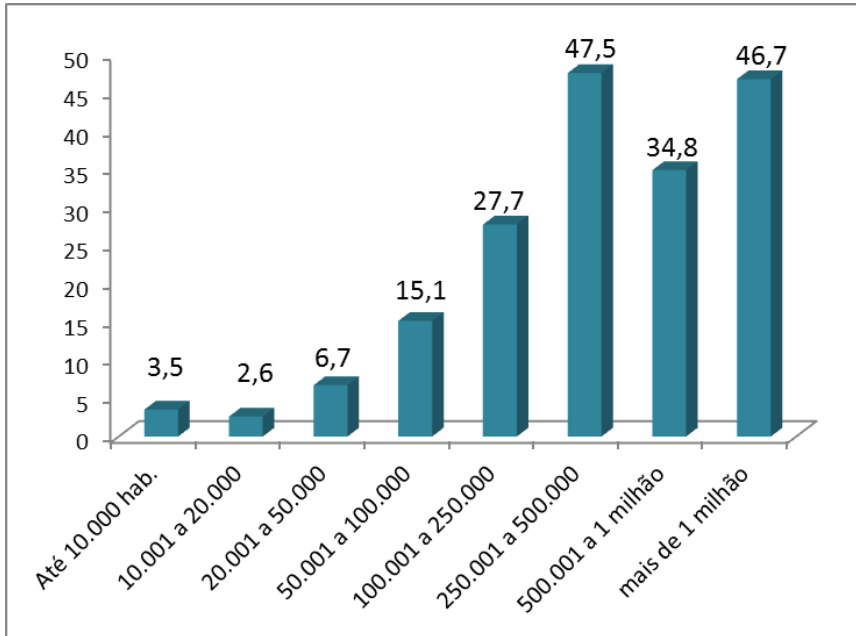


Fonte: RBOP (2012); IBGE (2010)

Por outro lado, esta relação é invertida se for considerado o *peso relativo dos autodenominados OP frente ao número absoluto de municípios de cada faixa demográfica*. Como se pode verificar na Figura 4 abaixo, quanto maior o tamanho das escalas da população dos municípios, maior o percentual de OP que ocorrem nestas escalas. Por exemplo, dentre o total de municípios com até 10 mil habitantes, 3,5% possuem OP. Contrariamente, dentre as 15 cidades com mais de um milhão de habitantes do país, sete contariam com OP, representando 46,7% dentre os municípios de grande porte. O maior percentual de incidência dos OP está na faixa dos municípios com população entre 250 a 500 mil habitantes (47,5%), seguido de perto pelos que tem mais de um milhão (46,7%) e pela faixa entre 500 mil a um milhão (34,8%). Esta tendência reafirma o que foi constatado na primeira pesquisa nacional dos OP (gestões 1997-2000) (Ribeiro e Grazia de Grazia, FNPP, 2003, p.

30, nota 23). Considerando-se ainda que a grande maioria dos municípios do Brasil (70,3%) tem população de até 20 mil habitantes (Tabela 2 abaixo), os dados sobre a distribuição relativa dos OP por escala demográfica reforçam a hipótese de que esta nova instituição participativa vem sendo adotada com *incidência relativa maior nas faixas mais elevadas de concentração demográfica dos municípios brasileiros*. A soma total da população dos municípios com autodenominados OP seria de 42,4 milhões de habitantes em 2010 (IBGE).

Figura 4 - Percentual de municípios com OP segundo escala demográfica - Brasil



Fonte: RBOP (2012); IBGE (2010)

Quanto às características socioeconômicas e demográficas dos municípios com OP, a grande maioria, como esperado, ocorre em contextos urbanos (83% contra 17% em contextos rurais) com índices que praticamente se igualam a parcela urbana do país (IBGE, 2010). Não deixa de ser relevante o fato de que também em contextos rurais, mais precisamente em 60 localidades, sejam desenvolvidas formas de participação social nos orçamentos públicos¹⁸.

¹⁸ Sobre casos de OP em contextos rurais no Brasil ver Teixeira (2003) e Rover (2003).

Tabela 2 - Escala demográfica, número de municípios e percentuais por faixa, número e percentuais de OP por faixa – Brasil 2009-2012

Faixas demográficas	Número de municípios	Percentual municípios	População total municípios	Percentual população Brasil	Nº OP por faixa	% Munic. com OP por Faixa
Até 10.000	2.515	45,2	12.939.483	6,8	88	3,5
10.001 a 20.000	1.400	25,2	19.744.382	10,3	53	2,6
20.001 a 50.000	1.043	18,7	31.379.266	16,4	70	6,7
50.001 a 100.000	324	5,8	22.263.598	11,7	49	15,1
100.001 a 250.000	184	3,3	27.605.737	14,5	51	27,7
250.000 a 500.000	61	1,1	20.961.752	11	29	47,5
500.001 a 1 milhão	23	0,4	15.703.132	8,2	8	34,8
+ de 1 milhão	15	0,3	40.135.344	21,1	7	46,7
Total	5.565	100	190.732.694	100,00	355	–

Fonte: RBOP (2012); IBGE (2010)

Os dados acima revelam a diversidade de contextos sócio-demográficos e regionais em que são desenvolvidas práticas de participação no orçamento. Isso remete a duas questões importantes. A primeira, refere-se às configurações distintas de OP que afastam a hipótese de “modelo único”. Mas, ressalte-se que essa adequação à realidade não dispensa elementos cruciais que precisam estar presentes nas práticas que se autodenominam de Orçamento Participativo, ainda que se apresentem com graus qualitativamente distintos entre si¹⁹.

Em segundo lugar, o elevado percentual e a permanência por longo tempo de OP em cidades de grande porte (mais de um milhão de habitantes) desafiam os supostos das teorias elitistas da democracia, que sustentam a restrição da participação política em nome da complexidade técnica e da racionalidade que requer a administração moderna (Schumpeter, 1961; Weber, 1994). Nesse sentido, ao incidir sobre um instrumento central da gestão sócio-estatal, os OP parecem fornecer importantes subsídios empíricos para o debate sobre as possibilidades atuais da democratização da democracia, apesar dos limites e dilemas que eles ensejam. A utilização das novas tecnologias de informação, a exemplo do OP de Belo Horizonte²⁰, amplia os potenciais democratizantes da participação.

¹⁹ Concorde-se aqui com critérios mínimos sugeridos por SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. (2008).

²⁰ Para o OP Digital de Belo Horizonte consultar <http://opdigital.pbh.gov.br/>

OS OP E O ESPECTRO POLÍTICO-PARTIDÁRIO

Comparativamente à pesquisa anterior, ampliou-se o número de partidos que governam com autodenominados OP, de nove para quinze partidos²¹. Como afirmado, o efeito-demonstração dos OP no início da década de 1990 e o apoio angariado por estas práticas consideradas como “boa governança” por atores nacionais e internacionais, somado a pressão de movimentos sociais pela universalização do direito à cidade, influenciou a competição eleitoral. Ampliou-se o espectro partidário que passou a adotar formas de participação no orçamento público, ainda que por vezes com outra denominação²² e, sobretudo, com *grandes variações quanto ao seu desenho institucional, efetividade e qualidade*.

Não surpreende que no levantamento realizado pela Rede Brasileira de OP, mais da metade, ou seja, 55% dos casos autodenominados de OP, tenham ocorrido em Administrações lideradas por Prefeitos de outros partidos que não o PT. A presença do PT, considerando-se apenas o cargo de Prefeito, diminuiu de 50%, em 1997-2000, para 45%, no período 2009-2012. Mas o inquérito considera apenas o partido do prefeito, e não as coligações partidárias locais.

Como se pode observar na Tabela 3, houve alteração na posição ocupada pelos partidos quanto ao número de municípios com OP. Na pesquisa anterior, o PSDB era o segundo partido na distribuição dos casos, seguido pelo PSB e PMDB, os dois detendo cerca de 10% cada um no total de OP existentes (Ribeiro e Grazia de Grazia; FNPP, 2003, p. 38). No último período ocorreu uma troca de posições entre o PMDB e o PSDB. O PMDB subiu para o segundo posto (26% dos OP) e o PSDB caiu para o quarto (4% dos casos). O PSB e o PDT continuaram na mesma posição do ranking. Uma hipótese para compreender esta alteração

²¹ No Brasil existem registrados 30 partidos políticos (TSE, 2012).

²² Orçamento Democrático, Orçamento Popular, Orçamento Comunitário, entre outras denominações.

talvez advenha da política nacional de alianças que aproximaram o PT e o PMDB na sustentação dos governos dos presidentes Lula e Dilma, na última década, com o PSDB constituindo a liderança do bloco opositorista. É provável que alianças locais entre PT e PMDB (na chapa Prefeito e Vice-Prefeito) estejam influenciando a adoção de programas participativos por parte de prefeitos do PMDB, assim como de outros partidos, em situações onde o PT ocupe a posição de vice-prefeito ou componha a administração municipal por meio de secretarias. Quanto ao PSDB, é provável que a inflexão para o modelo “gerencialista” na década de 1990 - como política de estado calcada nas parcerias público-privadas e no repasse dos serviços para ONGs – explique seu afastamento das práticas participativas assemelhadas aos OP.

Em segundo lugar, destaque-se que o PT continua sendo o partido que mais adota este tipo de instituição participativa, com 150 municípios ou 45% dos casos. Todavia, os dados parecem confirmar a tendência já apontada por estudos anteriores de diminuição do número de OP nas administrações do PT (Ribeiro, 2004; Souza, 2010; 2014; Spada, 2014; Pires e Martins, 2011). Observa-se que no período de surgimento do OP (1989-1992), 23,7% das cidades governadas pelo PT tiveram OP (9 dentre 38) (WAMPLER, 2008). No período intermediário (1997-2000), que corresponde ao auge da proliferação das instituições participativas na década de 1990, o percentual cresceu para 46,8% (52 municípios dentre 111) (RIBEIRO E GRAZIA, 2003). No último período (2009-2012) o percentual caiu para 26,9% (150 entre os 558) (RBOP, 2012). Os demais partidos de esquerda também apresentaram baixo percentual de OP (2009-2012): o PCdoB, 14,6% (6 entre 41) e o PSB com apenas 8,4% (26 entre 308). (RBOP, 2012).

Tabela 3 – Partidos Políticos, Número de OP e Percentual por partido

Partidos	Nº de OP's	%
PT (Partidos dos Trabalhadores)	150	45%
PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)	92	26%
PSB (Partido Socialista Brasileiro)	26	7,5%
PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)	15	4%
PDT (Partido Democrático Trabalhista)	10	3,5%
PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)	9	2,5%
DEM (Partido Democrata)	8	2%
PR (Partido da República)	8	2%
PP (Partido Progressista)	7	1,9%
PCdoB (Partido Comunista do Brasil)	6	1,6%
PV (Partido Verde)	5	1,4%
PPS (Partido Popular Socialista)	4	1,1%
PSD (Partido Social Democrático)	3	0,8%
PL (Partido Liberal)	2	0,5%
PRB (Partido Republicano Brasileiro)	1	0,25%
Total	355	100%

Fonte: RBOP (2012)

OS OP E OS CONTEXTOS ECONÔMICO, FINANCEIRO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS

A partir dos dados coletados efetuaram-se cruzamentos com variáveis municipais a fim de verificar possíveis relações entre os casos de OP e a caracterização das cidades onde eles ocorrem. Foram consideradas as variáveis da riqueza produzida, da receita orçamentária e do desenvolvimento municipal, respectivamente, por meio PIB *per capita*, da receita orçamentária *per capita*, e do ranking do IFDM (índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN)²³ (RBOP, Relatório Técnico, 2012).

No primeiro caso objetiva-se perceber existência de relação entre o nível de riqueza dos municípios e a adoção de OP, sem postular relação de causalidade ou como resultado da participação. Quanto à receita *per capita* objetiva-se explorar uma possível relação entre condições objetivas favorecedoras da participação e a existência de OP. Já a relação entre os municípios com OP e o IFDM pretende explorar os contextos distintos de desenvolvimento econômico e social onde estas práticas participativas ocorrem. Ressalte-se, novamente, que não se trata de medir efeitos da participação e, sim, explorar hipoteticamente relações entre a adoção dos OP e os contextos de desenvolvimento das instâncias locais.

Os resultados indicam existência de autodenominados OP em praticamente todas as faixas do PIB *per capita* (Tabela 5). Entretanto, a maioria dos casos (60,6%) ocorre em localidades com PIB *per capita* mais elevado (acima de R\$ 10 mil) (R\$ 1,0 = \$E 2,6). Os dados sugerem, como

²³ A escolha do IFDM deve-se ao fato de que nem todos os municípios dispunham de informação sobre o IDH posterior a 2005, período em que muitas cidades sofreram impactos em seu desenvolvimento econômico e social, sobretudo no nordeste, o que poderia trazer distorções comparativas. O IDH resulta dos critérios: a) expectativa ao nascer; b) educação; c) renda. Já o IFDM, além dos índices de educação e saúde, contempla critérios econômicos, como emprego e renda. O IFDM é medido numa escala de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desenvolvimento (Relatório Técnico, RBOP, 2012).

esperado, que a construção dos OP é favorecida pelo nível de desenvolvimento econômico dos municípios.

Tabela 4 – PIB per capita e percentual de casos de OP

PIB <i>per capita</i> R\$	Casos	%
Até 5.000	53	16,5
DE 5.000 a 10.000	74	23,0
De 10.000 a 20.000	123	38,2
Acima de 20.000	72	22,4
Total	322*	100,0

Fonte: RBOP, 2012. * Dados inexistentes para os 355 municípios

O valor da receita *per capita* fornece uma indicação geral do potencial que a administração pública possui para atender às demandas de sua população. Quanto maior esse valor, maior é a capacidade de a administração municipal investir e manter os serviços públicos (Multi Cidades, FNP, 2012). Os resultados obtidos nesse quesito mostram semelhanças e diferenças quanto ao PIB *per capita*. Os OP estão presentes em todas as faixas classificadas, com 21% (74 casos) ocorrendo em situações restritivas de receitas, ou seja, até R\$ 1 mil *per capita*. A maioria dos casos (61,2%), entretanto, se encontra na situação intermediária (entre R\$ 1 a 2 mil *per capita*), faixa essa que inclui o valor médio, em 2011, da receita por habitante dos municípios do país (R\$ 1.884,96) (Multi Cidades, FNP, 2012). Outros 17,9% ocorreram em cidades com receita *per capita* acima da média nacional (mais de R\$ 2 mil), sendo 5,7% (20 casos) em localidades com receita *per capita* acima de R\$ 3 mil. Em síntese, a grande maioria percentual dos OP (79,1%) se

desenvolveu em contextos locais cuja receita orçamentária *per capita* é semelhante ou superior a média nacional dos municípios. Os dados corroboram, em princípio, a importância crucial da governabilidade financeira como condição para a construção e a sustentabilidade do processo participativo orçamentário.

Tabela 5 - Receita Orçamentária *per capita* e OP

Receita Orçamentária <i>per capita</i> R\$	Casos	%
Até 1.000	74	21,0
De 1.000 a 2.000	216	61,2
De 2.000 a 3.000	43	12,2
Acima de 3.000	20	5,7
Total	353*	100,0

Fonte: RBOP, 2012. * Dados inexistentes para os 355 municípios

Por fim, o cruzamento entre os casos de OP e o *ranking* nacional dos municípios pelo IFDM indica, novamente, que os autodenominados OP estão presentes no largo espectro dos níveis de desenvolvimento dos municípios do país. O dado sugere, mais uma vez, a diversidade de contextos onde se desenvolve essa inovação democrática (Tabela 7). Mas, como será visto a seguir a distribuição nacional dos OP quanto aos níveis de desenvolvimento local não é homogênea.

Tabela 6 – Classes do IFDM e distribuição percentual de OP

Classes Ranking IFDM	Casos	% OP por número municípios escalas IFDM
1 – 50	10	20,0
51 – 500	85	18,8
501 – 1000	39	7,8
1001 – 2500	103	6,8
2501 – 4000	79	5,3
Acima de 4000	37	2,3
Total	353*	-

Fonte: RBOP, 2012. * Dados inexistentes para os 355 municípios

A maioria dos casos (67,1%) está localizada até a posição intermediária do *ranking* de desenvolvimento (2.500 dentre os 5.565 municípios). Além disso, dentre os 355 OP apenas oito estão classificados com índice igual ou menor a 0,5 (IFDM = de 0 a 1). Considerando-se a relação entre o número de casos de OP (segunda coluna Tabela 7) e o número de municípios em cada posição na escala do *ranking* do IFDM, percebe-se a tendência de maior presença de práticas orçamentárias democráticas nas posições de melhores colocações do ranking do IFDM (% última coluna da mesma Tabela). Ou seja, *municípios mais desenvolvidos do ponto de vista social e econômico tem maior presença de OP*. Não é possível afirmar a direção dessa relação, isto é, se ela representa efeitos da participação ou se, diferentemente, indica um contexto facilitador para o desenvolvimento da mesma. Sem subestimar possíveis efeitos dos OP no desenvolvimento social dos municípios, como atesta o estudo do Banco

Mundial sobre os OP no Brasil²⁴, é mais provável que a relação verificada expresse muito mais as condições favorecedoras (econômicas, financeiras e sociais) para a implantação dessa instituição participativa no orçamento público. Essa suposição problematiza as possibilidades de universalização da descentralização prevista desde 1988 como caminho para o direito à cidade e o acesso às políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo focalizou o contexto histórico que ambientou a gênese e o posterior processo de ampliação dos Orçamentos Participativos no Brasil e sua relação com características que constituem a realidade dos municípios onde eles ocorrem. A ampliação dos autodenominados OP parece estar relacionada com os contextos locais de maior desenvolvimento econômico, maior receita *per capita* e melhores indicadores sociais. Os dados reforçam as possibilidades da democracia participativa diante do histórico e excludente autoritarismo brasileiro. Mas, por outro lado, problematizam as possibilidades da democratização na decisão sobre a alocação dos recursos públicos em contextos locais e regiões menos favorecidas do país. A análise panorâmica das características locais onde ocorrem os OP podem sugerir a reprodução da desigualdade de oportunidades de expansão da participação política centrada na democratização do orçamento público.

²⁴ “Os OP impactaram na redução dos índices da pobreza nos municípios onde o OP foi implementado por mais de uma década. Esse impacto ocorreu apesar da redução do PIB per capita nestes governos municipais, sugerindo que o OP pode ter contribuído para um impacto redistributivo de longo prazo. Além disso, o impacto no acesso à água tratada e saneamento básico é positivo para todos os governos municipais que adotaram o OP” (BIRD, 2008, p. 10).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, José R. (2012). *Desafios do Federalismo Brasileiro: A Dimensão Econômica-Fiscal*. Senado/Interlegis, Brasília, 19/10/2012.
- Allegretti, G.; Herzberg, C. *El retorno de las carabelas*. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. Amsterdam/Madri: TNI Working Paper/FMI, 2004.
- Avritzer, L. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº1, Junho 2008.
- Banco Internacional De Reconstrução E Desenvolvimento (BIRD). *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*. Relatório. 2008. (www.wds.worldbank.org).
- Bourdieu, P. *Le capital social: notes provisoires*, Actes Rech. Sci. Soc., 31, 1980, pp. 2-3.
- Dagnino, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (org) *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- Faoro, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- Fedozzi, L.; Martins, A.L.B. Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. 35º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia: 21 a 25 de outubro de 2012.
- Fedozzi, Luciano. Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa instituição da democracia participativa. (<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>). In: Ziccardi, A. (coord.) *Ciudades Del 2010. Entre la sociedade del conocimiento y la desigualdade social*. México:UNAM, 2012, p. 1065-1105.

- Fedozzi, Luciano. *O poder da aldeia*. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- Fedozzi, Luciano. *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE-IPPUR (UFRJ), 1997.
- Fernandes, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- Gurza Lavalle, A. (Org.) *O horizonte da política*. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp e Cebrap, 2011.
- Harvey, D. *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold Ltd, 1973.
- Holanda, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística - IBGE. Censo Demográfico (1970, 1980, 1991, 2000, 2010). Rio de Janeiro.
- _____. Conselhos Municipais estão presentes no país. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000.
- Kowarick, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Lefebvre, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- Meneguello, Raquel. PT: a formação do partido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- Multi Cidades. Finanças dos Municípios do Brasil. Anuário Estatístico. Ano 8. Frente Nacional de Prefeitos, 2012. <http://www.fnp.org.br/Documentos/DocumentoTipo107.pdf>.
- Pires, V.; Martins, L. Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 35, 2011, Rio de Janeiro. XXXV ENANPAD 2011 – Anais: Rio de Janeiro, ANPAD. 2011.

- Pires, R. R. C.; Vaz, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.
- Pólis, Instituto. Levantamento das cidades brasileiras que realizaram o orçamento participativo (1989-2004). 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/239.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2012.
- Rede Brasileira De Orçamentos Participativos (RBOP). Guarulhos: Relatório Técnico, 2012.
- Revista Lua Nova. Após a participação. São Paulo, 84: 353-364, 2011
- Ribeiro, A. C., Grazia, G. (2003). *Experiências de Orçamentos Participativos no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Ribeiro, L. C. Q. (Org.); Santos Junior, Orlando Alves dos (Org.) . *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan; FASE, 2007.
- Ribeiro, L. C. Q. e Santos Junior, O. A. (orgs). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- Ribeiro, Pedro Floriano. Um partido em mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989, 2002). 2004. 184f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2004.
- Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- Santos Junior, Orlando Alves dos (Org.) ; Montandon, D. T. (Org.) . *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

- Schumpeter, J. A. *Capitalismo socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961.
- Singer, André. *Os sentidos do lulismo*. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. Berlin: *International Journal of Urban Regional Research*. (32), 1, p. 164-178.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Allegretti, G.; *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo - um convite à cooperação global*. Diálogo Global Nº 25. Alemanha: Engagement Global GmbH, 2012.
- Souza, Luciana A. M. de. Do Local para o Nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas. 2010. 312 fls. Tese de Doutorado em Ciência Política. UFSC.
- Souza, Luciana A. M. Do Orçamento Participativo à institucionalização da participação popular: uma perspectiva a partir das instituições, atores e conflitos políticos. Paper. São Paulo: Cebrap, 2014.
- Spada, Paolo. Brazilian Participatory Budgeting Census, 2012 in Spada, Paolo. The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of participatory Budgeting in Brazil. In: Lasa, 2014.
- Teixeira (2003) E Rover (2003). Avritzer, L. e Navarro, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- Telles, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.91-102.
- Tribunal Superior Eleitoral, 2012
<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos> acesso em 20/12/2012.

Vainer, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O; Vainer, C. ; Maricato, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis:Vozes, 2000, p. 75-104.

Wampler, B. Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. 2008. Disponível em: [http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory Institutions.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory%20Institutions.pdf). Acesso em: 29 set 2008.

Weber, M. O socialismo. Gertz R. E. (org.) *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 252-77.

DEZ ANOS DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL EM PORTO ALEGRE

Cezar Busatto*
Indaiá Dillenburg**

1 – O NASCIMENTO DA GSL EM 2005

A tradição democrática de Porto Alegre universalizou-se, oferecendo ao mundo o Orçamento Participativo. A população, já acostumada a ser protagonista na luta pelos seus direitos, através das associações de moradores, passou a decidir pelo destino dos recursos públicos nas suas comunidades. Entretanto, a visão que imperava era a de que o Estado deveria ser o único provedor de todas as necessidades básicas da população.

Atenta ao movimento da sociedade na busca da informação e do conhecimento, com o propósito de se renovar e partir para uma experiência onde o conflito fosse substituído pela cooperação, a prefeitura constituiu a Governança Solidária Local (GSL), que, se somando ao Orçamento Participativo, promoveu uma nova expectativa de desenvolvimento local.

* Cezar Busatto é economista, graduado pela Universidade Nacional Autônoma do México - UNAM. Atualmente é o Coordenador de Resiliência (CRO) para a cidade de Porto Alegre e Secretário de Governança Local da Prefeitura de Porto Alegre desde 2010. É um dos responsáveis pela implantação desta secretaria em 2005 e também pelo projeto de Governança Solidária Local, que propõe o estímulo ao protagonismo do cidadão, com uma ampla relação de colaboração e de corresponsabilidade entre Poder Público e sociedade.

** Indaiá Dillenburg é jornalista, graduada pela Pontifícia Universidade Católica do RS. Atualmente, é coordenadora da Assessoria de Comunicação Social da Secretaria de Governança Local, onde atua desde o ano de 2005.

Isto foi em 2005. A Governança Solidária Local nasceu como uma forma de pluralizar as relações na Cidade, despartidarizá-las, despolarizar o ambiente político que a cidade vivia intensamente naquela época.

O novo governo que se iniciava não tinha a pretensão de oferecer novas soluções já acabadas. O objetivo era o de apontar saídas e estimular a sociedade a ser co-partícipe da sua história.

A manutenção do Orçamento Participativo em 2005 foi muito mais do que o cumprimento de um compromisso de campanha. Refletiu a adoção de uma política governamental de respeito às boas práticas sociais e de zelo com os recursos públicos. A decisão política de manter o OP significou enfrentar uma crise que ameaçava sua continuidade, representada por um estoque de obras atrasadas, muitas delas decididas pela população ainda no início da década de 1990.

Diagnóstico realizado nos primeiros anos de gestão apontou um grupo de problemas estruturais no OP, entre eles a limitação dos recursos para o atendimento das demandas renovadas a cada ano, a democratização da informação e do conhecimento do processo, a ampliação da participação e a capacitação dos atores sociais e dos próprios servidores públicos.

Nesse contexto, a GSL buscou a articulação do OP com as demais redes de participação nos diferentes territórios, objetivando incorporar segmentos que não eram participantes do OP, os mais pobres, as classes médias, empresários, os segmentos que se pretendia incorporar na vida da cidade de maneira mais participativa. A ideia era a de introduzir uma lógica mais colaborativa ao lado da lógica da demanda por obras e serviços. Este conceito nasceu para mobilizar novos ativos ao orçamento da Prefeitura de tal maneira que se pudesse fortalecer a capacidade da cidade de atender a todos. O propósito foi o de ampliar a capacidade das comunidades locais de se articularem para realizarem seus sonhos.

Em síntese, a GSL nasceu para fortalecer e ampliar o OP. E isso, diferentemente do período da implantação, está cada vez mais compreendido pelas comunidades.

As metas da administração ligavam Porto Alegre ao esforço mundial para o cumprimento das oito metas do milênio da ONU, constantes de Declaração assinada em 2000, por 191 chefes de Estado, firmando o compromisso de erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a Aids/HIV, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer um parceria mundial para o desenvolvimento.

O compromisso principal da Governança Solidária Local na sua implantação e que se perpetua 10 anos depois é o de estreitar ainda mais os laços já existentes de Porto Alegre com o mundo, conectando nossas ações locais a um planeta globalizado, respeitando a história da cidade e a cultura de participação popular.

A Governança Solidária Local carrega a denominação de governança porque estimula o protagonismo e o empreendedorismo dos cidadãos e a sua corresponsabilidade na gestão compartilhada das ações públicas. Na palavra solidária expressa um sistema que acredita na cooperação e na ajuda mútua entre as instituições governamentais e não governamentais e entre as pessoas que se disponham voluntariamente participar de iniciativas em prol de objetivos comuns de desenvolvimento social. E por estas redes terem como base a territorialidade, se explica a denominação de “local”.

Cabe salientar que nas práticas da governança solidária não há votações que dividem a comunidade em vencedores e vencidos. As divergências são tratadas na base do diálogo na busca do interesse maior da coletividade.

Seu espírito é o de promover a cooperação entre os atores sociais e governamentais de uma comunidade, estimulando a participação ativa da comunidade beneficiada para viabilizar, construir e manter uma nova creche, por exemplo. Dessa forma, se fortalece o capital social, fundamental para o desenvolvimento sustentável.

A Governança Solidária Local se propõe a dar poder às comunidades locais e à cidadania, comprometer o governo com os que mais precisam, territorializar a gestão municipal, estreitando os laços de governo com a sociedade, promovendo a radicalização do processo democrático.

2 – A IMPLANTAÇÃO DA GSL NAS REGIÕES E NA CIDADE

A GSL se constituiu como uma prática governamental inovadora de gestão urbana e um novo jeito de construir políticas públicas e desenvolvimento local sustentável, priorizando o diálogo, o respeito às diferenças, o exercício da solidariedade, com foco primordial no território e nas comunidades.

A GSL e o novo Modelo de Gestão da Prefeitura romperam com a organização setorial, introduzindo a transversalidade, a territorialidade e a transparência através da estruturação de uma visão sistêmica dos processos desenvolvidos na prefeitura.

A transversalidade se intensifica nas ações organizadas por eixos de atuação (econômico, social e ambiental), onde foram alocados os diversos órgãos municipais. A territorialidade, onde as questões são consideradas localmente, levando em consideração as peculiaridades de cada território, prevê a intervenção da prefeitura, sempre que possível, de forma sistêmica, pois é preciso levar em consideração que a necessidade de determinada região não depende apenas de uma única secretaria municipal. E o conceito da transparência prevê que qualquer

cidadão possa acompanhar as ações da prefeitura e verificar seus resultados. Para que isso fosse possível, foi criado o Portal de Gestão da prefeitura de Porto Alegre.

A partir desses três conceitos norteadores da conduta administrativa das ações empreendidas pela prefeitura, foi possível estruturá-la organicamente e o orçamento da prefeitura passou a ter como base programas estratégicos que representam as suas prioridades em termos de condução das políticas públicas.

A PARCERIA COM A UNESCO

A implementação da GSL foi possível graças a uma parceria com a UNESCO. E através da UNESCO, a GSL se transformou em um ícone internacional, a ponto de, por ocasião da realização do Fórum Urbano Mundial, em 2010, no Rio de Janeiro, a presidente do UN Habitat, na sua manifestação, ter citado a Governança Solidária Local como uma referência mundial em formas colaborativas de construção da vida e do desenvolvimento da cidade.

A implantação da GSL ocorreu nas 17 regiões administrativas da cidade e em mais de 80 bairros. Em cada região havia um supervisor de Governança, denominação não aceita pelas comunidades, que posteriormente passou a ser denominado de agente de Governança. Era preciso vencer o preconceito dos setores populares mobilizados de que a Governança não substituiria o Orçamento Participativo. E também era preciso fazer com que os agentes políticos e as lideranças comunitárias percebessem que a Governança não significaria mais dinheiro público, mas maiores resultados através da mobilização do capital social das comunidades.

Esta parceria rendeu bons frutos. Além de auxiliar na própria concepção do programa, a UNESCO apoiou importantes eventos que

foram determinantes no posterior processo de implementação da Governança em Porto Alegre, como o Seminário Encontro e Intercâmbio de Práticas e Experiências em Tecnologias, Responsabilidade, Organizações, Cooperação Social em Ambientes Solidários – 1º Trocas, realizado em novembro de 2006.

O propósito do 1º Trocas foi o de estimular agentes sociais, empresariais e governamentais a trabalhar de forma cooperativa projetos demonstrativos para as 17 regiões da cidade, ou seja, impulsionar parcerias solidárias entre o poder público e a sociedade com vistas ao desenvolvimento sustentável local. O evento contou com a apresentação de projetos de Porto Alegre e também de projetos desenvolvidos por organizações não-governamentais de diversas cidades do país.

A Governança nada mais é do que a comprovação de que, além do orçamento da prefeitura, há outro orçamento, aquele que se obtém quando outros atores se somam para colaborar para o bem de todos. Os exemplos recentes em Porto Alegre foram as fortes chuvas ocorridas em 2015 e o forte vendaval do dia 29 de janeiro de 2016. É nosso desejo que esse espírito solidário seja permanente em todas as regiões da cidade.

Mas isso não é novidade. Se nos reportarmos a outras ações, perceberemos que a GSL está incorporada ao jeito de governar Porto Alegre. Têm momentos marcantes, como a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades de 2008, a participação da prefeitura na Expo Xangai – 2010, o V Congresso da Cidade, que introduziu o conceito de cuidador da cidade em 2011 e, ainda, as redes locais e a estratégia de Resiliência da Cidade. Cabe lembrarmos um pouco sobre cada uma dessas ações, que podem servir de estímulo para ações futuras.

A CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO DE CIDADES

A capital sediou, entre os dias 13 e 16 de fevereiro de 2008, no Centro de Eventos da PUCRS, a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Cidades - Inovação democrática e transformação social para cidades inclusivas do século 21. O encontro reuniu mais de 500 intelectuais e personalidades de 30 países que, em diferentes áreas, trataram sobre os inúmeros aspectos do desenvolvimento das cidades e apresentaram experiências de democracia e inclusão social. A conferência foi embasada em quatro eixos principais: direito à cidade - políticas locais sobre direito e responsabilidade dos cidadãos; governança e democracia em cidades; desenvolvimento local em cidades; e sustentabilidade e cidade-rede.

A CIDADE DO OP E DA GSL NA EXPO XANGAI

Porto Alegre foi selecionada para se apresentar na Expo Xangai 2010, de 1º de maio a 31 de outubro, devido à experiência da Governança Solidária Local. Foi uma das 55 cidades do mundo escolhidas pelo Bureau Internacional de Exposições (BIE) para mostrar na Expo Xangai 2010 políticas públicas que fazem a diferença no cotidiano dos cidadãos. A Capital gaúcha e São Paulo foram as únicas cidades da América Latina premiadas com a presença na exposição mundial. Das Américas, apenas outras três – Vancouver, Montreal e Chicago – receberam esta distinção.

O conceito e prática de Governança Solidária Local chamou a atenção do Comitê Internacional de Seleção (ISC) - formado pelo órgão realizador da exposição (BIE) e outras oito instituições internacionais - pelo potencial indutor do desenvolvimento local e pelo nível de compartilhamento de responsabilidades, ao envolver Estado, sociedade e mercado em ações coletivas de superação de dificuldades e solução de problemas.

O V CONGRESSO DA CIDADE

O Congresso, realizado em Porto Alegre ao longo de 2011, envolveu milhares de pessoas. Na primeira etapa, o Comitê Gestor do V Congresso da Cidade convidou representantes de diversos setores, público e privado, organizações não-governamentais, universidades e voluntários para conduzir os trabalhos.

O V Congresso foi uma construção coletiva. Lideranças de cada um dos 82 bairros da cidade foram convidados para uma discussão permanente sobre o desenvolvimento local. A iniciativa foi proposta pela prefeitura a partir da valorização da participação popular e do conceito do cuidado da cidade, reunindo moradores, lideranças locais, universidades e entidades. Foram constituídas Comissões Temáticas para o Desenvolvimento Econômico, Urbano e Ambiental, Desenvolvimento da Cidadania e para o Desenvolvimento Humano. Ao realizar cinco Congressos da Cidade, Porto Alegre resgata o passado, reflete sobre o presente e planeja o futuro como poucos municípios no mundo.

AS ETAPAS DO V CONGRESSO

A Etapa Bairros - logo após o lançamento do Congresso, em 24 de março, teve início o trabalho de mobilização e articulação pelos 82 bairros da cidade, com os quais os cidadãos possuem maior sentimento de pertencimento e onde as lideranças locais do primeiro, segundo e terceiro setores reúnem-se e definem Motes, Metas e ações para o desenvolvimento local e para a cidade como um todo. Também nos bairros, as lideranças formam um Comitê para a mobilização e a articulação do território.

A Etapa Regiões do OP - a segunda dimensão territorial são as regiões administrativas de Porto Alegre, com 17 territórios definidos e

hoje consolidados pela prática do Orçamento Participativo. Os Comitês dos bairros de cada região reuniram-se para analisar a Bússola do Desenvolvimento da sua região e destacar as ações que necessitam da mobilização e articulação regional, que, somadas às ações já priorizadas junto ao orçamento público municipal nas reuniões próprias do OP, completam e direcionam o conjunto de esforços identificados pelos atores do território para o seu desenvolvimento.

A Etapa Regiões de Planejamento - a terceira dimensão territorial corresponde às oito regiões de planejamento da cidade, onde já são analisadas e planejadas as questões do desenvolvimento urbano. O V Congresso da Cidade fortaleceu a discussão do desenvolvimento nesta dimensão territorial, agregando também os aspectos do desenvolvimento humano, da cidadania e do desenvolvimento econômico, que constituem os quadrantes da Bússola do Desenvolvimento Local.

A Etapa Porto Alegre - a quarta dimensão territorial é a cidade de Porto Alegre, constituída por suas dimensões territoriais mobilizadas e articuladas pelo V Congresso, trabalhando numa mesma base metodológica, com um indicador de desenvolvimento comum e reunidas na Assembleia Final para consolidar a visão, as ações e os projetos mobilizados e articulados pelo processo de Governança Solidária Local revisado.

Os Eixos Temáticos - a escolha dos eixos temáticos como espaços de participação do V Congresso obedeceu à metodologia de construção da Bússola do Desenvolvimento Local. Através dos eixos de Desenvolvimento Econômico, Humano, Cidadão e Urbano, foram organizados Grupos de Trabalho específicos, Seminários e Conferências, com o objetivo de serem delineadas as grandes diretrizes estruturantes até 2022 e que foram sistematizadas e apresentadas na Etapa Porto Alegre e integradas no Pacto de Governança Municipal.

OS CUIDADORES DA CIDADE

A partir de março de 2011, formaram-se grupos para atuarem em todos os bairros com o objetivo de incentivar e envolver os moradores no cuidado da cidade. Para viabilizar o projeto, um termo de cooperação entre o município, a organização não governamental Parceiros Voluntários e o Instituto de Ensino e Pesquisa em Psicoterapia foi assinado em fevereiro daquele ano.

A parceria teve o objetivo de capacitar os cuidadores, que foram recrutados entre os agentes que atuam na rede de participação democrática da Capital. A rede se integrou às etapas de realização do V Congresso da Cidade, no âmbito do CapacitaPOA — módulo permanente de ensino que congrega instituições públicas estratégicas para promover o olhar intersetorial e interdisciplinar sobre a realidade, auxiliando na tomada de decisão. Nesse projeto, foram formados 200 facilitadores, que foram a todos os bairros fazer um trabalho de conscientização sobre direitos e deveres dos cidadãos.

PORTO ALEGRE, CIDADE RESILIENTE

Participando do Desafio Porto Alegre Resiliente, ousamos sonhar com uma cidade referência em Resiliência na América Latina até 2022, quando nossa capital completará 250 anos.

Desde que foi escolhida pela Fundação Rockefeller, como uma das 100 cidades do mundo para participar do Desafio de Resiliência, em dezembro de 2013, Porto Alegre iniciou um profundo debate para elaboração da sua estratégia. Assim, nossa capital integrou-se a uma rede mundial de cidades que assumiram um compromisso em comum, ou seja, o de superar os desafios colocados por adversidades naturais e sociais cada vez mais frequentes nesse século XXI.

Uma cidade resiliente é aquela que consegue fortalecer suas estruturas e serviços, de forma que a sua população sofra cada vez menos com impactos ocasionados por fenômenos extremos, sejam os de ordem natural, como fortes chuvas ou secas, ou os de origem social, como desemprego ou falta temporária de serviços essenciais. Cabe salientarmos que para fortalecer a resiliência da cidade é preciso praticar a Governança Solidária Local. Quando fizemos os pactos de governança em algumas regiões da cidade, já havia o espírito resiliente na mais pura definição, pois muitas ações começavam pelo enfrentamento dos desafios impostos pelos desastres naturais.

Na capital, a elaboração da estratégia contou com a participação das comunidades da cidade, de representantes do poder público, universidades, empresas e diversas entidades. A partir desses debates, foram definidas temáticas e, na sequência, as iniciativas relacionadas a esses temas consideradas mais importantes para o desenvolvimento do plano de resiliência da cidade.

O trabalho para fortalecer a resiliência de Porto Alegre passa também pela incorporação do chamado “olhar resiliente” às ações

desenvolvidas pelo município, trabalho que inclui a avaliação das mais de 360 ações dos programas de gestão da Prefeitura e também das demandas do Orçamento Participativo sob a ótica da resiliência.

AS REDES LOCAIS DE RESILIÊNCIA

Concomitante ao debate das cinco áreas-foco - Diversificação da Economia, Bem Viver, Mobilidade Humana, Prevenção de Riscos e Regularização Fundiária - o projeto de resiliência de Porto Alegre se diferenciou de todos os demais em andamento no mundo por conta do trabalho junto às suas comunidades, organizadas em 17 regiões de participação e administração. A capital gaúcha tem um histórico importante de participação popular e engajamento e foi por meio das instâncias de participação já existentes na cidade que o projeto Porto Alegre Resiliente buscou espaço. Sem concorrer com as outras formas de organização das comunidades, o projeto de resiliência nas regiões introduziu a colaboração como forma de fortalecer projetos capitaneados pelos próprios moradores, estabelecendo parcerias com outros atores, sem dependência do Poder Público.

A ESTRATÉGIA DE RESILIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

Lançada em janeiro de 2016, a Estratégia de Resiliência de Porto Alegre é a primeira de uma cidade da América Latina e conta com uma série de recomendações e ações práticas para tornar Porto Alegre mais preparada para o enfrentamento de adversidades. O lançamento da Estratégia marca o início de uma nova caminhada cujos resultados dependem do comprometimento de cada um e todos os portoalegrenses.

3 – O IMPACTO DA GSL NA CIDADE E EM SUAS REGIÕES

A TERRITORIALIZAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DA CIDADE

A dimensão territorial do modelo de gestão da Prefeitura de Porto Alegre, implantado a partir de 2005, baseia-se no conceito e na prática da Governança Solidária Local.

A reestruturação dos Centros Administrativos Regionais (CARs), em 2013, ampliou os CARs de 12 para 17, de acordo com as regiões do OP, contando com quatro gestores cada. A nova estrutura responde a quatro objetivos: excelência em serviços (fiscalização e monitoramento), democracia participativa (planejamento territorializado e articulação comunitária), atendimento ao cidadão (por meio de balcão, Internet e 156 POA e suporte administrativo (expediente e pessoal, segurança e patrimônio).

A criação dos Comitês Gestores do Território – CGTs, em todas as 17 regiões da cidade, em 2013, teve a missão de planejar, articular e monitorar ações de governo e de Governança no território:

- Zelar pela qualificação e bom atendimento de serviços públicos ao cidadão;
- Monitorar a execução de demandas e prioridades do OP;
- Fomentar parcerias de Governança Solidária Local e a criação de redes de colaboração;
- Promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida e de convivência na Região.

A QUALIFICAÇÃO DA TOMADA DE DECISÕES

Duas importantes ferramentas auxiliam os cidadãos a conhecer a cidade e também a se qualificar para melhor decidir. Uma delas é o

Observatório da Cidade de Porto Alegre, o ObservaPOA. Com o objetivo de disponibilizar informações que contribuam para fortalecer a cultura democrática da cidade, o ObservaPOA completou 10 anos. Implantado em 9 de março de 2006, o Observatório é um espaço da cidade, para a cidade, construído em parceria com diversos atores sociais, que agrega conhecimento, pesquisas e produtos. Disponibiliza uma ampla base de informações georeferenciadas sobre o município de Porto Alegre, contribuindo para a qualificação da participação cidadã na gestão da cidade. O georeferenciamento das informações por regiões e bairros tem um papel pedagógico e político fundamental. Trata-se de reforçar a identidade do local, promovendo o sentido de comunidade nas pessoas e nas famílias.

A outra ferramenta é o CapacitaPOA, módulo permanente do Sistema Intermunicipal de Capacitação em Planejamento e Gestão Local Participativa – Sistema PGLP. Ele está inserido organicamente no ciclo do Orçamento Participativo de Porto Alegre e tem por objetivo integrar instituições e atores sociais, capacitando a rede de participação democrática da cidade, através da aprendizagem de conteúdos e práticas que facilitem o olhar intersetorial sobre a realidade.

COLABORAÇÃO E INOVAÇÃO

Colaboração é a palavra chave da Governança Solidária Local. Nos últimos anos, um conjunto de iniciativas inovadoras e colaborativas estão incorporando novos atores à construção democrática da cidade, especialmente jovens talentosos que almejam fazer a diferença colaborando com o empreendedorismo da cidade. A inclusão de novas tecnologias aumenta a participação nas decisões e parcerias. O processo fica ampliado com o uso da Internet, especialmente porque atrai a juventude, renovando a participação popular. As iniciativas em Porto Alegre estão chamando a atenção de cidades do Brasil e do mundo.

#POADIGITAL

Cabe destacar o trabalho realizado pelo #POAdigital, estrutura de inovação implementada em 2013 dentro da prefeitura de Porto Alegre e focada em relacionamento nas mídias digitais e abertura de dados. Com mais de 100 mil seguidores no Twitter, o projeto já ganhou reconhecimento internacional e inspira outras cidades no Brasil e no mundo como São Paulo e Quito, no Equador.

O projeto é um espaço para se relacionar melhor com o cidadão e fortalecer o conceito de comunidade com uma abordagem leve e descontraída, sem perder o compromisso com a informação.

O trabalho realizado pela equipe do #POAdigital demonstra que é possível a busca de soluções tecnológicas e criativas para problemas urbanos reais sem onerar as finanças públicas, proporcionando uma conexão entre a gestão pública municipal e os atores do ecossistema de tecnologia e empreendedorismo da cidade.

#DataPOA

A Prefeitura de Porto Alegre participa ativamente do movimento CITE – Cidadãos, Inovação, Tecnologia e Empreendedorismo, no bojo do qual desenvolveu-se o #DataPOA, portal de dados abertos de Porto Alegre, coordenado pelo #POAdigital, que tem como objetivo convidar a comunidade a participar do desenvolvimento de soluções inteligentes para a nossa cidade. Os dados podem servir como matéria-prima para hackers, estudantes, desenvolvedores, jornalistas, pesquisadores e empresários que tenham interesse em criar, de forma colaborativa, novos serviços à comunidade. A iniciativa propõe a criação de laços colaborativos entre governo municipal, empresas, desenvolvedores e cidadãos.

Redução do prazo de abertura de empresas

Praticar a GSL em Porto Alegre nos permite colher bons frutos. Uma das parceiras ativas da Prefeitura é a Endeavor, entidade global de fomento ao empreendedorismo apoiada por empresários inovadores do Brasil e de outros países do mundo. E essa parceria permitiu o desenvolvimento de um projeto para diminuir o prazo de abertura de empresas em Porto Alegre de 260 para menos de 30 dias. Para alcançar esse resultado, estamos contando também com a colaboração do Governo do Estado, através da Junta Comercial e do Corpo de Bombeiros. O projeto faz parte do eixo de diversificação da economia da Estratégia de Resiliência da cidade.

Revitalização do 4º Distrito

Outra iniciativa com a marca da Governança Solidária Local é a parceria que envolve duas universidades gaúchas e uma espanhola com o propósito de fomentar ações que contribuam para o desenvolvimento da região do 4º Distrito de Porto Alegre. Isso se dará com a criação e execução de projetos para a melhoria da cidade, com foco nas áreas de tecnologia e inovação, governança, urbanismo, Smart Cities, desenvolvimento sustentável, educação e cultura, proteção do patrimônio histórico e resiliência urbana.

A revitalização de uma região deprimida com um grande potencial para receber empreendimentos na área de novas tecnologias, da indústria criativa, do conhecimento, da saúde, que vão gerar emprego e renda para Porto Alegre é a certeza de que a união de forças em prol de um objetivo comum é o melhor caminho para alcançarmos um desenvolvimento inclusivo para a cidade.

A assinatura de termo de cooperação envolveu a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e a Funitec La Salle de Barcelona – Universitat Ramon Llull (URL). As três universidades devem atuar na revitalização do 4º Distrito, contribuindo com a geração de conhecimento, consultoria para empreendedores e a implantação de polos tecnológicos das instituições na região com foco no futuro da cidade.

O ATENDIMENTO AO CIDADÃO

156 POA

O serviço unifica o atendimento telefônico de demandas da população pelo número 156, disponível 24 horas por dia. Esse sistema qualifica o atendimento à população, com a ampliação do número de atendentes e a agilização do encaminhamento dos serviços.

APLICATIVO COLAB

Rede social para a cidadania, o Colab permite aos usuários atuarem como fiscais, propondo ideias e sugerindo projetos, além de avaliar os serviços públicos.

Através do www.colab.re ou em aplicativos mobile o usuário é capaz de fiscalizar, propor e avaliar diversos serviços da sua cidade, Estado e país. A parceria com Porto Alegre é viabilizada através do sistema 156 POA. São os funcionários do 156 que fazem o atendimento do aplicativo e repassam os dados para as secretarias responsáveis pelas demandas.

A ferramenta não substitui o 156 POA. A rede social é mais um canal de comunicação entre moradores da Capital e a administração municipal.

O ENFRENTAMENTO DA POBREZA ABSOLUTA

O enfrentamento da pobreza absoluta com a construção cooperativa das Redes de Sustentabilidade e Cidadania e do Programa Todos Somos Porto Alegre carregam o espírito da Governança Solidária Local.

AS REDES DE SUSTENTABILIDADE E CIDADANIA

Os sonhos, as demandas e a participação colaborativa das comunidades são os ingredientes para que as Redes de Sustentabilidade e Cidadania se estabeleçam. As ações da Rede de Sustentabilidade e Cidadania são monitoradas pelo UN Global Compact Cities Programme, sediado em Melbourne na Austrália e apresentadas no RIO+20 como boa prática em Governança.

Trata-se de rede de Governança baseada na cooperação e na ajuda mútua entre as instituições governamentais, não governamentais e pessoas que voluntariamente se disponham a participar e enfrentar a curto, médio e longo prazo os desafios na busca da emancipação de famílias que vivem em extrema pobreza.

O objetivo da Rede de Sustentabilidade e Cidadania é promover o desenvolvimento humano e social, por meio da educação emancipadora, de uma capacitação prévia e continuada. Nas áreas da educação, saúde e geração de trabalho e renda, foram diversas ações com inúmeras parcerias.

A Rede de sustentabilidade e cidadania da Vila Chocolatão

Localizada, desde 1987, em um terreno do Governo Federal ao lado da Receita Federal e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no município de Porto Alegre, a Vila Chocolatão não era diferente do contexto global de favelização. Ocupavam este local com “casebres” extremamente precários, sem nenhum acesso aos serviços básicos. A maioria das famílias sobrevivia da catação do “lixo”. A vulnerabilidade social desta comunidade era extrema, com históricos de dependência química, violência doméstica e exposição de crianças à toda espécie de riscos.

A Vila Chocolatão foi reassentada em maio de 2011, e passou a ser denominada de Residencial Nova Chocolatão. A perspectiva de mudança para uma “nova casa” abre o sonho para uma “nova vida”, mas esse caminho é longo e árduo, desafio que mobilizou diversos órgãos públicos das três esferas de governo e a sociedade civil organizada.

Historicamente, os reassentamentos incorrem em diversos problemas que se repetem ao longo dos governos. O diferencial do reassentamento da Vila Chocolatão foi a atuação da Rede de Sustentabilidade e Cidadania.

Temos como exemplos de resultados da Rede de Sustentabilidade e cidadania, antes do reassentamento dos moradores da Chocolatão, a sede provisória da Associação de Moradores, banheiros comunitários, programa Água Certa, instalação de energia elétrica, galpão de triagem provisório, biblioteca comunitária, adaptação do PIM PIÁ para a realidade local, mudança do projeto arquitetônico do DEMHAB para o novo loteamento, além de inúmeras capacitações e parcerias.

Já no Residencial Nova Chocolatão as ações e parcerias foram inúmeras. Exemplos: Unidade de triagem doada pela USIMINAS;

parcerias na contratação de educador social, hoje a cargo do programa Todos Somos Porto Alegre; Biblioteca com mediadora de leitura da comunidade.

A Rede de sustentabilidade e cidadania da Vila Santa Teresinha

A Vila Santa Teresinha, localizada na entrada de Porto Alegre, é o retrato das comunidades em vulnerabilidade social onde o tráfico de drogas atua. Este fato é um grande complicador e deixa claro que temos que ser resilientes.

Nas diversas reuniões da Rede, foi possível identificar os desafios e desenvolver diversas ações, entre elas capacitações e encaminhamentos para emprego, faixa de segurança em frente ao loteamento, vagas para SASE, Unidade de Triagem Mãos Unidas Santa Teresinha e atuação do Programa Todos Somos Porto Alegre.

A Rede de sustentabilidade e cidadania da Vila Santo André

Um dos desafios foi identificar de quem era a propriedade do terreno, com o propósito de conseguir permissão para diversas ações da Rede de Sustentabilidade e Cidadania na Vila Santo André .

Uma das primeiras ações da Rede foi promover o empoderamento e o protagonismo comunitário auxiliando a comunidade para organizar documentos da Associação dos Moradores, dar suporte para a eleição e escolha da nova diretoria.

Uma ação de parceria entre PMPA, CEEE, DAER e Associação dos Moradores, viabilizou a construção da rede de energia elétrica, demandada há mais de 30 anos pela comunidade da Vila Santo André, beneficiando aproximadamente 1400 pessoas. A parceria da

comunidade com o DMAE possibilitou a construção da rede de água com educação ambiental através do Programa Consumo Responsável. A construção da Sede da Associação dos Moradores resultou de parceria com a CONCEPA.

A Rede de sustentabilidade e cidadania da Região Ilhas

Entre diversas parcerias e capacitações viabilizadas pela Rede, cabe destacar a Biblioteca Comunitária do Arquipélago, resultado de uma articulação em rede com o Plano Municipal do Livro e da Leitura, ONG Cirandar, Instituto C&A e Prefeitura de Porto Alegre. Cabe salientar que, assim como na biblioteca da Chocolatão, uma pessoa da comunidade foi capacitada para mediadora de leitura.

Os membros da Rede de Sustentabilidade e Cidadania das Ilhas acreditam que, além de soluções materiais, como moradia digna e acesso aos serviços básicos, é necessário que se estabeleçam ações educacionais e capacitações de longo prazo para promover o empoderamento e emancipação comunitária e, assim, prepará-la para a verdadeira inclusão social.

Por fim, saliento que essas redes estabelecem relações horizontais, não hierárquicas, de diálogo, respeito às diferenças, confiança e corresponsabilidade social entre as pessoas que interagem, empodera as lideranças comunitárias locais e fortalece seu protagonismo, fomentando uma cultura de cooperação democrática. Os resultados alcançados pelas relações cooperativas e de solidariedade que se estabelecem nestas redes têm trazido não só benefícios materiais de obras e serviços públicos e novas oportunidades de trabalho e geração de renda. Essas redes têm igualmente promovido uma nova cultura política pela elevação da auto-estima individual e comunitária, o desenvolvimento de uma cidadania de direitos e responsabilidades, a

valorização e mobilização de seus ativos e potencialidades, a constituição de ambientes de interação e confiança que melhoram a qualidade de vida e a convivência entre os moradores do lugar.

PROGRAMA TODOS SOMOS PORTO ALEGRE

Outra iniciativa com a gênese da Governança Solidária Local é o Programa Todos Somos Porto Alegre, uma política pública inovadora elaborada pela Prefeitura Municipal em parceria com o Fórum de Catadores, Cooperativa Mãos Verdes e iniciativa privada, com o apoio do BNDES. É implementada pela SMGL e DMLU, trabalhando de forma transversal com parceiros de todos os setores. Seu principal objetivo é promover a emancipação dos carroceiros e carrinheiros por meio da inclusão produtiva, oportunizando o acesso a cursos de qualificação profissional e novas oportunidades de trabalho, gerando aumento de renda e uma vida mais digna. A iniciativa visa construir, com estes trabalhadores, novas alternativas de trabalho e renda em decorrência da redução gradativa da circulação de carroças e carrinhos na Capital, conforme a lei nº 10.531 de 2008. Também objetiva aumentar a renda per capita e a produtividade das Unidade de Triagem, melhorar as condições de trabalho dos catadores e melhorar a qualidade dos resíduos da coleta seletiva, sensibilizando os portoalegrenses a fazer a correta separação dos resíduos domiciliares recicláveis. Portanto, o programa está estruturado em três projetos: Inclusão produtiva de Condutores de VTA's e VTH's, Reestruturação do Sistema de Triagem de Porto Alegre e Educação Ambiental. O orçamento do programa conta com recursos não reembolsáveis de R\$ 9 milhões do BNDES - Fundo Social e contrapartida de R\$ 9 milhões da Prefeitura, totalizando R\$ 18 milhões, contando ainda com a parceria de empresas e instituições como Braskem, Triunfo Concepa, Senac, SESCOOP-RS, Ambev, Celulose Riograndense, Bunge, Instituto Renner, entre outros.

TROCA SOLIDÁRIA

A ideia de chegar àqueles que mais precisam e, pelas condições em que vivem, não conseguem se articular para a busca de melhorias é a mola propulsora do projeto Troca Solidária. Além do estímulo à separação adequada dos resíduos, o projeto tem por base a promoção do reforço alimentar em comunidades carentes e a ampliação da consciência coletiva de cuidado com os espaços públicos. Pela iniciativa, cria-se uma rede de solidariedade e responsabilidade ambiental, unindo a prefeitura, produtores rurais locais, comunidades beneficiadas e unidades de triagem, que receberão a totalidade dos resíduos recicláveis decorrentes do processo.

Esta iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre, por meio do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) e outras entidades parceiras, prevê a troca de resíduos recicláveis por hortifrutigranjeiros e é inspirada nos projetos Troca Solidária de Caxias do Sul e Câmbio Verde de Curitiba. A iniciativa local visa estimular a correta separação dos resíduos recicláveis e orgânicos nas comunidades da Capital e combater o descarte irregular de lixo. Em troca, os participantes recebem alimentos hortifrutigranjeiros e se responsabilizam pelo cuidado mútuo e limpeza da localidade atendida.

Esta ação vai além com a Troca Solidária de Livros, edição especial da Troca Solidária de Alimentos realizada em escolas públicas. Sempre com a busca de parceiros, característica da Governança Solidária Local, tem a participação do Banco de Livros da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs) e da Secretaria Municipal de Educação (Smed). Visa estimular não apenas a correta separação dos resíduos, mas também incentivar a leitura. Os alunos trocam cerca de 4 quilos de recicláveis e recebem dois livros (um fica com o aluno outro é doado para a biblioteca escolar).

UMA SOLUÇÃO PARA O COMÉRCIO INFORMAL

Reivindicação nascida dentro do Orçamento Participativo, o Super Pop, conhecido como Camelódromo de Porto Alegre, foi inaugurado no dia 17 de fevereiro de 2009. O espaço almejado pelos ambulantes da Praça XV de Novembro dividia opiniões entre os trabalhadores informais e é resultado de investimento privado, oriundo de processo de licitação por concessão de uso do espaço público por tempo determinado. Além do OP e dos trabalhadores informais, instituições públicas, tais como a Câmara Municipal e o Ministério Público participaram ativamente ao lado da Prefeitura para tornar possível a implantação do camelódromo.

O Camelódromo abriga 800 comerciantes populares e faz parte do programa de Revitalização do Centro Histórico. A edificação, uma plataforma de 10 mil metros quadrados sobre o terminal de ônibus da Praça Ruy Barbosa, cruza a Avenida Júlio de Castilhos através de uma passarela coberta até a Avenida Mauá.

A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

O trabalho realizado nas escolas de educação infantil, tanto as mantidas exclusivamente com recursos próprios do município, quanto as creches comunitárias conveniadas, tem como foco o acesso das crianças de Porto Alegre à educação. Ao falarmos em creches comunitárias, destacamos um exemplo emblemático de Governança Solidária Local, pois sua implementação é possível através do esforço de muitos atores.

Juntos, poder público, comunidade e iniciativa privada conseguem concretizar demandas antigas numa construção coletiva, produto da energia civil da sociedade. Um exemplo é a Escola Infantil

Crescer com Lazer, no Loteamento Timbaúva, Região Nordeste da cidade.

Inaugurada em 2006, teve a participação da Prefeitura, através do GT Creches - Grupo de Trabalho das Creches Comunitárias de Porto Alegre, do Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas e Logística no Estado do Rio Grande do Sul (SETCERGS), com suas empresas parcerias, da Faculdade de Arquitetura da UFRGS e da própria comunidade beneficiada. Após 10 anos de espera, essa demanda do Orçamento Participativo nasceu da união da comunidade que entendeu que com corresponsabilidade é possível a concretização de sonhos.

Em 2005 existiam 133 creches comunitárias conveniadas, com capacidade de 9.277 matrículas. Neste ano de 2016, o município conta com 222 e as matrículas somam 22 mil. Além disso, alcançamos déficit zero na pré-escola em 2016, com 6.326 vagas para novos alunos, retratando o esforço do município em ampliar e qualificar a oferta de educação infantil em Porto Alegre.

AS REDES DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DO IDOSO

É motivo de orgulho dizermos que Porto Alegre é pioneira em ações que determinam a característica da nossa cidade. É assim com o OP e o Fórum Social Mundial, mas temos mais ações que foram postas em prática primeiro em Porto Alegre. É o caso da proteção à infância e adolescência. Porto Alegre foi a primeira cidade brasileira a implantar o Conselho Tutelar, exigido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e desenvolve um trabalho em todos os territórios com as redes da criança e adolescente.

As redes passam a existir em cumprimento do ECA– Lei 8069/90- Art. 86: “A política de atendimento far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” Porto Alegre constituiu suas redes a partir da implantação dos Conselhos Tutelares nos territórios e, atualmente, conta com 10 Microrregiões. Em 2009, a partir de encontros dos coordenadores das 10 redes territoriais, surge a Central das Redes da Criança e do Adolescente, tendo como objetivo a discussão e implementação da política de proteção à criança e ao adolescente para toda a cidade.

O ECA estabeleceu também a criação de um conselho em cada município, um para o Estado e um Nacional para atuar na formulação, implementação e controle social de políticas nas áreas da infância e da adolescência. E a primeira capital a ter um Conselho Municipal dos Direitos de Criança e do Adolescente (CMDCA) foi Porto Alegre, em 1991, a partir da publicação da Lei Municipal nº 6.787. Entre suas características inovadoras está a sua composição, com 2/3 de representantes da sociedade e 1/3 do poder público.

Mas não paramos por aí. Porto Alegre também é pioneira na implementação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcriança) e do Fundo Municipal do Idoso (Fumid).

FUNCRIANÇA

O Funcriança existe em Porto Alegre desde 1991, a partir da implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e tem por objetivo financiar programas e projetos de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Qualquer cidadão pode fazer doação ao Funcriança, contribuinte ou não do Imposto de Renda. As doações devem ser feitas durante o ano-calendário diretamente ao Funcriança, através da Guia de doação emitida no site www.funcrianca.com.br.

A contribuição de pessoas físicas ou jurídicas é feita através do Documento de Arrecadação de Doações (DAD), ou por transação bancária, mediante emissão de Boleto Bancário do Banrisul. A aplicação dos recursos do Fundo é fiscalizada pelo CMDCA, pela Auditoria-Geral do Município e pelo Tribunal de Contas do Estado.

FUNDO DO IDOSO

O Fundo Municipal do Idoso (Fumid) de Porto Alegre foi instituído no dia 11 de agosto de 2011, por meio do decreto Nº 17.195 e tem o objetivo de facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à pessoa idosa no município.

É permitido a pessoas físicas e jurídicas deduzir parte do Imposto de Renda devido de doações feitas para o Fundo Municipal do Idoso.

Pessoas Físicas - o limite para dedução no Imposto de Renda é de 6% para pessoas físicas. Esse incentivo fiscal é concedido somente às pessoas físicas que utilizem o formulário completo na Declaração de Ajuste Anual.

Pessoas Jurídicas - a dedução é limitada a 1% do Imposto de Renda Devido em cada período de apuração. Somente o doador pessoa jurídica pode somar diferentes porcentagens de direcionamento, por exemplo, 1% para o Fumid e 1% para o Funcriança.

Toda verba destinada ao Funcriança e ao Fumid é integralmente investida nas Entidades Cadastradas, a partir da aprovação de projetos encaminhados pelas mesmas aos Conselhos respectivos.

PORTO ALEGRE CIDADE AMIGA DA CRIANÇA E DO IDOSO

Prefeito Amigo da Criança - Porto Alegre recebeu pelos períodos de 2005/2008 e 2009/2012, o título Prefeito Amigo da Criança. A certificação concedida pela Fundação Abrinq SP, tem o propósito de estimular os municípios a se mobilizarem e avançarem no cumprimento das Metas do Milênio, fortalecendo o compromisso que o Brasil assumiu em 2002 na Sessão Especial pela Criança da ONU.

O Selo Prefeito Amigo da Criança é concedido a partir da avaliação dos Mapas da Criança e do Adolescente. A análise e a elaboração de parecer técnico levam em consideração os seguintes eixos de avaliação: saúde, educação, proteção social e orçamento criança e adolescente.

Ao final de cada mandato, os prefeitos que apresentarem avanços significativos e cumprirem as metas estabelecidas pelo Programa Prefeito Amigo da Criança, fortalecendo os mecanismos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança são reconhecidos publicamente durante um evento, em Brasília, e levam para a sua cidade o selo Prefeito Amigo da Criança.

No ano de 2012, das 5.570 cidades existentes, somente 180 foram agraciadas com o Prêmio e Porto Alegre mais uma vez estava lá. Nossa

capital continua atuando fortemente nas políticas públicas e ações que visam ao bem estar das crianças e adolescentes. O já mencionado alcance do déficit zero na pré-escola em 2016, retratando o esforço do município em ampliar e qualificar a oferta de educação infantil e a atuação do Programa Ação Rua que realiza abordagem a crianças e adolescentes em situação de rua, encaminhando aos diversos programas de atendimento, são exemplos emblemáticos. Esperamos estar preparados para, ao final do mandato 2013/2016, apresentar resultados que mantenham nossa cidade entre as que recebem o Selo Prefeito Amigo da Criança.

O Programa Prefeito Amigo da Criança foi criado em 1996 e contribui para fortalecer os mecanismos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Cidade amiga do Idoso - A Organização Mundial de Saúde (OMS) estabeleceu características que uma cidade precisa ter para ser credenciada como uma Cidade Amiga do Idoso. Oito quesitos devem ser contemplados, que estão divulgados no Guia Global das Cidades Amigas do Idoso.

O reconhecimento das políticas públicas realizadas na capital gaúcha e a transversalidade que norteia a execução dessas políticas incluiu Porto Alegre na Rede Global de Cidades Amigas do Idoso, com o recebimento da certificação de “Cidade Amiga do Idoso” em Novembro de 2015.

A CO-PRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A co-produção dos serviços é intensificada pela prefeitura através de projetos como o Porto Alegre Eu Curto Eu Cuido.

Prefeitura na Comunidade e das Ações Colaborativas realizadas em todas as 17 regiões da cidade, cujo compromisso passou a ser incluído no Contrato de Gestão da SMGL a partir de 2013.

PACTOS EU CURTO EU CUIDO

O projeto Porto Alegre Eu Curto, Eu Cuido potencializa uma nova cultura cidadã, que é exercida em vários bairros e vilas da cidade, indo além da reivindicação, pois os cidadãos assumem a responsabilidade de compartilhar com o poder público o cuidado dos espaços públicos. Dessa ação surgem os Pactos e a nomeação dos Prefeitos das Praças e outros espaços revitalizados.

PREFEITURA NA COMUNIDADE

O projeto Prefeitura na Comunidade marca o avanço da relação da administração municipal com a população de Porto Alegre. Participação, transparência e cooperação são as palavras-chave para definir o projeto, iniciado em 2010. A ideia é fortalecer a parceria com as comunidades para melhor cuidar da cidade.

O Prefeito e sua equipe percorrem todas as regiões, fiscalizando a execução e a qualidade dos serviços públicos e pactuando com as comunidades locais a corresponsabilidade no zelo pelos espaços públicos revitalizados.

AÇÕES COLABORATIVAS

As ações colaborativas fazem parte das metas prioritárias contratualizadas pela Secretaria Municipal de Governança Local através

do Contrato de Gestão e acontecem nas 17 regiões administrativas da cidade. São uma prática de Governança Solidária Local, pois envolvem no território os mais variados atores na busca de melhorias. As ações realizadas nas regiões e bairros da cidade para combater o aedes aegypti, por exemplo, são ações colaborativas.

O NOVO CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DEMOCRÁTICA

Um conjunto de normas para facilitar a convivência na cidade constitui o Novo Código de Convivência Democrática. Esse projeto começou a ser escrito em 2012, na Câmara de Vereadores, quando foi constituída uma Comissão Especial e consolida 146 leis do atual Código de Posturas.

O atual Código de Posturas foi sancionado em 1975, durante o Regime Militar, 13 anos antes da Constituição Federal de 1988. Essa legislação está desatualizada. Temas atuais como direitos humanos, acessibilidade, sustentabilidade, pessoas em situação de rua e solidariedade conquistam espaço no Novo Código Municipal de Convivência Democrática.

O Novo Código nada se parece com um emaranhado de normas pautadas em proibições, restrições e penalidades. Pelo contrário, o objetivo é consolidar uma legislação voltada a facilitar a vida das pessoas na cidade por meio da criação de espaços de diálogo e boa convivência. O novo texto estabelece, quando cabível, a mediação de conflitos e a reparação de danos sem a necessidade de os envolvidos recorrerem à Justiça.

Na perspectiva de entender a violência para combatê-la, o Novo Código prevê que o Executivo Municipal deve realizar, a cada quatro anos, no segundo ano de cada gestão, pesquisa de vitimização, buscando avaliar a situação da violência na cidade.

UMA NOVA CULTURA POLÍTICA

A Governança Solidária Local teve um papel importante para ajudar a construir uma nova cultura política na cidade. Porto Alegre é uma referência, não só pelo trabalho que é feito, mas, principalmente, pela continuidade e pelo processo de transformação que está acontecendo. E podemos avançar muito mais. A GSL acredita na sociedade, no capital social que existe nas comunidades, uma marca de Porto Alegre. E são as pessoas que estão protagonizando este processo, com suas diferenças, mas com respeito e colaboração. Cada cidadão pertencendo ao seu lugar e trabalhando em conjunto para o bem viver de todos. Trata-se de uma cultura política que chama a todos para colaborarem com a cidade, independente das suas ideias, religiões, marcas, partidos, corporações para a cidade ser melhor para todos.

BIBLIOGRAFIA

- Busatto, Cezar e FEIJÓ, Jandira. *A Era dos Vagalumes: o florescer de uma nova cultura política – Canoas*: ed. Ulbra, 2006.
- Busatto, Cezar e VARGAS, Plínio Zalewski. *Governança Solidária Local – Fundamentos da Mudança em Porto Alegre*, 2004.
- Busatto, Cezar, SOUZA, Carlos Siegle de, MOSTARDEIRO, Márcio Mileto. *Documento Conceitual da SMGL, Gestão 2013-2016*.
- Caderno Cidade da Participação e da Colaboração*, 2015, Secretaria de Governança Local – Assessoria de Comunicação Social/Coordenação de Relações Internacionais.
- Escola de Gestão Pública/PMPA – Documento de Trabalho – A Governança Solidária Local*.
- Feijó, Jandira e FRANCO, Augusto (Orgs.). *Olhares Sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora PUC/RS, 2008.

DEMOCRACIA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA LATINA. LA MUTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO FUERA DE BRASIL*

Egon Montecinos**

INTRODUCCIÓN

La discusión normativa sobre las nuevas instituciones participativas y su relación con las instituciones representativas plantea que su vínculo más virtuoso es el complemento. No obstante, a raíz de algunas investigaciones, la evidencia empírica ha indicado (Tatagiba y Teixeira, 2007; Resende, 2009; Montecinos, 2006 y 2009) que esta relación no tiende necesariamente a la complementariedad, sino más bien se observa, en muchos casos, cierto grado de asimetría con las instituciones representativas. Estas últimas son las que terminan imponiéndose en las políticas públicas en el ámbito local, haciendo de la participación ciudadana un instrumento funcional para legitimar los intereses del representante por sobre los intereses del representado.

En América Latina, las nacientes instituciones participativas se ven enfrentadas a estos y otros problemas, pero por sobre todo a diseños e instituciones representativas que no ofrecen espacios institucionales sustantivos ni permanentes, razón por la cual las innovaciones

* Artículo publicado originalmente en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 53. (Jun. 2012). Caracas. Agradecemos a permissão de uso dos direitos autorais.

Trabajo elaborado a partir de los resultados preliminares arrojados del proyecto Fondecyt (Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile) N° 1110519, titulado "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana". El proyecto de investigación comprende el período 2011-2014.

** Asistente social y licenciado en Trabajo Social por la Universidad de La Frontera, Magíster en Ciencias Sociales mención Desarrollo Regional por la Universidad de Los Lagos y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por Flacso-México.

participativas terminan convirtiéndose en una manifestación temporal, muy frágil a los cambios electorales, y que no logran trascender en la sociedad civil ni en el entramado institucional permanente de decisión de las políticas públicas comunales o municipales.

El abordaje conceptual y teórico de los presupuestos participativos en América Latina ha puesto suficiente atención en la descripción y caracterización de sus dinámicas de participación, y últimamente en la relación con la democracia representativa para evaluar los alcances de dicha relación. No obstante, poco se ha abordado de manera comparada en la literatura la hipótesis de que los presupuestos participativos, especialmente los que se han desarrollado fuera de Brasil, se están consolidando como una institución participativa de incidencia barrial, sin alcanzar aún una incidencia estratégica en la definición de las políticas públicas de ciudad (comuna o municipio). En este artículo se pone en discusión esta cuestión para analizar los riesgos que conlleva en el avance del presupuesto participativo como un instrumento que promueve políticas de inversión de prioridades, equidad territorial y reducción de la pobreza, objetivos originarios del presupuesto participativo en Brasil. Así, el objetivo principal de este trabajo es analizar el presupuesto participativo en tres países de América Latina donde se ha desarrollado por más de 10 años, poner en discusión esta hipótesis, analizar sus condicionantes y ofrecer un conjunto de dimensiones explicativas de este proceso.

Este objetivo se espera alcanzar a partir del análisis preliminar de los datos obtenidos del estudio de los casos de presupuesto participativo de Uruguay, Chile y República Dominicana. De estos países, no se estudiaron casos de municipios o ayuntamientos particulares, sino que el acercamiento fue de manera indirecta por medio de una metodología de revisión documental, y entrevistas a expertos e informantes clave de los países mencionados. En específico, se realizó una revisión documental sobre el presupuesto participativo en América Latina, y de

manera complementaria se usaron fuentes directas (entrevistas) para conocer los resultados del proceso de presupuesto participativo en los países mencionados.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se contextualiza el debate teórico en relación con la democracia representativa y la democracia participativa, problematizando respecto de los presupuestos participativos. Seguidamente se presenta una descripción de los casos de presupuesto participativo de Chile, Uruguay y República Dominicana. En la segunda parte se presenta un análisis de las condicionantes que determinan el diseño y modelo predominante de presupuesto participativo en los países estudiados. En la tercera parte se ofrecen algunas hipótesis explicativas, para finalmente cerrar con algunas conclusiones.

1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA. COMPLEMENTO EN LA TEORÍA, NO EN LA PRÁCTICA

La idea central de la democracia liberal representativa se expresa en el supuesto de que ante la imposibilidad de que los ciudadanos se gobiernen a sí mismos, las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del “demos” sirven para legitimar mandatos y gobernantes, aspecto que permite el control de los líderes por parte de los electores. En este sentido, la participación esperada y deseable de los ciudadanos en la democracia representativa, es que estos tomen parte en discutir y votar a los líderes políticos, pues son estos los que deben ser activos y tomar las decisiones públicas, no los ciudadanos. Es la “competencia entre ellos para recibir los votos lo que finalmente configura el elemento central del método político democrático representativo” (Schumpeter, 1966: 283).

Bajo este supuesto, es entonces natural que los ciudadanos asuman un rol pasivo durante el mandato del gobernante, situación que se revierte cuando deben elegirlo, ya que ahí se deben volver activos, principalmente participando en elecciones libres y competitivas para elegir la mejor alternativa posible. La “apatía del ciudadano es la condición esencial que sostiene la estabilidad del sistema democrático representativo, y la alta participación estaría asociada solo a una minoría de los ciudadanos, aquellos más activos” (Resende, 2009: 22). Esta acción se ejerce por medio de las instituciones destinadas para tal efecto, “como son los partidos políticos y la militancia en ellos, los medios de comunicación, la participación eventual en manifestaciones y particularmente mediante las elecciones libres y competitivas, a través de las cuales los ciudadanos pueden rechazar o aceptar a quienes deciden aquellas políticas públicas” (Viejo ...[et al], 2009: 40).

El principio de la participación, en esta perspectiva, tiene la función principal de limitar los abusos de poder del Estado que privarían la libertad del ciudadano. No se espera que la participación sea el medio más idóneo que encamine al ciudadano hacia el autogobierno, o que se promuevan espacios de cogestión de las políticas públicas. La “participación ciudadana amplia en los asuntos públicos, o el autogobierno, no tiene lugar en la democracia liberal representativa, ya que supone que el Estado debiera estar dotado de múltiples capacidades para asumirlas” (Viejo ...[et al], 2009), incluso algunas de ellas pueden ser entendidas como poco eficientes para lograr el proceso de decisión de una política pública. Una participación masiva de los ciudadanos en los asuntos del Estado es considerada por teóricos de la democracia representativa (particularmente los teóricos de la versión elitista) como un riesgo para el sistema democrático, ya que este podría verse sobrepasado con excesivas demandas sociales, pudiendo llegar a desestabilizar el sistema político en general. Para esta corriente, la función del pueblo en la democracia consiste únicamente en manifestar su opinión en las elecciones para elegir los líderes y no para gobernarse

a sí mismo, lo que es visto como un imposible (Sartori, 1965; Schumpeter, 1966; Dahl, 1989).

Otro de los aspectos sustantivos y problemáticos que supone la participación ciudadana en la democracia liberal representativa, es la justificación de la no participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. De acuerdo a este enfoque, ello se debería a que no disponen del tiempo necesario, conocimientos ni visión global de la sociedad que los habilite para tomar parte activa en decisiones de política pública. Por tal motivo, el gobierno debe ser asumido por una élite, y el ciudadano debe participar en la competencia entre estas élites para asegurar que los más aptos lleguen al gobierno. Es decir, y tomando la idea planteada por James Mill (citado en Macpherson, 1977: 54), “se puede excluir sin inconvenientes a todos los individuos cuyos intereses, se asume, están indiscutiblemente incluidos en los de otros individuos”. Los fundadores del sistema democrático representativo consideraron que “las mayorías tendían a actuar apresurada y apasionadamente sin asegurar calidad y eficiencia en la toma de decisiones, por tanto, los más aptos eran los llamados a gobernar” (Gargarella, 1995, citado en Hernández, 2006: 40).

En esta visión, las élites son las encargadas de canalizar las preferencias de la mayoría de los ciudadanos y no los mismos ciudadanos como una forma de ejercer sus propios derechos. En definitiva, la democracia, desde esta perspectiva, debe asegurar la protección de los derechos fundamentales del ciudadano. Por su parte, el Estado debe asegurar una intervención mínima en la vida social, preservando que las preferencias ciudadanas (individuales o colectivas) se canalicen adecuadamente mediante la delegación o la representación.

Por otra parte, en la idea de la democracia participativa se supone que los ciudadanos asumen un rol activo, fundamentalmente en cuanto al diseño, decisión, formulación y control de las políticas públicas

globales. Los autores que sostienen el modelo de democracia participativa y que, como consecuencia, critican los postulados de la democracia representativa liberal (Macpherson, 1977; Pateman, 1970; Barber, 1984), no sustentan entre sus ideas una ruptura con el Estado liberal y sus instituciones, sino más bien plantean una superación o transformación de las principales debilidades político-institucionales que se observan en las democracias representativas en relación con los ciudadanos.

Por ejemplo, Macpherson (1977: 127) sostiene que “no se puede prescindir de los representantes políticos, la democracia representativa debe ser usada en la sociedad pero no de manera exclusiva ni excluyente. La pregunta esencial no es cómo funcionaría adecuadamente la democracia participativa, sino cómo avanzar o llegar hacia ella”. Asimismo, se requiere de aperturas institucionales pero también de ciudadanos más activos que estén dispuestos a tomar parte en las decisiones a las que son convocados y que abren espacios. En este modelo de democracia participativa, los ciudadanos dejan de ser meros receptores y pasan a ser importantes protagonistas de las políticas públicas. Las dinámicas participativas “actúan en dirección anti-elitista frente a la concepción liberal y al socialismo autoritario, principalmente el de tradición leninista” (Resende, 2009: 23).

Barber (citado en Wampler, 2008: 64) plantea que “uno de los principales problemas de la democracia liberal representativa es la falta de participación activa de los ciudadanos”, pero eso no supone que las principales instituciones de la democracia representativa (puntualmente los representantes) deban ser reemplazados o sustituidos por los ciudadanos. Por el contrario, Barber (1984) señala que “debe existir complemento y compatibilidad entre las innovaciones participativas y las instituciones de la democracia representativa en las sociedades modernas”.

Lo esencial en la democracia participativa es que los propios ciudadanos puedan contar con espacios que les permitan definir sobre qué temas o decisiones del gobierno deben participar y cómo hacerlo. En este sentido, se parte del supuesto de que “es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan lo harán, y lo harán con mayor eficacia que los propios técnicos del gobierno” (Viejo ...[et al], 2009: 43).

Esta idea plantea una diferencia sustantiva con la democracia representativa, principalmente respecto al rol que debe tener el ciudadano en la esfera pública y al tipo de participación ciudadana que ahí puede ejercer. Mientras en el modelo representativo, la participación cumple un rol legitimador de los actores políticos, en el segundo la participación cumple un rol legitimador del proceso de formulación de las políticas públicas y sus actores. En primer lugar, en la democracia participativa “se espera que [el ciudadano] asuma un rol más cooperativo, con un mayor sentido de comunidad e interés en los asuntos públicos” (Macpherson, 1977: 129).

En este modelo, el ciudadano está llamado a participar de manera constante en la formulación y gestión de las políticas públicas, más aún cuando “en la actualidad nos encontramos frente a instituciones públicas o burocracias con dificultades para gestionar el conjunto de las informaciones necesarias para la adecuada ejecución de políticas complejas en las áreas social, ambiental o cultural” (Santos y Avritzer, 2004: 48). En este contexto, “la democracia participativa encuentra un espacio apropiado para complementar radicalmente las instituciones representativas y así representar mejor los intereses de los sectores minoritarios o de menos influencia en el poder institucional” (Viejo ...[et al], 2009: 44).

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN AMÉRICA LATINA

Desde 1989, cuando aparecen los primeros presupuestos participativos en Brasil, estos han sido considerados como un mecanismo de la democracia participativa llamado a complementar las instituciones representativas de la región¹. Es así como en los últimos años se ha intensificado la literatura sobre el desarrollo y bondades del presupuesto participativo en América Latina y Europa (Wampler, 2008; Ganuza, 2003 y 2005; Ganuza y Gómez, 2008; Gaventa, 2006; Goldfrank, 2006 y 2007; Nylen, 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y 2005; Shack, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Santos, 1998; Rendón, 2004).

La literatura acumulada hasta hoy sobre el presupuesto participativo (PP) es diversa, pero por lo menos se puede agrupar bajo dos criterios: uno de carácter histórico y otro en relación con el objeto de estudio. En cuanto al primero, y de acuerdo con Cabannes (2004 y 2005), existen tres etapas en el estudio del PP. “La primera fase de 1989 a 1997, denominada de experimentaciones, es en la cual se inventan las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y en Montevideo, Uruguay”. La segunda fase la llama Cabannes (2004) masificación brasileña, y corresponde al período de 1997 a 2000, durante el cual “un centenar de municipios brasileños adoptaron el modelo, con variaciones notables”. Finalmente, la tercera fase, del 2000 a la fecha, es identificada por este mismo autor como de expansión (fuera de Brasil) y de diversificación. “Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas, y más recientemente europeas, adoptan los modelos existentes, en general, con profundas adaptaciones” (Cabannes, 2004: 42-43).

¹ Para profundizar sobre el concepto de presupuesto participativo se recomienda ver: Santos (1998), Ganuza y Gómez (2008) y Goldfrank (2006).

En relación con el segundo criterio de clasificación, se pueden identificar aquellas investigaciones de primera generación concentradas en mostrar y demostrar las bondades del PP (coincidente con la etapa de experimentación)²; las de segunda generación serían aquellas investigaciones concentradas en el diseño institucional y condiciones de éxito (coincidente con las etapas de expansión y masificación)³; y, finalmente, las investigaciones de tercera generación (coincidente con la masificación) relacionadas con los estudios sobre el presupuesto participativo interesados en explicar los vínculos entre instituciones participativas y representativas, estudios que se concentran en estudiar bajo qué contextos y condiciones se desarrollan y se producen dichas dinámicas de relación, de qué naturaleza son y cómo se manifiestan.

En relación con este último grupo, Tatagiba y Teixeira (2007), Resende (2009) y Wampler (2008)⁴ confirman, por medio del análisis de Santo André y São Paulo, que la relación entre instituciones participativas y representativas no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada (Tatagiba y Teixeira, 2007). Para dichos autores esta clasificación significa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada producto del predominio

² La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros PP estuvieron orientadas a demostrar, por medio del estudio mayoritariamente de casos brasileños, las bondades del PP en ámbitos como el fortalecimiento democrático (Santos, 1998; Souza, 2001), la representación de los excluidos y pluralismo de la democracia (Nylen, 2003), el fortalecimiento de la rendición de cuentas (Wampler, 2004, citado por Tatagiba y Teixeira, 2007), la revalorización del ciudadano (Buenrostro, 2004) y el aporte a la superación de la pobreza, fortalecimiento del capital social y ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Navarro, 1998; Baiocchi, 2001). Para otros países con diferentes grados de éxito se recomienda ver: Matías (2004), Gómez, (2007), Montecinos (2006), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Ruiz (2007) y Goldfrank (2006).

³ La preocupación esencial está dada por conocer las condiciones que deben cumplir los lugares -o que no cumplen- para explicar el éxito, fracaso y complemento del presupuesto participativo con las instituciones representativas. Para profundizar en esta línea se recomienda ver Schneider y Goldfrank (2005), Sintomer (2005), Cabannes (2005) y Goldfrank (2006). También en esta línea se pueden destacar los estudios que a partir de la experiencia brasileña identifican algunos aspectos clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones necesarias para garantizar un relativo éxito en otras latitudes. Aquí encontramos los estudios de Blanco (2002), Sintomer (2005), Matías (2004), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Cabannes (2005), Goldfrank (2006) y Chávez (2004).

⁴ En el caso de los estudios desarrollados por Wampler (2008), su interés específico radica en explicar por qué en algunos casos sí se produce una profundización de la democracia y en otros no.

de las instituciones representativas. Por ello, para el caso de São Paulo, agregan: “la democracia brasileña al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado”; de esta forma, se puede observar más bien “una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias de legitimación del gobierno” (Tatagiba y Teixeira, 2007: 43).

Wampler (2008) llama a este proceso “democracia participativa cooptada”, donde encuentra que los presupuestos participativos fueron usados para legitimar las políticas de los gobernantes y no para transformar los instrumentos tradicionales de la elaboración de las políticas públicas. Esto, a su juicio, “permitió que los seguidores más activos de los gobernantes fueran los que asumieran un rol protagónico en los presupuestos participativos, pero muy restringido en la elaboración de las políticas públicas. Fueron usados los presupuestos participativos básicamente para que sirvieran para dar la impresión de democracia y participación ante los votantes” (Wampler, 2008: 73). A esa misma conclusión llega Resende (2009: 13) al indicar que en São Paulo, “las experiencias formales de participación ciudadana extra-electoral reciben un amplio apoyo de las cúpulas partidistas y gubernamentales solamente cuando el programa no ofrece riesgos para sus estrategias de concentración de poder. Sean estas estrategias para fines electorales o de gobernabilidad”.

Tal argumento se fortalece por lo planteado por Baierle (2011: 421), quien señala que el caso de Porto Alegre sufrió cambios administrativos y socioculturales, que se pueden interpretar como un proceso de involución que tiene un impacto negativo sobre la autonomía y el alcance de las propuestas de los sujetos de los procesos participativos; se observa un monopolio político-administrativo de la participación, una ausencia de un proyecto de reforma de la gestión

pública (más allá de la interacción Estado-sociedad) y la democracia comprendida casi exclusivamente como régimen político.

Dado que en una gran cantidad de países de América Latina se han incorporado iniciativas de presupuesto participativo a nivel local, cabe preguntarse qué está pasando fuera de Brasil, especialmente en relación con las condiciones que lo determinan, diseño que adopta e incidencia en las políticas públicas municipales. Es sabido que en algunos casos el presupuesto participativo incluso ha alcanzado al nivel regional y nacional (Goldfrank, 2006: 21) y que ha sido promovido mediante leyes nacionales. Esto ha ocurrido en Perú, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua, destacando República Dominicana, que en el artículo 206 de su Constitución establece que “la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local” (Constitución Política de la República Dominicana, 2010, Art. 206). Por su parte, a escala local, encontramos presupuesto participativo en Brasil, México, Argentina, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile.

En este artículo se presentan los resultados parciales de tres de los seis países (Chile, Uruguay y República Dominicana) considerados en el proyecto de investigación Fondecyt N° 1110519, donde se usó como criterio de selección la existencia de leyes nacionales (Perú y República Dominicana) y la presencia de casos de presupuesto participativo de a lo menos 10 años y donde se contara con sistematizaciones que dieran cuenta del proceso y existieran contrapartes académicas que sirvieran de informantes clave iniciales y facilitadores del proceso (los países restantes del proyecto de investigación, y de los cuales en este trabajo no se muestran resultados, son Brasil, Argentina y Perú).

a) EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE

Hacia el año 2001, el municipio de Cerro Navia, ubicado en la Región Metropolitana, decide implementar presupuesto participativo con la idea de incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una porción del presupuesto municipal, en específico de 200 millones de pesos (400 mil dólares aproximadamente), lo cual representaba para ese entonces cerca del 4% del presupuesto municipal.

Años más tarde se sumaron municipios como el de Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio y Puerto Montt, entre otros. Hoy, de un total de 345 municipios, 37 municipios han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa al menos por una vez. Este número no representa más del 11% del total de municipios del país.

En todos los casos, con excepción de Illapel, el PP se inició por decisión política del alcalde y no del concejo municipal. El caso del municipio de Illapel se originó producto de la petición que hacen al alcalde de la municipalidad, la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la ONG “Confluencia”. Posterior a la retirada de la ONG de la comuna, el presupuesto participativo terminó por decaer.

La participación de concejales en la implementación del PP es casi nula y solo se remiten a aprobar los dineros que propone el alcalde junto con sus equipos técnicos. En la mayoría de los casos, los concejales hacen sentir este malestar pero finalmente terminan apoyando la moción presentada por el alcalde, salvo mínimos ajustes. Por el contrario, el rol del alcalde en la implementación del PP es fundamental. La principal dificultad que han encontrado algunos alcaldes frente al concejo municipal sucede cuando quieren cambiar algunos fondos concursables a modalidad de PP. Es el caso particular de los Fondeve

(fondo de desarrollo vecinal), el cual es un fondo concursable que muchos concejos municipales utilizan con un criterio clientelar para apoyar a organizaciones sociales.

En cuanto al rol de la sociedad civil, se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía e independencia de la institucionalidad pública, que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, o que surjan a raíz de la implementación de este mecanismo. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como funcional a la oferta municipal. Lo más relevante en este aspecto es que en la mayoría de los casos se ha provocado la renovación de liderazgos o la incursión de nuevos dirigentes sociales que aparecen producto del PP (Montecinos, 2011).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente municipal. En todos los casos no se discute la totalidad del presupuesto municipal y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y el 5% del presupuesto total. El ítem o partida desde donde surgen los recursos destinados a PP corresponde al de inversión a la comunidad. Con este fondo se financian principalmente proyectos menores como, por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros.

En Chile no existen condiciones legales que promuevan el PP; como consecuencia, el rol del nivel regional y central de gobierno frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa es pasivo o nulo, salvo la asesoría en difusión y capacitación al personal municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los municipios interesados⁵ en implementar presupuesto participativo.

⁵ La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) depende del Ministerio del Interior. Hasta marzo del año 2010, la Subdere ha capacitado a más de 120 municipios y 150

En cuanto a la discusión sobre el PP que se da al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es marginal o periférico. En general, tanto en la Alianza (agrupación de centro-derecha) como en la Concertación (agrupación de centro-izquierda) encontramos partidos altamente centralizados, de representación nacional, con vocación presidencialista y parlamentaria. Los temas locales son instrumentales para los partidos políticos chilenos, y aparecen únicamente cuando es necesario discutir los cupos de candidatos a alcaldes y concejales; como consecuencia, la temática de la democracia participativa es periférica o nula. Dentro de las discusiones y propuestas programáticas que realizan los partidos políticos en sus convenciones anuales o congresos ideológicos, la democracia participativa sigue siendo un tema periférico y al margen de la preocupación “en serio” que implica alcanzar los escaños que ofrece la “democracia representativa liberal”.

funcionarios municipales de todo el país. La cantidad de personal municipal y municipios capacitados no se relaciona directamente con la cantidad de municipios que logran implementarlo, los cuales hasta la fecha no son más de 37.

b) EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN URUGUAY

En Uruguay, desde el año 1990, específicamente en la Intendencia de Montevideo, se viene implementando el presupuesto participativo. Originalmente nació como una herramienta para incluir a la ciudadanía en la elaboración del plan de gobierno o plan quinquenal. En esta primera etapa, la construcción del presupuesto participativo fue realizada a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental para participar en la elaboración del presupuesto quinquenal. Los Concejos Vecinales cumplieron un rol importante ya que eran ellos quienes recogían anualmente las demandas provenientes de reuniones con los vecinos, elaboraban las propuestas y acordaban con el Intendente su realización. Desde el año 2005 se entró a una segunda etapa y se realizó una serie de modificaciones al presupuesto participativo, incorporando dos fuentes diferenciadas de financiamiento (Intendencia Departamental de Montevideo, 2010: 48). La primera, con recursos definidos por el gobierno departamental que se ponen a disposición a través de la participación directa de los vecinos con voto secreto y universal de la población en cada zona. La segunda fuente se conforma con recursos que ponen a disposición del presupuesto participativo las distintas Divisiones y Servicios de la Intendencia de Montevideo, y las decisiones de las acciones a financiar con estos recursos las adoptan los Concejos Vecinales. Finalmente, en la Intendencia de Montevideo, a partir del año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos, en lo que se podría interpretar como la inauguración de una tercera etapa de corte más liberal del presupuesto participativo en Montevideo.

De manera paralela a lo que sucedía en Montevideo, a partir del año 2005 se sumaron a la iniciativa de presupuesto participativo otros Departamentos, como por ejemplo: Paysandú (2005), Rivera (2007), Salto (2007), Maldonado (2007), Florida (2007), Canelones (2007) y

Cerro Largo (2008). En la actualidad siguen vigentes Montevideo, Maldonado, Paysandú, Rivera y Florida. Este número representa el 25% del total de Intendencias del país.

En todos los casos, el PP se inició por decisión política del Intendente. No se observa una participación activa y determinante de alguna ONG en el inicio y desarrollo de los PP (como sí sucede en el caso de República Dominicana). La participación de ediles en la implementación del presupuesto participativo es neutral y su participación mayor es en la etapa de aprobación de los recursos que propone el Intendente junto con sus equipos técnicos para su desarrollo. El rol del Intendente en la implementación del PP es fundamental, al igual que lo es el de los alcaldes en el caso chileno.

En cuanto al rol de la sociedad civil en los casos uruguayos que han implementado PP, si bien se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, no se puede afirmar que el comportamiento de la sociedad civil sea pasivo o funcional a la oferta de participación promovida por el departamento. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como “dinámico”, al menos comparado con los casos de Chile y República Dominicana. Por ejemplo, lo más relevante en este sentido es que en Paysandú y Florida, donde el año 2010 perdieron los intendentes del Frente Amplio en manos del Partido Nacional, el presupuesto participativo ha continuado (aunque con modificaciones metodológicas y de diseño), en parte gracias a que organizaciones de la sociedad civil han planteado la necesidad de continuar con este mecanismo de democracia participativa (Informantes Clave Nos. 1 y 6, Uruguay, 2011).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente departamental. En ninguno de los casos se discute la totalidad del presupuesto departamental y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y 5% del presupuesto total,

dependiendo de si el modelo implementado es anual o quinquenal (Abraham, 2011: 18). No obstante, cabe destacar que en Uruguay se observa la coexistencia de un modelo de presupuesto participativo que promueve la participación ciudadana directa sobre proyectos anuales y otro modelo que promueve la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas quinquenales. El ítem desde donde surgen los recursos destinados a PP corresponde al de inversión. Con este fondo se financian principalmente proyectos de infraestructura y obras sociales, así como de promoción social (Informantes Clave Nos. 1, 2, 5 y 6, Uruguay, 2011).

En Uruguay no existen condiciones legales “nacionales” que promuevan específicamente el presupuesto participativo. Como consecuencia, el rol del nivel central (nacional) de gobierno frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa se puede catalogar de pasivo hasta el año 2010. Es más, Uruguay en su conjunto ha sido reconocido por mucho tiempo como un país centralista y con escasas políticas descentralizadoras, tanto así que recién el año 2010 se promulgó la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que, entre otras cosas, reconoce la existencia de los municipios como un tercer nivel de gobierno para el Uruguay (Informe Clave N° 6, Uruguay, 2011).

No obstante lo anterior, a efectos de la propagación del presupuesto participativo, en Uruguay se puede reconocer el “efecto Montevideo” sobre los demás departamentos. Esto debido a que, desde 1990, especialmente este departamento ha liderado el impulso de profundas y efectivas políticas de descentralización y participación ciudadana intradepartamental. Cuestión que ha provocado que muchos de los departamentos del Frente Amplio se inspiren en este tipo de orientaciones estratégicas para impulsar sus gestiones. Incluso se podría deducir -a riesgo de equivocación- que a raíz de este efecto, en departamentos liderados por otros partidos políticos

(fundamentalmente el Nacional y el Colorado) se impulsan -con las debidas modificaciones ideológicas-, estrategias similares de descentralización y participación ciudadana intradepartamental, como una forma de empatar el efectivo sello participativo que el Frente Amplio ha impulsado desde 1990 con la ciudadanía.

En cuanto a la discusión que se da al interior de los partidos políticos sobre los presupuestos participativos, se puede observar que en Uruguay, y puntualmente para el caso del Frente Amplio, el tema de la democracia participativa resulta central, así al menos se deja en evidencia en parte del contenido de uno de los congresos ordinarios del Frente Amplio denominado “Uruguay Democrático”, donde se señala “La Reforma del Estado pasa, en uno de sus ejes centrales, por avanzar hacia una democracia participativa que complemente los aspectos representativos” (Frente Amplio, 2007: 3).

c) EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Hacia el año 1999, el ayuntamiento de Villa González, ubicado en la Provincia de Santiago, decide implementar presupuesto participativo con la idea de llevar a cabo políticas de participación comunitaria en la gestión municipal. Ya desde el año 1997, la ONG “Fundación Solidaridad” había comenzado a dar soporte técnico a este ayuntamiento para implementar este proceso, y otros de inclusión y participación ciudadana. Desde esta experiencia se comenzaron a propagar diversas iniciativas, al punto que para el año 2005 había 59 ayuntamientos con presupuesto participativo. Luego del año 2007, fecha en la cual entró en vigencia la Ley N° 170-07 de presupuesto municipal participativo, se expandió esta iniciativa, llegando a contarse 234 ayuntamientos en el año 2010, incluidos los distritos municipales, que desde el año 1999 habían implementando presupuesto participativo (Reyes, 2010: 8).

En la actualidad, y de acuerdo con el informe fiscal 2010 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana presentado al Congreso Nacional (basado a su vez en el reporte de la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo), se consignaron 73 ayuntamientos que presentaron su ejecución de presupuesto participativo por un monto de RD\$ 508,2 millones (14 millones de dólares aproximadamente), mientras que 63 distritos municipales presupuestaron RD\$ 58,5 millones (1,6 millones de dólares aproximadamente).

El total de ejecución entre municipios y distritos municipales asciende a RD\$ 566,8 millones (15,6 millones de dólares). Este indicador nos ayuda a inferir que en el año 2010, 73 de 155 municipios dominicanos implementaron presupuesto participativo, número que representa el 47% del total de municipios. A su vez, 63 de 231 distritos municipales (27,2% del total) lo implementaron. Al respecto, este mismo documento señala lo siguiente: “con respecto a este tipo de informe,

que deben presentar las Municipalidades, se observó que una cantidad considerable de ellas no contempló en la formulación presupuestaria las partidas asignadas para este concepto (presupuesto participativo) a ser ejecutadas y en algunos casos, si lo contemplaron, no enumeraron el concepto del monto citado. Cabe consignar que de acuerdo a la disposición de la Ley Nº 170-07 sobre Presupuesto Participativo Municipal, de fecha 13 de julio de 2007, esta normativa es de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, por lo que el incumplimiento de este mandato constituye una violación a estas medidas legales. Esencialmente, este indicador se destaca porque permite evaluar las metas alcanzadas y si las mismas fueron logradas con eficiencia, eficacia y economía en el período pautado” (Cámara de Cuentas de la República, 2011: 230).

En todos los casos detectados y sistematizados para la República Dominicana (Duarte, 2009; Matías, 2008; Umaña, 2011) se puede constatar que antes de la implementación de la Ley de PP, su inicio estaba determinado por la voluntad política del alcalde y no del concejo municipal. Posterior a la implementación de la Ley, esta condicionante sigue siendo determinante para el inicio y desarrollo de este mecanismo de democracia participativa. Dos elementos avalan esta afirmación. El primero de ellos es el señalado anteriormente en relación con su limitado uso no obstante la existencia de la Ley. El otro elemento se relaciona con el hecho de que si bien la Ley faculta a los municipios para que el 40% de inversión lo puedan decidir por medio de presupuesto participativo, la estimación que realizan los entrevistados es que, “en promedio los ayuntamientos que lo implementan alcanzan a un 60% del 40% de la partida de inversión municipal” (Informantes Clave Nos. 2, 3 y 6, República Dominicana, 2011).

Aun cuando para el caso de República Dominicana la voluntad política ha sido determinante, es necesario destacar también como condición de desarrollo del PP la presencia de una élite intelectual

municipalista influyente en dos ámbitos. Por un lado, sobre la élite política, especialmente en alcaldes y diputados sensibles a temas locales⁶, y por otro lado, apoyando vía asesoría la implementación de presupuestos participativos en diversos ayuntamientos. Esta condicionante no se observa en países como Uruguay y Chile.

La participación de los regidores (concejales) en la implementación del PP se remite a aprobar los dineros que propone el alcalde para su implementación; la Ley no contempla un rol distinto al que se observa en otros países de América Latina.

A pesar de que en República Dominicana existe un número mayor de ayuntamientos con PP respecto de Uruguay y Chile, la sociedad civil no se observa activa ni actúa como un contrapeso en los ayuntamientos donde no se cumple la Ley N° 170-07. Sí se aprecia un número considerable de ONG que cumplen el papel de fiscalizadores sociales, especialmente en materias referidas al incumplimiento de leyes relacionadas con el sistema democrático dominicano; es el caso, por ejemplo del movimiento “Participación Ciudadana”. Asimismo, ha habido cuatro reclamaciones frente a tribunales por el no cumplimiento de la Ley de presupuesto participativo. Estos hechos pueden transformarse en dinamizadores para contar en el mediano plazo con una sociedad civil dominicana mucho más empoderada, la cual tiene una gran oportunidad para profundizar su democracia por el hecho de contar con una legislación vanguardista en materia de democracia participativa.

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente municipal. La Ley establece que hasta el 40% de la partida de inversión municipal transferida por el nivel central de gobierno a los ayuntamientos sea destinada a presupuesto participativo. En todos los casos en que se implementa PP no se dispone de la totalidad de ese

⁶ Sensibilidad y transversalidad política que, de alguna manera, permitió que se aprobara una ley de presupuesto participativo y se incluyera el concepto en la Constitución Política del Estado Dominicano.

monto y solo en promedio alcanza al 60% de la partida de inversión municipal, la cual a su vez representa el 40% del presupuesto municipal total. Con este fondo, al igual que en Chile y Uruguay, se financian mayoritariamente proyectos de infraestructura menor, por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros.

En cuanto a la discusión sobre el PP al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es transversal a los partidos mayoritarios, no habiendo una clara tendencia a encontrar esta discusión en un partido determinado, ya sea en el PLD o PRD (Informante Clave Nº 3, República Dominicana, 2011).

Cuadro resumen - Descripción general sobre el PP en los países en estudio

	Chile	Uruguay⁷	República Dominicana⁸
Niveles de gobierno	Nacional, regional, provincial, municipal	Nacional, departamental, municipal	Nacional, regional, provincial, municipal/distrital
Número de municipios	345	89	386 (155 municipios y 231 distritos municipales)
Número de municipios con PP al año 2011⁹	37	8 (se consideran solo departamentos)	234
Año inicio del primer caso PP	2001	1990	1999

Fuente: elaboración propia.

⁷ Para el caso uruguayo se consideró el nivel departamental, ya que cuando se estaba desarrollando esta investigación, los municipios se encontraban en plena etapa de instalación.

⁸ En República Dominicana se reconoce legalmente la figura del Distrito Municipal, que para efectos del cumplimiento de muchas funciones, actúa como municipio o ayuntamiento. De esta forma, esta investigación considera los distritos como municipios.

⁹ Este número no es equivalente al número de experiencias de presupuesto participativo que se encuentren vigentes. Por ejemplo, en el caso uruguayo, de las ocho experiencias registradas hasta el año 2011, se encuentran vigentes solo cinco: Maldonado, Paysandú, Montevideo, Rivera y Florida. Salto y Cerro Largo ya no continúan con la experiencia por el cambio de alcalde en la Intendencia. Del departamento de Canelones no se pudo obtener registro fidedigno. Para el caso chileno, de los 37 municipios con presupuesto participativo al año 2011, cerca de 20 experiencias se encuentran vigentes. Para el caso de República Dominicana, no existe un dato exacto, pero de acuerdo con el informe 2010 de la Cámara de Cuentas, un 47% de los municipios y un 27% de los distritos municipales informaron acerca de la ejecución de fondos sobre el presupuesto participativo del año 2010.

2. CONDICIONES DETERMINANTES DEL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE, URUGUAY Y REPÚBLICA DOMINICANA

A partir de la descripción de la tendencia del presupuesto participativo en los casos de Chile, Uruguay y República Dominicana, se puede deducir la presencia de algunas condiciones que están determinando el desarrollo de este mecanismo, aun en contextos donde prevalecen reglas del juego diferentes, como por ejemplo, una ley que regula su funcionamiento.

LA LEY NO BASTA: LA VOLUNTAD POLÍTICA SIGUE SIENDO DETERMINANTE

La voluntad política de alcaldes, impulsada por convicciones de profundización de la democracia o por orientaciones políticas de sus respectivos partidos políticos, sigue siendo la gran condicionante del inicio y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina. Esta condicionante, sumada a otras colaterales como la existencia de un contexto legal favorable, un proceso de descentralización pro participación, recursos fiscales suficientes y personal municipal competente, configuran el conjunto de condiciones que determinan el desarrollo del PP. En el caso de República Dominicana, más de un 50% de municipios y más del 70% de los distritos municipales no implementan presupuesto participativo aun cuando existe un marco legal que lo indica. De acuerdo con los entrevistados, esta situación se debe a que muchos alcaldes evaden el cumplimiento de la Ley, ya sea por falta de convicciones democráticas o por falta de personal municipal capacitado, prevaleciendo eso sí la primera de las motivaciones (Informantes Clave Nos. 1, 2, 3 y 6, República Dominicana, 2011).

En el caso uruguayo también es determinante la voluntad política, aun cuando se está observando un rol incipiente de la sociedad civil en cuanto contrapeso social y político en la implementación y sostenibilidad en el tiempo del presupuesto participativo. Al menos para que garantice su continuidad en el tiempo, independiente del cambio de intendentes. Se suma, en este caso, la promoción ideológica que ha hecho el Frente Amplio entre sus intendentes para que impulsen instrumentos de democracia participativa.

En el caso chileno se observa una fuerte dependencia de la condicionante “voluntad política”. Incluso en casos de presupuesto participativo como el municipio de San Joaquín, que mostraba un gran protagonismo de la sociedad civil hasta el año 2009, fecha en la cual el mismo alcalde decidió discontinuar la implementación de este mecanismo de democracia participativa. Hasta la fecha, en ese municipio no se han registrado demandas sustantivas desde la ciudadanía para recuperar el presupuesto participativo.

EL CONTRAPESO AUSENTE: LA SOCIEDAD CIVIL

La principal característica de la llamada sociedad civil en América Latina es la heterogeneidad de “públicos” a los que se hace referencia cuando se habla de ella. En este trabajo no se alude a empresarios ni tampoco a las ONG que se representan a sí mismas, o cuyos intereses ya se encuentran debidamente representados por los dirigentes políticos tradicionales. Fundamentalmente nos referimos al sector de la sociedad, organizada o no, que no considera que sus intereses están debidamente representados por aquellos dirigentes. Se observa que este sector de la sociedad civil de los tres países no logra “empoderarse” debidamente de los espacios de participación que ofrece el presupuesto participativo.

Incluso, los referentes sociales (dirigentes sociales para el caso chileno) evalúan los espacios que ofrece el presupuesto participativo como una concesión de “buenos políticos”. La permanencia del presupuesto participativo la vinculan directamente con la permanencia del alcalde/intendente en el cargo político; implícitamente la sociedad civil se autolimita para exigirle a otro político esta misma iniciativa.

Como la sociedad civil no logra apropiarse de estas iniciativas, tampoco logra transformarse en el debido contrapeso político para que a través de estos mecanismos se generen los ajustes necesarios para perfeccionar el mecanismo, profundizar las iniciativas, hacerlas incidir en las políticas públicas globales o avanzar hacia procesos de superación de las desigualdades sociales que viven las sociedades latinoamericanas. Salvo las excepciones uruguayas (Florida y Paysandú) aún en curso, esta tendencia es generalizada en el resto de los casos.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA VERSUS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una de las principales tendencias de participación ciudadana que se produce en los presupuestos participativos de los países en cuestión, es la definición de proyectos por la vía de la votación abierta y masiva sobre temas barriales. Incluso, en República Dominicana se usa la modalidad de decisión por votación o consenso, pero al interior de las asambleas para tratar los proyectos de alcance barrial. Con esto se quiere señalar que la discusión cara a cara, abierta y de corte deliberativo sobre las partidas presupuestarias municipales, con inclinación a definir políticas públicas incluyentes (inversión de prioridades), modelo que tuvo su origen en Brasil, no se observa en la práctica en los tres países estudiados.

Salvo en el caso uruguayo, en donde Maldonado y Montevideo intentan vincular el PP con políticas públicas basadas en un conjunto de

orientaciones estratégicas participativas y descentralizadas mayores a las barriales, la tendencia mayoritaria es a concentrarse sobre problemáticas barriales y no en la definición de políticas públicas globales o de ciudad. En los casos de Chile y República Dominicana prevalece el hecho de que las políticas de ciudad no se observan proclives a ser construidas desde un enfoque estratégico de tipo participativo y descentralizado, predominando en el caso chileno un enfoque gerencial. Incluso en el caso de la República Dominicana, y a juicio de algunos de los entrevistados, muchos de los municipios todavía ni siquiera cuentan con planeación estratégica del desarrollo local: “entonces, es eso que te digo, no se puede insertar [haciendo referencia al presupuesto participativo] porque no hay planes de desarrollo en los ayuntamientos, el presupuesto participativo debería ser un instrumento más que aporte a hacer operativo los planes estratégicos de desarrollo, pero el presupuesto participativo se convierte en el fin y no en el medio (...) es que en República Dominicana no hay estrategia en los gobiernos locales, entonces se ha mejorado en el sentido de que hay planeación en función de lo que la gente quiere, pero no en el marco de una estrategia de desarrollo” (Informante Clave N° 2, República Dominicana, 2011).

En los tres casos, la participación de ciudadanos en el presupuesto participativo encuentra mayor dinamismo, interés y es muy intensa en temas asociados a barrios o microsectores al interior de una ciudad o comuna. Por ejemplo, es notable la convocatoria que se genera y la competencia que se produce entre los proyectos que presentan los vecinos para resolver los problemas de su barrio que, a su juicio, habían estado postergados durante años por otras obras de mayor envergadura en la ciudad; son los casos de las comunas de Lautaro y de San Antonio, en Chile. La misma situación sucede en República Dominicana, reflejada en el caso de Altamira, ya que en ciertos barrios de este ayuntamiento participa el 100% de las familias habitantes de dicho territorio.

No es común (lo cual no significa que esté ausente) en los tres países un diálogo abierto entre los distintos sectores de la ciudad para pensar soluciones integrales a la comuna. Esto se ve de alguna manera fortalecido porque en el diseño institucional del presupuesto participativo predominante no existe la presencia regular de “una asamblea territorial de la ciudad” que canalice las inquietudes globales de desarrollo, especialmente las que quedan fuera de bases o del proceso de selección o competencia mediante el voto. Por ejemplo, en todos los sectores se vuelve común el hecho de que iniciativas como “construcción de veredas, habilitación de sedes, pavimentación de pequeños tramos de calles, equipamiento comunitario”, se transforman en los principales proyectos que compiten y que finalmente se financian por la vía del presupuesto participativo.

Salvo los casos de San Antonio en Chile, Villa González en República Dominicana, Maldonado y Montevideo en Uruguay, que avanzan de manera sistemática y sostenida hacia un modelo de carácter estratégico y de construcción de políticas locales, en la mayoría de los casos al interior de los países no se observa esta tendencia. Se puede afirmar, entonces, que prevalecen condiciones que promueven un estilo de participación ciudadana que no genera una incidencia mayor sobre los instrumentos tradicionales de planificación local, observándose escasa relación, por ejemplo, con los planes de desarrollo, el plan regulador o con la gestión global del municipio.

En definitiva, dadas las condiciones que predominan en el diseño del presupuesto participativo, la tendencia predominante que se observa en Chile, Uruguay y República Dominicana se caracteriza por:

- No se discute, en el proceso de presupuesto participativo, el presupuesto ni las partidas municipales, tampoco las políticas estratégicas que se implementan a escala municipal; más bien se concentran en problemáticas barriales, incidiendo en una porción de la

partida de inversión del presupuesto municipal (que en el caso de República Dominicana la ley faculta a los alcaldes para que pueda ser hasta el 40% de las transferencias centrales destinadas por el gobierno al ítem de inversión municipal).

- No se observa una política decidida del presupuesto participativo de destinar mayores recursos a los sectores más desprotegidos o afectados por el modelo económico predominante. En la práctica se observa que la distribución es más bien de corte igualitaria, utilizando muchas veces el criterio “un habitante, un peso”.

- La participación tiende a ser muy intensa a escala barrial, en disputa por proyectos predominantemente de infraestructura (Chile, Uruguay y República Dominicana) y promoción social (Uruguay).

- La voluntad política termina siendo determinante a la hora de implementar de manera exitosa los presupuestos participativos, aun existiendo una legislación de vanguardia como la de República Dominicana y un contexto institucional (departamental) pro-descentralización y participación como el de Uruguay.

- La definición de proyectos y prioridades del presupuesto participativo se resuelve por medio de la competencia democrática, ya sea por votación universal (Chile y Uruguay) o en asamblea por decisión a mano alzada, votación secreta o consenso (Uruguay y República Dominicana), asignando criterios igualitarios de distribución de recursos. De manera incipiente se utilizan criterios de pobreza, ruralidad o temáticas como de género, juventud o adulto mayor. Dichos proyectos barriales son definidos mediante el voto popular abierto o al interior de las asambleas territoriales. Algunos municipios están incorporando en las votaciones proyectos de corte comunal (superior al barrial), pero no definiciones de política pública de alcance territorial.

3. HIPÓTESIS SOBRE LAS CONDICIONANTES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN AMÉRICA LATINA

Dado el contexto descrito, cuatro son las hipótesis explicativas que se pueden deducir para entender este modelo de presupuesto participativo predominante en República Dominicana, Uruguay y Chile.

HIPÓTESIS 1. EL CIUDADANO REPRESENTATIVO

Cuando algunos municipios intentan promover la participación ciudadana en temas de desarrollo comunal con una perspectiva más global, la participación se hace notoriamente menor. Se produce por parte de los ciudadanos que asisten a las asambleas barriales una delegación natural para que los temas que hay que decidir para otros sectores, o para la ciudad en general, los resuelva el dirigente social o sean delegados de manera natural al alcalde o a los concejales, apuntando a que son temáticas propias de sus representantes y no necesariamente de ellos como ciudadanos. En algunos casos también existe cierta delegación hacia los equipos técnicos municipales, en quienes recae la responsabilidad, ya que poseen mayor autoridad técnica para decidir qué alternativa resulta mejor para la comuna o ciudad.

Las condicionantes de esta hipótesis pueden tener su origen en el propio diseño del presupuesto participativo, en los escasos recursos fiscales dispuestos para resolver problemáticas de ciudad, en la falta de resolución histórica de los temas barriales, en la escasa demanda social por mayor participación, y también en la existencia de una delegación natural que hacen los ciudadanos a los “representantes políticos o sociales” para que sean ellos quienes se hagan cargo de aquellos temas que los “ciudadanos barriales” no sienten propios o que ven un poco más lejanos a su realidad cotidiana.

Este ciudadano latinoamericano, intrínsecamente representativo para abordar temas de ciudad, se vuelve participativo cuando se trata de competir por medio del voto democrático en una definición de proyectos que afectarán directamente los intereses del barrio; entonces la capacidad de movilización aumenta notoriamente. Son innumerables los casos de territorios al interior de municipios, departamentos o comunas en los que, para “apoyar el proyecto de la organización del barrio”, participan familias completas en votaciones abiertas o en asambleas barriales. Por ejemplo, son los casos de Altamira en República Dominicana, del sector del casco urbano del municipio de Negrete en Chile, de San Carlos en Uruguay, entre otros.

HIPÓTESIS 2. LA IDENTIDAD BARRIAL PREVALECE SOBRE LA IDENTIDAD DE CIUDAD

Otro de los componentes centrales que lleva consigo la participación en los presupuestos participativos es una fuerte identidad territorial versus una difusa identidad de ciudad. Este fenómeno afecta directamente la intensidad y dinámica de la participación de ciudadanos en algunos territorios tradicionales o en otros emergentes de una ciudad o comuna. Por ejemplo, es común observar que en el diseño de los presupuestos participativos se reconozca previamente la existencia de ciertos barrios con una mayor tradición de participación, pero que no dialogan con otros barrios de la misma ciudad, ya sea por rivalidades históricas o porque no visualizan temas comunes. Esto ha hecho que los municipios destinen recursos a territorios de manera homogénea para que sean decididos por los propios ciudadanos con el fin de resolver sus diferentes problemáticas barriales, anulando la posibilidad de hacerlos interactuar o de invertir los recursos en función de criterios de pobreza, exclusión social, cohesión, integración o política social. Es así que producto del diseño del presupuesto participativo se fortalece una

identidad ciudadana más focalizada en el interior que en el exterior del entorno barrial.

Este diseño de los presupuestos participativos, que de alguna manera se construye desde la identidad barrial, ha ido generando cierto grado de fragmentación social en torno al tratamiento de las problemáticas sociales comunales, pero fortaleciendo las identidades barriales en desmedro probablemente de una identidad de ciudad. Esta situación, que no es catalogada como negativa, se ha intentado subsanar con algunos intentos de municipalidades/ayuntamientos que, mediante un diseño institucional que integra una visión territorial global, proponen fondos de asignación comunal para presentar proyectos de impacto en la ciudad.

No obstante aquello, y dada la restricción presupuestaria municipal en América Latina, en general se sigue observando una mayor participación y protagonismo de los proyectos de tipo barrial. Los esfuerzos más significativos han estado dados por municipios que decididamente están entrando en una etapa de desinstrumentalización del presupuesto participativo, vinculando este mecanismo con los tradicionales mecanismos de planificación territorial e incorporando la democracia participativa y sus instrumentos en una política de gestión municipal global. Esfuerzos como estos se observan en Maldonado (Uruguay), San Antonio (Chile), Villa González (República Dominicana), entre otros. Esta medida ha sido impulsada para capitalizar, en iniciativas de mayor impacto, la participación ciudadana generada en los presupuestos participativos, persiguiendo una mayor cohesión e integración social, además de una mayor legitimidad democrática de los clásicos instrumentos de planificación local.

HIPÓTESIS 3. LOS NUEVOS LIDERAZGOS SOCIALES PRAGMÁTICOS

Dada la crítica que padecen los tradicionales políticos, en el sentido de que no representan adecuadamente las preferencias de los ciudadanos o las necesidades más sentidas de una comunidad, los nuevos representantes del presupuesto participativo (delegados) cargan con cierta “representación culposa” por canalizar muy bien las necesidades del representado. Esto especialmente si se trata de representar a los vecinos del barrio de forma de no replicar la acción política de los cuestionados clásicos representantes. Por ello, estos nuevos representantes valoran el pragmatismo que ofrece el presupuesto participativo para atender los problemas más cercanos (postergados por mucho tiempo en la mayoría de los casos), y que en menos de un año se expresan en resultados, resolviendo obras menores como ampliaciones de sedes, pavimentación de veredas, calles, etc. Es así que, a raíz de este pragmatismo, la principal crítica que se puede observar hacia el presupuesto participativo en algunos referentes sociales es la lentitud o falta de implementación oportuna de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo, dado que esta problemática atentaría contra la legitimidad y la promesa de la representación que adquieren con sus respectivas asambleas territoriales.

Otro aspecto distintivo de estos nuevos liderazgos es el dinamismo que muestran con la incorporación de nuevos temas, en reemplazo de los temas planteados por los tradicionales líderes sociales que ostentaban una histórica relación de tipo clientelar con la gestión municipal. Estos nuevos líderes asumen roles en las tradicionales organizaciones comunitarias pero, tal como ya se ha dicho, focalizando su acción hacia proyectos concretos y en la propia organización que representan.

Este pragmatismo de la representación en el presupuesto participativo ha hecho ganar legitimidad a los delegados frente a sus representados, aspecto que es notoriamente positivo dada la carencia de legitimidad que vive una gran cantidad de organizaciones territoriales y funcionales en muchos de los países de América Latina.

HIPÓTESIS 4. LA SOCIEDAD CIVIL REACTIVA

El rol que hasta ahora se observa en la sociedad civil es reactivo. La característica principal de este fenómeno es que la oferta de participación del ayuntamiento/municipio determina la dinámica social que se da en esos espacios. La sociedad civil y la ciudadanía que toma parte en estos procesos de participación, no es capaz de profundizar estos espacios que podrían encaminarla a modificar las estructuras sociales de reproducción de la desigualdad. Por otro lado, no propone clausurar aquellos espacios que son réplicas de relaciones clientelares entre el representante y el representado. Como no hay una demanda proactiva de participación u ocupación de espacios públicos desde la sociedad civil, la oferta municipal se impone por sobre la inexistente demanda social, moldeando el tipo de participación que ahí se produce.

La democracia en América Latina, históricamente ha sido construida desde la oferta estatal, y los partidos políticos han cumplido un rol fundamental en ese proceso. Por su parte, la sociedad civil no ha sido llamada a cumplir un rol activo en la construcción de la democracia; más bien sus intereses han sido mediados por organizaciones políticas o no gubernamentales que, de alguna forma, le han restado autonomía a este actor de la democracia. Autonomía que se ha visto igualmente reducida por la intervención estatal en la sociedad civil durante los últimos 20 años de estabilidad democrática en la región. Este es el contexto que parece predominar en la ciudadanía y en las organizaciones sociales de los casos estudiados, con las sabidas

excepciones mencionadas de los presupuestos participativos de Paysandú y Florida, en Uruguay, donde se aprecia que la sociedad civil ha actuado de manera incipiente como un contrapeso de la voluntad política de los alcaldes. En el resto de los casos predomina una actitud pasiva y funcional a la oferta municipal de participación.

4. CONCLUSIONES

Las explicaciones de cuándo, cómo y por qué suceden estos fenómenos de democracia participativa más concentrados en temas barriales que en temas estratégicos de ciudad, aún no se encuentran suficientemente desarrollados ni abordados de manera comparada en la literatura latinoamericana sobre el presupuesto participativo. Parece ser que, con la excepción de Brasil, donde el PP tuvo un impacto político mayor dada la conjunción de condicionantes como la voluntad e ideología de los actores políticos y técnicos, la descentralización municipal y el importante rol jugado por la sociedad civil, en otros casos, como los analizados en este trabajo, no se observa una tendencia mayoritaria para que los instrumentos como el presupuesto participativo logren incidir en las políticas públicas municipales, así como complementar y perfeccionar las instituciones representativas tradicionales.

No se observa en Chile, Uruguay ni en República Dominicana una tendencia a que el presupuesto participativo provoque una extensión de los derechos políticos y sociales para los ciudadanos más pobres. Dadas las condiciones en las que se desenvuelve el PP, la lógica predominante de funcionamiento es de arriba (ayuntamiento) hacia abajo (sociedad), sin lograr un debido empoderamiento de los receptores, para que estos procesos, por ejemplo, sean conducidos por la fuerza de los líderes de la sociedad civil.

Asimismo, la élite política nacional no está dispuesta a ceder más poder a los gobiernos locales. Esto ha generado que muchas experiencias de presupuesto participativo estén transitando desde la masificación/proliferación -en los países más noveles como Chile y República Dominicana, que han incorporado esta iniciativa, incluso legalmente- a una etapa creciente de cuestionamientos en países donde el PP no ha logrado provocar una incidencia significativa en las políticas públicas del espacio local, como es el caso de Uruguay.

En los tres países, el presupuesto participativo está configurando procesos de democracia participativa con niveles de participación muy intensos en barrios o territorios sobre proyectos menores, sin lograr que los ciudadanos incidan en la formulación de políticas públicas de mayor impacto y complejidad territorial. En estas experiencias se abren espacios, pero con limitaciones para provocar incidencia ciudadana mayor. Las razones básicamente tienen relación con el predominio de la voluntad política como condición predominante para el desarrollo del PP, con el escaso empoderamiento logrado por la sociedad civil, pero también con la delegación natural que hacen los propios ciudadanos a sus representantes, para que sean estos quienes resuelvan los problemas que los ciudadanos no sienten como “propios”. Lo “propio” para el ciudadano, y donde se activa su participación con mucha más intensidad, se da en el barrio o en el entorno más cercano; allí sí existe mayor preocupación de parte de los ciudadanos y no ceden esa responsabilidad de la decisión a un tercero.

En definitiva, el modelo predominante de presupuesto participativo en los tres países observados resulta ser un instrumento sustantivo, pero solo para activar una etapa primaria de inclusión de ciudadanos en los asuntos públicos, ya que a mayor escala no logra generar procesos complementarios a las instituciones representativas. Dada esta situación, se puede generar en América Latina el fenómeno de que, en la medida que los temas de las políticas públicas municipales

resulten lejanos para el ciudadano común, las instituciones representativas gocen de mayor autonomía que las instituciones participativas para incidir en aquellas decisiones. El principal riesgo de esta tendencia es que los presupuestos participativos se podrían transformar en un instrumento de renovación de liderazgos clientelares y, en algunos contextos, de legitimación de aquellas agendas públicas de actores políticos que verían en este instrumento una oportunidad para imponer su lógica verticalista en el espacio público. Como consecuencia, pueden transformarse en mecanismos participativos cooptados por los actores representativos, especialmente cuando la sociedad civil no logra empoderarse de los procesos, y la voluntad política de los gobernantes es excesivamente protagónica, haciendo transitar el PP de la delegación de poder a la renovación de estrategias de concentración de poder y relaciones clientelares.

BIBLIOGRAFÍA

- Baierle, Sergio (2011), "Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo", en *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.), Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal).
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, pp. 43-72.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barceló, Sara y Pimentel, Zainer (2003), "Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo", en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8 N° 435.

- Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Buenrostro Sánchez, Israel (2004), “Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana”, en *Araucaria*, Año 6 N° 12.
- Cabannes, Yves (2004), “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD (Cuadernos de Trabajo; N° 139).
- _____ (2005), *Presupuesto participativo y finanzas locales*, Porto Alegre, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Red URBAL N° 9. 2 ed. aum.
- Centro Pluricultural para la Democracia (2005), “Presupuesto participativo: reflexiones y propuestas en el ámbito municipal; documento de estudio”, Quetzaltenango, CPD.
- Chávez, Daniel (2004), “Democratizar la democracia: hacia una propuesta del presupuesto participativo nacional”, Amsterdam, Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar, 15-03-2008.
- Dahl, Robert (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, pp. 163-188.
- Ganuzá, Ernesto (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Editorial Icaria.
- _____ (2005), “Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los presupuestos participativos en España”, en *Acciones e Investigaciones Sociales*, N° 20, pp. 5-39.

- Ganuza, Ernesto y Gómez, Braulio (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Andalucía, Fundación Alternativa.
- Gargarella, Roberto (1995), *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- Gaventa, John (2006), "Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate", Brighton, University of Sussex. Institute of Development Studies (Working Paper; N° 264).
- Goldfrank, Benjamin (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 3-28.
- _____ (2007), "¿De la ciudad a la nación?: la democracia participativa y la izquierda latinoamericana", en *Nueva Sociedad*, N° 212, pp. 53-66.
- Gómez Hernández, Esperanza (2007), "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", en *Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 1, pp. 56-77.
- Hernández, Andrés (2006), "Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas", en *Revista Co-herencia*, Vol. 3 N° 4, pp. 37-75.
- Macpherson, Crawford Brough (1977), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- Matías, Domingo (2004), *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Montecinos, Egon (2006), "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo comunal", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 191-208.
- _____ (2009), "El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44, pp. 145-174.
- _____ (2011), "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31 N° 1, pp. 63-89.

- Navarro, Zander (1998), "Democracia y control social de fondos públicos: el caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Nylen, William (2002), "Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, pp. 127-145.
- _____ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rendón, Armando (2004), "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo", en *Polis*, Vol. 1 N° 4, pp. 9-36.
- Resende, Paulo da Rocha (2009), "Innovaciones participativas y tradiciones representativas: tensiones y complementariedades en el municipio de São Paulo", Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Trabajo de investigación a ser presentado como condición parcial al diploma de suficiencia investigadora en el Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración.
- Ruiz, Lucía (2007), *Presupuesto participativo en Ecuador: avances y límites*, Quito, <http://gestiondem.fhpanel.com/clacsoecuador.pdf>, 20-10-2007.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, pp. 461-510.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004), "Introducción: para ampliar el canon democrático", en *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1965), *Aspectos de la democracia*, México, Editorial Limusa-Wiley.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamin (2005), "Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul", en *Diseño institucional y participación política*:

- experiencias en el Brasil contemporáneo, Catia Lubambo, Denilson Coêlho y Marcus Melo (comps.), Buenos Aires, CLACSO.
- Schumpeter, Joseph (1966), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen and Unwin.
- Shack Yalta, Nelson (2005), “La programación participativa del presupuesto en el Perú; primeras lecciones de un proceso de concertación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, pp. 129-158.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, pp. 63-92.
- Souza, Celina (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, pp. 159-184.
- Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Chaves (2007), “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD, MAP/AECI/FIIAPP (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Viejo, Raimundo ...[et al] (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, M. Parés (coord.), Barcelona, Editorial Ariel.
- Vitale, Denise (2005), “Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, pp. 147-180.
- Wampler, Brian (2004), “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”, en *Associativismo em São Paulo*, L. Avritzer (ed.), São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista.
- _____ (2008), “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil”, en *Comparative Politics*, Vol. 41 N° 1, pp. 61-81.

ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE. URUGUAY

Informante Clave Nº 1 (23-10-2011), 15:30 horas, en su oficina de la Intendencia de Montevideo.

Informante Clave Nº 2, grupal (27-10-2011), 9:00 horas, en dependencias de la Universidad de la República Seccional Norte, Salto, Uruguay.

Informante Clave Nº 3 (04-11-2011), 17:30 horas, en dependencias de la Intendencia de Montevideo.

Informante Clave Nº 4 (31-10-2011), 12:00 horas, en dependencias de la Intendencia de Maldonado.

Informante Clave Nº 5 (31-10-2011), 11:00 horas, en dependencias de la Intendencia de Maldonado.

Informante Clave Nº 6 (03-11-2011), 17:30 horas, en dependencias del CLAEH, Montevideo.

Informante Clave Nº 7 (07-11-2011), 14:00 horas, en Lobby del Hotel Europa, Montevideo.

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA PARA EL CASO DE URUGUAY

Abrahan, Manuela (2011), “La hechura de la política subnacional: el presupuesto participativo de Florida, Rivera y Paysandú (2007-2010)”, documento presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13 y 14 de septiembre.

Ferla, Paula y Silva, Leticia (2011), “Acompañamiento en el diseño e implementación del presupuesto participativo 2010-2015: sistematización final del proceso de San Carlos, Maldonado (2010-2011)”, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay. Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local.

Frente Amplio (2007), “Compañero General Líber Seregni”, documento de trabajo del V Congreso Ordinario del Frente Amplio, Montevideo.

Intendencia Departamental de Florida (2010), Presupuesto participativo de Florida, Florida, Intendencia Departamental de Florida.

- Intendencia Departamental de Montevideo (2010), *Montevideo cómo te quiero: la vía montevideana del presupuesto participativo*, Montevideo, Departamento de Descentralización.
- Intendencia Departamental de Paysandú (2010), *Presupuesto participativo en Paysandú: más ciudadanía... más democracia*, Paysandú, Intendencia Departamental de Paysandú.
- Martínez, Viviana (2008), *Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres; informe final*, Montevideo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- _____ (2011), *“Desafíos del tercer nivel de gobierno en la gestión de políticas de participación ciudadana; documento de trabajo”*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Programa de Desarrollo Local.
- Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay (2009), *“Ley Nº 18.567: Descentralización Política y Participación Ciudadana”*, en *Diario Oficial*, Nº 27838, 19 de octubre.
- Veneziano, Alicia (2011), *“La Ley de Gobiernos Municipales y Participación Ciudadana; documento de trabajo”*, Montevideo, Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.

ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE. REPÚBLICA DOMINICANA

Informante Clave Nº 1 (24-01-2012), 10:00 horas, en domicilio del entrevistado, RD.

Informante Clave Nº 2 (25-01-2012), 11:00 horas, en dependencias de la Federación Dominicana de Municipios, RD.

Informante Clave Nº 3 (26-01-2012), 12:30 horas, en el Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, RD.

Informante Clave Nº 4 (27-01-2012), 12:00 horas, en dependencias del Ayuntamiento de Altamira, RD.

Informante Clave Nº 5 (27-01-2012), 16:00 horas, en Hotel Z, de Santiago de los Caballeros, RD.

Informante Clave Nº 6 (26-01-2012), 17:00 horas, en dependencias del Hotel Z, de Santiago de los Caballeros, RD.

Informante Clave Nº 7 (01-02-2012), 18:00 horas, en FLACSO, RD.

Informante Clave Nº 8 (02-02-2012), 18:30 horas, en dependencias de Universidad INTEC, RD.

Informante Clave Nº 9 (03-02-2012), 17:00 horas, en domicilio del entrevistado, RD.

Informante Clave Nº 10, grupal (26-01-2012), 14:30 horas, en dependencias de la Fundación Solidaridad, en Santiago de los Caballeros, RD.

Informante Clave Nº 11, grupal (02-02-2012), 10:00 horas, en FLACSO, Santo Domingo, RD.

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA PARA EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Allegretti, Giovanni; García, Patricia; y Paño, Pablo (2011), Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga; Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional.

Cámara de Cuentas de la República (2011), "Evaluación presupuestaria y rendición de cuentas generales del Estado: informe al Congreso

- Nacional, año fiscal 2010”, Santo Domingo, Cámara de Cuentas de la República.
- Castillo, Juan; Cid, Miguel Ángel; y Martínez, Leandro (2004), “El presupuesto municipal participativo: la experiencia de Villa González; guía metodológica”, Santiago, Fundación Solidaridad; Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- CONARE (2005), “Presupuesto participativo para el desarrollo del municipio”, Santo Domingo, Consejo Nacional de Reforma del Estado.
- Congreso Nacional (2007), “Ley N° 170-07, que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal”, Santo Domingo, Congreso Nacional.
- _____. (2010), “Constitución Política de la República Dominicana”, en Gaceta Oficial, N° 10561, 26 de enero.
- Duarte, Isis (2009), “Sistematización de la experiencia del presupuesto participativo de la República Dominicana, 2003-2008”, Santo Domingo, Federación Dominicana de Municipios.
- Falck, Andrés y Paño, Pablo (eds.) (2011), Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal).
- Jorge, Francis (2003), “Presupuesto participativo de Jima Abajo, Sabana Grande de Boyá y La Vega, Sección Burende”, Santo Domingo, Federación Dominicana de Municipios; Cooperación Técnica Alemana.
- Matías, Domingo (2008), “Evaluación de la experiencia de aplicación del presupuesto participativo municipal en la República Dominicana”, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social.
- Participación Ciudadana (2009), Una mirada a la participación social en República Dominicana, Santo Domingo, Participación Ciudadana.
- Reyes, Karolin (2010), “Presupuesto participativo en República Dominicana”, documento presentado en el III Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos, Buenos Aires, 3 y 4 de diciembre.

Umaña, Fernando (2011), “Informe final de República Dominicana”, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal, Unión Europea.

METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS PARA GESTAR DEMOCRACIA. POTENCIALIDADES DEL PROGRAMA DE PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN-COLOMBIA*

Alberto L. Gutiérrez T.**

Liliana M. Sánchez M.***

Resumen

En Colombia – y en Latinoamérica - la democracia continúa debatiéndose. La Constitución Política de 1991 sentó bases para dinamizarla adoptando tres ejes: fortalecer la descentralización política, administrativa y fiscal; promocionar la participación ciudadana; e implementar la planeación participativa del desarrollo. Esta última enfrenta diversos retos; quizá, el más relevante, es la construcción de metodologías integrales para su posicionamiento. El acumulado

* Artículo publicado originalmente en T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios y A. Opazo (2012). Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur (pp. 51-74). Santiago de Chile: LOM ediciones. Agradecemos a permissão de uso dos direitos autorais.

Texto derivado de resultados de investigaciones: *Planeación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Medellín, período 1995-2005, PLYDET-MED*, realizada entre 2007 y 2008, en el marco de la Agenda de Investigaciones Ciudad de Medellín-2006, cofinanciada por la alianza Universidad de Antioquia, Colciencias y Municipio de Medellín; y, *Evaluación integral de la planeación para el desarrollo en Colombia. Caso Medellín, 1995-2007*, realizada entre 2009 y 2010, cofinanciada por la alianza Universidad de Antioquia, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y Subdirección de Metroinformación del Municipio de Medellín.

** Trabajador Social por la Universidad de Antioquia, Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia y Candidato a Doctor en Educación, línea Formación Ciudadana por la Universidad de Antioquia. Profesor de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social, adscrito al grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO. Correo electrónico: algt@udea.edu.co. Teléfonos: (0574) 2195767, 2196560; móvil: (057) 3014301815.

*** Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia y Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia. Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social; coordinadora del Grupo de Investigación en Intervención Social-GIIS e investigadora adscrita al Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO. Correo electrónico: lyly.sanchez@siu.udea.edu.co. Teléfonos: (0574) 2195970-2195767; móvil: (057) 3137653975.

histórico latinoamericano en la materia no ha sido suficiente y, en Colombia, se ha requerido de innovación y creatividad para posibilitar procesos adecuados de planeación participativa; ejemplo de ello, es la metodología integral de la planeación para el desarrollo-MIP, derivada del ciclo de intervención social participativo-CIS(p): alternativa metodológica alentadora. El programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín-PPPP, se constituye en una experiencia que evidencia el potencial de éstas metodologías para contribuir al fortalecimiento democrático, en particular, vinculando activamente organizaciones y movimientos de la sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

Transcurridos más de 200 años de la instauración del sueño democrático inspirado por la revolución francesa y liderado por el ideario de Jean-Jacques Rousseau persisten las intenciones de consolidarlo. Como forma de gobierno (Bobbio, 1988; Lechner, 1995; Sartori, 2003) aún está en construcción; continúa siendo un anhelo sujeto a su propia dinámica y al ritmo del complejo contexto vigente; una opción para alcanzar niveles adecuados de bienestar, aspirar a mejorar la condición de seres humanos, incrementar los niveles de calidad de vida de la población y de disfrute de la vivencia con otros, que se ha convertido en una alternativa posible porque crea y amplía espacios de participación para la sociedad civil en los asuntos del Estado, en la toma de decisiones sobre la vida en sociedad, la expansión de la ciudadanía, el diseño e implementación de políticas públicas, fortaleciéndola como sistema de gobierno (Gallardo, 2007; PNUD, 2004). En Latinoamérica, 20 años atrás, era una ilusión (De Tocqueville, 1984); hoy, desde lo formal, una realidad: no queda en el continente, ninguna dictadura militar vigente.

La participación en los asuntos públicos, particularmente, en los relacionados con decisiones alusivas a procesos de desarrollo, de planeación del desarrollo y de inversión pública, no solo fortalece la democracia sino que, al tiempo, la dinamiza, en tanto exige preparación, disposición y conciencia de sus implicaciones para quienes intervienen; activa el capital humano y social propio de las organizaciones y movimientos sociales; demanda vinculación de los voceros de la empresa privada, la academia y las estructuras gubernamentales; impulsa el ejercicio de diversas ciudadanías en procura de plantear y hacer valer sus intereses; fortalece las múltiples expresiones de la sociedad civil; y, en últimas, propicia el escenario plural, diverso, pacífico en el cual, en marcos de convivencia, se discuten, analizan y acuerdan los aspectos comunes y más prioritarios para ser atendidos de manera conjunta. En suma, la participación nutre, promueve y activa el proceso democrático haciendo valer, entre otras cosas, su regla de oro para dirimir conflictos de poder e intereses: la decisión mayoritaria. Así se entendió en Colombia al elevar a norma constitucional, en 1991, la democracia participativa soportada en la descentralización política, administrativa y fiscal; la implementación de procesos de planeación participativa del desarrollo; y, la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

A dos décadas de la Constitución Política de Colombia el balance en materia de participación ciudadana y procesos de planeación del desarrollo, no es el mejor (Colombia, Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2002). Continúa siendo frágil y poco estimulante la vinculación efectiva de los(as) diversos(as) protagonistas del desarrollo –voceros de las estructuras gubernamentales, de la empresa privada, de la academia y de las organizaciones y movimientos sociales-; y, al tiempo, son limitados y poco visionarios los procesos de planeación del desarrollo. Múltiples causas se asocian con esta realidad; la más recurrente y, en tendencia, presente en la mayoría de los balances, lo constituye la ausencia de metodologías participativas que motiven la

participación activa de individuos y colectivos y, que al tiempo, contribuyan a generar resultados de alto impacto, en especial, desde lo relativo al conocimiento de la realidad para transformarla, al menos, a imagen y semejanza de los anhelos democráticos de sus protagonistas (González y Velásquez, 2010).

Las experiencias de planeación participativa del desarrollo en Colombia, han acudido a diversas metodologías de intervención experimentadas y generalizadas para el contexto de América Latina, en procura de lograr los objetivos propuestos contribuyendo a sentar las bases del proyecto democrático. El panorama es amplio y va desde el *Método Integrado de Intervención Social* gestado por el Centro Latinoamericano de Trabajo Social-CELATS (Tobón, Rottier y Manrique, 1989), pasando por la *Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos-ZOPP* implementada por la agencia de cooperación alemana GTZ (Helming y Göbel, 1998), y llegando hasta las metodologías propias de la *planeación estratégica* (Goosdtein, Nolan y Pfeiffer, 2004), la *planeación estratégica situacional* (Huertas, 2006; Matus, 1987, 1998), de *planificación popular* (Matus, 2007) y, entre otras, por los asociados a la *planeación por escenarios* (Vergara, Fontalvo y Maza, 2010).

El acumulado investigativo¹ condujo a reflexionar al respecto, evidenciándose falencias y limitaciones tanto conceptuales como operativas que motivaron la construcción de una Metodología Integral de Planeación para el Desarrollo-MIP (Gutiérrez y Sánchez, 2009), basada en el ciclo de intervención social participativo-CIS(p) (Gutiérrez, 1999, 2006), que vinculara la participación en los procesos de planeación participativa del desarrollo como garantía para la obtención de los

¹ En especial el adquirido por la línea de investigación en Planeación, Ciudadanía y Territorio-PCT del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO y por el grupo de investigación en Intervención Social-GIIS, ambos de la Universidad de Antioquia-Colombia, luego de realizar varias investigaciones cofinanciadas y apoyadas, entre otros, por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, el Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología-COLCIENCIAS, el Municipio de Medellín y la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia entre 1999 y 2011.

propósitos concertados en estos procesos, alcanzando así, productos, resultados, efectos e impactos esperados.

Además de valorar y adoptar los avances alcanzados por las metodologías participativas puestas en escena en el contexto latinoamericano y, de apropiar la concepción y el método propuesto por el CIS(p), la MIP se fundamenta en una perspectiva de desarrollo no convencional (Múnera, 2007); parte de una mirada contemporánea de la planeación para el desarrollo del territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2009) y de su evaluación como proceso de aprendizaje (Sánchez y Salinas, 2011); se soporta en la participación sinérgica (Múnera, 2008); y, entre otras cosas, en la integración de conceptos eje provenientes de las ciencias sociales y humanas, con métodos prácticos originados en las ciencias administrativas, la planeación urbano-regional y los estudios del territorio (Gutiérrez y Muriel, 2004; Sánchez, 2007; Sánchez et al., 2001). La solidez teórica y práctica que le asiste permite evidenciar su potencial para hacer efectiva la participación de los(as) protagonistas vinculados(as) a los procesos de planeación y de desarrollo, superando la cotidiana intervención en las fases de notificación, información, diagnóstico, programación y toma de decisiones, para avanzar hasta la gestión de lo programado, el control, seguimiento y retroalimentación de lo realizado. Así, adquiere validez científica y pertinencia en procesos de planeación orientados al desarrollo, en escenarios democráticos; a la vez, permite su uso en diversos ámbitos haciendo útil el conocimiento generado a partir de investigaciones científicas generadas por centros de pensamiento.

Las metodologías participativas promovidas por procesos de planeación en América Latina, con orientación al desarrollo, han contribuido a la resignificación de los contenidos sociales y políticos que movilizan el accionar colectivo. Particularmente, en Colombia, siguiendo el caso del PPPP implementado entre 2004 y 2007 (Alcaldía de Medellín, 2005, 2007; Fundación Terpel, Corporvisionarios y Alcaldía de Medellín,

2010; Pérez y Jaramillo, 2007; Villa, Carvajal y Jhones, 2008), se han generado, no sin luchas ni tensiones, prácticas novedosas para el ejercicio de la ciudadanía; una ciudadanía activa, potente, incluyente, en diálogo con la diversidad, una ciudadanía territorializada, gestada por ciudadanos(as) territoriales (Gutiérrez, 2010; Gutiérrez y Pulgarín, 2009). A la vez, para vincular en escenarios de diálogo y concertación, voceros de instituciones, organizaciones y movimientos sociales, no gubernamentales, de la empresa privada, la academia y de la estructura gubernamental del Estado, dispuestos a ampliar los espacios de gobernabilidad, fomentar la transparencia en la gestión pública, profundizar las formas de participación ciudadana y a la democracia participativa empleando metodologías incluyentes, potentes y novedosas (Posada, 2007; Villa et al., 2008).

En parte, a ello contribuyeron las condiciones contextuales generadas a partir de la década del 90, las cuales, en términos políticos, normativos y sociales, posibilitaron la ampliación de contenidos, de metodologías, de participantes y de formas evaluativas que han promovido avances y mejoramientos continuos en este tipo de experiencias participativas. El PPPP, tiene particularidades que lo evidencian como participativo y democrático, además de escenario propicio para impulsar procesos de formación ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2005; Pérez y Jaramillo, 2007; Posada, 2007; Villa et al., 2008). Son relevantes, entre otras, la alusiva a la consideración de la ciudad como territorio complejo, en virtud a la mezcla de condiciones contextuales presentes y que históricamente han tensionado la posibilidad de que, como escenario de planeación, contribuya al desarrollo de la población; unida a la capacidad de organización, de movilización y el fortalecimiento progresivo de los procesos participativos gestados a partir de finales de la década del 80, producto de lo cual, entre 2004 y 2007, se desató el PPPP como estrategia de inclusión, promoción de la participación en las decisiones públicas, incremento de la gobernabilidad, escenario de convivencia ciudadana y

democracia. Los resultados alcanzados permitieron elevar el PPPP a política pública municipal (Alcaldía de Medellín y Departamento Administrativo de Planeación, 2011).

Para comprender el PPPP como ejemplo de gestación de democracia participativa en Colombia (Velásquez, 2004) es preciso dar cuenta de su naturaleza como metodología participativa, desde tres aspectos. El primero, establece los elementos conceptuales de soporte que guían su implementación en Medellín-Colombia, a partir de 2004. El segundo, ofrece un marco contextual explicativo de la metodología, la cual parte por reconocer las condiciones iniciales que rodearon su surgimiento y evolución en el contexto latinoamericano, tal como lo expone el texto de Ubiratan de Souza, con énfasis en Colombia. El tercero, plantea el PPPP como proceso de planeación para el desarrollo, estableciendo posibilidades y limitaciones como ejercicio participativo y de fortalecimiento del proyecto político democrático, muy de la mano con el texto de Pablo Paño que aparece al final de este capítulo. Todo ello, al tiempo, analizándose con la lente iluminadora y estimulante de la MIP, posibilitando evidenciar las potencialidades democráticas de metodologías participativas aplicadas a procesos de planeación y, a la vez, las que le son propias a experiencias de planeación participativa vividas -como PPPP-, ambos, ejemplos motivantes para promover su aplicación en Colombia y Latinoamérica, previas adecuaciones conceptuales y operativas, de acuerdo con los contextos a considerarse.

Finalmente, a manera de corolario, se exponen las potencialidades del PPPP, a la luz de la MIP, para: contribuir al fortalecimiento de procesos democráticos, en particular, aquellos vinculados a la planeación y al desarrollo; consolidar las institucionalidades sociales, privadas, académicas y gubernamentales partícipes del escenario democrático; vigorizar la sociedad civil en su doble responsabilidad social, especialmente, desde las organizaciones y movimientos sociales involucrados en procesos de planeación y de

desarrollo; motivar el ejercicio de las ciudadanías activas y, con mucha mayor fuerza, para estimular la presencia de ciudadanos y ciudadanas democráticos(as), participativos (as), activos (as), sociales, políticos(as) y críticos(as), en los asuntos propios del debate público, de la política pública, de la convivencia y de la gobernabilidad.

1. LAS DEMOCRACIAS: ESCENARIOS DE ACTUACIÓN EN CONSTRUCCIÓN

La democracia ha tenido siempre una clara y definida base territorial; en la antigüedad su espacio de referencia era la ciudad-estado, la *polis*. A ésta pertenecían todos los ciudadanos que vivían en ella y, por tanto, eran sujetos de derechos y deberes políticos y sociales; políticos dado que estaban obligados a participar en la formación del gobierno y de la toma de las decisiones y, sociales, del *Demos*, dado que tenían igualdad ante la ley pudiendo intervenir en el ejercicio directo del poder. Esta tradición democrática mantiene aún hoy continuidad teórica, a pesar que los ensayos llevados a cabo para implementarla, en diversos períodos de la humanidad, han resultado de alguna manera fallidos. Varios debates continúan latentes. Uno, alude a las múltiples tensiones que históricamente ha vivido el proceso de construcción del proyecto político democrático. Otro, no menos relevante, lo constituye su confluencia con el proyecto político neoliberal; una confluencia casi perversa y en ocasiones hasta tramposa (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Y uno más, la necesidad de diferenciar la democracia del contrato social y la democracia liberal; la representación y la participación. Como tales son considerados de vieja data y remiten a la dinámica y al quehacer democrático, es decir, al gobierno del pueblo (Bobbio, 1988; Sartori, 2003). La forma como manda el pueblo depende de su concepción de democracia, lo cual evidencia que además de soñarla, ¡podemos y debemos construirla!

No es posible la democracia si no existe una ciudadanía actuando lo que, a la vez, demuestra que sus sujetos son los(as) ciudadanos(as) participantes. A pesar de reconocerse como esencial, existe gran preocupación por la poca participación en escenarios democráticos (Kymlicka y Wayne, 1997). La obligación ciudadana es (Magendzo, 2004) participar en la construcción del Estado, fortalecer la sociedad civil y ejercer la ciudadanía para mantener el anhelo democrático. Sin ciudadanía, la democracia no es posible; sin ciudadanos(as), la ciudadanía tampoco lo será. Se requiere de ciudadanos(as) ejerciendo su ciudadanía para construir y afianzar el sueño democrático como proyecto político de gobierno posible, soporte de mejores condiciones de vida y mayor bienestar general.

En América Latina cobra fuerza el reto de construir y desarrollar democracias; haciéndolas más congruentes con la economía (PNUD, 2004). Para el efecto, se enfrentan como desafíos, pasar de democracias de electores a democracias de ciudadanos(as); hacer posible que la democracia enfrente los incrementos en las pobrezas y las desigualdades; documentar y realizar balances entre reformas implementadas y realidades transformadas; comprometer a los organismos internacionales de cooperación en la promoción de las democracias; continuar explorando los avances, los retos y las dificultades que enfrentan los desarrollos democráticos. Adicionalmente, es preciso completar los debates y los fundamentos teóricos para consolidar la diversidad de proyectos de democracia existentes; asumir los déficit de sociedad civil como falencias de la democracia; concebir el carácter ciudadano como fuente y justificación de la autoridad del Estado democrático, es decir, como sujetos de la democracia; y, entre otras cosas, entender que vivir las múltiples ciudadanía va más allá de simple ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales. Así entendida, la democracia requiere para su construcción, indispensablemente, de un ejercicio ciudadano democrático, participativo, social, político, activo y crítico. De acuerdo con Gutiérrez y

Pulgarín (2009; p. 34) este tipo de ciudadanos y ciudadanas ejercen prácticas participativas, sociales y políticas, de manera activa y crítica:

- Participativas, porque están unidos “a lo que ocurre; sus resultados constituyen una diferencia” para ellos, por tanto, hacen todo lo que pueden para influir en la dirección que desean, tomen los acontecimientos presentes (Dewey, 1971, p. 112); son los llamados a superar la ciudadanía -como estricta condición legal- y asumir la plena pertenencia a una comunidad política y la ciudadanía como actividad deseable, según la cual “la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad” (Kymlicka y Wayne, 1997, p. 6).
- Sociales, dado su compromiso con los derechos sociales y con la superación del conflicto desatado por la mutua influencia entre ciudadanía y clase social (Marshall y Bottomore, 1998), suponiendo que ser “ciudadano no se refiere tan solo a la política institucional, sino progresivamente a la vida social” (Lechner, 2000, p. 25).
- Políticas, dado que se encuentran vinculados a los derechos políticos y al deber ser democrático, la norma, la legalidad, los deberes y derechos, la libertad, la igualdad (Marshall y Bottomore, 1998), la justicia (Rawls, 1979; Habermas, 1987).
- Este ejercicio participativo, social y político es activo, en tanto enfatiza más en la vida social que en el sistema político, aludiendo a una “ciudadanización de la política” en tanto se participa “activamente en los asuntos de la comunidad... se sienten responsables por el rumbo que tome el país” (Lechner, 2000, p. 31).
- Críticos, en tanto poseen (Magendzo, 1996; Freire, 2005b) la capacidad propia de la reflexividad asociada a la praxis que les hace ser más conscientes del propósito de la existencia:

“conquistarse, hacerse más uno mismo, y conquistar el mundo, hacerlo más humano” (Freire, 2005a, p. 19).

Construir, fortalecer y consolidar democracia exige, además, de institucionalidades públicas, privadas, no gubernamentales, académicas, sociales y cívicas establecidas; de escenarios de convivencia, pluralidad y diversidad; de marcos normativos flexibles y posibilitadores; de una sociedad civil actuante, legítima y reconocida; de múltiples ciudadanías, ejercidas por estos ciudadanos y ciudadanas. Y, ante todo, de formas, caminos, rutas o maneras de motivar y estimular su constitución, es decir, de metodologías participativas dirigidas a robustecer la democracia. No basta con anhelarla y soñarla; es necesario construirla y consolidarla en lo cotidiano, en el marco jurídico e institucional vigente y, ello remite a la disponibilidad de metodologías, asumidas como la integración de conceptos y de métodos (Gutiérrez y Sánchez, 2009; Sánchez et al., 2001), que lo favorezcan, que permitan hacerlo realidad y, entre ellas, en esencia, de corte participativo y, muy en particular, las requeridas por los procesos de planeación participativa del desarrollo: opción democrática en Colombia y Latinoamérica.

2. EL LEGADO DE LAS METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS EN LATINOAMÉRICA

Desde las ciencias administrativas, las sociales (Sánchez et al., 2001) y la ingeniería se ha pretendido responder, sin éxito evidente, a cómo planificar participativamente el desarrollo de un territorio en escenarios democráticos. En los años ochenta del siglo XX, en el Centro Latinoamericano de Trabajo Social (CELATS), se estructuró el “Método integrado de intervención social” como opción para construir imágenes objetivo transformadoras de la realidad social a intervenir, mediante fases; ellas son, en su orden: diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación (Tobón et al., 1998). Sin duda, éste es un procedimiento

secuencial y lógico que permite, de una parte, conocer la realidad a intervenir y a partir de ello estructurar, de otra parte, vía planificación, la acción a emprender; llevar dicha acción a cabo conforme lo planificado y, finalmente, mostrar lo realizado, los aprendizajes obtenidos y las transformaciones propiciadas en marcos obviamente participativos, aunque con diversidad en las nociones y opciones de participación que le han acompañado. Ander-Egg (2000) y Kisnerman (1998) ratifican este procedimiento, lo amplían y lo avalan en sus posteriores elaboraciones.

Acerca del para qué de la aplicación metodológica aludida, ha estado claro que se busca transformar positiva y colectivamente la realidad. Se sabe cómo planificar la intervención, aunque con una salida ligera al cuestionamiento sobre el sentido que tiene evaluar después de la ejecución, considerando que los procesos de planeación del desarrollo territorial involucran seres humanos y no sólo máquinas u obras de infraestructura; entonces se evalúa el proceso, pero cómo, con qué instrumentos, diseñados bajo qué temporalidades, para qué? El quién tampoco lo ha resuelto satisfactoriamente la metodología integrada referenciada, cuando le atribuye el proceso al colectivo, sin declarar quiénes lo conforman ni porque estos y no otros.

En los años noventa Mendoza (1990) y, Barreix y Castillejos (1997) procurando fortalecer el método integrado, validan y le incorporan la supervisión como una adición interesante. Ésta se ubica entre la ejecución y la evaluación, como función para vigilar la correcta marcha de la intervención, pero sus promotores no definieron los instrumentos requeridos para su implementación. Vélez (2003) ratifica la opción metodológica enunciada, sin supervisión y agregándole la sistematización después de la evaluación como aspecto novedoso para recuperar el saber del hacer en la intervención; además, incorpora la idea esquemática del ciclo que permite conectar el punto de partida - estudio y diagnóstico- secuencial y lógicamente con la planificación, la

ejecución, la evaluación y la sistematización, a manera de fases y momentos interactivos. De nuevo, diagnóstico y planeación no son objeto de debate; ejecución y evaluación sí, no tanto porque se agreguen la supervisión o la sistematización sino por el modo de operar, diseñar e implementarse; el centro del asunto radica en definir si se evalúa después, durante o antes de la ejecución, o en todos los momentos y, además, en determinar cuándo, cómo y quiénes deben diseñarla para que se aplique adecuadamente al proceso de intervención o planificación considerado. Aylwin, Jiménez y Quesada (1999) junto a Pichardo (1997) brindan elementos diferenciales respecto a las distintas fases expuestas. En Aylwin, et al. (1999), se plantea el método integrado como estructura en la secuencia diagnóstico, programación, evaluación y ejecución, para retornar de ésta al diagnóstico o punto de partida; con ello busca ilustrar la conformación de una totalidad y las mutuas influencias que existen entre estos cuatro elementos, aunque no profundiza en la evaluación y sólo expresa que “al tiempo que se diagnostica, se ejecuta y se programa, se evalúa”. Pichardo (1997) incorpora un semi-ciclo que conecta ejecución, evaluación y ajuste, incluyendo medidas correctivas para adecuar la planeación, durante la ejecución, conforme lo indique la evaluación.

De las dificultades y las limitaciones vividas en la implementación de las metodologías descritas, particularmente en el escenario de la intervención social participativa, propia de las ciencias sociales y humanas aplicadas, emerge como propuesta alternativa, el CIS(p) (Gutiérrez, 1999, 2006). La secuencia de las acciones dinámicas propias de este ciclo, son como se describen a continuación: 1º) Diagnóstico participativo, entendido como la determinación de prioridades y el análisis de viabilidad y factibilidad para la intervención. 2º) Planeación participativa del qué hacer y su correspondiente despliegue de programas y proyectos. 3º) Diseño de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación participativo -antes de la ejecución - que posibilite controlar en cada momento de la acción, su eficiencia en la

gestión y su eficacia en los logros, es decir, su efectividad conforme a indicadores preestablecidos. 4º) Ejecución participativa del plan para reelaborar el diagnóstico inicial, ahora transformado por la acción de la planeación implementada y ejecutada. Al finalizar el ciclo, por la culminación de lo planeado, se determinan nuevas prioridades, otras factibilidades, otro proceso de planeación, otros indicadores de seguimiento y evaluación y, nuevas ejecuciones, para seguir buscando dinámicamente otros niveles de desarrollo territorial, como parte integral de la realidad social intervenida.

De lo anterior se deriva que el CIS(p) es concebido como proceso y sistema. *Proceso*, en tanto supone un conjunto de etapas sucesivas y complementarias; *sistema*, dado que concibe una organización que posibilita atender los aspectos relacionados con la ubicación y los plazos. Esto define los momentos y los alcances del ciclo: las nociones implican una secuencia lógica que debe abarcar, como mínimo y de manera participativa, los momentos del diagnóstico, la planeación, el seguimiento-evaluación y la ejecución, para hacer el consecuente ajuste si es necesario, en tiempo real, día a día. Gutiérrez (2006, p. 36) avizó a los(as) protagonistas de la intervención social participativa clasificándolos en 2 grupos: *gobernantes*, aludiendo a los(as) servidores(as) públicos vinculados(as) a las estructuras gubernamentales del Estado; y, *gobernados(as)*, los(as) voceros(as) de las organizaciones de la sociedad civil: empresa privada, no gubernamentales, academia, cívicas y comunitarias y, a la vez, personas individual o colectivamente consideradas. A los(as) *gobernantes*, enfatiza, les fue atribuida la función pública indelegable de promover y gestar intervenciones sociales participativas dirigidas a fortalecer los procesos de planeación del desarrollo y consolidar la democracia; y, a los(as) *gobernados(as)*, doble responsabilidad social: de una parte, exigirle al gobernante el cumplimiento de la función pública asignada por Ley y, de la otra, a complementarla sin competir con ella, ni pretender suplirla. Ambos grupos constituyen sujetos en sí mismos,

conforme sus propios roles, que interactúan con y entre sujetos, conscientes de los aprendizajes generados y, a la vez, de la posibilidad que tienen de construir juntos, en red, sus realidades, en medio de sus naturales y enriquecedoras diferencias (Villasante, 2002).

3. LA METODOLOGÍA INTEGRAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA MIP: ALTERNATIVA NOVEDOSA PARA PROCESOS DE PLANEACIÓN ORIENTADOS AL DESARROLLO EN ESCENARIOS DEMOCRÁTICOS

Apoyándose en la propuesta de Gutiérrez (1999, 2006) y con la finalidad de suplir demandas metodológicas provenientes de los procesos de planeación urbana y regional, de planeación del desarrollo y, entre otros, de planeación para el desarrollo del territorio se diseñó por Gutiérrez y Sánchez (2009) la Metodología Integral para la Planeación Participativa-MIP, donde se entiende la planeación como proceso socio-político enmarcado y delimitado en términos temporales, espaciales y contextuales; el desarrollo, como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2008); y, el territorio, como el espacio geográfico resultado de la transformación de la materialidad que alberga, la dinamización socio-cultural asociada con estas transformaciones y las consecuentes semantizaciones: nuevos usos, significados, apropiaciones y simbologías (Gutiérrez y Sánchez, 2009).

Conceptualmente, la MIP se ubica como apuesta democrática desde los procesos de planeación orientados al desarrollo. Considera como aspecto fundamental del proceso de planeación, al contexto, local, nacional e internacional, y contempla, como asunto esencial, la participación activa de gobernantes y gobernados(as), sujetos en acción, interrelacionados y en red. Operativamente, su secuencia lógica parte, primero, por reconocer la realidad a intervenir, mediante un análisis preliminar que sustente su primer momento (M1): el diagnóstico de la

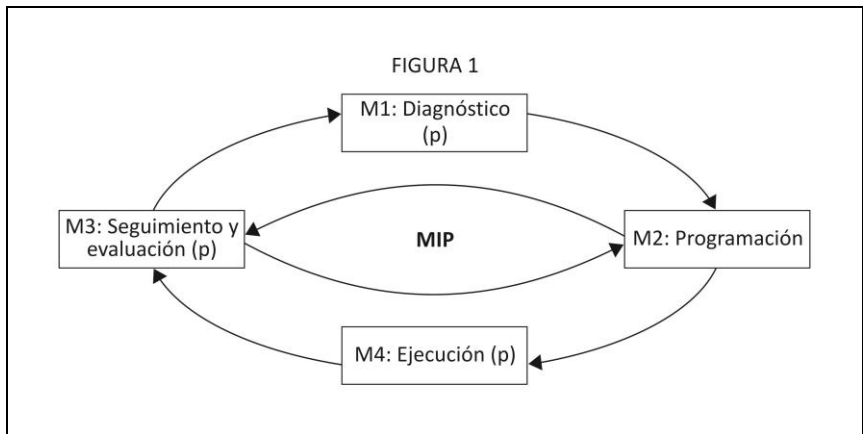
realidad territorial a planear; éste es asumido, en esencia, como conocimiento en contexto y análisis preliminar de la realidad e implica la determinación consensuada de prioridades y, el análisis de viabilidades y factibilidades para la intervención transformadora, en una temporalidad y espacialidad definidas.

Segundo, con fundamento en los resultados arrojados por el diagnóstico, se programa conjuntamente (M2), entre los protagonistas, el qué hacer, expresado en la formulación del plan, el soporte estratégico, las metas y el cronograma; se estiman y se asignan los recursos para materializar lo programado y se identifican las fuentes de financiamiento; la programación podrá e, incluso, deberá demandar y verificar la consistencia del diagnóstico; en virtud a ello, es posible que le exija ajustes.

Tercero, programada la acción y previo a la ejecución, se diseña el sistema de seguimiento y evaluación por parte de los participantes (M3), posibilitando controlar su eficiencia, por medio de indicadores de gestión, y su eficacia, mediante los indicadores de logro, garantizando así la efectividad del proceso; el diseño del sistema de seguimiento y evaluación puede demandar ajustes en la programación y en el diagnóstico; este momento del MIP se constituye en su principal novedad metodológica.

Cuarto, diseñado y verificado el sistema de seguimiento y evaluación, se procede a la ejecución participativa de lo programado (M4), dirigiéndose hacia la búsqueda de la transformación positiva de la realidad diagnosticada; a medida que avanza la ejecución, entra en operación el sistema de seguimiento y evaluación, mediante la activación de sus indicadores, mediante el cual se verifica o demanda ajustes a lo programado y a lo diagnosticado; además, en caso de requerirse, el sistema avistará transformaciones relevantes en lo programado, a fin de ajustar la acción a la dinámica de la realidad visible.

Quinto, ejecutada la acción programada y activado de manera adecuada y oportuna el sistema de seguimiento y evaluación diseñado, se espera la ocurrencia de una transformación positiva de la realidad intervenida. Mas, sin embargo, allí no termina el proceso planeado; al contrario, apoyados en los logros obtenidos, se reelabora el diagnóstico inicial, ahora transformado por la acción de la programación implementada; se determinan nuevas prioridades, otras viabilidades y factibilidades, otra programación, nuevo sistema de seguimiento y evaluación, otras ejecuciones para seguir contribuyendo con el *desarrollo del territorio*, como parte integral de la realidad social que se está interviniendo. La figura 1, ilustra el proceso descrito:



Este proceso operativo de la planeación se caracteriza como continuo, dinámico y sostenible en el tiempo. El orden en que se describen sus momentos no implica una secuencia lineal ni una estructura rígida de la manera como el método debe desarrollarse. Solo busca representar la evolución de la acción. A este proceso únicamente podrá ponerse fin cuando lo manifiesten sus protagonistas, quiénes intervienen, en este caso, al igual que en el CIS(p), gobernantes(as) y gobernados(as). Adicionalmente, la MIP contempla un carácter *cíclico, complementario y vinculante* entre sus momentos.

Cíclicos, en tanto acontecen secuencial y lógicamente, uno tras otro, retroalimentándose y co-implicándose. Se asume el diagnóstico de la realidad objeto de planeación como el punto de partida del método; con los resultados en él obtenidos, se pasa a la programación donde, de acuerdo con lo señalado, podrá demandarse su adecuación, ajuste o precisión; surtida la programación y, con fundamento en ella, se diseña el sistema de seguimiento y evaluación, el cual podrá, a su vez, requerir tanto a lo programado como al diagnóstico para que se adecuen; en firme, este sistema se inicia, y transcurre la ejecución, en donde actuará como control de la gestión y proveedor de los logros parciales y finales, siendo por ello posible que requiera tanto al sistema de seguimiento y evaluación, como a la programación y al diagnóstico, para que se acondicionen a la dinámica transformadora de la realidad, mediante el proceso de planeación en curso. De ello, emerge la consideración flexible del método y no su expresión acabada, inamovible o irreversible; al tiempo, se visibiliza como la *complementariedad* de tales momentos, que incide en que unos dependan de otros y viceversa. Esta mutua interdependencia no ocurre de cualquier manera; para que en realidad el método fluya, se ajuste e integre la concepción de la planeación para el desarrollo del territorio expuesta, es indispensable que los momentos sean *vinculantes*, es decir, sinérgicos, conservando su esencia, finalidad y particularidad, desde la cual contribuyen a la propia materialización y a la de los otros.

La MIP se forja también como proceso y sistema, ambos participativos, convocando de manera estimulante la vinculación de protagonistas que tienen por un lado, la función pública y, por el otro, la doble responsabilidad social de promover y evaluar la planeación para el desarrollo del territorio. Tal participación se asume como forma de acción que le permite a quienes intervienen reconocerse en su papel de involucrados(as) cuando, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, las cuales les brindan la capacidad de traducirlas en actuaciones colectivas, con cierta autonomía frente a otros. Por tanto, es un proceso individual, consciente y voluntario de vincularse a la construcción del territorio que tiende, en la práctica, a tornarse colectivo. Como tal, ocurre entre sujetos que tienen el propósito común de contribuir a que la planeación sea una opción para el desarrollo; participación ésta posible de concebirse como una opción de vida del individuo que implica “hacer y ser parte, para tomar parte y efectivamente participar. *Hacer parte*, en tanto estar y sentirse involucrado. *Ser parte*, como resultado de estar comprometido y consciente del hecho de *hacer parte* del colectivo. *Tomar parte* es actuar en consecuencia, puesto que la participación es acción” (Gutiérrez y Sánchez, 2009, p. 74).

La novedad de la MIP reside en su carácter participativo, dinámico y vinculante de interesados(as); en la comprensión de la evaluación como momento estructurante del proceso; y, en la posibilidad que demanda para conocer, comprender e interpretar la realidad que, conforme la información disponible del contexto y la concepción en la que se apoya, proyecta la acción, promueve el diálogo, favorece la convivencia, aumenta la gobernabilidad, hace efectivos los procesos de planeación orientados al desarrollo y, en últimas, contribuye a constituir escenarios y prácticas más democráticas.

4. PPPP: CONSTRUYENDO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Los antecedentes del PPPP, lo ubican como otro de los ejemplos de este tipo de experiencias propagadas por América Latina a partir del caso vivido en Porto Alegre-Brasil, en 1989, tal y como quedó descrito en los textos de Ubitaran de Souza y Oscar Grillo, Juan Cimalando y Florencia Tufro que anteceden, con el propósito eje de fortalecer el enfoque de la democracia participativa (De Sousa, 2005; Ganuza y Álvarez, 2003; Villasante y Garrido, 2002) vinculando, en espacios cercanos a la institucionalidad pública y la sociedad civil, procesos de planeación participativa del desarrollo y, en particular, definiciones de prioridades y toma de decisiones alusivas a la inversión de presupuestos destinados a promover transformaciones de las realidades urbanas y rurales, especialmente, en el escenario municipal (Alcaldía de Medellín, 2005, 2007; Carvajal, 2009; Posada, 2007; Santana, 2009; Villa et al., 2008).

Esta experiencia de PPPP se declara opción democrática en tanto está inscrita, normativa y políticamente, en el sistema municipal de planeación participativa del desarrollo implementado mediante el Acuerdo Municipal 43 de 1993 y complementado luego, por el Acuerdo Municipal 43 de 2007; a la vez, hace parte integral del sistema nacional de planeación estatuido por la Ley 152 de 1994. Es decir, se encuentra regulado por la normatividad básica, los criterios de política pública y las orientaciones del ejercicio de la función pública, reglamentarios de uno de los tres ejes esenciales de la reforma constitucional de 1991: la planeación participativa del desarrollo en Colombia. Como tal, se constituye en función pública, obligatoria e indelegable, de la Administración Municipal en cabeza del ejecutivo y, al tiempo, en responsabilidad social para los demás protagonistas vinculados(as) a los procesos de planeación y de desarrollo en Medellín: la empresa privada y sus agremiaciones; la academia y los centros de generación de conocimiento y pensamiento; los movimientos organizaciones y

agrupaciones sociales, cívicas, ciudadanas y comunitarias; y, en general, ciudadanos y ciudadanas que habitan, usan, apropian, usufructúan y transforman la ciudad. En este escenario, se le considera un programa estratégico de la Alcaldía, dirigido a profundizar la participación democrática de la ciudadana en el desarrollo de sus comunidades y de paso, fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos municipales (Pérez y Jaramillo, 2007; Posada, 2007; Santana, 2009; Villa et al., 2008); a la vez, es estandarte del ejercicio de la función pública y uno de los

componentes centrales de la política de gobernabilidad democrática y participación ciudadana que busca hacer sostenible los procesos de planeación y gestión del desarrollo en cuanto marco institucional amplio que facilita la inclusión social y política de la ciudadanía, aportando de esta manera a la dinamización de la convivencia ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 3).

Además, se concibe como espacio de convergencia donde voceros(as) de las organizaciones y movimientos sociales, ciudadanos y ciudadanas de la municipalidad, agrupados en diez y seis (16) comunas urbanas y en cinco (5) corregimientos, deciden conjuntamente con los(as) servidores(as) públicos(as) que representan la estructura gubernamental del Estado en el escenario municipal, las prioridades de inversión de un porcentaje de los recursos del presupuesto municipal destinado a libre inversión, en cada vigencia anual.² Como tal, encarna la intención de articular diversos aspectos de la gestión pública, particularmente la referida al escenario municipal, asociados con la hacienda pública, sus ingresos e inversiones; la planeación del desarrollo, en tanto orienta, controla y evalúa la inversión de los recursos públicos; y, el “diálogo, la deliberación y movilización

² Para el año 2005 estos recursos fueron equivalentes a 60 mil millones de pesos y para el año 2006, a 62 mil millones, lo cual representó, aproximadamente, el 7% del presupuesto general del municipio de Medellín para cada una de las vigencias aludidas y aproximadamente el 31% de los recursos de libre inversión que están a disposición del Alcalde Municipal (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 5).

ciudadana como savia que alimenta y da sentido a la democracia y a los valores de equidad y libertad que la sustentan” (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 3). De ahí que el PPPP puede interpretarse y asumirse (Villa et al., 2008) como un instrumento de transparencia pública,

vigilancia y control sobre los recursos financieros municipales; como mecanismo de planeación y gestión del desarrollo local, en tanto se analizan y priorizan los problemas, potencialidades y objetivos del desarrollo comunal y corregimental; y, como escuela de formación y pedagogía ciudadana, en cuanto allí se aprehenden y ejercen valores y prácticas ciudadanas, tales como la argumentación, la tolerancia, la pluralidad, el respeto por la palabra y la capacidad de escucha, poder votar y elegir entre diferentes opciones, organizarse e interactuar con el Estado, efectuar monitoreo y evaluación a los acuerdos y decisiones tomadas (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 3).

De hecho, es visible que desde la interpretación y concepción del PPPP empiezan a vislumbrarse sintonías y nexos con la MIP, en tanto comparten finalidades orientadas a promover y consolidar procesos democráticos, desde los procesos de planeación participativa dirigidos hacia el desarrollo; vinculan personas diversas, como sujetos que interactúan y constituyen redes de aprendizaje mutuo y transformación colectiva; y, muy en particular, consideran ya la opción de participar no sólo en las decisiones asociadas con la porción del presupuesto de inversión destinado al programa sino, y como hecho a resaltar, en el control, seguimiento y evaluación de los acuerdos efectuadas y las decisiones tomadas al respecto, de manera consensuada, debatida y colectiva. Las conexiones empiezan a hacerse más visibles y previo a su orientación metodológica, en el sentido social, político y territorial que se expone a continuación, soporta la concepción del PPPP.

Socialmente el PPPP parte de reconocer que la simple participación deliberativa, con altos componentes de exclusión política, con decisiones centralizadas y sin productos, resultados, efectos e impactos positivos, no genera potencialidad y debe ser proscrita. Al

contrario, respalda las capacidades decisorias de quienes convoca, en tanto constituyen escenarios para el ejercicio pleno de una auténtica ciudadanía dirigida a determinar y defender el uso colectivo de bienes y recursos públicos. Políticamente y con la mira puesta en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la superación de los diversos problemas que afronta la ciudad, el PPPP apunta a la formación de sujetos políticos, de ciudadanos y ciudadanas activos(as) y de organizaciones sociales reconocidas políticamente, todos ellos, con capacidades y potencialidades decisorias en materia de gestión de los recursos públicos y la formulación de políticas democráticas dirigidas a incrementar las posibilidades de desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2005, 2007; Pérez y Jaramillo, 2007; Villa et al., 2008). Y, desde lo territorial, fortalece el tratamiento “civilista de las demandas sociales, económicas, culturales, de seguridad y convivencia que ciudadanos y las fuerzas organizadas de la ciudad plantean a través de las movilizaciones, planes y proyectos” (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 6), provenientes de los debates dados en las comunas y los corregimientos de la ciudad. Su apuesta está dirigida hacia la

consolidación de una estrategia de gestión pública orientada a fortalecer los factores de identidad de los ciudadanos y ciudadanas con su territorio, incorporar el tejido social a los procesos de desarrollo, potenciando su productividad y mejorando las condiciones internas de la ciudad para participar en la dinámica de la globalización de la época (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 7).

Evidentemente, en la finalidad superior que les anima, la MIP y el PPPP tienen sintonías y similitudes. Sus centros están fijados en la consideración de condiciones contextuales previas; en la constitución de ciudadanos y ciudadanas arraigados(as) al territorio, capaces de ejercer sus ciudadanías, fortalecerse como sociedad civil y participar activamente en los procesos asociados con la planeación y el desarrollo del territorio, en marcos claros, conscientes e intencionalmente dirigidos a fortalecer el proyecto político democrático. En la manera de

hacerlo, es decir, en el despliegue metodológico (Gutiérrez y Sánchez, 2009; Sánchez, 2007) se hacen más evidentes las semejanzas, tanto desde los soportes conceptuales como en el aparato operativo que les acompaña desde el análisis preliminar de la realidad a transformar, hasta la continuidad del ciclo de intervención, pasando por el diagnóstico, la programación, el seguimiento y la evaluación, la gestión y, la ejecución del proceso de planeación del desarrollo concertado, de manera participativa.

Metodológicamente, el PPPP es de carácter constructivista (Alcaldía de Medellín, 2005; Villa et al., 2008), lo cual significa flexibilidad y elasticidad en su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Se apoya en objetivos generales y específicos que le determinan sus particularidades y, además, en criterios generales y orientaciones específicas. Son parámetros fundamentales de la metodología, la información oportuna, adecuada y transparente; la opinión, particularmente la de aquellos que tradicionalmente no son escuchados(as); la decisión soportada en la información, la capacidad de análisis, de deliberación y de negociación; la co-responsabilidad como partes del proceso y compromisos que asumen quienes participan; el control del proceso, entendido como monitoreo y evaluación compartido por voceros(as) sociales y gubernamentales; y, la libre elección, mediante la cual se busca profundizar la democracia y la responsabilidad política en los procesos de planeación y de desarrollo de las comunas y corregimientos de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2005, 2007; Villa et al., 2008). Los objetivos atribuidos al PPPP se orientan a fortalecer la participación ciudadana potenciando

la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones del gobierno y el presupuesto municipal, contribuyendo de esta manera a la generación de nuevos modelos de gestión pública que redunden en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad; fortalecimiento del sistema municipal de planeación y presupuesto participativo (Acuerdo Municipal 043 de 2007); promover la construcción de

ciudadanía y la movilización de los públicos hacia actitudes que consoliden la convivencia ciudadana; y, fortalecer la institucionalidad municipal para la gestión participativa de lo público” (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 10).

La ruta operativa desplegada por el PPPP parte de definir sus promotores(as) y valorar la necesidad de construir capacidades instaladas orientadas conocer y emplear dimensiones y variables apropiadas para analizar previa y dinámicamente, el respectivo territorio –comprendido por cada una de las divisiones político-administrativas de la ciudad; interpretar y utilizar la información existente, tanto la proveniente de fuentes de información gubernamentales, como la forjada por la academia desde los centros de generación de conocimiento y pensamiento, las ONG, las fundaciones empresariales y, los movimientos y organizaciones sociales; consultar y validar diagnósticos, tanto los existentes como los gestados participativamente; aprehender e implementar estrategias de priorización de las necesidades, con criterios predefinidos y convenidos; familiarizarse con las estrategias y técnicas de programación participativa, el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación apoyados en indicadores de gestión y de logro y, para incorporar la lógica de los procesos de planeación del desarrollo municipal, con sus consecuentes presupuestos de inversión, fuentes de financiación y lógicas fiscales asociadas. En fin, todo un arsenal operativo y técnico, guiado por la concepción participativa, incluyente y democrática descrita (Alcaldía de Medellín, 2005, 2007; Carvajal, 2009; Pérez y Jaramillo, 2007; Posada, 2007; Villa et al., 2008). La estructura operativa, la ruta a recorrer y la secuencia de actividades están previstas y diseñadas (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 23). Se consideran protagonistas que participan activa, creativa y propositivamente en el PPPP, a

todas y todos los ciudadanos con algún tipo de interés en el desarrollo de la comuna o corregimiento, representados en organizaciones

ciudadanas, sociales y comunitarias que participan de los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales. Las corporaciones públicas, representadas en las JAL's y el Concejo Municipal. El Municipio de Medellín a través de sus instituciones, funcionarios y servidores públicos (Alcaldía de Medellín, 2005, 2008).

Como se observa, de manera explícita, son reconocidos como protagonistas del PPPP, aquellos(as) que se consideran vitales en el despliegue de la MIP: representantes de la estructura gubernamental del Estado, en cumplimiento de la función pública constitucional y legalmente asignada; y, voceros(as) de las instituciones sociales, académicas y privadas, que asuman el cumplimiento de la doble responsabilidad social atribuida. Posteriormente, apoyados en el esquema de dimensiones y variables predefinidas: el diagnóstico integral de ciudad para la equidad, basado en indicadores de oportunidades socio-culturales (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 24), se procede a realizar con todos(as) ellos(as), el análisis del territorio y a priorizar las acciones, en contexto; allí se determinaron como variables relevantes, la subsistencia, el ocio, la participación, la creatividad, la comunicación y el entendimiento; para cada de ellas, se definieron las fuentes del indicador, los indicadores sugeridos de los cuales se posee información, los indicadores registrados, la definición de la variable y la forma de cálculo. Complementariamente, se dispone de la información estadística básica de cada comuna y cada corregimiento (población total, por edad y género; educación: matrícula oficial y privada, instituciones educativas; población en el SISBEN; muertes violentas; establecimientos industriales y comerciales; instalación de servicios públicos; actividad edificadora; índices: de calidad de vida y de desarrollo humano). El panorama se completa con la identificación participativa de problemas centrales mediante campos problemáticos: socio-cultural, económico, político-institucional, físico-espacial y ambiental; y, con la visibilización de potencialidades y dificultades.

Lo anterior, en términos de la MIP, constituye el análisis de contexto y preliminar; el primer momento: el diagnóstico participativo resultado del conocimiento previo requerido para la acción, a partir del análisis de lo construido socio-culturalmente, base de la priorización y programación participativas subsiguientes; y, el tercer momento: el diseño del sistema de seguimiento y evaluación participativo, apoyado en el uso o construcción de indicadores que posibiliten el monitoreo y la evaluación, previamente diseñados a la gestión y al momento de la ejecución participativa.

Analizado el contexto, apropiado el análisis preliminar, definidos los aspectos esenciales asociados con el monitoreo y la evaluación y, resueltas las necesidades alusivas a la creación de capacidades para la participación, los protagonistas del PPPP, guiados por la metodología participativa y constructivista de soporte, se adentran en la programación de la acción. Al efecto, reunidos(as) en los Consejos Consultivos de Comuna y de Corregimiento, incursionan en aspectos relevantes para la identificación de las necesidades, el análisis de factibilidad y de viabilidad y, su correspondiente priorización con fundamento, especialmente, en los criterios para la asignación de recursos provenientes del rubro de libre inversión, asignados por Comuna y por Corregimiento, según el presupuesto general del municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2005, 2007; Villa et al., 2008) y, obviamente, en los resultados de los procedimientos anteriormente descritos. Lo acordado participativamente, se consigna en actas de dominio público, lo cual se constituye en la base para orientar la gestión y ejecución participativas de los recursos, activando al inicio, el monitoreo y evaluación convenido, el cual acompaña todo el proceso e ilustra, orienta y direcciona el inicio del siguiente, un año calendario y fiscal después. Se trata de ejercicios típicos de acción-reflexión-acción (Villasante, 2002), orientados por metodologías participativas aplicadas a procesos de planeación del desarrollo.

El PPPP es, en consecuencia, la materialización de los momentos de programación y ejecución participativa previstos por MIP, transversalizados por la gestión requerida; la activación del monitoreo y la evaluación al momento de la implementación y durante su ejecución; y, la valoración del proceso mediante los logros alcanzados, como insumos para ser considerados al inicio del siguiente ejercicio participativo, en la siguiente vigencia fiscal. Sin proponérselo, ni intencionarlo explícitamente, este programa delinea la ruta metodológica concebida y propuesta por la MIP para garantizar la participación en procesos de planeación del desarrollo aportando, de esta manera, a la promoción, el fortalecimiento y la consolidación de la democracia participativa.

5. A MANERA DE COROLARIO: APOORTE METODOLÓGICO Y VIVENCIAL AL FORTALECIMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS EN AMÉRICA LATINA

En síntesis, si la opción posible para aspirar a mejorar el bienestar integral de la población es la democracia, entonces ésta debe construirse entre todos(as), activamente, para el disfrute individual y colectivo. Ello exige incrementar estrategias y recursos orientados a la gestación de ciudadanos y ciudadanas democráticos(as), participativos(as), sociales, políticos(as), activos(as) y críticos(as) capaces de emprender esta tarea, estimulados(as) por las posibilidades de transformación positiva de sus realidades mediante el ejercicio de sus diversas ciudadanías; por la aspiración de contribuir con ello a consolidar los movimientos y organizaciones sociales, soportes y ejes de la sociedad civil; por la posibilidad de gestar auténticas expresiones de institucionalidades públicas, privadas, no gubernamentales, sociales y comunitarias; por la opción que tienen de aportar a la construcción de múltiples democracias, ajustadas a sus anhelos y sueños; y, ante todo,

por la motivación que conlleva aspirar a alcanzar, entre todos y todas, más y mejores niveles de desarrollo, para vivir mejor. A la vez, para crear e incorporar maneras de convivir y de relacionarse con otros(as), en medio de las diferencias, del pluralismo y de la otredad; como una forma de atender y administrar los conflictos y construir espacios de convivencia pacífica. Ciudadanos y ciudadanas ejerciendo sus ciudadanías constituyen materias primas y nutrientes requeridas para aspirar a construir, fortalecer y consolidar el anhelo democrático latinoamericano.

Este propósito requiere, adicionalmente, de metodologías participativas adecuadas y propositivas que lo viabilicen permitiendo, a base de lucha, convertir el sueño democrático en realidad. A partir de las apuestas metodológicas implementadas en América Latina, de su análisis, del reconocimiento de sus potencialidades, alcances y limitaciones se diseñó el CIS(p) como opción para procesos de intervención social participativos. Fundamentados en ella y aplicándola a los procesos de planeación para el desarrollo del territorio surgió la MIP para consolidar la planeación participativa orientada al desarrollo. Desde su fundamentación la MIP encuentra en el PPPP un escenario posible y real para desplegarse con éxito, aún en medio de los alcances y restricciones propias de estos procesos.

Así concebido, el PPPP ha contribuido a fortalecer procesos democráticos, especialmente los relacionados con la planeación y el desarrollo. Aún en el escenario de las “malas prácticas” que se plantea en el texto de Pablo Paño al reflexionar sobre los presupuestos participativos, la MIP y el PPPP constituyen, ambos, nuevos conocimientos y aportes que se espera nutran reflexiones sobre el conocimiento construido, el avance logrado, los resultados y aprendizajes obtenidos en procura de continuar apostándole a consolidar el sueño democrático Latinoamericano, en tanto consideran y respetan la historia, organización, identidad, cultura e idiosincrasia de

los territorios donde se han de implementar; promueven formas de participación real; generan instancias de información, opinión, decisión y control social; y, entre otras cosas, favorecen cambios positivos en las prácticas y representaciones sociales provenientes de los(as) representantes vinculados(as) a la estructura gubernamental y a las organizaciones y movimientos sociales. Son, en síntesis, apuestas y propuestas orientadas a fortalecer las democracias como proyectos políticos posibles, en búsqueda de mejores estándares, niveles, calidad y formas de vida con otros(as) y, entre otros(as), plurales y diversos(as).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Medellín (2005). *Programa de planeación y presupuesto participativo ¡Con transparencia! Pongámonos todos y todas del mismo lado*. Medellín: L. Vieco.
- Alcaldía de Medellín (2007). *Del miedo a la esperanza, 2004-2007*. Medellín: Cargraphics.
- Alcaldía de Medellín y Departamento Administrativo de Planeación (2011). *Políticas poblacionales para una ciudad diversa e incluyente*. Medellín: Dinámica.
- Ander-Egg, E. (2000). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- Aylwin de Barros, N, Jiménez de Barros, M y Quesada de Greppi, M. (1999). *Un enfoque operativo de la metodología de Trabajo Social*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- Barreix, J. y Castillejos, S. (1997). *Metodología y método en Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio.
- Bobbio, N. (1988). *El futuro de la democracia*. Bogotá: FCE, 2ª edición.
- Carvajal Y. (2009). Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín. *Revista Foro Nacional por Colombia*, (29), 105-114.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002). *Evaluación de descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS, UV.

- De Sousa Santos, B. (2005). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. (M. del M. Portillo, Trad.). Bogotá: Antropos, 2ª ed.
- De Tocqueville, A. (1984). *La democracia en América I*. Madrid: Editorial Sarpe.
- Dewey, J. (1971). *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. (L. Luzuriaga, Trad.). Buenos Aires: Losada.
- Freire, P. (2005a). *Pedagogía del oprimido*. (J. Mellado, Trad.). México: Siglo XXI, 2ª ed.
- Freire, P. (2005b). *La educación como práctica de la libertad*. Madrid: Siglo XXI.
- Fundación Terpel, CorpoVisionarios y Alcaldía de Medellín (2010). *Encuesta de cultura ciudadana, Medellín 2009*. Medellín: Dvinni S.A.
- Gallardo, H. (2007). *Democratización y democracia en América Latina*. Bogotá: Desde Abajo.
- Ganuza, E. y C. Álvarez (coord.) (2003). *Democracia y Presupuestos Participativos*. Barcelona: Icaria.
- González, E. y Velásquez, F. (2010). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Goosdtein, L.D., Nolan, T.M. y Pfeiffer, J.W. (2004). *Planeación Estratégica Aplicada*. Bogotá: Mc Graw-Hill Interamericana.
- Gutiérrez, A.L. (1999). *Participación en la planeación del desarrollo local en Colombia, caso Medellín (Antioquia), periodo 1986-1996*. Tesis de maestría no publicada. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.

- Gutiérrez, A.L. (2006). El ciclo de intervención social participativo (CIS [p]): opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia. *Revista Trabajo Social*, (3), 73-100.
- Gutiérrez, A.L. (2010). "El ciudadano territorial: propósito de la formación ciudadana". *Revista Uni-pluri/versidad*, 30, 10(3), 59-69.
- Gutiérrez, A.L y Muriel, R.D. (2004). *Gestión Ambiental y Planeación Urbana: Estudio de caso en el Occidente de Antioquia*. Medellín: Editorial Lealon.
- Gutiérrez, A.L. y Pulgarín, R. (2009). "Formación ciudadana: ¿utopía posible!" *Revista Educación y Pedagogía*, 2(53), 33-48.
- Gutiérrez, A.L. y Sánchez, L.M. (2009). *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Helming, S. y Göbel, M. (1998). *Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)*. I. Ahumada (Trad.). Eschbom: GTZ.
- Huertas, F. (2006). *El método PES (Planificación Estratégica Situacional)*. Entrevista a Carlos Matus. Caracas: Universidad de La Matanza y Altadir.
- Kisnerman, N. (1998). *Pensar el Trabajo Social: una introducción desde el construccionismo*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Revista La Política* (3), 5-40.
- Lechner, N. (1995). *Los patios interiores de la democracia: Subjetividad y política*. México: FCE.

- Lechner, N. (2000). Nuevas ciudadanías. *Revista Estudios Sociales*, (5), 25-31.
- Magendzo, A. (1996). *Curriculum, educación para la democracia en la Modernidad*. Bogotá: Anthropos.
- Magendzo, A. (2004). *Cultura democrática. Formación ciudadana*. Bogotá: Transversales.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Venezuela: Altadir.
- Matus, C. (1998). *Estrategia y plan*. México D.F.: Siglo XXI.
- Matus, C. (2007). *MAPP-Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar.
- Mendoza, M.C. (1990). *Una opción metodológica para el Trabajo Social*. Buenos Aires Lumen-Humanitas.
- Múnera, M.C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- Múnera, M.C. (2008). *De la participación destructora a la participación sinérgica, tomo I*, Investigaciones 28, Medellín: CEHAP, Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez, E. y Jaramillo, C. (2007). *Planeación y presupuesto participativo en Medellín*. Medellín: Intermon Oxfam.
- Pichardo, A. (1997). *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Libris SRI.
- Posada, J.C. (2007). "Programa de planeación y presupuesto participativo en Medellín. Un ejercicio democrático de

construcción de ciudad y formación ciudadana”. Revista Desde la Región, (48), 35-46.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.

Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. (M.D. González, Trad.). México D.F.: FCE.

Sánchez, L.M. (2007). “Fragmentación social y planeación territorial”. *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, 11(1), 28-39.

Sánchez, L.M. et al. (2001). *Metodología del Trabajo Social en América Latina. Décadas de los ochentas y los noventas*: monografía de grado en Trabajo Social, no publicada. Universidad de Antioquia, Departamento de Trabajo Social.

Sánchez, L.M. y Salinas, D.P. (Eds.) (2011). *Evaluación de la planeación del desarrollo en Colombia. Caso municipio de Medellín, 1995-2007*. Medellín: Imprenta UDEA.

Santana, P. (Coord.) (2009). *Planeación local y presupuesto participativo en Colombia. 12 años de experiencias*. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

Sartori, G. (2003). *Qué es la democracia*. (M.A. González y M.C. Pestellini, Trad.). México D.F.: Taurus.

Tobón, M.C., Rottier, N. y Manrique, A. (1989). *La práctica profesional del Trabajador Social. Guía de análisis*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas, 5ª edición.

Velásquez, F. (2004). El presupuesto participativo: una agenda para la participación. *Boletín Foro Municipal* (31), 1-2.

Vélez, O.L. (2003). *Reconfigurando el Trabajo Social: perspectivas y tendencias contemporáneas*. Buenos Aires: Espacio.

- Vergara, J.C., Fontalvo, T.J. y Maza, F. (2010). La planeación por escenarios: revisión de conceptos y propuestas metodológicas. *Revista Prospect*, 8(2), 21-29.
- Villa, M.I., Carvajal, Y. y Jhones, H. (2008). *Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos*. Medellín: Corporación Región.
- Villasante, T. (2002). *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*. Montevideo: Nordan Comunidad-CIMAS.
- Villasante, T. y Garrido, F. (Coord.) (2002). *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía 3*. Madrid: IEPALA-CIMAS.

EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS*

Banco Mundial Oficina en el Perú - Documento Resumen

ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PERÚ

En Perú, después de un periodo de reforma política- social que buscó la descentralización del poder y la democratización del Estado, se institucionalizó el proceso anual del Presupuesto Participativo (PP). Este proceso formaliza mecanismos de voz para que la sociedad civil influya sobre la asignación de los presupuestos locales, contribuya en los esfuerzos de desarrollo local y vigile la ejecución presupuestaria. Desde su implementación en 2004, el PP ha involucrado, anualmente, la participación de aprox. 150,000 representantes acreditados¹ (ver Gráfico 1) y se estima que el 36% del gasto de inversión ejecutado en el nivel distrital fue priorizado a través del proceso participativo².

A pesar de los logros alcanzados, los resultados de la implementación del PP son motivo de debate. Se discute sobre la representatividad y legitimidad de la participación, la posible influencia del PP en la fragmentación de la inversión pública en el nivel sub

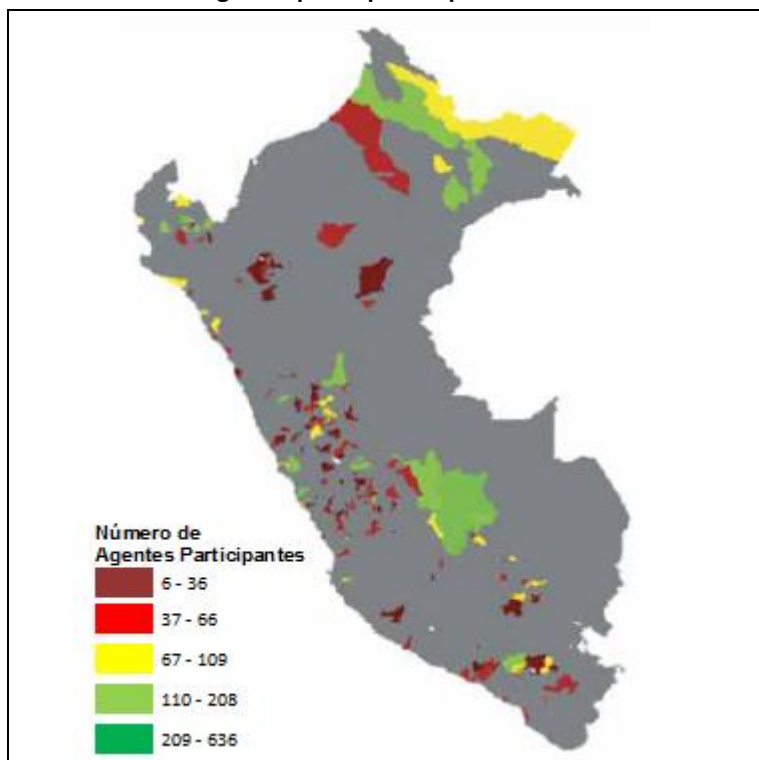
* Este volumen ha sido producido por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación. El estudio fue liderado por William Reuben (LCSSO) y Pilar Larreamendy (LCSSO) bajo la supervisión de Maninder S.Gill (LCSSO) y Michel Kerf (LCSSD). Agradecemos a permissão de uso dos direitos autorais.

¹ En 2008, 600 gobiernos regionales y locales cumplieron con ingresar información del PP en el Aplicativo; entre estos se registró la participación de 50, 000 representantes acreditados.

² Este 36% fue calculado sobre la base de información presupuestal de una muestra de 514 distritos y, corresponde aproximadamente a la suma de S./1,174 millones, es decir aproximadamente US\$ 391 millones.

nacional, la baja incidencia de las actividades de rendición de cuentas y vigilancia, la débil integración del PP con el ciclo general de presupuestación e inversión y la poca visión estratégica de la presupuestación en los proceso participativos. Estas controversias se suman a la preocupación general sobre la calidad del gasto social en el país: a pesar de que, entre 2000 y 2005, el gasto social se incrementó considerablemente, los indicadores sociales no mostraron una mejora satisfactoria³.

Gráfico 1: Número de agentes participantes por distrito



Fonte: aplicativo del pp 2008. Elaboración propia

³ La proporción del PBI que se destina al gasto social creció de 7.9% en 2000 a 9.2% en 2005. Una revisión gruesa de algunos indicadores generales, evidencia la no existencia de una relación directamente proporcional entre el incremento del gasto social y la mejora en la provisión de los servicios. UNICEF, El Gasto Social en Perú: 2000- 2005. 2006. p. 31.
http://www.unicef.org/peru/_files/Publicaciones/gasto_social_2000_2005.pdf.

En este contexto, la mejora de la calidad del gasto público se convirtió en una de las prioridades del país. Uno de los mecanismos para alcanzar este objetivo es el Presupuesto por Resultados (PpR). Según la definición del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF), el PpR consiste en la aplicación de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto con una articulación sustentada entre bienes y servicios (productos) y cambios generados en el bienestar ciudadano (resultados). La coexistencia del PP y PpR impone importantes retos en cuatro aspectos principales: (i) *rendición de cuentas*: mientras que el PpR enfatiza una línea de responsabilidad ‘hacia arriba’, el PP fortalece una línea de responsabilidad ‘hacia abajo’; (ii) *horizonte temporal*: mientras que el PpR es parte de una estrategia de largo plazo, el PP en Perú actualmente informa sólo el presupuesto anual; (iii) *perspectiva*: mientras que el PpR se define desde una perspectiva multi-sectorial, los criterios de priorización del PP se definen desde una perspectiva territorial; y, (iv) *propósito final*: mientras que PpR está orientado a resultados, el PP actualmente se focaliza en productos.

DEMANDA POR ESTE ESTUDIO

En 2008, el MEF solicitó el apoyo del Banco Mundial para la evaluación de los resultados del proceso del Presupuesto Participativo (PP), tomando en consideración la nueva perspectiva de presupuestación por resultados adoptada en 2007. Desde entonces el equipo del Banco Mundial trabajó en estrecha coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público en el diseño metodológico, integración y manejo de base de datos, definición de estudios de caso y revisión de resultados preliminares. Como resultado de esta coordinación, esta evaluación responde a dos grupos de preguntas

principales: (i) ¿Está produciendo el PP los impactos esperados en el nivel intermedio (asignación presupuestaria pro-pobre) e impactos finales (incremento en la recolección de impuestos, reducción de la corrupción y mejora de la legitimidad de la institucionalidad pública local)?; y (ii) ¿Cuáles son los factores que limitan o impulsan los impactos del PP? ¿Es el PP un proceso inclusivo, legítimo y oportuno? ¿Está el PP sincronizado con la normatividad del ciclo presupuestario en términos de plazos y requerimientos técnicos? ¿Cómo podría el PP contribuir a la presupuestación orientada a resultados?

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

Este estudio se inscribe dentro de la corriente analítica que entiende la presupuestación pública como un proceso de negociación en el que participan, de manera formal e informal, un conjunto de actores sociales públicos y privados⁴. Conceptualmente, el PP tiene como objetivo transparentar y democratizar el proceso de presupuestación pública al crear canales formales de participación y así promover la inclusión de sectores económica y políticamente débiles en la negociación de la asignación del gasto⁵. El impacto final esperado de la implementación del PP es la reducción de la pobreza. Para hacer el análisis de los impactos distributivos el estudio divide la cadena de transmisión de impacto en cuatro momentos fundamentales, ver Gráfico 2: (i) *el proceso participativo en sí mismo* (la composición social del conjunto de participantes, y la calidad de la participación que determinan la lógica de priorización de la asignación del gasto); (ii) *el peso que se le otorgue a la voz de los participantes del PP en la negociación de la asignación presupuestaria* (el alcance y las reglas del juego establecidas para el PP); (iii) *la efectiva ejecución del gasto*

⁴ Aaron Wildavsky (1984, 1988).

⁵ Genro and Souza, 1994; Leach and Petts, 2000; Marchetti, 2004; World Bank, 2008.

asignado participativamente (factores técnicos, institucionales y políticos que obstaculizan o apoyan la implementación del PP); y (iv) *la calidad del gasto ejecutado influido por el PP* (mejoras en el acceso a infraestructura básica, modificación de indicadores de bienestar y la efectividad a largo plazo del gasto).

Gráfico 2: Cadena de transmisión de impacto



Elaboración propia.

Además del impacto sobre reducción de pobreza, la literatura sobre el PP le atribuye impactos sobre: (i) la recaudación de impuestos⁶; (ii) la probidad en la gestión pública⁷; y, (ii) la formación de una ciudadanía más enterada y preocupada por el gasto público⁸. Esta evaluación analiza los distintos momentos en la cadena de transmisión de impacto en la medida en que los datos disponibles así lo permitan.

⁶ Utzig, 1996.

⁷ Zamboni, 2007.

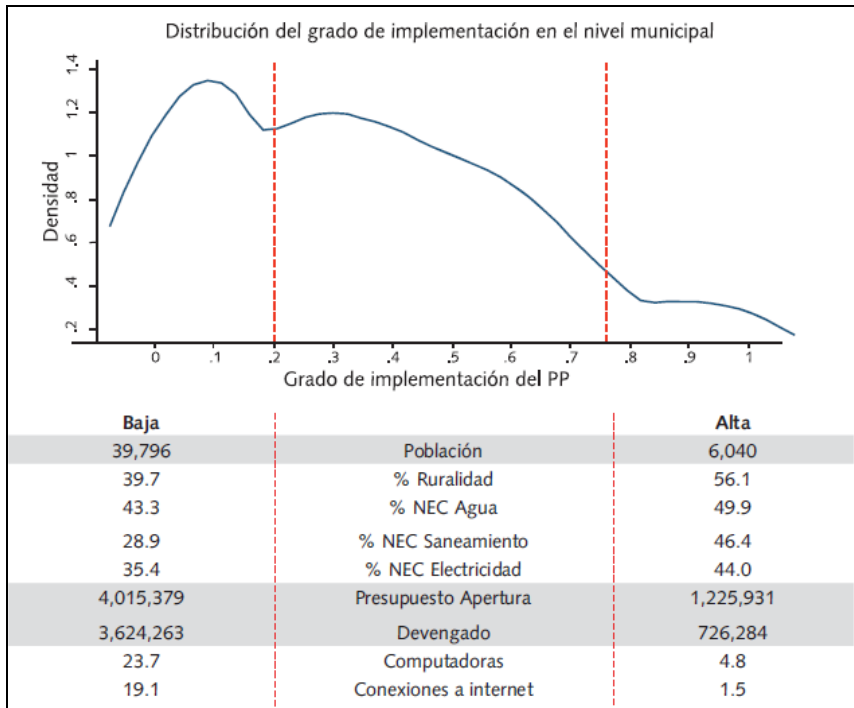
⁸ Genro and Souza, 1994; Utzig, 1996; Seragelding 2003.

Este estudio utiliza información cuantitativa y cualitativa, y distingue los distintos niveles de gobierno sub nacional. La información cualitativa se recolectó mediante trabajo de campo realizado con el objetivo de desarrollar un estudio de caso en los tres niveles de gobierno sub nacional (región, provincia, distrito), diferenciando entre distritos con población mayoritariamente rural y urbana⁹. La información cuantitativa incluye información documental¹⁰, presupuestal y estadísticas socioeconómicas. Para la realización de esta evaluación se integró, por primera vez, las bases del Aplicativo del Presupuesto Participativo y Sistema Integrado de Administración Pública (SIAF)¹¹. Esta integración permitió realizar un análisis contra factual de impacto, haciendo uso de correlaciones y regresiones econométricas.

⁹ El caso fue seleccionado sobre la base de un criterio de “representatividad promedio” considerando el número de proyectos priorizados, mediana del número de agentes participantes entre 2007 y 2009 e IDH. El estudio de caso se realizó para la región La Libertad, provincia de Trujillo y distritos de Salaverry (urbano) y Simbal (rural).

¹⁰ La información documental sistematiza los datos contenidos en documentos del PP 2009 enviados a la DGPP por 80 municipalidades distritales elegidas aleatoriamente.

¹¹ La integración se realizó para todos los municipios que contaban con información registrada en el Aplicativo del PP en 2007 y/o 2008. En cada municipio, se buscó equivalencias entre los nombres de proyectos registrados en el Aplicativo y el SIAF; y entre estos últimos y el SNIP. Esta integración permitió contar para el año 2007 con una muestra de 514 municipios distritales, 101 provinciales y 23 regionales (incluyendo a la Municipalidad Metropolitana de Lima). Esto significó la inclusión de información de 16,960 proyectos de inversión.

Gráfico 3: Definición de grupo tratamiento y comparación

Fuente: Aplicativo del PP, censo y SIAF 2007. Cálculos propios

Para la estimación de impacto se definieron dos grupos a ser comparados: *'grupo tratamiento'* y *'grupo comparación'*. Diferentes grados de implementación del PP—medidos como el porcentaje del total del gasto de inversión asignado a través del proceso participativo—fueron utilizados para la definición de estos dos grupos. El grupo tratamiento incluyó a gobiernos locales con alto porcentaje de gasto de inversión asignado a través de PP para un periodo de tiempo; y el grupo comparación está compuesto por gobiernos locales con porcentajes bajos de gasto de inversión asignados a través del PP, para el mismo periodo de tiempo (ver Gráfico 3). Para comparar estos dos grupos, se

aplicó la técnica econométrica estándar *matching* o pareo; esta técnica permite la definición de un grupo de comparación que no difiera significativamente del grupo tratamiento en términos de variables demográficas, socioeconómicas y políticas¹². El uso de la técnica econométrica *matching* para evaluaciones de impacto es estándar luego que investigaciones demostraran su capacidad para estimar resultados estadísticamente similares a los de evaluaciones con muestras aleatorias.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Los principales hallazgos y conclusiones del estudio se refieren a las singularidades que tiene el PP en Perú; la relación entre la representatividad y calidad de la voz y la lógica de priorización de los recursos; los impactos del PP sobre la asignación y ejecución del gasto municipal, y la contribución del PP en el logro de resultados estratégicos en el nivel local.

EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PERÚ

A diferencia de otros países el PP en Perú está respaldado por norma constitucional y cuenta con un conjunto de leyes y un marco legal específico que lo hace obligatorio para los tres niveles de gobierno sub nacional. El proceso se implementa en todos los distritos, provincias y regiones del país. Estas características singulares presentan ventajas y desventajas en su implementación. Por un lado, el respaldo legal le confiere carácter permanente y ámbito nacional en el marco del proceso de descentralización del país. Por el otro, el PP no es el resultado de un

¹² Las variables control utilizadas fueron: población total, porcentaje de ruralidad, cobertura en agua, saneamiento y electricidad, presupuesto inicial de apertura y capacidad técnica institucional (número de computadores y conexiones a internet y servicio administrativo computarizado).

consenso entre todos los actores de los niveles subnacionales y adolece de cierta inflexibilidad.

Este estudio encontró que en 2007 el gasto asignado mediante el PP representó en el nivel distrital, el 36% del presupuesto de inversión, es decir, cerca de US\$ 391 millones¹³. Este peso tenderá a modificarse conforme se avance en el proceso de descentralización y se transfieran más competencias y recursos del nivel central al subnacional. En la práctica, el debate presupuestario dentro del PP se circunscribe a los gastos de capital con lo que deja por fuera, en buena medida, la discusión sobre el gasto social, que se compone principalmente de gastos corrientes. De esta manera los agentes sociales representativos de los pobres en el PP no participan del diálogo sobre el gasto social.

VOZ Y LÓGICA DE LA PRIORIZACIÓN DE RECURSOS

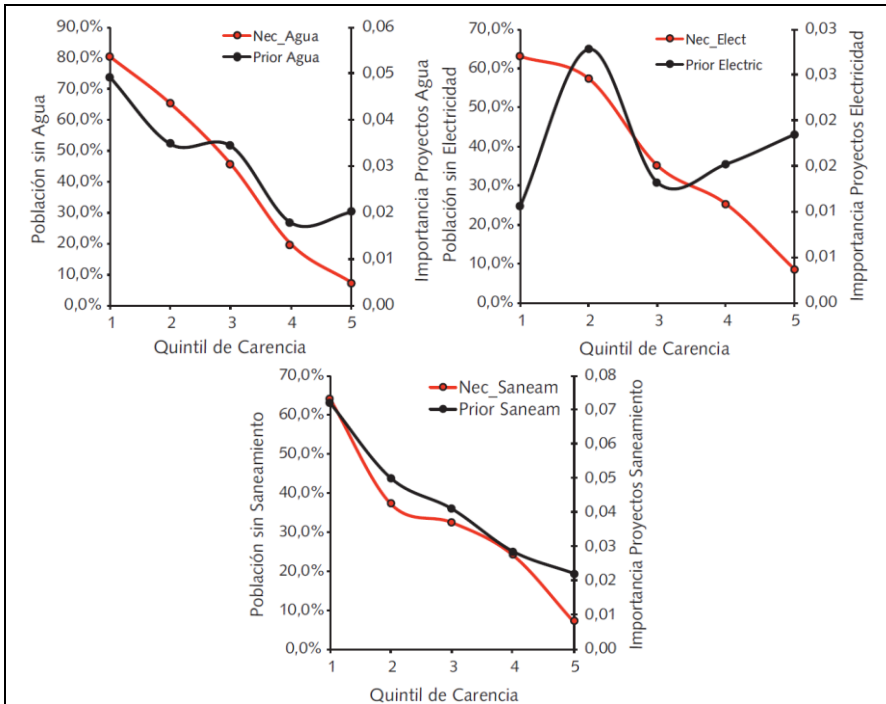
Este estudio determinó que la priorización del gasto a través del PP muestra una clara consistencia en la relación prioridad-costo. El monto de los recursos asignados a los proyectos priorizados por medio del PP en el nivel local guarda relación con el nivel de prioridad establecido por los mismos agentes participantes. A mayor prioridad mayor cantidad de recursos asignados. Al mismo tiempo, todos los proyectos de prioridad baja son pequeños.

También se encontró que los agentes participantes en el PP dan prioridad a proyectos de inversión en infraestructura social y a aquellos orientados a atender las necesidades de la población más pobre. Como se muestra en el Gráfico 4, existe una estrecha correlación entre las

¹³ Existe sin embargo una variación muy grande entre municipalidades. El 20% de las municipalidades ejecutan una proporción importante de la totalidad de sus gastos de capital (99.6%) a partir de proyectos priorizados por el PP. En el otro extremo, hay más de un 20% de municipalidades que no ejecutaron ningún proyecto priorizado por el PP.

necesidades observadas en agua y saneamiento en el nivel de distrito, y la prioridad definida por el PP a la inversión en este tipo de proyectos.

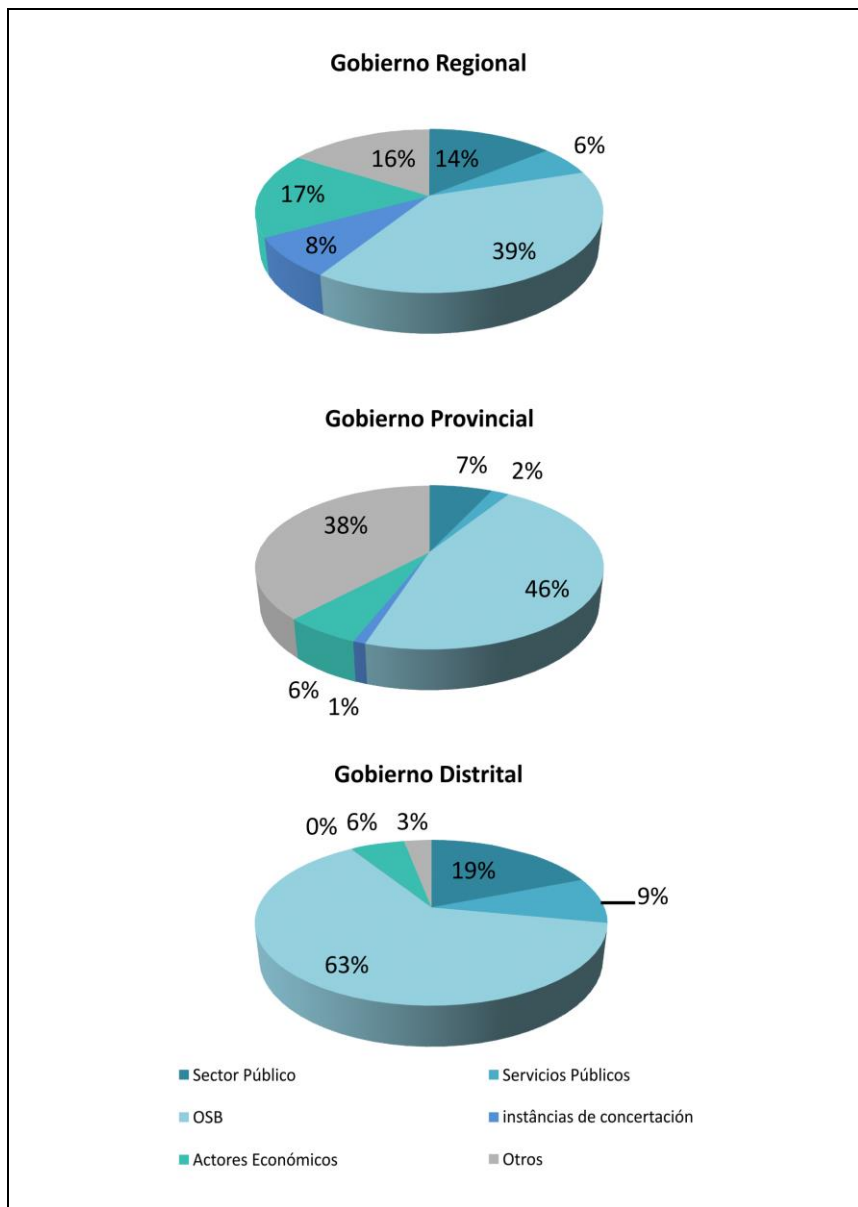
Gráfico 4: Importancia Relativa em Priorización de PP y Necesidad em el Acceso a Infraestructura Básica (Agua, Electricidad Y Saneamento)



Fuente: Aplicativo del PP 2007 y FONCODES 2007. Cálculos propios

Ese resultado sugiere que el PP en Perú promueve una lógica de asignación pro-pobre de los recursos públicos que es consistente con la composición social de los agentes participantes. En este sentido, fue posible determinar que hay una participación mayoritaria de organizaciones sociales de base (OSB), las que se encuentran más cerca de la población pobre y representan más sus intereses (ver Gráfico 5).

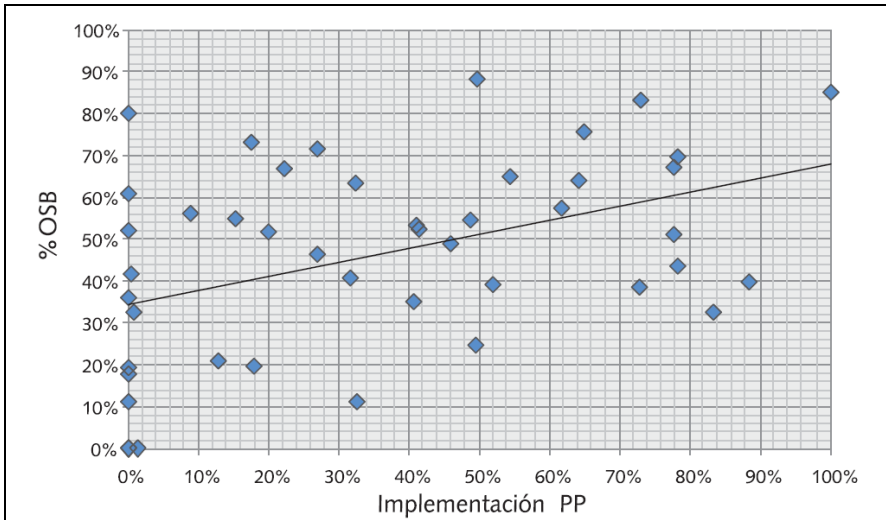
Gráfico 5: Tipos de Actores por Nivel de Gobierno. Región de La Libertad



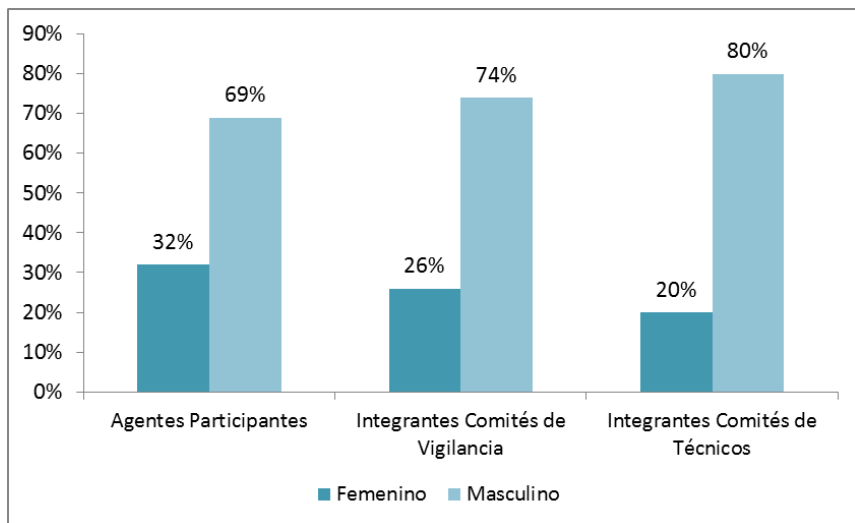
Fuente: Estudio de casos. Elaboración propia.

En general, la participación de las OSB parece estar asociada a una mayor implementación de los proyectos PP. Como muestra el Gráfico 6, los municipios con alta implementación de proyectos PP son también los que cuentan con mayores porcentajes de OSB entre sus participantes.

Gráfico 6: Implementación de PP y Porcentaje de Participación de OSB, 2007



Fuente: Análisis Documental, SIAF, Aplicativo del PP 2007. Elaboración propia.

Gráfico 7: Participación por Género

Fuente: Análisis Documental. Elaboración propia.

No obstante, también se determinó que la participación incluye en menor medida a ciertos grupos sociales, como las mujeres (ver Gráfico 7). Esta brecha se agudiza en el caso de los comités de vigilancia y los comités técnicos. La información cualitativa apunta a tres condiciones que llevan a este resultado: (i) las formalidades requeridas en el proceso de inscripción (posesión de DNI de los representantes y acta de acreditación del agente participante); (ii) los costos de oportunidad y deficiencia de las convocatorias, que se agudizan para las poblaciones alejadas de la cabecera de distrito o de provincia; y (iii) las barreras para la participación que imponen niveles inferiores de alfabetización, escolaridad y una cultura que limita la participación de la mujer. La menor participación de representantes de organizaciones de base y de la población más pobre se incrementa en el caso del PP regional.

Encuadre 1: Costos de la participación

Para participar del ciclo completo un agente participante rural requiere disponer de:

- Tiempo: 4 días para participar en los talleres estipulados. 4 días – mínimo- para participar de las capacitaciones. A esto debe agregarse, en muchos casos por distancia, la necesidad de viajar el día antes de cada evento y regresar a sus localidades el día después. Es decir mínimo de 16 días no trabajados y sin ingresos percibidos. Actualmente el salario mínimo en Perú es de S/600, por lo que los ingresos no percibidos serían aproximadamente la mitad de esto, S/300.

- Transporte: La movilización para cada una de las ocasiones, de ida y regreso de sus localidades requiere en muchos casos utilizar más de un medio de transporte y/o hacer cambios, transbordos, etc. Una estimación gruesa del costo es S/.15 por pasaje, dando un total de S/.30 para el viaje completo.

- Viáticos: Gastos de alimentación y hospedaje. Tomando como referencia lo reportado por los agentes participantes rurales en el estudio de caso, el gasto diario es de aproximadamente S/15, dando un total de S/240 para el proceso completo.

El costo total para un agente promedio sería de: S/ 570 (aprox. US\$ 190); es decir el 95% de un salario mínimo mensual.

Como plantean agentes del estudio de caso:

“...hay que utilizar muchos días útiles de trabajo, para agentes participantes que trabajan en el sector público o que tienen sus actividades privadas resulta difícil concentrarse en un mes tantos días de ausencia de su trabajo para participar” (Representante Sociedad Civil en Comité Técnico Regional).

Un agente participante del distrito rural detalla su rutina para poder participar de los talleres:

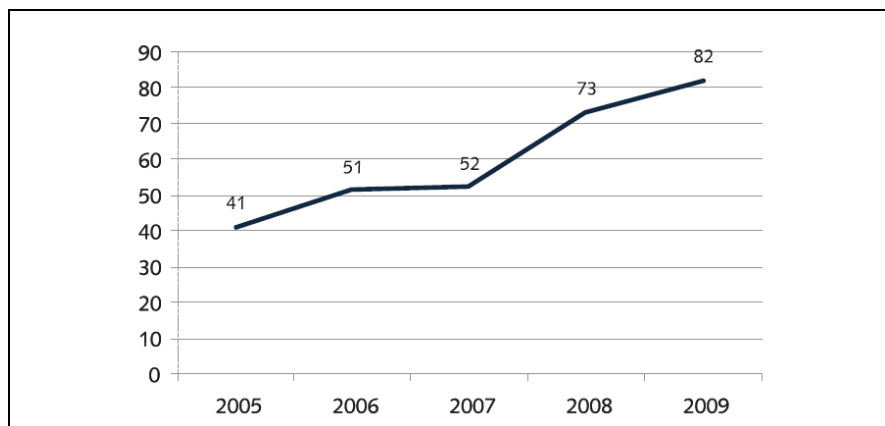
“... para una señora humilde es valiosísimo sacrificar sus hijos, su casa, el trabajo es importante cuando no hay ni para el pasaje y venir de allá. Su almuerzo todo. Y en ese sentido no encuentran facilidades como por ejemplo un carro municipal que les recojan o les den un viático”. (AP Distrito Rural).

La calidad de la voz de los agentes participantes se ve afectada por la baja calidad de la información y la falta de comprensión del proceso. El estudio de caso concluye que la información que llega a los agentes es generalmente inoportuna, imprecisa e irrelevante. Las reuniones de priorización de proyectos se llevan a cabo sin información sobre el monto total de presupuesto para el período (ver Gráfico 12), por lo que por lo general se discute un monto por debajo de lo disponible. También la información sobre la rendición de cuentas tiende a ser general y poco enfocada en la ejecución de los proyectos priorizados por el PP. La capacitación de los participantes es deficiente y carece de información sobre la situación socioeconómica de la provincia o el distrito.

Se observó que los procesos de vigilancia asociados al PP encuentran (i) trabas de las autoridades para la entrega de información oportuna y completa; (ii) intentos de las autoridades por controlar al comité; (iii) una débil capacitación; (iv) la falta de recursos disponibles para ejercer sus funciones (transporte, tiempo demandado), y (v) una alta rotación de sus miembros promovida por la duración anual de sus nombramientos.

Como se observa en el Gráfico 8, el promedio anual de participantes en el PP se ha incrementado anualmente. No obstante, el bajo nivel de ejecución del gasto priorizado participativamente, podría llevar a una pérdida de credibilidad del PP entre la sociedad civil como lo evidenciaron testimonios recogidos en el trabajo de campo.

Gráfico 8: Promedio de Agentes Participantes en Los Processos PP



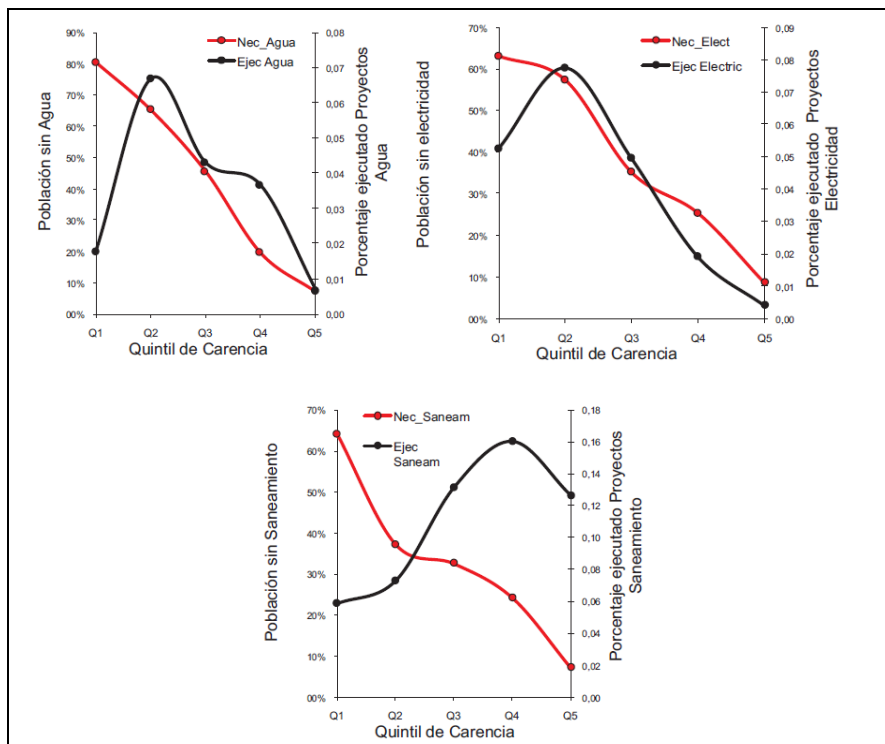
Fuente: Aplicativo. Elaboración propia

LOS IMPACTOS DEL PP SOBRE LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El estudio determinó que existe una baja ejecución de los proyectos priorizados participativamente, y que la orientación del gasto asignado se modifica substancialmente al comparar el gasto PP inicial con el ejecutado en el mismo año. En 2007 la mitad de los proyectos del PP no fueron ejecutados durante el mismo año. Al contrastar los recursos municipales priorizados por PP para infraestructura básica (Gráfico 4) con aquellos que efectivamente son ejecutados (Gráfico 9), se observan distorsiones importantes respecto a la orientación del gasto. En agua y electricidad se reduce significativamente el gasto PP ejecutado en los municipios del primer quintil. En saneamiento la tendencia llega incluso a invertirse, al ejecutarse una proporción sustancialmente menor de recursos de proyectos priorizados por el PP en los quintiles uno y dos, y una proporción significativamente mayor en los quintiles superiores.

Esta distorsión ocurre en el momento en que el ejecutivo municipal prioriza los proyectos PP que efectivamente serán ejecutados ese año, lo que indica que en ese momento interviene una lógica de priorización distinta a la predominante en el proceso participativo de priorización. La evidencia contra factual que produce la evaluación muestra que, existen resultados significativamente distintos entre los grupos tratamiento y comparación en los siguientes aspectos:

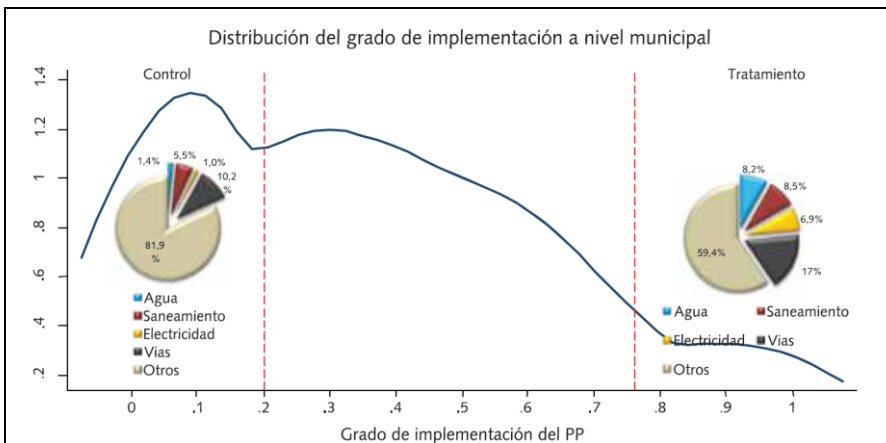
Gráfico 9: Importancia Relativa em Ejecución de Proyectos PP



Fuente: Aplicativo del PP y FONCODES 2007. Elaboración propia

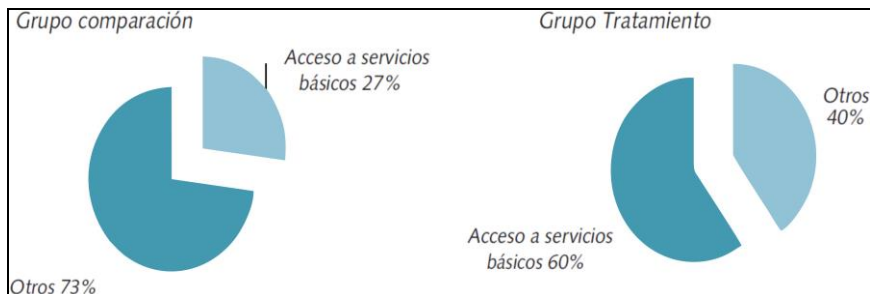
- el total de proyectos PP de infraestructura básica ejecutados es significativamente mayor en el grupo de tratamiento respecto al grupo de comparación;
- la proporción de recursos ejecutados de proyectos PP en agua t electricidad es significativamente mayor en el grupo de tratamiento (ver Gráfico 10).

Gráfico 10: Estructura de Gasto PP Ejecutado



- como se muestra en el Gráfico 11, el porcentaje de ejecución del gasto de inversión en infraestructura básica es significativamente superior en el grupo que tiene un nivel alto de ejecución del PP, respecto al grupo de comparación. Esta diferencia es significativa controlando por diferencias entre grupos a través de la técnica *matching*.

Gráfico 11: Estructura de Gasto Ejecutado



Fuente: SIAF y Aplicativo del PP 2007. Elaboración Propia.

Los resultados anteriores confirman el potencial que tiene el PP para promover un gasto público con una orientación pro-pobre, pero igualmente indican que un ambiente no propicio para la ejecución de los proyectos priorizados participativamente distorsiona esa orientación. Ese ambiente favorecedor o desfavorecedor de la ejecución de proyectos priorizados por el PP está conformado por condiciones institucionales, técnicas y políticas.

Entre las condiciones institucionales destaca la falta de coincidencia entre el ciclo del PP y el de presupuestación institucional. Esta evaluación identificó (ver Gráfico 12) que un alto porcentaje de municipalidades termina la formalización de sus acuerdos fuera del plazo límite en que debieran de entregar el anteproyecto del programa de inversiones al MEF¹⁴. El ciclo anual del PP resulta corto para propiciar

¹⁴ Los atrasos en la publicación de Instructivo son considerados como una de las principales razones para el retraso en la implementación del PP. Tal como lo menciona Doig (2008) si bien los gobiernos sub nacionales cuentan con flexibilidad para llevar a cabo el proceso de PP, la mayor parte de ellos espera la publicación del Instructivo para seguirlo "al pie de la letra".

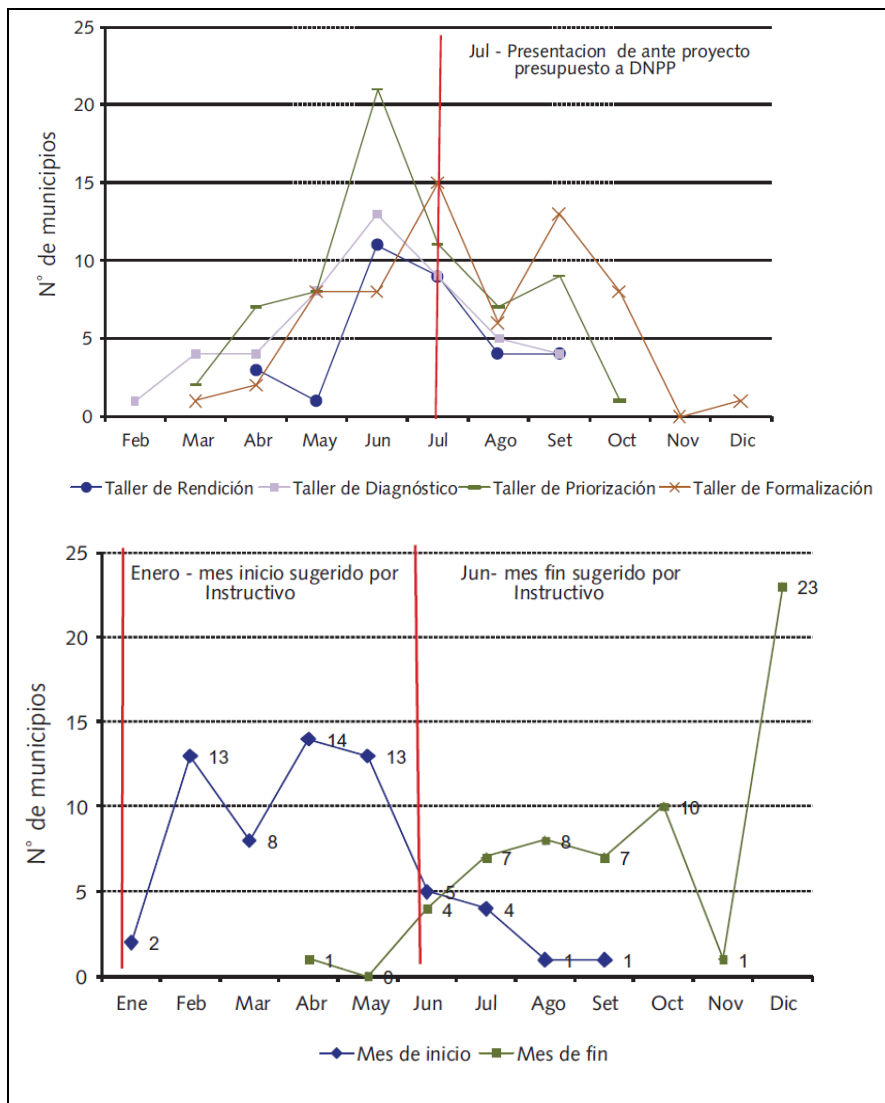
una participación informada y de calidad, también los es para que el PP informe oportunamente el presupuesto institucional del municipio y del gobierno regional.

Las limitaciones técnicas tienen también un peso considerable en la baja ejecución de proyectos del PP. El estudio de caso muestra que muchos de los proyectos priorizados en el PP no pasan de ser ideas de proyecto que después no reúnen las condiciones técnicas para convertirse en proyectos de inversión ejecutables. Esta situación se ha magnificado conforme el SNIP ha ganado importancia entre los gobiernos subnacionales¹⁵. A esta limitación se une la baja capacidad técnica en los gobiernos subnacionales para ejecutar los proyectos incluidos en el PIM. El retraso en la ejecución de los proyectos hace que éstos no se finalicen en el período esperado y pasen a ocupar campos del presupuesto del año siguiente, quitándole espacio a los proyectos nuevos.

Un conjunto de variables de economía política determinan qué proyectos priorizados participativamente son finalmente ejecutados. Actores sociales de peso influyen en esa decisión al margen de los canales del PP. También los intereses político-electorales del alcalde y los regidores se hacen sentir en la determinación. La debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas del PP, tales como las sesiones de rendición de cuentas y los comités de vigilancia, no permite contrarrestar esas influencias.

¹⁵ A enero de 2010, todos los gobiernos regionales, 82% de las provincias y 35% de los distritos han sido incorporados al SNIP. SNIPnet MEF.

Gráfico 12: Ciclo del PP y Presupuesto Institucional



Fuente: Análisis Documental 2008. Elaboración Propia

Encuadre 2: Percepción de agentes participantes sobre el papel del SNIP en la implementación del PP.

Especialistas representantes de la sociedad civil indican que uno de los mayores beneficios alcanzados con la participación de la sociedad civil es que los pobladores aportan con buenas ideas de proyectos. Sin embargo, estas ideas no necesariamente se materializan en proyectos ya que, entre otros factores, la población no posee la capacidad de presentar perfiles de proyectos que cumplan con los requisitos del SNIP. Estos especialistas sostienen, además, que esta dificultad se incrementa en la ejecución de proyectos productivos o sociales vinculados a gasto corriente.

Agentes participantes entrevistados confirman estas percepciones y expresan su preocupación sobre las dificultades que existen para priorizar proyectos distintos a los destinados a mejorar la infraestructura local:

“yo creo que todo está centrado en cemento, lo que es pavimento, en lo que es paredes, algo donde se va a poner una placa”;

“mire lo que hemos visto en el gobierno local por ejemplo es que se está priorizando infraestructura y que es una inversión que se ve, eso lo toman los gobernantes y dicen es algo que se ve”;

“bueno, yo creo que el presupuesto tiene que ser distribuido de tal forma que afronte de una manera más efectiva, la lucha contra la pobreza. Y la lucha contra la pobreza no solo es el desarrollo de infraestructura, sino también el desarrollo social, los temas productivos, y eso no he visto”;

“la puntuación más alta que reciben los proyectos son para los proyectos de gran envergadura de infraestructura y lamentablemente el aspecto educativo, social al mediano o largo plazo se deja de lado”;

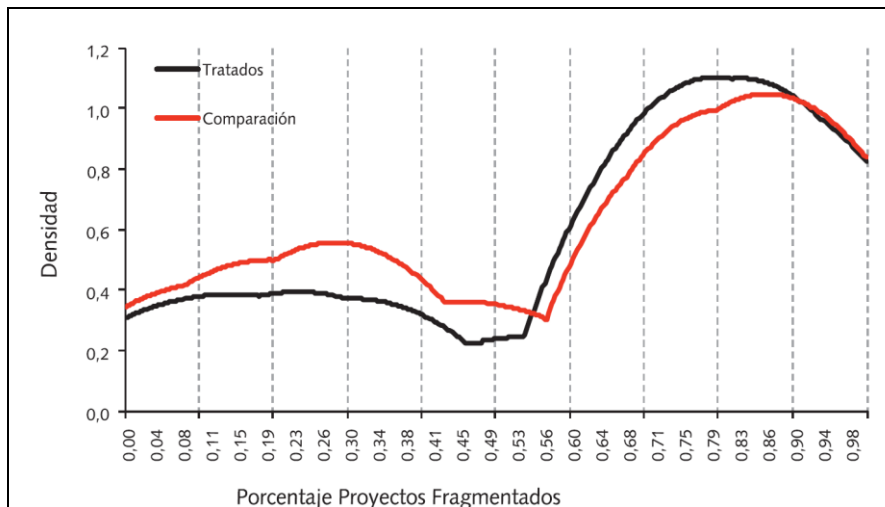
“...no estoy de acuerdo porque obviamente los pilares de desarrollo son educación y salud, infraestructura, claro es una herramienta para desarrollo de las comunidades pero creo que hay cosa más prioritarias el tema de la pobreza, la desnutrición infantil, el tema de la mortandad materno infantil el tema de la tuberculosis”.

Con relación a este problema se ha encontrado dos posturas. Una de ellas, expresada por el gerente de planificación de la Municipalidad Provincial de Trujillo, sostiene que a los agentes participantes no se les puede exigir la tarea de presentar perfiles de proyectos sino solo ideas. Una vez seleccionadas y aprobadas estas ideas, el municipio es el encargado de convertir las ideas en proyectos. Por otro lado, la opinión del gerente de planificación del Gobierno Regional es opuesta, pues considera que solo se deben seleccionar y aprobar ideas que cuenten con perfiles de proyectos con viabilidad del SNIP.

Fuente: Estudio de Caso, 2009.

La contribución del PP al logro de resultados estratégicos del gasto público en el nivel local

Gráfico 13: Proyectos Fragmentados



Fuente: SNIP 2007. Cálculos propios

Esta evaluación permitió determinar que el PP no propicia la fragmentación del gasto de la inversión pública en el nivel distrital. Como se observa en el Gráfico 13, al comparar el número de proyectos de inversión pequeños en los grupos de tratamiento y de comparación, no existe una diferencia significativa entre uno y otro. Factores tales como la capacidad técnica de implementación de los municipios, y las características de las carencias de infraestructura preponderantes en ciertos distritos, podrían tener una influencia más determinante¹⁶.

¹⁶ Se partió de la definición del SNIP que establece que un proyecto es pequeño cuando éste es menor a S./ 300.000 (aproximadamente US\$ 100.000). Con el fin de comprobar que el tamaño del umbral no estuviese afectando el resultado, se replicó el análisis con un umbral de S./ 90.000, el cual arrojó un resultado estadísticamente equivalente.

Tampoco se le puede atribuir al PP un efecto positivo sobre la recaudación de impuestos, que llevaría a una mejoría en sostenibilidad del gasto local. La comparación entre grupo de tratamiento y grupo de comparación no arroja ninguna diferencia significativa al respecto. Sin embargo, el corto período de implementación del PP puede aún no ser suficiente para generar cambios en la percepción y, en consecuencia, en la disposición de la ciudadanía a tributar más. También es importante tomar en cuenta que los impactos fueron medidos en un año considerado de bonanza económica (2007) en el que tanto los municipios con alta y baja implementación del PP contaban con débiles incentivos para reforzar sus mecanismos de recaudación.

No fue posible analizar otros impactos de gran importancia estratégica como el de acceso de la población pobre a infraestructura básica y el de la reducción de la pobreza en el distrito. El relativamente corto tiempo que lleva la implementación del PP y la limitada significación del gasto municipal respecto al gasto total que se ejecuta en el distrito no permiten hacer una evaluación de esos impactos.

Al término de esta evaluación, el MEF no ha involucrado a los gobiernos locales en la implementación del PpR, lo que ha limitado la participación ciudadana en el seguimiento del desempeño de los programas estratégicos. Sin embargo, la implementación del Plan de Incentivos Municipales en 2010 ha comenzado a involucrar indirectamente a los gobiernos locales en la implementación del PpR; según la DGPP esta participación constituye una etapa transitoria para luego, en 2011, impulsar un involucramiento directo. Existen, además, avances en la diseño de herramientas para mejorar el monitoreo de resultados para programas de nutrición en las gobiernos locales de las regiones del EUROSPAN (Apurímac, Ayacucho y Huancavelica).

En 2010, el enfoque del PP ha sido modificado mediante el “Instructivo para el Presupuesto Participativo basado en Resultados”. Dicha re-orientación se evidencia en los talleres de priorización, en los cuales se incluye una etapa de identificación y priorización de resultados y pone en consideración los resultados identificados en el PpR. Este enfoque por resultados, puede ser reforzado a través de la utilización sistemática de los planes de desarrollo concertado (PDC), incluidos en el PP pero escasamente considerados en los procesos de presupuestación participativos actuales.

RECOMENDACIONES

A continuación se esboza un conjunto de recomendaciones con el fin de contribuir al diálogo nacional y local entorno al proceso de descentralización y la calidad del gasto público. Estas recomendaciones se organizan alrededor de los siguientes cinco propósitos consistentes en lograr que el proceso de presupuestación participativa sea (1) más estratégico; (2) más adecuado al nivel territorial de implementación; (3) más ajustado al ciclo del presupuesto municipal y de ejecución de los proyectos; (4) más incluyente y de calidad; y, (5) más vigilante y legítimo.

Impulsar cambios en el PP para que este sea más estratégico:

Para que el diálogo sobre el gasto público local promovido por el PP contribuya con una priorización de los recursos basada en resultados e impacte en la reducción de la pobreza se recomienda:

- en el corto plazo, identificar una meta estratégica nacional en la que los gobiernos locales tengan un rol importante en su consecución (i.e. reducción de la desnutrición crónica), a partir de la cual empezar a instalar un enfoque por resultados;
- generar indicadores en el nivel distrital y provincial de medición de progreso, y desarrollar modelos sencillos y de fácil comprensión que permitan a los agentes participantes del PP identificar brechas locales a partir de la concatenación de relaciones causales entre insumos, productos y resultados;
- capacitar e los gobiernos locales, los CCL y la sociedade civil em el uso de esos modelos para proponer soluciones y asumir compromisos en el marco de la actualización de sus Planes de Desarrollo Concertado;
- llevar a cabo procesos de monitoreo participativo com Comités de Vigilancia del PP y promover amplias discusiones locales de los resultados del monitoreo en cabildos abiertos;
- diseñar y hacer efectivo un conjunto de incentivos financieros y morales para reconocer los avances logrados por los municipios en el cumplimiento de esos compromisos (e. g. transferencias condicionadas de recursos incrementales, el reconocimiento de logros en eventos de amplia difusión nacional);
- evaluar la experiencia para extender el modelo a otras metas estratégicas nacionales, en el mediano y largo plazo.

Adecuar el PP a los distintos niveles de gobierno en que éste opera:

A fin de definir modelos de ejecución del PP adecuados a los distintos niveles de gobierno subnacional se sugiere al MEF:

- propiciar y liderar un diálogo con los representantes de los gobiernos regionales, los CCR, y organizaciones nacionales y regionales de la sociedad civil sobre (i) la forma en que el PP puede contribuir con la implementación y seguimiento de las metas estratégicas regionales; (ii) la duración de los ciclos del PP regional para cumplir mejor ese cometido; (iii) el rol distintivo de los actores sociales regionales en ese proceso; y (iv) el papel del PP regional en la articulación de los procesos de presupuestación estratégica local;
- hacer los ajustes en el reglamento del PP y preparar un Instructivo específico el nivel regional, basado en los resultados del diálogo.

Reestructurar el proceso para que la priorización se realice en ciclos bianuales:

A fin de que haya una mejor articulación del ciclo de priorización de proyectos con el ciclo del presupuesto municipal y el de la ejecución de los proyectos del PP es conveniente:

- pilotear ciclos bianuales de priorización de proyectos en un conjunto de municipios;
- evaluar los resultados;
- introducir los cambios en el Instructivo a partir de los resultados de los pilotos.

Fortalecer la capacitación y la información para que la participación en el PP sea más incluyente y de mayor calidad:

Con el fin de subsanar las brechas en la participación para ciertos grupos de la sociedad como mujeres y comunidades rurales, se sugiere:

- recoger las mejores prácticas de capacitación y educación a agentes participantes que puedan ser puestas como modelos y replicadas por los distintos gobiernos locales, provinciales y regionales;
- ajustar los tiempos y requisitos de plazos para entrega de las capacitaciones a fin de que los agentes participantes las reciban con la debida anticipación;
- ajustar las convocatorias a las reuniones para que éstas se adecuen a los horarios de los distintos actores que participan, y se organicen reuniones de trabajo en las comunidades a fin de acercar el PP a los grupos que viven más distantes de las capitales locales. Igualmente se recomienda la difusión de las convocatorias haciendo uso de los medios locales y utilizando las lenguas que se hablan en la localidad.

Hacer del PP local un proceso más vigilante y legítimo en la ejecución de los recursos:

Para asegurar que la orientación pro-pobre del PP se mantenga en la etapa de ejecución del gasto local se sugieren las siguientes medidas:

- fortalecer el rol de los Comités de Vigilancia y las sesiones de rendición de cuentas;
- incluir en el instructivo una sección que estipule sus funciones, y establezca estándares de acceso a información;
- generar reportes estándar que puedan ser reproducidos por los miembros de Comités de Vigilancia y endosados por el gobierno local;
- evaluar alternativas para financiar el funcionamiento de los Comités de Vigilancia;

- crear indicadores de ejecución de proyectos priorizados participativamente;
- crear incentivos formales de transferencia de recursos fiscales a gobiernos sub nacionales que mejoren el porcentaje de ejecución de acuerdos participativos.

Finalmente, en términos metodológicos, para futuras evaluaciones del PP, se recomienda:

- Realizar más de un seguimiento a través del tiempo a los grupos de tratamiento y control propuestos en este estudio para generar una evaluación completa del PP en Perú;
- Generar mecanismos que permitan que las diferentes fuentes de información alimenten los modelos estadísticos y se comuniquen mutuamente al mayor nivel de desagregación posible (e.g. SIAF, base de datos del SNIP, Aplicativo del PP); y,
- Crear capacidad institucional de evaluación que permita que los gobiernos repliquen estas estimaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, J. (2005). Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion. Social Development Papers. World Bank, Washington, DC.
- Baiocchi, G., Chauduri, S., Heller, S. y Silva, M. (2006). Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities. University of Massachusetts. http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB_Report.pdf.
- Bauman, Z. (1996) 'Morality in the age of contingency' in Heelas, P., S. Lash and P. Morris (eds.) Detraditionalization: Critical reflections on authority and identity at a time of uncertainty. Oxford: Blackwell.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. En: Environment and Urbanization 16(1) : 26-46.
- Cabannes, Y. (2004). Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. Programa de Gestión Urbana PGU-ALC/UN-HABITAT. Alcaldía Municipal de Portoalegre, Brazil. Cuaderno de Trabajo N 137. Perú. Estudios de Caso: Villa El Salvador, Ilo.
- CIPP (2007). Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente. Balance, Lecciones aprendidas y recomendaciones. Informe al Ejecutivo y Legislativo. Lima, Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo.
- CIPP (2007). Experiencias Exitosas de Presupuesto Participativo en el Perú. Primer Concurso Nacional 2006. Lima. Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo.
- Coelho, V. (2004) Brazil's health councils: the challenge of building participatory political institutions, IDS Bulletin 35 (2): 33-9.
- Congreso de la República de Perú (2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley N° 27867.
- Congreso de la República de Perú (2003). Ley Marco del Presupuesto Participativo. Ley No 28056.

- Congreso de la República de Perú (2003). Ley Orgánica de Municipalidades. Ley No 27972.
- Congreso de la República del Perú (2006). Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007. Ley N° 28927.
- Cornwall, A. (2002) Beneficiary, consumer, citizen: Perspectives on participation for poverty reduction. SIDA Study, no2.
- Cornwall A, y Coelho, V. eds (2004) 'New democratic spaces?' IDS Bulletin 35 (2).
- Cornwall, A y Coelho, V. eds (2007) Spaces for Change? The politics of participation in new democratic arenas, Zed Books, London.
- Dehejia, Rajeev y Wahba, Sadek (1997). Casual Effects in Non-Experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs", en Rajeev Dehejia, Econometric Methods for Program Evaluation, Ph.D. Dissertation. Harvard University.
- Doig, Sandra (2008). Diagnostico del Proceso del Presupuesto Participativo con miras a una mejora del Instructivo. Agencia de Cooperación para el Desarrollo Alemán (GTZ).
- Gaventa, J and Goetz, A. (2001). 'Bringing citizen voice and client focus into service delivery' IDS Working Paper 138, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Genro y Souza. (1997). Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. Chapter 3. In: Participatory Budgeting. A.Shah. Washington. Public Sector Governance and Accountability Series. World Bank: 91-126.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2009). Balance del presupuesto participativo regional. Boletín de Vigilancia N° 2.
- Heckman, J., Ichimura, H. y Todd, P. (1997). Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training

- Programme. En the Review of Econometric Studies, Vol. 64, No. 4, Special Issue: Evaluation of Training and Other Social Programmes.
- Heelas, P., Lash, S. y Morris, P. eds. (1996). *Detraditionalization: Critical reflections on authority and identity at a time of uncertainty.* Oxford: Blackwell.
- Hordijk, M. (2007). "Peru's Participatory Budgeting: Pitfalls and Potentials." Sin Publicar.
- Hordijk, M. (2005) "Participatory Governance in Peru: Exercising Citizenship. *Environment and Urbanization*, Vol. 17, No. 1, 219-236.
- Jelin, E. ed. (1996). *Constructing democracy: human rights, citizenship, and society in Latin America*, Westview press.
- Marchetti (2003). *Participação e Redistribuição: O orçamento participativo em Porto Alegre.* In : Avritzer e Navarro: *A inovação democrática no Brazil*, São Paulo: Cortez Editora., v1; 129-156.
- McNeil, M. y T. Mumvuma. (2006). *Demanding Good Governance: A Stocktaking of Social Accountability Initiatives by Civil Society in Anglophone Africa.* Washington DC: WBI Working Paper No.37261.
- Melucci, A. ed .(1996). *Challenging codes: Collective action in the information age.* Cambridge Cultural Social Studies. Cambridge University Press.
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. (2008). *I Informe de Monitoreo del Proceso del Presupuesto Participativo 2007.*
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008). Portal del Presupuesto Participativo. http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php
- Ministerio de Economía y Finanzas (2008). *Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo. Instructivo No 002-2008-EF/76.01.*

- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). Seminarios Macro Regionales de Gestión Presupuestaria con Enfoque de Resultados para Gobiernos Locales.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). Programa Logros de Aprendizaje al Finalizarel III Ciclo de Educación: http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/SGMT/LB_PPE2008/gen/Linea_de_Base5_PPE.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). SNIPnet: <http://www.mef.gob.pe/DGPM/snipnet.php>
- Oliveira, D., (2004). A experiênciã do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul 1999/2002.
- Reuben W. y Belsky L. (2006). Voice in the Accountability of Social Policy. Chapter 7 In: A New Social Contract for Peru: an Agenda for Improving Education, Health Care and the Social Safety Net. Cotlear D. Ed. The World Bank.
- Salhuana, R.y Kilimani, N. (2009). Results Based Participatory Budgeting: A case study of Puno Municipality in Peru.
- Serageldin, M. (2003). Assessment of Participatory Budgeting in Brazil. Graduate School of Design, Center for Urban Development Studies, Harvard University, Boston.
- Shah, A. ed (2007). Participatory Budgeting. Public Sector and Accountability Series, The World Bank, Washington DC.
- Tanaka, M. (2007). La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo. Reporte comisionado por PRODES, USAID- Perú. Programa de Descentralización.
- UNICEF (2006). El Gasto Social en Perú: 2000- 2005.
- USAID Pro Descentralización (2009). Proceso de Descentralización 2008: Balances y Recomendaciones.
- USAID PRODES (2004). Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización: Proceso de Presupuesto Participativo Informe de Hallazgos.

- Utzig, J. (1996). Participatory Budgeting of Porto Alegre: A Discussion in the Light of the Principle of Democratic Legitimacy and of the Criterion of Governance Performance. <http://www.worldbank.org/participation/s&pa/spathematic.htm>. World Bank, Washington, DC.
- Wagner, P. (1994) A sociology of modernity liberty and discipline. London: Routledge.
- Warren, M. (2000) Democracy and Association. Princeton University Press.
- Wildavsky, A. (1984). The politics of the budgetary process. Little, Brown with Naomi Caiden (1988), The new politics of the budgetary process. New York: Longman.
- World Bank. (2004). State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank. Washington DC: World Bank Working Paper No.30.
- World Bank. (2007). Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre.
- World Bank. (2008). Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre, Washington DC.
- World Bank Institute. (2005). Social Accountability in the Public Sector. Washington DC: WBI Working Paper No.33641.
- Zamboni, Y. (2007). Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil. Working Paper (May 28, 2007). <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>
- Zolezzi, M. (2003). Participatory plan and Budget in Villa El Salvador: the journey and endeavor of a democratic innovation.

www.oidp.net/pt

oidp@bcn.cat

facebook.com/oidp.secretariatecnica

twitter.com/@oidpoidp

www.oidp.net/pt/latina.php

oidpeal@gmail.com

www.ufrgs.br/ppgs/home.php

www.observapoa.com.br

facebook.com/observapoa

twitter.com/observa_poa

youtube.com/observapoa

observapoa@observapoa.com.br

www.portoalegre.rs.gov.br

O presente livro, uma iniciativa do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), por meio do seu Escritório Regional para a América Latina, representa uma primeira iniciativa da rede latino-americana de dar publicidade a estudos e investigações realizadas sobre o tema da participação cidadã. Para tal, procurou-se selecionar textos expressivos de realidades variadas e de conteúdo reflexivo, isto é, não meramente propagandista. Apesar de já publicados em periódicos acadêmicos ou livros, entende-se que somente a análise reflexiva sobre as potencialidades e os limites que vem se apresentando na prática da democracia participativa são capazes de realmente contribuir com sua consolidação e avanço histórico.

