

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO: LA METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Tesista

Sonia María Monteferrario

Director de tesis

Miguel Ángel Asensio

El objetivo principal consistió en examinar la aplicación del Presupuesto Participativo a escala nacional e internacional previa revisión de sus aspectos teóricos principales encuadrados en el marco general de la participación ciudadana como modelo abarcativo. Como Hipótesis sustantiva se consideró el Presupuesto Participativo como especie dentro de un conjunto de instrumentos de participación general, que posee méritos y posibilidades, las cuales no pueden desconocer determinadas limitaciones. Otra Hipótesis principal es que pese a los avances alcanzados en su aplicación el examen de estudios, documentos e informes tanto a escala nacional como en un vasto escenario de abarcativa internacional muestran que dentro de esperables diferencias de procesos, diseño y cobertura, resta un camino de perfeccionamiento que reconcilie los principios teóricos con los resultados prácticos de su aplicación.

El trabajo que se expone, previa revisión

de los resultados teóricos, tanto de la participación ciudadana como del Presupuesto Participativo, es de tipo descriptivo y exploratorio, con un enfoque cualitativo y basado en fuentes secundarias apoyado asimismo en un uso parcial del método comparativo. Dada la secuencia enunciada precedentemente, la investigación se ordena en dos partes. La primera comprende «La Participación ciudadana, como género», incluido el posicionamiento de Argentina en tal organización. La segunda aborda «El Presupuesto Participativo, como especie», examinando la experiencia argentina e internacional. La secuencia de la Primera Parte comprende cuatro Capítulos, la Segunda nueve Capítulos. Finalmente, se abordan las Conclusiones donde quedan reflejados los principales hallazgos generales y particulares del proceso precedentemente descrito.

La participación surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político, más allá de los períodos

electorales, tenga en cuenta su voluntad, dando por resultado una mejor política pública, y una mejor implementación de la misma. La participación también conduce, indirectamente, a una mejor toma de decisiones públicas a través del incremento de la accountability vertical o social. La participación no sólo es importante para reforzar un sistema político que se encuentra en crisis sino también para generar un marco de discusión sobre nuevas formas de vinculación de la sociedad civil con el Estado, propiciando una gestión local con mayor grado de legitimidad y más equitativa asignación de recursos. Dentro de las precondiciones y factores posibilitadores para la participación ciudadana en las decisiones públicas, se pueden citar: Sistemas políticos formales e informales, Marcos legales y políticos progresistas, Capacidad local y conocimiento, Instituciones mediáticas libres, Disponibilidad de la información.

En esa orientación, cuatro argumentos interrelacionados apoyan el surgimiento de la participación pública: Teoría del discurso postmoderno, Desilusión con la burocracia, Búsqueda de un ideal democrático y Necesidad particular para la participación en el contexto de un país en desarrollo. En nuestro país la sociedad civil ha crecido en articulación, participación y madurez, generando nuevas instituciones, actores y mecanismos institucionales, densificando el tejido social. Este nuevo elemento conocido como «capital social» estaría asociado a los nuevos enfoques de desarrollo económico.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana se destaca especialmente el Presupuesto Participativo que es una herramienta para educar, comprometer, empoderar a los ciudadanos y fortalecer la demanda de una buena gobernanza, que puede ayudar a reducir la ineficiencia del gobierno, frenar el clientelismo y la corrupción. Pero, a su vez

presenta riesgos significativos, en razón de que los procesos participativos pueden ser capturados por los grupos de interés. Tales procesos pueden ocultar la naturaleza no democrática o elitista de la toma de decisión pública, dando la apariencia de una participación más amplia y una gobernanza global, mientras se usan los fondos públicos para apoyar los intereses de las elites poderosas excluyendo más a los necesitados o desviándose de fines de interés general.

Cuatro factores hacen más probable que los programas de Presupuesto Participativo sean adoptados en el nivel local: un fuerte apoyo al intendente/alcalde, una sociedad civil dispuesta y que pueda contribuir a los debates políticos en proceso, un medio ambiente político que generalmente apoye y que aisle el Presupuesto Participativo de los ataques de los legisladores y los recursos financieros para fundar los proyectos seleccionados por los ciudadanos. Los programas de Presupuesto Participativo, entendidos éstos como una respuesta políticamente relevante a la crisis de la representación política en las actuales democracias, no suponen la sustitución de los mecanismos de la Democracia Representativa, concretada a través del voto, sino que sería un complemento de ésta en límites y formas aún por resolver, pero esencialmente a escala local y en muchos casos micro-local.

Mientras las reglas de juego varían de ciudad en ciudad y de Estado a Estado, pueden identificarse Principios guías de los Programas de Presupuesto Participativo reconociendo que varios factores limitan el impacto beneficioso de estos Programas en la justicia social, el aprendizaje público y la reforma administrativa. Éstos incluyen los focos primarios de obras públicas específicas, la dependencia de los participantes de la oficina del intendente/alcalde, el rol de la planificación a largo plazo, el énfasis en los temas locales y las políticas

públicas locales, y el peligro de que los programas de presupuesto participativo puedan ser manipulados debido al rol central que juega la oficina del intendente/alcalde.

De las experiencias analizadas se extraen características y conclusiones que se citan a continuación:

- *Experiencias en nuestro país:* la primera experiencia de implementación en el país fue en el Municipio de Rosario en el año 2002. Con el paso de los años, fue aumentando de manera gradual y sostenida la cantidad de experiencias implementadas. La mayor cantidad están concentradas en los Gobiernos locales, principalmente en municipios ubicados en la región central del país. A nivel nacional existe una Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP) que agrupa a esos municipios y pretende seguir incorporando otros. Se realizan anualmente Encuentros Nacionales (ENPP) en distintos puntos del país, compartiendo experiencias sobre distintos tópicos y efectuando recomendaciones a tener en cuenta en el proceso. En general presentan un tipo de participación mixta, en la selección de los proyectos y escasa participación en la instancia evaluativa. El criterio de distribución de recursos es uniforme y con tendencia a «discriminación positiva» hacia los sectores sociales más vulnerables, se registra bajo presupuesto asignado y amplia variedad de diseños institucionales. No existen leyes de alcance nacional y a nivel provincial, se registran cuatro casos de instrumentos jurídicos provinciales que regulan, en distinto grado, algunas de las experiencias vigentes, las provincias son: Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires y Mendoza. Entre las debilidades que presenta su aplicación figuran la falta de participación de grandes sectores de la población, descreimiento por no cumplimiento en tiempo y forma los proyectos, falta de voluntad política, bajo porcentaje de recursos del presupuesto

total sometido a discusión, resistencia de la tecnocracia y burocracia, falta de difusión.

- *Experiencias en América Latina:* la perspectiva comparada pareciera llevar a conclusiones pesimistas sobre las posibilidades de reproducir el éxito que ha tenido el PP en numerosas ciudades brasileñas. Hay numerosas experiencias locales con buenos resultados en términos de: mejoramiento de la transparencia, reactivación de la sociedad civil y expansión de los servicios públicos hacia sectores excluidos. Del análisis de las experiencias presentadas se ha podido detectar que cuándo los gobiernos nacionales intentan fomentar la participación a través de legislación, provocan: instituciones demasiado formales que privilegian organizaciones políticas y sociales ya existentes. En cambio, los procesos creados directamente desde el ámbito local tienden a ser más informales y deliberativos porque los alcaldes responden a peticiones de movimientos sociales para la creación de espacios públicos de deliberación y los formatos abiertos permiten atraer a nuevos electores.

- *Experiencias en Europa Occidental:* en general los objetivos de los Presupuestos Participativos implementados son: mejorar la legitimidad del sistema político, favorecer la cultura cívica y modernizar el aparato administrativo y la gestión local. Características: son procesos consultivos y no deliberativos, que vienen desarrollados «desde arriba». No se aplican como instrumentos de inversión de las prioridades sociales. Si bien están ligados con un movimiento de modernización del Estado, los imperativos de la modernización son muy distintos de los de América Latina. Las clases medias o las fracciones superiores de las clases populares son las más activas. Amplia participación de los colectivos en vez de los ciudadanos individuales.

• *Experiencias en Europa Central y Oriental:* con el colapso de la Unión Soviética, la estructura de las relaciones del ciudadano-estado cambiaron. Se multiplicaron los dispositivos participativos siendo las ONG internacionales las iniciadoras de los mecanismos de Presupuesto Participativo. Características: Los ciudadanos no están satisfechos con los servicios locales, son beneficiarios pasivos de los servicios públicos. Las formas colectivas de organizaciones políticas y sociales son relativamente nuevas, como así también el gobierno autónomo a nivel local, asignándose débil y ambiguamente responsabilidades a dichos niveles. Los gobiernos locales tienen una autoridad insuficiente para tomar decisiones, sus gastos no concuerdan con la capacidad de ingresos y las transferencias desde los niveles superiores son poco confiables.

• *Experiencias en Asia:* la participación ciudadana a nivel local en la toma de decisiones es relativamente nueva, notándose ambigüedad en el uso del concepto. Los PP aparecen como una herramienta minoritaria, si bien se destacan experiencias locales poseen numerosas particularidades autóctonas. Características: El acceso al poder político y a los órganos de Estado es elitista. Los gobiernos locales son dependientes de transferencias del gobierno central. El gobierno permanece muy centralizado y muy poco capacitado para proveer servicios básicos. Existen ONG nacionales que prestan servicios paralelos al Estado. La población pobre no tiene participación sobre los cambios de políticas.

• *Experiencias en África:* características: Si bien se garantiza alguna forma de consulta o participación durante el proceso de presupuesto, sólo en unos pocos casos el aporte solicitado a la población se toma en cuenta. Se fomenta la implementación

de Presupuestos Participativos a través del trabajo de ONG, fusionándose con otras herramientas vinculadas a planes de desarrollo o mecanismos de seguimiento de inversiones, no configurándose verdaderos PP, aparecen como procesos muy rudimentarios, sin reglas de funcionamiento involucra principalmente a la elite. Se constata: falta de transparencia y confianza, falla en la comunicación, recursos insuficientes, los ciudadanos no son conscientes de su derecho a participar y carecen de entendimiento en cuanto al diseño de políticas y procesos presupuestarios.

• *Experiencias en Medio Oriente:* ninguno de los factores favorables para el proceso participativo están presentes en la región, ya que se trata de un gobierno autocrático y con restricciones a la libertad de expresión, de prensa, de asociación y de prácticas políticas. Características: La disputa y la representatividad están ausentes en la región, los regímenes han recurrido a otro tipo de legitimidad para gobernar, que incluye la religión, la afiliación tribal y el énfasis en la autoridad de elites poderosas, generalmente basadas en las familias. Existen disposiciones que prohíben o restringen el derecho a huelga, a las manifestaciones, a reuniones masivas o de asamblea pacífica. Se imponen restricciones a la formación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Existe alto nivel de analfabetismo aunque ha habido logros en el acceso a la educación, la calidad de la misma permanece muy baja. A los ciudadanos les faltan conocimientos sobre sus derechos y tienen la percepción del Estado como todopoderoso.

Para finalizar, el Presupuesto Participativo es una experiencia abierta y en construcción, que aún tiene mucho por demostrar. Los desafíos más importantes que enfrenta su desarrollo, tienen que ver con la ampliación de

las condiciones de sustentabilidad, la mejora de la calidad y diseños institucionales apropiados. Hay que cualificar el Presupuesto Participativo, lograr una co-gestión constructiva, pensando en la efectividad de la participación.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Monteferrario, S. M. (2015). «Recensión de tesis: “Herramientas de participación ciudadana en la planificación y el presupuesto: la metodología del presupuesto participativo”», *DAAPGE*, año 15, N° 24, 2015, pp. 159–163. Santa Fe, Argentina: UNL.
