

participación ciudadana y presupuesto participativo

mario unda
franklin ramírez

PROGRAMA PANA



participación ciudadana y presupuesto participativo

Primera Edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD-Programa PANA 2000

Autor:

Mario Unda

Franklin Ramírez

Copyrighth:

Centro de Investigaciones CIUDAD,

Fernando Meneses 265 y Av. la Gasca • Teléfs: 2 225198 / 2 227091

Casilla: 17-08-8311 • Quito - Ecuador

mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Quito, Octubre 2003

Portada: CIUDAD

Diagramación:

Centro de Investigaciones CIUDAD

Impresión:

Soboc Grafic

índice

primera parte

participación ciudadanía y toma de decisiones	p.5
I. entrada: ¿porqué la participación?	p.7
II. ¿qué es la participación?	p.11
III. salida: problemas, límites, desafíos	p.34

segunda parte

algunas experiencias de innovación política en los gobiernos locales en América Latina	p.39
presupuestos participativos:	
el caso de Porto Alegre	p.41
I. el modelo de PP en Porto Alegre	p.42
II. ¿quién decide en el presupuesto participativo en Porto Alegre? AUTOGESTIÓN O COGESTIÓN	p.47

primera parte:

**participación, ciudadanía y
toma de decisiones**

1. entrada: ¿por qué la participación?

Pensar, proponer y activar el tema de la participación apunta a suscitar la inclusión de la voz de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones en diversos procesos y espacios de la vida social. Tal inclusión no debe ser vista en términos únicamente instrumentales –como mecanismo para legitimar las estructuras de autoridad y las decisiones de poder, por ejemplo- sino en tanto principio constitutivo de la autonomía individual y social en las sociedades modernas.

Así, la vigencia y la probabilidad de la autonomía individual se resuelve en la autonomía social por medio de la participación efectiva en múltiples espacios público políticos; el ser humano es, por tanto, no sólo un ser social sino ante todo un ser político, la reflexión y la participación políticas resultan inherentes a lo humano y lo constituyen en tanto tal: "La libertad remite a la existencia de derechos individuales y garantías judiciales pero, sobre todo, a la participación en el establecimiento de la ley" (Castoriadis, 2001:15).

Aún cuando el tema y la práctica de la participación social empieza a extenderse y tomar forma en numerosos discursos e instituciones sociales a nivel local, nacional, regional e incluso global, se trata todavía de un fenómeno emergente y no de realidades consolidadas y legitimadas unánimemente.

Esta realidad de espacios participativos emergentes es especialmente clara en el nivel local. El principal argumento tradicional a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es el

de la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. En este sentido sólo las iniciales ciudades-estado de la Grecia clásica ofrecerían un modelo ideal y factible de democracia ya no viable en comunidades políticas de mayor envergadura. Por ello, no cabe duda de que escalas menores de gobierno facilitan el desarrollo de instrumentos participativos en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara (Font, 1999). De ahí la preponderancia del tema y la práctica participativas en los gobiernos locales.

Para entender mejor la emergencia de experiencias participativas, en las últimas décadas, cabe situar el específico contexto socio-político y cultural en que toma forma. Para el efecto es necesario ubicar al menos cinco procesos convergentes en el nivel nacional/regional/global.

En primer término la mayor demanda de participación debe explicarse por la pérdida y legitimidad en las principales instituciones de la democracia representativa (incluso en los países occidentales donde ésta tiene mayor consolidación): abstención electoral, pérdida de confianza en los partidos, las instituciones, apatía con respecto a la vida política y los asuntos públicos, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos, etc. Se ha planteado, incluso, que la extensión de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones se ha producido más por falta de alternativas que por su misma estabilidad y eficacia (Font, *ibid.*)

En segundo lugar, a pesar de los cambios en las sociedades contemporáneas y en la vida política durante los últimos 150 años, cabe afirmar que las instituciones y las formas políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Existen más ciuda-

danos con derecho a voto (analfabetos, campesinos, indígenas, mujeres, etc.), más temáticas que forman parte de las agendas de debate político de los parlamentos de cualquier país del mundo (salud, turismo, deporte, desarrollo, etc.), mayor pluralismo y diversidad social (la aparición pública de minorías sexuales, étnicas, religiosas, culturales, son sólo una señal de ello), pero tales transformaciones no se han visto siempre traducidas en los mecanismos de toma de decisiones y en la ampliación de los espacios ciudadanos, es decir, no reservados para autoridades, profesionales de la política, líderes, etc.

Un tercer punto tiene que ver con la ampliación y aumento de complejidad de la política. Por un lado cada vez son más los problemas de la vida social y cotidiana que devienen parte de las agendas políticas de gobiernos y otras instituciones, y por otro cada vez son más los actores que canalizan demandas, trazan disputas y se ven imbuidos en asuntos públicos. Ello supone tanto una dificultad cada vez mayor de procesar las múltiples demandas sociales cuanto mayores oportunidades e incentivos para crear y participar en nuevas esferas de toma de decisión sobre los asuntos colectivos.

La complejidad de la política se traduce no sólo en la falta de referentes ideológicos comprensivos (la estrechez de la dicotomía izquierda-derecha sobre múltiples nuevos temas, saber si conviene o no la regulación de Internet por ejemplo) sino, sobre todo, a la aparición de nuevos, múltiples y muchas veces sobrepuestos niveles de gobierno y administración pública que vuelven difícil ubicar responsabilidades, núcleos de decisión, interlocutores políticos en un solo nivel de gobierno (¿quién regula y controla el crecimiento del agujero de la capa de ozono?). La participación desde esta perspectiva volvería viable un mayor

conocimiento, reflexión y capacidad de posicionamiento reflexivo ante tal complejidad de la vida política.

Un elemento importante en la comprensión de las emergentes prácticas participativas alude al incremento, extensión y mayor difusión (aunque todavía en términos desiguales) de un catálogo de instrumentos participativos innovadores que dinamizan y sostienen tales procesos. Se trata de experimentos técnicos, comunicacionales y políticos que tocan artefactos tan dispares como los convencionales foros/consultas/asambleas hasta las más recientes herramientas como jurados de ciudadanos, presupuestos participativos, consultas virtuales o radiales, etc.

Habría que añadir a todo ello que la extensión de la política democrática a nivel global (al menos en el sentido de su, aunque a veces precaria, sostenibilidad en el tiempo) empezaría a tener un efecto pedagógico acumulado en relación a la percepción de la apertura del espacio político en múltiples niveles (se habla ahora incluso de política democrática de la sexualidad y la familia), a la posibilidad siempre latente del conflicto y la contestación a los órdenes dominantes (y por tanto a la capacidad irreductible de los sujetos sociales de disputar y conquistar nuevos derechos), y a los efectos que la reflexión, la deliberación y la misma participación tienen en la producción y organización de lo social (y por tanto en la misma configuración de la democracia).

2. ¿qué es la participación?

1. Como todos sabemos, hoy se habla mucho de participación. Y, aunque parecería que nos referimos a lo mismo, en realidad la palabra termina englobando concepciones que no sólo son distintas, sino que llegan a ser diametralmente opuestas.

Con las reformas económicas y políticas inspiradas en el neoliberalismo se ha extendido una visión que liga la participación al mercado, y eso es así tanto para la economía cuanto para las políticas públicas. Todos nos convertimos en clientes, sea del tendero, sea del Estado, y participamos como "condiciones de precios", como compradores. En el mercado, como es sabido, cada uno compra, no solamente lo que más le gusta o lo mejor, sino aquello que puede comprar de acuerdo a su "capacidad adquisitiva", es decir, según los recursos económicos de que dispone. Por eso en el mercado se encuentran artículos de precios diferentes, que generalmente son de calidades muy distintas, y cada cual tiene acceso a las mercaderías de acuerdo al alcance de su bolsillo. Por eso decimos que esta visión de la participación es "*mercantilista*", porque reduce la vida social al mercado y todos los comportamientos a los comportamientos mercantiles.

Otras concepciones ven en participación sobre todo como un instrumento para alcanzar ciertos objetivos: puede ser, por ejemplo, un municipio que estimule la participación de la población en la priorización o en la ejecución de obras porque eso reduce la cantidad de demandas sociales, o porque baja los costos, o porque mejora las posibilidades de que una u otra política se aplique. Puede ser también una organización que busca la parti-

cipación de sus miembros porque así demuestra tener "poder de convocatoria", y eso le da mejores posibilidades de negociar con las autoridades o con las ONGs. O puede ser también una persona cualquiera que participa en la organización porque así tiene mejores posibilidades de obtener una obra. En todos estos casos, la participación es vista como un simple instrumento, como una herramienta, por eso decimos que se trata de una visión "*instrumentalista*".

Pero la participación no puede desligarse de aquellos y aquellas que participan, de las personas. Por esta razón, quienes sólo ven la participación como un instrumento, acaban por ver a los participantes, es decir, a las personas como un instrumento para alcanzar sus fines particulares. Esta visión es instrumentalista no sólo porque cree que la participación es apenas una herramienta, sino, sobre todo, porque acaba (o comienza) por convertir en instrumentos de sus intereses a los y a las participantes: las visiones instrumentalistas están muy vinculadas con prácticas de manipulación.

Por supuesto, no son éstas las únicas maneras de entender la participación. Puede vérsela también como parte del proceso de formación y fortalecimiento de actores, como una práctica "*potenciadora*" de las capacidades de las personas, de los grupos y de las organizaciones para que puedan enfrentar los problemas desde sus propios intereses. Aquí la participación es un medio y es un fin porque es parte inseparable de la constitución de sujetos libres y creadores.

Esto supone que la participación no debe subordinarse a la manera de conseguir que determinados segmentos sociales tomen parte de tales o cuales proyectos o programas o acciones. Al

contrario, se trataría de pensar qué participaciones en qué cosas pueden fortalecer cuáles tendencias de constitución de los sujetos.

Toda participación es inseparable de la manera en que se forman los actores: si las personas y los grupos se encuentran siendo parte de actividades que los consideran como instrumentos, serán actores instrumentalizados. Si son parte de prácticas que potencian sus capacidades de actuar libremente, de acuerdo a sus intereses, serán sujetos libres, propositivos y creadores.

2. Ahora bien, sea cual sea la concepción, la participación se nos aparece en primera instancia como una acción social que se despliega sobre un escenario determinado, que son las distintas dimensiones de la vida social.

a. Una definición de partida: participación, ámbitos de la participación y disputa de sentidos

Retomamos aquí unas formulaciones contenidas en un artículo de José Luis Coraggio (Ver: José Luis Coraggio: Participación popular y vida cotidiana (1989); en: J. L. Coraggio: *Ciudades sin rumbo*, SIAP-CIUDAD, Quito, 1991, pp. 215-237): "cuando hablamos de participación popular, queremos referirnos a la participación de esos sectores populares latinoamericanos en la vida, en la vida humana completa, en la vida social percibida como una vida en comunidad, como una vida donde haya un sentimiento de comunidad, donde se compartan valores humanos superiores. Es decir que vamos a tocar el tema desde la perspectiva de una utopía, porque esto no es una realidad en América Latina" (p. 217). Y, más adelante, agrega: "el problema de la participación no es el de la falta de participación, sino el de la calidad de la participación de los sectores populares" (p. 218).

A partir de este punto, nos habla de tres niveles (o ámbitos) en los que se produce la participación:

· El primero "tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores": "su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo"; aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado (p. 218).

· El segundo nivel sería, básicamente, "una extensión del primero", pero mediado por la existencia de una "organización colectiva", generalmente de carácter particular o corporativa; "se trata ... de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares" (pp. 218-219).

· El tercero, "es el nivel de la sociedad", donde "se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado": es el mundo de la política, el de la acción de los "movimientos sociales fundamentales" (pp. 219).

En todos ellos hay lucha, "fuerzas en pugna", "disputa de sentidos" (pp. 219-222). Coraggio distingue tres sentidos en pugna:

1. *Uno*, que reduce la participación a una "función de la reproducción" y que, por lo tanto, la encasilla en acciones particulares de seres particulares (p. 221).

2. *Otro*, que busca, a través de la participación, "legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo", en general, como participaciones pasivas en el tercer nivel (p. 221).

3. *El tercer sentido en disputa* "tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular": son participaciones activas en el tercer nivel (p. 222).

b. Tipos de participación

Del mismo modo que se discute qué es la participación, hay que debatir también respecto a los tipos de participación. Hay autores (y esta es, de algún modo, la visión más extendida) que nos hablan de cuatro tipos de participación: la participación comunitaria, la participación social, la participación política y la participación ciudadana. (Ver, por ejemplo, Nuria Cunnil: "La participación ciudadana"; en Varios Autores: *Participación ciudadana*, CESEM – Friedrich Ebert Stiftung, México, 1996).

La participación comunitaria se refiere más a acciones que son realizadas por la propia gente para actuar sobre asuntos y cuestiones que tienen que ver con la vida más inmediata de cada uno y de cada una. Esto abarca los asuntos de la vida diaria, por ejemplo, cuando cuidamos los hijos de la vecina o del hermano; pero también aquellos otros que requieren cierto nivel de organización, por ejemplo, cuando en el barrio nos ponemos de acuerdo para realizar una minga y limpiar la basura en las calles y en el parque.

Cuando se habla de *participación social*, generalmente se hace referencia a la acción en organizaciones formales, a la acción que despliegan estas mismas organizaciones, o a la relación entre ellas. Por ejemplo, cuando un comité barrial organiza una ronda para prevenir la delincuencia en el sector o para demandar el acceso a los servicios públicos, o cuando se movilizan las personas afiliadas a una cooperativa para exigir la entrega de los

títulos de propiedad de sus terrenos, o cuando una comunidad indígena lucha por la tierra y el agua, o cuando los miembros de un sindicato buscan mejorar sus condiciones de trabajo y sus ingresos. La participación social contempla por lo tanto gran parte del repertorio de acciones colectivas emprendidas por los movimientos sociales: huelgas, levantamientos, marchas, etc.

Por ***participación ciudadana***, por lo común, se entiende la participación de los ciudadanos en actividades públicas, pero siempre que sean portadores de intereses sociales (es decir, en representación del interés de un grupo de personas que se ha planteado objetivos más o menos delimitados y que ha identificado las formas a través de las cuales podrían alcanzarlos).

Finalmente, la ***participación política*** nos remite a tomar parte de las decisiones políticas. Claro que, hoy por hoy, la participación política de la mayoría de los ciudadanos es indirecta, por ejemplo, apoyar a un candidato o votar en las elecciones. Se dice que es una participación indirecta, porque en realidad transferimos nuestra soberanía a los que resultan elegidos a alguna dignidad.

Ahora bien: ¿es posible distinguir de modo tajante estas diversas prácticas sociales? Quizás el problema está en la reducción del término "política" a los aspectos más directamente institucionales de la política. En realidad, la ciudadanía es en sí misma política, y la política es impensable sin procesos de construcción de ciudadanías y de luchas ciudadanas.

Del mismo modo, la separación entre "participación comunitaria" y "participación social" puede presentar problemas. En la realidad, la acción organizada siempre se remite a la acción de

la colectividad, sea que esta revista formas "formales" o "informales". Quizás se corre el riesgo de perder de vista los vínculos y continuidades que, más allá de las diferencias de forma, existen entre lo uno y lo otro.

Visto desde la perspectiva de los actores, se presenta más bien una suerte de "continuidad", un despliegue de acciones (participativas) en ámbitos diferentes. La continuidad viene dada por la lógica del sujeto actuante.

c. Las formas de participación

Así como se distinguen "niveles" y "tipos" de la participación, también se diferencian las formas. Por ejemplo, Esperanza González (Esperanza González R.: *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Foro Nacional por Colombia, 1995, pp. 19-21) señala siete formas diferentes de participación:

- la *información* (conocimiento de una situación, acceso a elementos de juicio para las conductas),
- la *consulta* (la opinión sobre partes o la totalidad de aspectos relativos a un problema),
- la *iniciativa* (realización de propuestas o sugerencias para enfrentar una situación),
- la *fiscalización* (vigilancia social o individual respecto al cumplimiento de decisiones, planes, proyectos, etc.),
- la *concertación* (compromiso de soluciones negociadas para problemas o situaciones identificadas),
- la *decisión* (adopción de líneas de acción en presencia de dos o más alternativas),
- la *gestión* (manejo de recursos para solucionar problemas).

d. Los mecanismos

La precisión respecto a las formas lleva a preguntarse por aquellos mecanismos que prioritariamente se pondrían en juego cuando se propician acciones participativas, es decir, qué conjunto de habilidades deberían tener los actores para participar de mejor manera en determinados escenarios. La idea es que determinadas formas conllevarían ciertos mecanismos de participación (V.: Augusto Barrera y Mario Unda: **Módulo 4. Participación y democracia**, Escuela de Capacitación SENDAS, 1999). Así, por ejemplo:

- Las consultas se llevarían a cabo a través de la creación de consejos consultivos (o cosas similares) o mediante la dotación de un rol consultivo a organismos ya existentes. Entre nosotros, las experiencias conocidas nos hablan de prácticas puntuales y episódicas.
- La (co)gestión podría viabilizarse en consejos o comités de gestión. En la práctica han estado vinculados a la ejecución de proyectos participativos).
- La participación en la decisión pudiera operarse a través de cabildos ampliados, foros, etc. De lo que sabemos, por acá, este plano se ha desarrollado casi exclusivamente en el ámbito microlocal, sin atender a la gestión local en su conjunto.
- La concertación podría desarrollarse con la implementación de mesas temáticas, y debería tomar en cuenta el tratamiento de conflictos específicos.
- La fiscalización requeriría comités de vigilancia (u otras formas organizativas ejerciendo esas funciones, como suele ocurrir más comúnmente: por lo general, vinculado de modo casi exclusivo a una obra o proyecto acotado). El control social podría operarse a través de los parlamentos cantonales y los presupues-

tos participativos. Hay algunas experiencias, por lo general a niveles generales y con una visión "sectorial", pero aún son iniciales.

NIVELES O ÁMBITOS	FORMAS	MECANISMOS
En la reproducción inmediata de sus condiciones de vida (producción, distribución, consumo)		
En mecanismos colectivos para la reproducción de las condiciones de vida	Consulta, iniciativa, fiscalización, control social, concertación, decisión, cogestión, demanda	Comité consultivo, comités de gestión, foros, mesas temáticas, comités de vigilancia
En la reproducción o transformación de la sociedad	Consulta, iniciativa, fiscalización, control social, concertación, decisión, cogestión, demanda	Comité consultivo, comités de gestión, foros, mesas temáticas, comités de vigilancia cabildos ampliados, parlamentos cantonales

3. El ciclo de la participación

La noción de 'ciclo' activa la idea de circularidad y permanente alimentación entre los diversos momentos del proceso. Así, por ejemplo, el componente evaluativo no se circunscribe al final del proceso, sino que atraviesa y vincula a todos los actores en las distintas fases de su desenvolvimiento. Cada "ronda" del proceso, permite además una forma simple y establecida de aprendizaje y evaluación social que tiene la posibilidad de permitir ajustes y adecuaciones.

Evidentemente el ciclo tiene puntos de mayor intensidad y de condensación del proceso en los cuales se decanten los productos trabajados en cada nivel, pero que a la vez, sean hitos referenciales en términos simbólico expresivos, de identidad y de construcción de pertenencias.

El Ciclo de la participación contiene de modo articulado el despliegue de las siguientes fases:

Informativa: Hace referencia al vínculo comunicativo. Se trata de dar todos los recursos informativos a los actores para que participen de manera activa y directa.

Deliberativa: En esta etapa los actores presentan y dialogan sobre los principales problemas.

Decisional/Negociaciones: Hace referencia al período de conocimiento, diálogo, discusión y formación de consensos entre los actores respecto a las demandas y los intereses (o proyectos) temáticos.

Resolutiva: Tiene que ver con la etapa definitiva de toma de decisiones respecto de las líneas generales y específicas de intervención.

Ejecutiva: Hace referencia a la etapa de materialización de los programas, proyectos y obras previamente discutidos y comprometidos en las fases previas.

Evaluativa: Este nivel atraviesa a todos los otros; hace referencia al control social de la gestión y del desenvolvimiento de los proyectos como un todo. En este sentido contempla a) fiscali-

zación de proyectos y obras; b) control del gasto y c) seguimiento de la dinámica dialógica y participativa del sistema participativo.

4. En este momento debe hacerse evidente que la participación no es solamente una acción desde el "actor" que participa: la participación es una relación social.

Como en cualquier otra cosa, las relaciones que entran en juego en la participación no son lineales, ni se reducen a contactos de una sola vía o con actores predeterminados. Se trata de un complejo juego de relaciones.

Si ponemos como ejemplo un proyecto cualquiera, tendremos que, vistas en sentido amplio, las vinculaciones específicas hacen parte de una tendencia que va imponiéndose: precisamente la vinculación puntual, a veces bajo la apariencia de experiencias participativas, incluso con rasgos de toma de decisiones. Las características más comunes, en estos casos, es que se propicia la presencia-participación de la "comunidad" o de sus organizaciones en segmentos de la gestión del hábitat.

Ahora bien: no siempre la participación está en capacidad de dar sentidos a la gestión (o de contribuir a la fijación de sentidos); también puede ser que la lógica de la(s) gestión(es) imprima su sentido a la participación. Esto probablemente dependa de las características constitutivas de los actores que coinciden en la intersección en un momento dado. Y lo que puede observarse es que, por lo común, dicha participación trata de ser inducida hacia la ejecución de proyectos o de partes de ellos, y normalmente en territorios muy acotados a la vivencia residencial inmediata de los moradores.

Por eso es que, al mismo tiempo, estas participaciones no suelen tener mayor incidencia sobre las tendencias centrales de las políticas públicas mismas (ni sobre las políticas específicas ni, menos, sobre las de carácter general). Desde esta óptica resultaría un poco exagerado hablar de "participación en la gestión".

Sin embargo, visto desde las prácticas usuales de la organización popular, abre la posibilidad de "acercarse" a la gestión pública (o, mejor, a la gestión de lo público) y a ciertas posibilidades de actuar sobre ella. Pero las mismas posibilidades deben ser entendidas como algo contradictorio: tratándose de un acercamiento que termina siendo subordinado, la aprehensión (y sus efectos sobre los procesos de conformación de identidades) generalmente es distorsionada y sus consecuencias dependerán de enfrentamientos de sentidos posibles en lo propia conciencia de los actores populares. Por cierto, en muchos casos la intersección no llega a tanto, y queda reducida a experiencia aislada que tiene más impactos a nivel de las ideas que de los hechos.

La observación atenta de las interrelaciones y una lectura aguda de las dificultades revela la intersección de diversas lógicas en el punto del encuentro. Por un lado, una lógica centrada en la "organización del trabajo", vista al modo de los proyectos o de las empresas, con definiciones precisas de antecedentes, metas, instrumentos, lugares, actores, roles y esquemas; definiciones que se establecen ya desde antes del inicio de las actividades: es aquella que quieren imponer, desde la institucionalidad de Estado, los técnicos y funcionarios.

Por otro lado, una lógica centrada en los requerimientos vistos desde una organización popular, que trata de responder a las necesidades sociales y a los ritmos de la vida social. El punto de

referencia no son "actividades" sino acciones sociales. Para ella, objetivos y metas, instrumentos y esquemas son apenas referenciales, pues la flexibilidad y la oportunidad de las modificaciones pueden ser esenciales.

5. Por lo tanto, cualquier participación supone el establecimiento de vínculos y redes.

Entendemos las redes sociales en un doble sentido:

a) Como los vínculos establecidos entre actores que se encuentran en un ámbito de interacciones, compartiendo o no intereses y objetivos (al estilo de muchos de los análisis de redes sociales en la literatura anglosajona).

b) Como expresión y ámbito de formas primarias de socialización y asociatividad para reproducir la vida social y asegurar la subsistencia; estas redes, a diferencia de las anteriores, suponen compartir, si es que no un proyecto de vida -intereses y objetivos-, al menos una misma lógica (al estilo de los tradicionales estudios de redes de sobrevivencia).

Tomando esto en consideración, el establecimiento de vínculos y redes no alude a un solo fenómeno social, sino a varios, que tienen diferentes contenidos:

- Vínculos entre actores (o conjuntos de actores).
- Redes que se forman al interior de cada actor, o conjunto de actores, como actor-intra-actor (lo que supone la constitución de actores como procesos complejos, dando por resultado actores plurales y diversos).

- Pero supone también la posibilidad de vínculos conflictivos, incluso los conflictos antagónicos (por ejemplo, una protesta social, que también es participación).

6. La participación, siendo una relación social, es un espacio de encuentro entre acciones sociales.

Dado que los actores involucrados son distintos, ello supone el encuentro de lógicas que son distintas, al modo de líneas divergentes que se encuentran en un punto para luego continuar cada cual con su propia dirección. (Véase la figura 1).

La participación es la manera en que los sectores sociales se ponen en relación con las formas de solventar carencias y con las entidades, actores o agentes involucrados en esos procesos. Abarca, por tanto, relaciones y acciones. Cuando los grupos humanos toman parte en proyectos que viene diseñados desde fuera de ellos, es evidente que lo hacen dentro de un marco preestablecido, del que normalmente no pueden salirse, pues lo contrario implicaría una ruptura con la posibilidad de atender la necesidad. Pero también es cierto que, al tomar parte en un proyecto de esos, lo hacen desde su propio ser social, es decir, para lo que aquí interesa, desde sus intereses inmediatos y desde conductas legitimadas por la experiencia.

Como lo mismo es cierto para los demás actores involucrados, de ello resulta que en un proyecto confluyen acciones que responden a lógicas distintas. Pero ocurre que el "proyecto" es una forma específica que impone ciertas normas y determinadas conductas, lo que equivale a decir que se convierte en una suerte de "filtro" para la acción social, imponiéndole condiciones. En estas circunstancias, "el proyecto" es un espacio de intersec-

ción y de solapamientos de lógicas distintas -que pueden o no haber estado en contacto previamente-, pero no es un espacio "neutral".

Cada actor, pues, es portador de su propia lógica que se solapa con otras, pero hay algunas lógicas (o algunos actores) que son más permeables a la lógica del proyecto, así como hay algunos actores cuya acción lo involucra de modo más pleno con el proyecto.

Ahora bien, si la presencia de actores diferentes implica también -al menos potencialmente- la presencia de lógicas también diferentes, entonces debe ser cierto que cada proyecto no debe tener una única lectura, porque los espacios desde donde se actúa para participar en él producen lógicas específicas que, en último término, apuntan a la reproducción de cada espacio particular *en tanto* particularidad social.

Lo que vale para cada proyecto, vale también para cada participación (entendiéndose que aquí hacemos hincapié en la participación popular). De hecho, en cada acción participativa se conjugan al menos dos lógicas: la una es la lógica del proyecto; y la otra es lo que podríamos denominar la lógica de subsistencia (es decir, la lógica que orienta las acciones y las conductas de los grupos humanos carenciados en busca de asegurar su subsistencia en condiciones que vayan mejorando).

Cada una de estas lógicas tiene determinados imperativos de participación, es decir, ciertos requerimientos de formas, pero también de contenidos. De esta manera, las acciones -individuales o colectivas- se insertan en dichos imperativos, jugando al final sentidos ambivalentes, porque no son ni solamente una co-

sa, ni solamente la otra. Por ejemplo, lo que desde un punto de vista es un componente de x fase del proyecto, desde el otro costado es un elemento de pertenencia a una organización comunitaria, e incluso preocupación individual o familiar por solucionar una necesidad específica que dificulta su reproducción en condiciones *dignas*.

La lógica del proyecto supone, ya lo habíamos dicho, el arreglo a ciertos requerimientos "técnicos" que no están en posesión de la comunidad. Algunos se refieren a la capacitación de la fuerza de trabajo para realizar ciertas tareas que son parte de la obra (desde la planificación hasta la ejecución), destrezas que se adquieren tanto en el mundo laboral cuanto (eventualmente) en el mundo organizativo; generalmente se aduce que los sectores populares carecen de ellas. Pero hay otros requerimientos "técnicos" que nos remiten, más bien, a las conductas que deben asumirse dentro del proyecto, ergo, a cierta "disciplina", pasos a seguir, normas (e incluso "ritos"). Como ni las organizaciones ni, usualmente, las personas de medios populares han sido educados en ellos, todo ese armamento se les presenta como algo extraño y novedoso; pero también como algo que es "necesario", pues se convierte en la nueva modalidad de tramitación de las demandas, y algo que puede, incluso, dar *status* a quien lo domine, como parte de los nuevos conocimientos cuya posesión redundará en ciertos (micro)poderes, y favorecer la afirmación del grupo frente al entorno social, pues se traduce en incremento de autoconfianza.

Esta lógica de proyectos supone, entonces, conducirse de acuerdo a ciertos "arreglos administrativos". El carácter técnico, en este caso, es inseparable del carácter administrativo, que, en cuanto a su puesta en marcha, se traduce en ciertas "fases" que

debe(ría)n cumplirse secuencialmente. Cuando, desde esta lógica se apela a la participación, es siempre la participación en las "fases" de proyecto y, en seguida, en las tareas menudas que están al alcance de los participantes.

En cambio, la gente y sus organizaciones se relacionan con estas nuevas lógicas actuando desde los parámetros que le dicta su lógica habitual de comportamiento para la búsqueda de solución a las carencias más inmediatas, es decir, las conductas que han sido asimiladas como *experiencia* y que se han hecho parte de las pulsiones inconcientes.

Acá, el punto de partida no es una determinada política, sino el imperativo de la subsistencia, que reconoce intereses que comúnmente son intenciones de salir de determinadas necesidades. Por cierto, la "necesidad" es ya una elaboración, un procesamiento, por eso, para llegar a ser sustento de una demanda, debe ser una "necesidad *asumida*", lo que le confiere un carácter conciente y colectivo.

La demanda busca materializarse en una obra, cuyas características deben constituir la en una vía de satisfacción de la necesidad. Pero, para ello, hay ciertos trámites y procedimientos que deben seguirse; en la medida en que no es posible la autosatisfacción, los trámites y requerimientos son siempre puestos por los poseedores de los recursos que permitirán construir la obra. Y ahora -y en este caso- asumen la forma de "proyecto". Así que, desde el punto de vista de la lógica de subsistencia, el proyecto es una de las variadas tramitaciones de su demanda.

De donde se deduce que el punto de encuentro no es tanto "el proyecto" como entidad, sino la obra, en tanto materialización,

por un lado, del proyecto, pero también, por otro lado, de la demanda social. El proyecto, desde este punto de vista, es sólo un requerimiento establecido desde los poseedores de recursos para que la obra pueda realizarse; sólo así la demanda puede aparecer transfigurada bajo la forma "proyecto".

Lo que quiere decir que la participación en las fases del proyecto es sólo la forma exterior de lo que, en el fondo, es una participación en la tramitación de una demanda social. *Es por eso que la participación en el proyecto no puede ser distinta del tipo usual de participación que los grupos populares han puesto tradicionalmente en marcha para solventar carencias y necesidades.*

Ahora bien: las acciones individuales y colectivas que están determinadas por la lógica de subsistencia no son tampoco homogéneas. La conversión de la carencia en demanda supone -ya lo hemos dicho- un procesamiento que se opera en el espacio organizativo. Esto significa que la lógica de subsistencia abarca los ámbitos de las formas orgánicas y de la vida social cotidiana; ámbitos que viven de manera distinta el proceso de surgimiento, procesamiento y tramitación de las demandas.

La carencia es un estado material, pero la conciencia de carecer supone ya un primer nivel de elaboración, que reside en la socialización de la vida cotidiana, en las redes sociales básicas y, por lo tanto, potencialmente en todos los componentes de un grupo humano, en tanto son parte de él. La carencia procesada deviene en *necesidad sentida*, que es el inicio de cualquier demanda.

Pero, para llegar hasta allá, requiere un nivel adicional de procesamiento. De hecho, la necesidad sentida no es más que una sensación de malestar, de alguna manera actuante desde el inconciente; y se halla dispersa, aunque esté presente en todos. La concentración de necesidades sentidas supone la posibilidad de una acción articulada y un asumir conciente, tanto individual como colectivo. Entonces aparece la *necesidad asumida*.

El espacio que produce ese resultado es la organización, y la fracción de la comunidad que lo procesa asume la forma de dirigentes o líderes. Ellos, como hemos visto más atrás, *expresan y representan* a la vez a su comunidad y, por tanto, sus necesidades y el grado específico de elaboración que estas alcancen. Por tanto, sus niveles de actuación no son los mismos. Para que ello ocurre, se requiere que tampoco el *ser social* de los dirigentes sea idéntico al del conjunto: ellos poseen ciertas características o cualidades que los distinguen de su base social y los vuelven aptos para cumplir el rol de *intermediación* con el ambiente que rodea a los grupos humanos populares. *Expresan* al grupo de base porque son sociológicamente parte de él, porque a él están unidos por una serie de lazos, es decir, por coparticipación en las redes sociales básicas, porque no son asumidos como entes del "afuera". Pero lo *representan* porque su vivencia de las necesidades no es exactamente igual, porque se sitúan en un plano intermediador. Es claro, que esta dualidad es una dualidad compleja y cambiante. Expresión y representación no son parte de la misma lógica, y la cercanía o el alejamiento entre dirigentes y dirigidos dentro de un mismo grupo humano depende de cómo se relacionen la expresión y la representación.

Hemos desarrollado el ejemplo de un proyecto de desarrollo. Pero lo mismo vale también para otros ámbitos de la participa-

ción: la inserción en redes de clientela, por ejemplo, o movimientos de protesta popular contra las políticas gubernamentales.

7. Ahora, bien, en cualquiera de estos casos, siendo la relación un espacio de encuentro, el espacio mismo, es decir, la participación, no tiene un "sentido" único, ni necesario.

En los hechos, el "sentido" (objetivo) de la participación (o, por mejor decir, de los hechos sociales a los que llamamos con ese nombre) se conforma como resultado (objetivo) del encuentro y contempla también el significado (subjetivo) que le dan los interlocutores (si bien el significado subjetivo no puede ser utilizado para definir el sentido objetivo, pues los actores involucrados pueden auto-engañarse al pretender que su significación — intención, voluntad— se convierte más o menos directamente en el resultado).

8. Esto quiere decir: es necesario explicitar las consecuencias que aquello que llamamos participación tiene para la constitución de sujetos.

Pongamos un ejemplo. Si lo miramos desde el ángulo de las políticas locales, puede tener dos orientaciones contradictorias.

Si se la ve exclusivamente desde las políticas municipales, la participación social siempre tendrá ingredientes de instrumentalización de la actividad de los actores locales en función de los intereses de la política municipal. El riesgo inmediato es que la política se construya, de modo completamente artificial, un staff de actores ad hoc, moldeados según sus propias necesidades. En este caso, evidentemente, los sectores sociales preteridos perpetuarán su condición de tales.

Por el contrario, considerar la participación social desde la perspectiva de la autoactividad de los sujetos locales, implica, a su vez, tener en cuenta dos perspectivas distintas: aquella de los sujetos mismos, y aquella de los municipios como estimuladores de sujetos sociales (existentes o posibles).

En el primer caso, es evidente que el peso se sitúa en los propios sujetos. Pero, al mismo tiempo, implica que la actitud y las políticas de las municipalidades deben orientarse a resguardar la autonomía de los actores y de los sujetos locales, sin tratar de imponerles decisiones ni de sustituirlos en sus roles específicos (por ejemplo, de representatividad, de canalización de demandas, etc.). De esta manera, el rol de los gobiernos locales es (nada más y nada menos) la capacidad de receptar la autoactividad de los sujetos locales y, por lo tanto, no desestimularla.

En el segundo caso, es decir la perspectiva de los municipios como estimuladores de sujetos sociales, se trata de la definición de los puntos de encuentro entre la actividad autónoma de los sujetos y los gobiernos locales. Por supuesto, son definiciones que deben realizarse independientemente en cada polo de la ecuación. Aquí, el papel del gobierno local es, de algún modo, "aportar" a la existencia de actores o sujetos. Pero ello puede hacerse puntual y discontinuamente o puede ser hecho de manera sistemática.

Si se lo hace puntual y discontinuamente, los réditos serán mínimos y de corto alcance. Esto puede asegurar éxitos momentáneos en la ejecución de ciertos programas, pero no aporta en nada a la sustentabilidad social de políticas de largo plazo. Si se lo hace sistemáticamente, entonces se trata de coadyuvar a la conversión de simples actores en sujetos plenos.

En ambos casos, sin embargo, debe tener presente que la sociedad local no es un conjunto de actores que se presenten en el escenario en condiciones de relativa igualdad. Por el contrario, existen grupos privilegiados y grupos preteridos.

La relación de las políticas locales con los actores reales fortalece a unos en detrimento (absoluto o relativo de otros). Hay, por lo tanto, un doble objetivo detrás de estas formulaciones. Por una parte, el objetivo es que, tendencialmente, a la larga recaiga sobre los actores y sujetos sociales un peso mayor en las decisiones importantes de la gestión local. Por otra parte, se trata de incidir durablemente en la búsqueda de la equidad. No hay equidad posible si las políticas y los proyectos sociales buscan apenas compensar malamente los efectos de las inequidades provocadas por las políticas económicas. La equidad solo comenzará a ser posible cuando los propios sujetos sociales desfavorecidos se hayan fortalecido lo suficiente como para tramitar por sí mismos, con suficiente fuerza, los asuntos de su interés. Es necesario, entonces, buscar de modo conciente y sistemático fortalecer los procesos de constitución y reconstitución de los sujetos subalternos, de modo de potenciar su peso específico en la sociedad (igual en la economía que en la política, etc.).

9. La dimensión ciudadana

Para cerrar esta reflexión cabría señalar que la dinámica participativa constituye parte sustancial de los procesos de apuntalamiento de una vida pública democrática por cuanto supone la intervención de los ciudadanos, por medio de específicos espacios, instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad social y política.

Ello implica tener en mente que los ciudadanos se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades comunes (deberes sociales) –que van más allá de sus contribuciones económicas (impuestos)– comprendidas dentro de sus compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. Este nivel apunta hacia la generación de una cultura pública en la vida política contemporánea.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero también sociales y económicos –no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad y la igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (cfr. Cunnill, 1999)– y en el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

De ahí que la participación aparece, efectivamente, como parte constitutiva de los procesos de construcción democrática, no sólo en el plano de la producción de legitimidad para los sistemas de administración o gobierno, ni tampoco en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad, sino, fundamentalmente, porque llevarían a la "producción² de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

En esta medida, la afirmación de una cultura pública democrática supone necesariamente la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión institucional y aquellos de organización y participación social. Esta úl-

tima dimensión no existe en tanto que apéndice o instrumento para el desenvolvimiento de la primera, sino que la constituye, la moldea: sólo una evolución interdependiente de ambos espacios propicia la emergencia de condiciones necesarias para afirmar lógicas democráticas de planificación, gestión y gobierno.

3. salida: problemas, límites, desafíos

Al generar procesos participativos debe tenerse en cuenta que, incluso en el mejor de los escenarios, con ciudadanos dispuestos a participar, instituciones y líderes dispuestos a abrir espacios de participación, necesariamente los recursos que el ciudadano medio puede destinar a tales iniciativas son más bien escasos debido, sobre todo, al rol crucial que juego un recurso tan limitado como el tiempo. La disponibilidad de tiempo es un factor de particular importancia a considerar si se piensa en la viabilidad de cualquier experiencia participativa.

Para estimular a que el ciudadano incluya "su voz" en los diversos espacios en los que se involucra, se debe partir de la constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones: el consumo del tiempo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Ello hace necesario que los ciudadanos obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación, sólo de tal modo será posible evitar la sensación de un tiempo 'derrochado', malgastado. Muy pocos individuos participan por el puro placer de hacerlo o por necesidades psicológicas que satisfacer. De ahí que tenga que quedar más o menos claro los efectos y rendimientos de su actividad participativa (Font, 1999).

En suma, la gama de 'intensidad participativa' (cuánto y cómo se participa) es muy variada: existen personas, barrios o comunidades con gran voluntad, disponibilidad y recursos para el efecto, mientras a otros no les interesa, lo hacen rara vez y cuando ello sucede su involucramiento es más bien bajo (lo que hace que la calidad de las decisiones tomadas en el proceso sea débil). Esto se debe a la distribución siempre desigual de diversos elementos: el tiempo libre/disponible, los recursos educativos o la capacidad de acceder y comprender las informaciones son bienes cuya posesión equitativa y pareja no está garantizada. Así, las desigualdades sociales y de experiencia se traducen en desigualdades políticas con lo que, usualmente, se produce una participación muy concentrada en sectores reducidos.

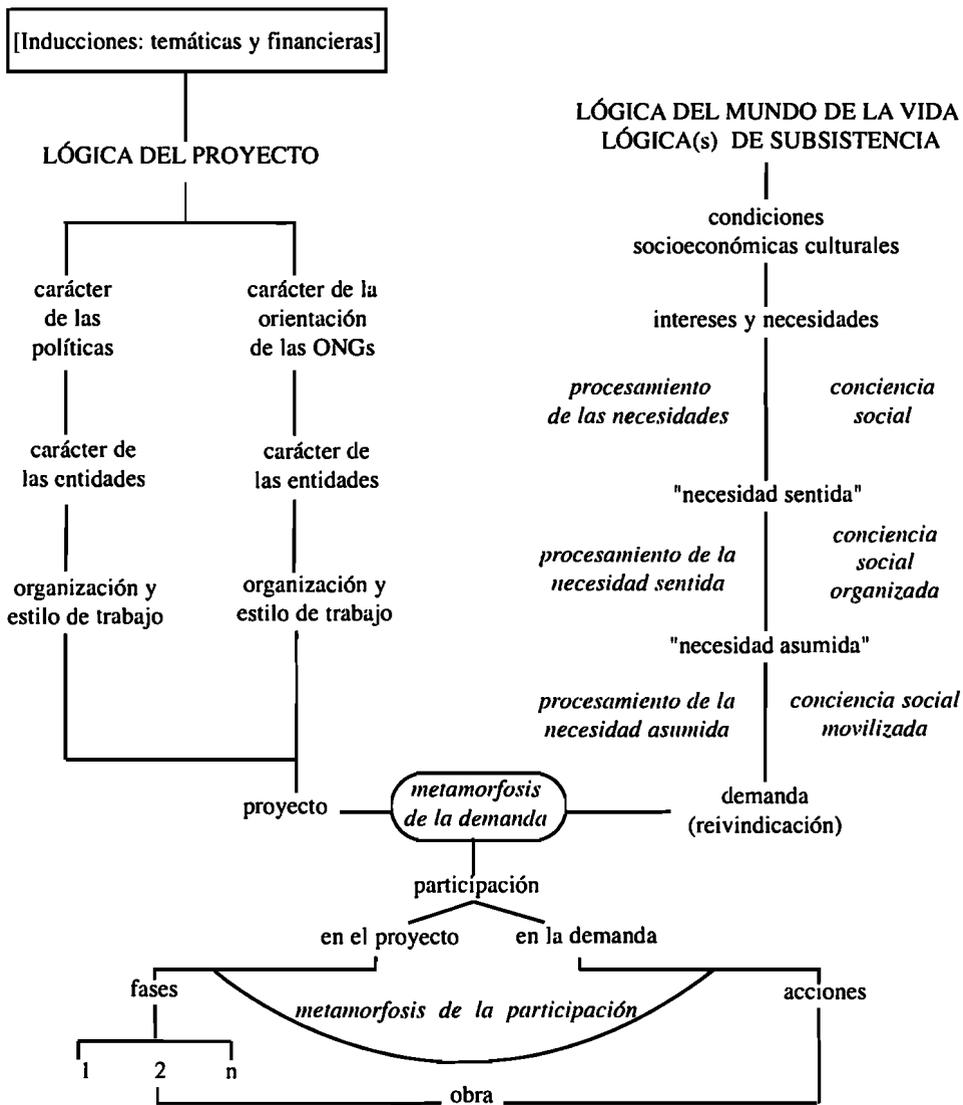
Con estas limitaciones en mente, cabe preguntarse por la representatividad de los ciudadanos participantes y por la calidad de las decisiones que ellos toman. Tales problemas han sido recurrentes y transversales a los procesos participativos a tal punto que algunos investigadores han manifestado la necesidad de decretar la participación obligatoria o gobernar y tomar decisiones en base de encuestas permanentes. El punto problemático reside en ¿cómo pensar y fijar criterios que permitan establecer que la participación legitima y genera procesos colectivos de toma de decisiones?, o en otras palabras, ¿qué efectos tienen los instrumentos participativos en términos de legitimidad, representatividad y resultados?

Las respuestas a tal encrucijada son variadas. El punto de coincidencia entre ellas señala que no existe una fórmula mágica que asegure resultados positivos con la participación. Cada tema y espacio exige la busca del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución. Una mezcla de vo-

luntad política (desde los líderes e instituciones y desde la sociedad civil) y de adecuados modelos participativos (las bases institucionales de la participación) podría encausar de modo productivo el proceso. En cualquier caso, existe un amplio acuerdo al señalar que deben evaluarse sistemáticamente los costos que tiene tomar decisiones sin dialogar y abrir la participación ciudadana, así como incorporar un balance real de la relación entre participación y eficiencia y calidad de las decisiones tomadas.

En suma, se debe tener en cuenta que "las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuoso con ellas, que cuanto más exijamos de estas energías, mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa y que, cualquier esfuerzo deberá considerar los límites de la información habitualmente disponible" (Font, 1999:20).

figura 1
**LA PARTICIPACIÓN COMO ESPACIO DE ENCUENTROS
 CONFLICTIVOS ENTRE LÓGICAS CONTRADICTORIAS**



segunda parte:

**algunas reflexiones de
innovación política en los
gobiernos locales
en América Latina**

presupuestos participativos: el caso de Porto Alegre

Franklin Ramírez Gallegos¹
CIUDAD

Los presupuestos participativos (PP) son mecanismos que permiten que la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinen la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, establezca las prioridades presupuestarias de los gobiernos locales, la fiscalidad y el gasto, incluso, en algunos casos hasta la política del personal (Goma y Rebollo, 2001).

Tales formas de innovación democrática se caracterizan por ofrecer espacios públicos ampliamente deliberativos; radicalmente pluralistas, abiertos a la participación de la ciudadanía no organizada y conectados a los procesos de gobierno local.

Cuanto de este proceso supone un efectivo traspaso del control político de la 'cosa pública' hacia la sociedad (en la perspectiva de otorgarle altos grados de autogestión) o, mas bien, una desconcentración de ciertas actividades del ejecutivo municipal hacia los sectores movilizados de aquella (en una vía hacia un modelo de co-gestión), es algo que no depende únicamente de la

1. Documento preparado por Franklin Ramírez Gallegos en base a los siguientes estudios: "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos" (Ricard Goma y Oscar Rebollo, 2001). y Porto Alegre: los desafíos de la democracia participativa (Yves Sintomer y M. Gret, 2002).

combinación entre apertura política del poder local y capacidad organizativa de la sociedad civil, sino que se liga con el diseño mismo del dispositivo y con su puesta en escena. En este sentido, antes de analizar las implicaciones políticas que el PP tiene en relación con la generación de procesos de organización autónoma de la sociedad, cabe detallar la mecánica y los pasos a través de los cuales tiene lugar el ciclo del PP en Porto Alegre.

I

El modelo de PP en Porto Alegre

Porto Alegre se cuenta entre las ciudades pioneras en el desarrollo de procesos de PP no solo en América Latina sino a nivel global. Se trata de un dispositivo complejo que ha supuesto una alta dosis de innovación institucional y experimentalismo democrático tendiente a producir nuevas lógicas de toma de decisiones, y de gestión pública en general, asentadas en una efectiva inclusión de la ciudadanía en las esferas de gobierno.

El ciclo del PP cuenta con tres grandes etapas que se desarrollan entre marzo y diciembre de cada año:

- a) marzo-julio: el objetivo es el de fijar las grandes prioridades territoriales y temáticas de la actuación pública local a partir de reuniones y asambleas populares.
- b) julio-septiembre: traslada las demandas ciudadanas al documento final de presupuesto municipal aprobado por la cámara de concejales, por medio de un proceso técnico-político liderado por un Consejo de representantes ciudadanos directamente elegidos en las asambleas de la etapa anterior.

- c) octubre-diciembre: redacción final del Plan de Inversiones (documento elaborado a partir de un conjunto de estrictos criterios de distribución territorial y sectorial de los recursos). Tal documento permite, al inicio del siguiente ciclo, el control y la evaluación ciudadana sobre el nivel de ejecución de los compromisos adquiridos (Genro y De Souza, 1999).

ETAPA 1: LA PARTICIPACIÓN EXTENSIVA

- a) 16 asambleas plenarios de distrito y 5 plenarios temáticas
- b) participan ciudadanos no organizados y representantes asociativos.

Objetivos:

- a) Equipo municipal y consejeros ciudadanos del presupuesto participativo presentan el estado de ejecución del Plan de Inversiones en vigor. Cada asamblea evalúa niveles de implementación de políticas acordadas.
- b) Asambleas debaten y aprueban las reglas de juego que regularan el proceso participativo tanto en su dimensión sustantiva (agenda, fórmulas de diagnóstico de las necesidades, criterios de prioridad y asignación de recursos) como los aspectos de gestión del proceso (reglas de elección de delegados y consejeros ciudadanos).
- c) Elección de delegados y delegadas. Se constituyen en Foro de Delegados que coordinan las siguientes fases participativas. El número de delegados elegidos está en función del número de participantes que haya conseguido reunir cada asamblea de distrito y temática.

A lo largo de los meses de abril y mayo se celebran numerosas reuniones y asambleas (barriales y sectoriales); en ellas se deciden los campos de política pública prioritarios y se propone una determinada jerarquización de las acciones concretas a llevar a cabo.

La convocatoria a la segunda ronda de asambleas plenarias (21) apunta a fijar de modo definitivo la escala de prioridades sectoriales, tal y como será trasladada al gobierno municipal. Se priorizan cuatro políticas públicas por asamblea de distrito. Las asambleas plenarias temáticas deciden la relevancia que atribuyen tanto a las grandes iniciativas estructurales de la ciudad en su conjunto como a programas más concretos.

Finalmente, cada asamblea es informada (por el municipio) sobre magnitudes globales de ingreso y gasto. Se procede a la elección de los representantes al Consejo del Presupuesto Participativo (COP) que tendrá un rol clave a partir de entonces.

ETAPA 2: PARTICIPACIÓN INTENSIVA Y ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

En julio el Gabinete Municipal de Planificación (GAPLAN) elabora la primera matriz presupuestaria. Lo hace a partir de tres bases de planificación:

- a. Agregación de las prioridades de los distritos;
- b. Análisis de las propuestas de las plenarias temáticas;
- c. Cuantificación de los recursos necesarios para mantener o mejorar servicios básicos.

Entre julio y septiembre tienen lugar tres actividades centrales:

- La primera matriz del presupuesto se traslada a todos los departamentos del Municipio; estos incorporan sus demandas institucionales y les retornan al GAPLAN que redacta la segunda matriz presupuestaria.
- Los consejeros ciudadanos y el foro de delegados siguen un curso formativo sobre técnicas de presupuestación municipal y junto con miembros del ejecutivo municipal visitan barrios y grupos sociales para presentar las primeras matrices del presupuesto.
- La Comisión de Hacienda del Municipio, el COP y el equipo de gobierno debaten y aprueban el anteproyecto de presupuesto municipal que es trasladado a la cámara de concejales para su aprobación definitiva.

La aprobación del presupuesto por el pleno municipal articula la democracia local representativa con la dinámica de participación ciudadana. Las y los concejales electos avalan el proceso participativo, mientras que los consejeros y delegados populares asumen la capacidad decisoria final de la cámara municipal.

ETAPA 3: FIJACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES

En la primera fase, el proceso del PP había transcurrido por escenarios de base popular y asamblearia, en la segunda por arenas político-institucionales; en su fase final (3ra) la dinámica del presupuesto entra en una lógica mucho más técnica.

El objetivo es elaborar el Plan de Inversiones (PI) para posibilitar una implantación precisa, transparente y sometida al control ciudadano. El PI debe respetar las opciones de política de gasto incorporadas en el documento de presupuesto. En este marco debe distribuir entre barrios y distritos los volúmenes globales de recursos asignados en función de las prioridades establecidas en el proceso participativo.

Para fijar tal distribución el GAPLAN y el COP aplican las reglas aprobadas en la primera ronda de las asambleas. Tres criterios han sido desarrollados al respecto a lo largo de los últimos años:

- El grado de prioridad otorgado por cada asamblea de distrito a cada política pública (**criterio democrático**)
- El nivel del déficit de cobertura que presenta cada distrito respecto a cada infraestructura o servicio (**criterio redistributivo**)
- La población total del distrito (**criterio lineal**)

El volumen de inversiones que recibe cada distrito presenta una correlación directa con su escala de prioridades y su población, e inversa con el nivel de prestación o cobertura conseguido en años anteriores. Además, estos criterios se ponderan de forma desigual: prioridad y déficit de cobertura pesan más que población.

En suma, tanto la cantidad como la estructura de los recursos que recibirá cada distrito será bien diferente, dada la combinación de los criterios democrático, redistributivo y poblacional.

II

¿quién decide en el Presupuesto participativo de Porto Alegre?

AUTOGESTIÓN O COGESTIÓN

¿El dispositivo de presupuesto participativo, en el cual se involucran los movimientos autónomos de la sociedad civil, es en sí mismo una estructura independiente en relación con el ejecutivo municipal, o constituye una estructura de cogestión?

Algunas veces, el presupuesto participativo es presentado como independiente del Estado (o de este escalón de base del Estado que representa el gobierno municipal): permitiendo la intervención directa y autorregulada de los ciudadanos, debería considerarse como un producto de la «auto-organización» popular. El espacio público del presupuesto participativo podría calificarse como «no-estatal²».

Una segunda retórica insiste por el contrario en el hecho de que el dispositivo del presupuesto representativo representa una «cogestión» entre el Estado y la sociedad civil, al mismo tiempo que una manera de instaurar «mecanismos de control externos para los agentes políticos y la burocracia estatal³». En esta perspectiva, lo que se reacondiciona por la dinámica participativa no es el Estado en general, sino el *estado omnipotente* frente a los ciudadanos, sea que el estado adopte la forma mínima del neoliberalismo, o aquella del paternalismo del Estado de Bienestar clásico o aquella del autoritarismo del socialismo burocrático.

2. T. GENRO, O futuro por armar, op. cit., p. 61.

3. Ibid., p. 135.

El análisis de la estructura del presupuesto participativo muestra que no se trata de un proceso autoadministrado en el sentido propio del término. Globalmente, las decisiones se toman dentro de una dinámica de co-gestión entre el ejecutivo y la pirámide participativa. Se ha construido una tipología global a fin de medir el grado de influencia y autonomía de los participantes dentro del dispositivo (Gret y Sintomer).

El **primer caso es el de la *autogestión***: los participantes salidos de la sociedad civil toman la decisión final sin o casi sin la intervención del ejecutivo, que está obligado a asumirla. Es así por ejemplo que se establecen las opciones prioritarias a nivel de los barrios, sectores y temáticas, o de la elección de los delegados y consejeros.

El **segundo caso es el de la *autogestión bajo el control del ejecutivo***, cuando las decisiones se toman de una manera autónoma por la sociedad civil, pero el dispositivo debe aprobarse a priori y a posteriori por el ejecutivo, como en el caso de la economía solidaria subvencionada por la alcaldía.

El **tercer caso es el de la *co-gestión por control o influencia del ejecutivo sobre las decisiones populares***: las decisiones son tomadas en principio por la estructura participativa pero el gobierno local puede, por ciertos medios, (re) considerarlas. El éxito de estas decisiones depende a menudo de la dinámica de las negociaciones entre las partes.

El **cuarto caso es, por el contrario, el de la *co-gestión por control popular sobre las decisiones del ejecutivo***. Muchas iniciativas deseadas por el ejecutivo son sometidas a la aprobación de

la pirámide participativa. Estas son a menudo muy complejas, los participantes no tienen necesariamente los medios para realizar un peritaje a las proposiciones del gobierno local, y la manera con que este presenta el debate condiciona grandemente el resultado de las deliberaciones. Sin embargo, los participantes tienen un poder de veto del que pueden aprovechar para rechazar o cambiar la proposición venida de lo alto, y la dinámica de la participación tiene, mientras tanto, un efecto acumulativo que tiende a reforzar el saber y el poder de los participantes.

El quinto caso es el del *poder de decisión del ejecutivo a través de la consulta a los participantes*. La interpelación recíproca entre las dos partes se concluye por una decisión que el ejecutivo puede tomar de manera unilateral, aun en contra de la opinión de los participantes. Este es plenamente el caso en las negociaciones con las entidades extranjeras.

El último caso es el de las *decisiones monocráticas del ejecutivo* en las que la estructura participativa depende totalmente del ejecutivo.

En función de esta tipología, las diferentes modalidades de toma de decisiones pueden ser distribuidas de la siguiente manera:

Los grados de la cogestión entre la base y el ejecutivo

<p>1. Autogestión</p>	<p>Jerarquización de las demandas prioritarias a nivel de los micro sectores y sectores.</p> <p>Método de organización de la discusión y criterios para jerarquizar las prioridades al interior de los Foros temáticos.</p> <p>Elección de los delegados en los Foros y de los consejeros en el COP.</p> <p>Elección del orden del día de las reuniones de las asambleas y de los Foros.</p>
<p>2. Autogestión bajo el control del ejecutivo</p>	<p>Economía solidaria subvencionada o aprobada por la municipalidad.</p>
<p>3. Cogestión por control o influencia del ejecutivo sobre las decisiones populares</p>	<p>Revisión anual del reglamento de funcionamiento del presupuesto participativo (procedimientos, criterios de repartición presupuestaria, y coeficiente que se les atribuye).</p> <p>Definición de las prioridades temáticas</p> <p>Repartición de una fuerte proporción del presupuesto de inversión.</p> <p>Propuestas ocasionales de los miembros del Consejo del presupuesto participativo</p> <p>Política de comunicación del presupuesto participativo</p>
<p>4. Cogestión por control o intervención popular sobre las decisiones del ejecutivo</p>	<p>Ejecución de la ley presupuestaria votada por la Asamblea municipal.</p> <p>Fiscalidad general.</p> <p>Repartición de los recursos entre la inversión, los gastos de personal y mantenimiento; distribución general de los recursos entre las diferentes administraciones y agencias municipales.</p> <p>Plan de inversión de las administraciones y agencias y planificación estratégica a mediano plazo.</p>

primera parte: participación, ciudadanía y toma de decisiones

	Propuestas «institucionales» de inversión. Incorporación de las prioridades temáticas en las políticas públicas. Criterios técnicos (carencias y «falta de viabilidad técnica») de las administraciones y agencias municipales.
5. Poder de decisión del ejecutivo a través de la consulta a los participantes	Negociaciones con entidades extranjeras (Estado, federación, organismos internacionales).
6. Decisión monocrática del ejecutivo	Existencia del dispositivo participativo (una vez lanzado el proceso) y voluntad política para acordar los niveles de poder 1 a 5 en la dinámica participativa Organización interna de la administración y las agencias municipales. Designación de agentes municipales «políticos» y promoción interna de los funcionarios municipales.

(Sintomer y Gret, 2002)

Así, en Porto Alegre, si el presupuesto participativo representa globalmente un dispositivo de cogestión, se puede constatar que su estructura es compleja y que, según los campos, el peso de los ciudadanos en la toma de decisiones varía de manera cualitativa.

Cuando se observan los diferentes grados de cogestión en relación con los diferentes niveles de la pirámide participativa, aparece claramente que es a nivel de los barrios o de las asambleas o de los Foros del sector que la capacidad de influencia de los ciudadanos es más grande, mientras que el ejecutivo se hace sentir más a nivel de la ciudad y del COP.

En caso de conflicto entre las dos partes integrantes del dispositivo es, por otro lado, a nivel del sector o del barrio -allí donde las asociaciones y los delegados disponen de un poder de movilización real de sus simpatizantes y sus habitantes- que el ejecutivo a menudo ha debido retroceder en relación con sus intenciones iniciales, mientras que normalmente encuentra mucho menos obstáculos a nivel del COP.

Este desequilibrio se debe igualmente a la diferencia de asuntos abordados en la cima, en el nivel intermedio y en la base de la pirámide: más hacia abajo son planteamientos generales y abstractos, mientras que 'hacia arriba' se requiere de elementos y pericias técnicas donde la autoridad política institucional pesan mucho en la balanza.

Una mención particular debe hacerse sobre las comisiones temáticas. Estas representan para el ejecutivo un dispositivo mucho menos limitante que las decisiones tomadas a nivel del sector, ya que las decisiones que allí se toman no tienen repercusiones automáticas en los objetivos perseguidos prioritariamente por las administraciones, las decisiones finales vuelven a estas después de un diálogo con sus participantes y sus representantes.

Los funcionarios municipales al representar una parte importante de los presentes durante las asambleas temáticas, hacen que el papel de los otros habitantes tienda, en esta segunda faceta del presupuesto participativo, a ser un poco relativizado.

En resumen, la mayor parte de los gastos de inversión decididos en un cuadro anual se orienta en función de las decisiones de la estructura participativa (la parte de las inversiones en el presupuesto total de la ciudad ha oscilado entre 1989 y 2000 en una gama comprendida entre el 5% y el 17%, pero una parte corres-

ponde a programas a mediano plazo donde la influencia de la estructura participativa es menos apremiante). Es en este núcleo duro, en este «contrato social mínimo», que se juega decisivamente la legitimidad del dispositivo, incluso si éste también influencia en menor medida en las orientaciones globales de la ciudad. Estas decisiones son muy discutidas en el COP, pero las propuestas del ejecutivo se imponen allí más fácilmente y pueden ser más fácilmente objeto de enmiendas por parte de la Asamblea municipal.

En resumen, la afirmación de que «los habitantes administran verdaderamente su ciudad» no rinde cuenta de la complejidad de este dispositivo de cogestión. Si bien describe ciertas dimensiones del dispositivo, la noción de autogestión no permite aprehenderla en su globalidad.

Por otro lado, el argumento según el cual el proceso no podría ser legalizado porque hay que preservar su carácter autorregulado pasa por alto el hecho que, si bien el dispositivo participativo es muy autónomo frente al legislativo, queda relativamente dependiente de la alcaldía y, entonces, de la democracia representativa de la que el ejecutivo forma parte. Más allá de Porto Alegre, a nivel regional, el riesgo de pérdida de independencia de la sociedad civil concierne en primer lugar a las relaciones con el ejecutivo, y no con el legislativo.

El ideal autogestivo puede ser considerado como una manera fantasmática de conservar algo de la estrategia del doble poder y de la superación del Estado burgués que impregnaba al PT en los años ochentas. Puede igualmente interpretarse como una manera de negar la influencia real y eventualmente manipuladora del ejecutivo y de la administración sobre el dispositivo par-

participativo. Pero también puede concebirse como una exigencia en forma de horizonte utópico que permite criticar a las influencias bastante fuertes del ejecutivo sobre el dispositivo, y señalar una dirección de marcha.

En esta perspectiva el ideal autogestivo expresa, en un lenguaje un poco particular, la exigencia de independencia de la sociedad civil en un proceso de cogestión democrática de los asuntos públicos.