

Presupuesto participativo



Presupuesto Participativo

- Daniel Schugurensky
- Participatory Governance Initiative, Arizona State University
- Participatory Budgeting Project (ONG)

Proposición: Siglo XXI será el siglo de la DP

Siglo XX: fortalecimiento instituciones democracia participativa, sufragio universal, etc.

Siglo XXI: Ciudadanía con más educación en la historia de la humanidad; tránsito ciudadanía pasiva a activa; explosión de experimentos; institucionalización y 'oportunidades jurídicas' (reglamentos, leyes, inclusive constituciones)

Nuevos modelos para articular DR y DP y para conectar gobierno y ciudadanía entre elecciones.

“Nueva etapa de avance civilizatorio” (Ernesto Isunza, 2015)

Conflicto

- Premisa básica: en democracia, el conflicto no sólo es inevitable, sino también necesario y hasta deseable.
- “Si todos piensan igual, nadie piensa mucho”
- Aprender a manejar conflictos a través del diálogo, el respeto al otro, escuchar al otro, búsqueda de acuerdos: cultura deliberativa
- Tanto gobierno como sociedad civil deben aceptar la existencia de conflicto

Puerta de entrada

“La democracia participativa es una extraordinaria posibilidad para todos los vecinos que quieren tener una presencia en las decisiones y que *quizá no se sienten del todo representados por sus representantes*”

Hermes Binner, ex intendente de Rosario,
Argentina

Ley de Participación Ciudadana (Colombia)

Art. 100: Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley **podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo**, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondiente definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

- Túnez: Capítulo 7 Constitución 2014

Conocimiento (Colombia, 2011)

	No conoce	conoce o ha oído mencionar	sabe de alguien que haya usado
Presupuesto Participativo	85%	10%	5%
Cabildo Abierto	73%	21%	6%
Referendo	57%	26%	17%
			Fuente: Sudarsky y García

Proyecto PP Bogotá 2008: 9 principios

- 1. Participación:** Se buscará que *la práctica del presupuesto participativo* sea, a la par, producto y factor de promoción y fortalecimiento del ejercicio pleno de *la participación de todos los ciudadanos*.
- 4. Transparencia:** Se buscará que el presupuesto participativo se construya y desarrolle sobre la base de compromisos éticos entre las partes involucradas, en los cuales *se privilegie el interés general sobre el particular* y se busque fortalecer las *buenas prácticas, la visibilidad y el control social* sobre el manejo de los recursos públicos.

Presupuesto Participativo

*Proceso democrático de
deliberación, toma de
decisiones y monitoreo de
recursos*

Presupuesto participativo

- Diagnóstico/ideas
- Deliberación/proyectos
- Toma de decisiones
- Ejecución
- Monitoreo y control

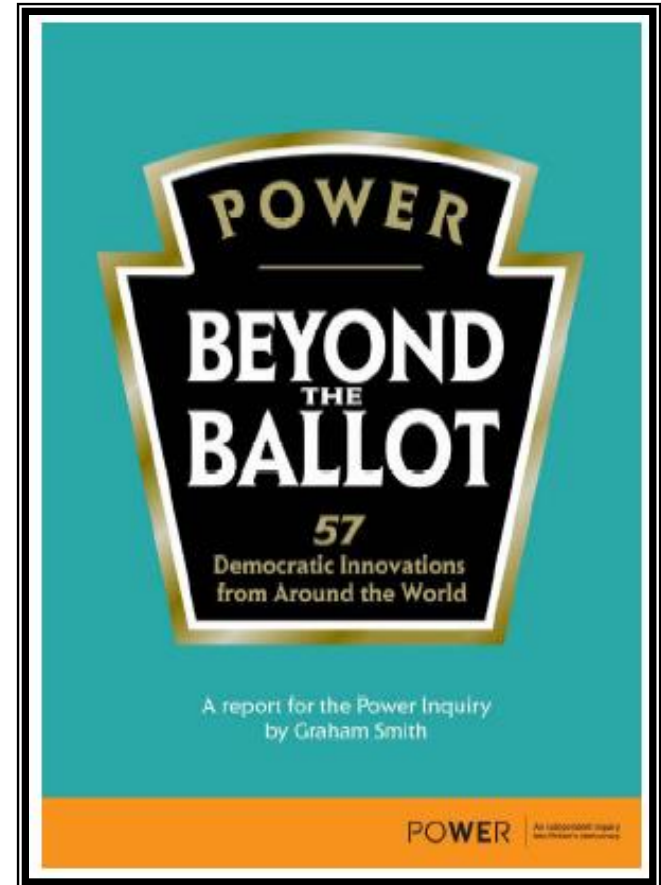


Presupuesto Participativo

- Democracia más allá de las elecciones, “democracia como forma de vida”
- PP: un dispositivo entre otros
- Premios a “buena práctica” democrática” (NU, Harvard)
- Esfera pública, no estatal
- Participación más allá de los ‘ciudadanos profesionales’
- Ciudadanos organizados y “sueños”
- 1989 POA, 1,500 ciudades
- Tamaño: \$ (París), # participantes (DF, Seúl).
- Obligatorio en 4 países: Perú, República Dominicana, Polonia, Corea del Sur

Power Inquiry 57 casos

1. inclusión
 2. forma de involucramiento
 3. incidencia (poder de dec.)
 4. transferibilidad
 5. recursos
- PP, Asamblea Ciudadana Canadá



Algunas características

- Autorregulación (reglamento interno)
- Flexibilidad (reglamento se puede modificar cada año a partir de la experiencia)
- Vinculante (excepto problemas legales o técnicos imprevistos)
- Puerta de entrada a la interacción gobierno-ciudadanía
- Capital social, capital político (empoderamiento)

PP: Dos lógicas

- Justicia política: toda las personas tienen derecho a participar en decisiones que las afectan.
- Eficacia: Si la gente que vive los problemas cotidianamente participa en la toma de decisiones, las soluciones serán más relevantes y apropiadas.

“Right thing to do”, “smart thing to do”.

PP

- Mejora la vida de la gente, pero también cambia a la gente
- De habitante y consumidor de servicios a ciudadano
- Conciencia colectiva, responsabilidad, preocupación por el bien común más allá del barrio
- Apropiación del territorio
- Encuentro con el otro
- Aprender a priorizar: necesidades múltiples, recursos limitados (“trade-off”, base de la política pública).

PP v. Foros ciudadanos (Canadá)

involucramiento v. iluminación

(engagement v. enlightenment)

Ciudadano común: es más probable transitar del involucramiento a la iluminación que viceversa.

De lo local, conocido, concreto y relevante a lo macro y abstracto.

Conectar lo micro y lo macro, nivel municipal con otros niveles, lo territorial con la política pública.

Consejeros

- Además de los consejeros elegidos por la población, algunas experiencias incorporan consejeros representantes de entidades de la sociedad civil, entidades empresariales, agencias de gobierno y otros tipos de organizaciones.
- Mandato uno o dos años, a veces sin derecho a reelección para promover rotación y surgimiento de nuevos liderazgos.

POA

Represente electo dialoga con gobierno, con representantes de otras regiones, y con su propia comunidad.

PP regional

PP temático (e.g. salud, vivienda, transporte, educación, desarrollo económico)

Papel de ciudadanos

- elaboran reglamento para el proceso
- diagnostican, proponen, deliberan, toman decisiones, eligen representantes (delegados)
- monitorean ejecución

Funcionarios

- Abren espacios para participación (espacios abiertos v. espacios cerrados (“invited spaces”, ‘closed spaces’).
- Brindan información (técnica, legal, financiera, etc.)
- Acompañan proceso, moderan asambleas
- Rinden cuentas sobre ejecución de decisiones
- Voz, no voto (casi siempre)

Condiciones propicias para buen PP

Precondiciones

1. *Voluntad política*
2. *Sociedad civil organizada*
3. Esfuerzo especial para atraer a grupos típicamente subrepresentados (“outreach”, lugar y hora, etc.).
4. Reglas de juego claras
5. Acompañamiento (moderación, información)
6. Transparencia en votación
7. Ejecución de decisiones en tiempo y forma
8. Difusión de logros (e.g. “esta obra fue resultado de PP”)

Regularidad y claridad

- “Solamente con periodicidad y regularidad de reuniones un consejo o un foro de Presupuesto Participativo puede constituirse como un verdadero espacio de representación y negociación. Cuanto mayor sea la regularidad y definición clara de procedimientos para la convocatoria y la realización de reuniones, mayores son las posibilidades que todos los consejeros sean informados sobre las normas y su capacidad para intervenir con calidad en el debate.” (Teixeira et al.)

Proximidad, representación y participación

Legitimidad de políticas que se acercan a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. Demanda que representantes sean 'gente común' que comparta experiencias de representados y se guíe por escucha y empatía.

Contrapunto a distancia y diferencia entre políticos y ciudadanos típica de democracia representativa.

PP etapas

- 1) Asambleas barriales, vecinos expresan ideas y demandas
- 2) Reuniones reducidas de delegados con presencia de responsables del gobierno en donde se elaboran proyectos
- 3) Votación de los proyectos abierta a vecinos de cada barrio
- 4) Seguimiento de ejecución de proyectos

Divulgación

Organizaciones de barrio, delegados o consejeros de años anteriores.

Medios de divulgación más utilizados son prensa local, radio, correspondencia, carteles y pasacalles. En menor número de municipios se utiliza TV y otros medios (e.g. transporte público).

Reconocimiento a obras PP (efecto demostración):
Inspiración del buen ejemplo

Morón (Argentina)

1. *Asambleas de Barrio*: vecinos presentan ideas y eligen 'voluntarios' para la etapa siguiente
2. Elaboración de *Informes Territoriales* (voluntarios y funcionarios, a partir de ideas de las asambleas;
3. *Análisis de factibilidad* y elaboración de pre-proyectos
4. *Rondas de consulta*, reuniones de funcionarios y voluntarios e información sobre planes de acción para el año siguiente, incluidos los proyectos.
5. Elaboración de proyectos
6. *Ferias de proyectos* con votación
7. *Comisión de seguimiento* controla la ejecución de los mismos durante el año siguiente.

Rosario

1. *Asambleas de Barrio*: vecinos plantean necesidades y problemas y eligen ‘consejeros’ del *Consejo Participativo de Distrito (CPD)*.
2. Reuniones semanales de los CPD con participación de consejeros, técnicos y funcionarios para elaborar proyectos, incluyendo análisis de factibilidad
3. Votación de proyectos por los vecinos
4. Evaluación y seguimiento de la ejecución

Supuestos de la DP

Cuando la gente común tiene la oportunidad de conversar sobre los problemas que los afectan con un buen proceso (e.g. suficiente tiempo, información adecuada), eventualmente genera buenas decisiones.

Complementariedad saber local (experiencia) y saber técnico (expertise)

Complementariedad entre la DP y la DR

4 Tensiones

1. Movilización comunitaria y calidad del proceso democracia directa y democracia deliberativa

Modelo *Feria de Proyectos* con voto masivo vs modelo deliberativo con voto exclusivo de asistentes a las reuniones (e.g. Túnez); modelos mixtos.

4 Tensiones

2. Saber local y saber de expertos

- . Experiencia y conocimiento de quien padece el problema y habita en el territorio.
- . Expertise de técnicos, profesionales y funcionarios electos y de carrera.

4 Tensiones

3. Competencia y colaboración

- Interés propio e interés común
- Solidaridad y empatía (bus del PP)
- Del “Yo” al ‘Nosotros”
- “No importa qué proyectos ganen o pierdan esta vez, el barrio siempre gana”.
- “Happy losers” (perdedores contentos)
- “Intentar de nuevo el año próximo”

Porto Alegre: Bus del PP

Educación
informal:
organización de
experiencias
para generar
aprendizajes
informales



4 Tensiones

4. Tensión integración-fragmentación

Muchas veces, vecinos, delegados y funcionarios prefieren más cantidad de proyectos pequeños para que se beneficien más barrios → + democracia

Esto reduce la capacidad de emprender iniciativas de magnitud más considerable → + fragmentación

Tensión entre demandas locales e inversiones estratégicas para el conjunto de la ciudad.

Posible solución: Agregación de recursos, PP temáticos

4 proposiciones sobre PP

- Ayuda a mejorar la calidad de la democracia
- Ayuda a mejorar la calidad de los ciudadanos
- Ayuda a mejorar la calidad de vida de la gente
- Ayuda a mejorar la calidad de la vida comunitaria

Algunos logros

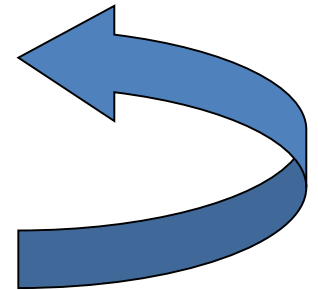
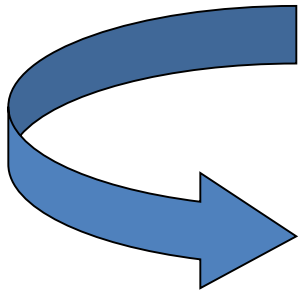


10 logros

1. Transparencia y confianza, menos clientelismo
2. Más rendición de cuentas, menos corrupción
3. Mayores niveles de participación
4. Participación de grupos marginados
5. Redistribución de recursos a distritos más pobres
6. Nueva cultura política, reforma administrativa
7. Nuevas prioridades
8. Preservación de bienes públicos
9. Asociacionismo (emergencia de organizaciones)
10. Escuela de ciudadanía

DP/AC: Proposición 'círculo virtuoso'

Democracia Participativa



Aprendizajes ciudadanos

Desafíos

1. Continuidad de voluntad política
2. Ejecución (oportunidades, estructuras y procesos)
3. Cooptación, manipulación
4. Exclusión y desigualdad
5. Circulación de poder (reelection v. rotación)
6. “Meeting fatigue” (“reunionitis”)
7. Papel del representante
8. Deliberación (información, tiempo, moderación, asesoría, planificación corto y largo plazo, conflicto)
9. Toma de decisiones (criterio de equidad, lealtades v. solidaridad y bien común, consenso, mayoría).
10. Diversidad (discapacidades, idiomas, etc.).

Desafío 1: Implementación

Cuando a) se da poco *tiempo* para que la población discuta sus demandas y escoja sus prioridades, b) el *porcentaje* de presupuesto disponible es muy pequeño, c) las negociaciones entre gobierno y población no son *transparentes*, y d) la ejecución de proyectos no se cumple bien, el PP puede transformarse en un proceso superficial y alejar a futuros participantes.

Maputo

“We need to wait a little more. Many of the PB works voted were not implemented and people feel they were cheated, and critiques are harsh. A bad PB might take you backward.”

- Trust between local governments and citizens can be eroded or lost when commitments are not met or are not explained to residents.

Desafío 2: Monitoreo

En general, el seguimiento de la ejecución del presupuesto es poco acompañada por la población.

PP como proceso de control social sobre el presupuesto público requiere capacitación para acompañamiento y análisis de balances de ejecución presupuestal y para licitación y realización de obras y programas.

También requiere sistemas más simples de control y monitoreo por parte de la administración pública para que la población pueda entender los datos.

Desafío 3: Jóvenes

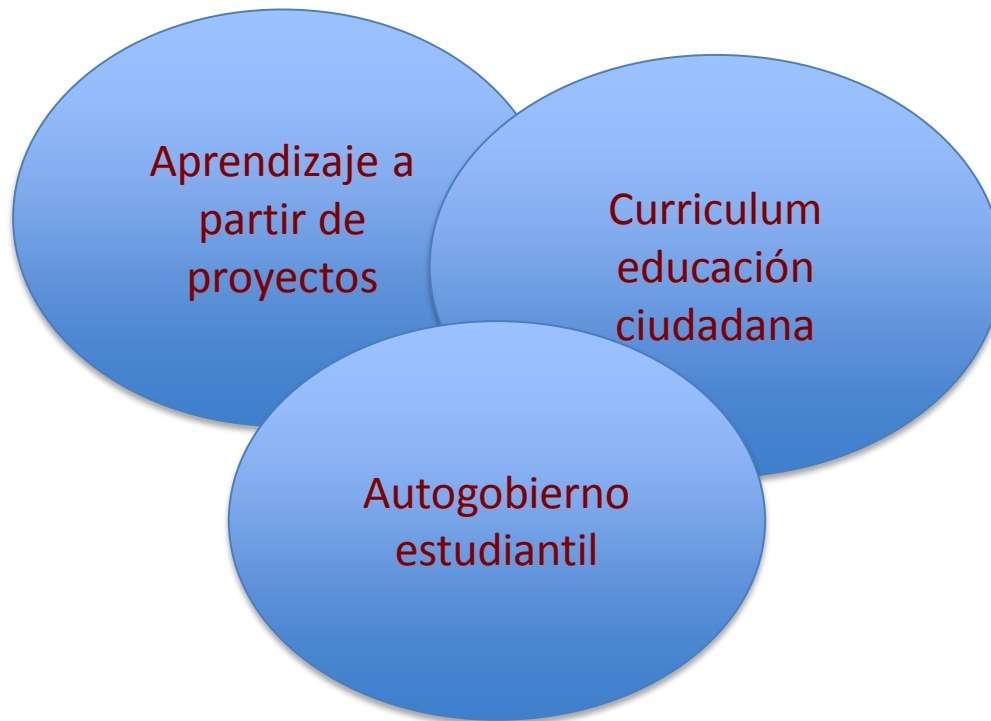
- En general, poca presencia de PP

Dos perspectivas:

- a) Integrados al PP general
- b) Espacio propio con su propio presupuesto

Capacitación de jóvenes (talleres, escuelas, etc.)

PP escolar: Phoenix, Arizona



“Artesanía de la democracia”

Introvertidos: Espacios reducidos, micrófono flotante, reuniones con delegados

Voto: mínimo de presencia en PP para votar?

Voto secreto o a mano alzada? Urnas? Mano alzada?

Dotmocracy?

Teatro legislativo, bus del PP

Dimension redistributiva

- Criterios de equidad en reglamento (POA)
- PP en distritos más pobres (Toronto)
- Producto del proceso (Seoul)

Evaluación PP 5 áreas

Proceso	<i>Participantes</i>	<i>Decisiones</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Comunidad</i>
Inclusión	Conocimientos y habilidades democráticas	Creatividad	Transparencia y rendición de cuentas	Vida asociativa
Deliberación	Actitudes y valores democráticas	Justicia	Comunicación Permeabilidad (Openness)	Infraestructura & servicios
Toma de decisiones	Prácticas democráticas	Relevancia y eficacia (optimización de recursos)	Confianza (e.g. evasión de impuestos)	Calidad de vida

GRACIAS!

Daniel Schugurensky

Participatory Governance Initiative

Arizona State University

dschugur@asu.edu